

Министерство труда и социального развития Р Ф
Институт государства и права РАН
Российский благотворительный фонд НАН



А. С. Автономов, Т. И. Виноградова,
М. Ф. Замятина, Н. Л. Хананашвили

СОЦИАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ МЕЖСЕКТОРНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Под общей редакцией доктора юридических наук,
профессора А. С. Автономова

УЧЕБНИК

Москва
Фонд НАН
2003

Министерство труда и социального развития
Российской Федерации
Институт государства и права
Российской академии наук
Российский благотворительный фонд
"Нет алкоголизму и наркомании" (НАН)



А. С. Автономов, Т. И. Виноградова,
М. Ф. Замятина, Н. Л. Хананашвили

СОЦИАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ МЕЖСЕКТОРНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Под общей редакцией доктора юридических наук,
профессора А. С. Автономова

УЧЕБНИК

Москва
Фонд НАН
2003

УДК 316.42(470+571)(075.8)

ББК 60.5(2Рос)я73

С69

Редакционная коллегия:

Председатель - Президент Фонда НАН О.В. Зыков.

Члены редакционной коллегии:

Руководитель Департамента по делам семьи, женщин, детей и молодежи

Министерства труда и социального развития РФ М.В. Гордеева;

Заместитель председателя Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций Государственной Думы ФС РФ Е.Ф. Лахова;

Председатель Комиссии по правам человека при Президенте РФ Э.А. Памфилова;

Ответственный секретарь – руководитель юридической службы Фонда НАН Н.Л. Хананашвили

Авторы:

А.С.Автономов (введ., гл. 1, закл., прил. 1; гл. 2, 4-8, 11, 13-15 (в соавт. с Н.Л.Хананашвили), гл. 9 (в соавт. с Т.И.Виноградовой).

Т.И.Виноградова (гл. 3, 10, прил. 3, 4 (в соавт. с М.Ф.Замятиной), гл. 9 (в соавт. с А.С.Автономовым).

М.Ф.Замятина (гл. 12; гл. 3, 10, прил. 3, 4 (в соавт. с Т.И.Виноградовой).

Н.Л.Хананашвили (гл. 16, прил. 2; гл. 2, 4-8, 11, 13-15 (в соавт.

с А.С.Автономовым).

Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России: Учебник/ А. С. Автономов, Т. И. Виноградова, М. Ф. Замятина, Н. Л. Хананашвили; под общей редакцией доктора юридических наук, профессора А. С. Автономова; – М.: Фонд НАН, 2003. – 416 с.

Настоящее издание представляет собой первый в России учебник по курсу "Социальные технологии межсекторного взаимодействия". В учебнике даны общие теоретические положения о межсекторном взаимодействии с позиций междисциплинарного технологического подхода к осуществлению такого взаимодействия. Наряду с этим изучены основные технологии межсекторного взаимодействия, актуальные для современной России, а также вспомогательные и обеспечивающие технологии для межсекторного взаимодействия. Учебник снабжен приложениями и краткой библиографией. Учебник рассчитан на студентов политологических, социологических, юридических, исторических, экономических вузов и факультетов, аспирантов, преподавателей, специалистов-практиков и всех, интересующихся проблематикой межсекторного взаимодействия в современной России.

ISBN 5-88516-042-2

© Российский благотворительный фонд НАН

От издателя	4
Введение	6
Раздел I. Общие основы	10
Глава 1. Межсекторное взаимодействие: сущность, принципы, основы	10
Глава 2. Социальные технологии межсекторного взаимодействия: состояние и проблемы	29
Раздел II. Социальные технологии межсекторного взаимодействия, актуальные в современной России ..	48
Глава 3 «Прозрачный бюджет»	48
Глава 4. Социальный заказ	93
Глава 5. Фонды территориального развития	128
Глава 6. Грант	142
Глава 7. Ярмарки НКО и социальных проектов	165
Глава 8. Технологии деятельности общественных советов ..	179
Глава 9. Технологии лоббирования	201
Раздел III. Обеспечивающие и вспомогательные социальные технологии	234
Глава 10. Образовательные технологии	234
Глава 11. Информационные технологии	249
Глава 12. Коммуникационные технологии	263
Глава 13. Оценочная деятельность	274
Глава 14. Технологии создания и деятельности коалиций ..	288
Глава 15. Технологии ресурсного обеспечения	305
Глава 16. Технология продвижения технологий	318
Заключение	334
Приложения	335
1. Программа учебного курса «Социальные технологии межсекторного взаимодействия»	335
2. Концепция системы взаимодействия органов власти и НКО	341
3. Пример технологии оценки прозрачности (к Главе 5 «Прозрачный бюджет»)	376
4. Программы тренингов (к Главе 10 «Образовательные технологии»)	398
Краткая библиография	401

От издателя

Пытливый, но не очень сведущий читатель, взяв в руки эту книгу, неизбежно задаст себе вопрос — почему издателем учебника, посвященного социальным технологиям, является организация со столь специфическим названием «Нет алкоголизму и наркомании». В этом кратком предисловии я постараюсь ответить на этот вопрос.

Занимаясь судьбами алкоголиков и наркоманов, проблемами, которые возникают у несовершеннолетних, создавая систему защиты их прав, мы достаточно быстро пришли к пониманию, что все эти вопросы нельзя решать вне контекста иных социальных проблем общества, вне контекста социальной политики, которая, по нашему глубокому убеждению, должна быть основана на общественно полезной инициативе.

Осознав это, мы неизбежно должны были задать себе вопрос — а что этому мешает? Ответ мы нашли не в обычных традиционных формулах «государство должно задуматься», «государство должно обратить внимание», «государство должно дать денег», а в тех ментальных проблемах, которые так характерны для любого пост-тоталитарного общества — это, прежде всего, репрессивное мышление, когда любая проблема решается через поиск и наказание виновного, патернализм государства и тотальное иждивенчество, иждивенчество как самих граждан, так и государственной системы. Именно эти проблемы определили эволюцию взглядов на достижение процветания общества, которую мы наблюдали в период нашей новейшей истории.

В конце 80-х и начале 90-х годов главным лозунгом были **политические реформы**. Должен был прийти просвещенный, честный и добрый правитель, и должно было наступить процветание. Это заблуждение быстро прошло, поскольку выяснилось, что на процветание нужны деньги, и тогда был выдвинут новый лозунг — **экономические реформы**. Вот мы заработаем много денег и тогда уж точно начнем процветать.

И только сейчас наступает прозрение, что сами по себе эконо-

мические реформы не решают проблем основной части общества. Избыточные материальные ресурсы провоцируют еще большее расслоение общества, структурируется олигархическая верхушка, занимающаяся прежде всего своей борьбой за сохранение и преумножение нажитых капиталов. Чиновничий аппарат, составляющий, собственно, основу того самого государства, к которому так любят адресоваться наши сограждане, все больше и больше коррумпируется в стремлении присвоить эти избыточные материальные ресурсы. Уж куда там в этой ситуации заниматься какими-то там алкоголиками, наркоманами, беспризорными детьми и иными маргиналами!

Вот тут-то у наиболее здравомыслящей части общества появилось понимание, что без социальной реформы, направленной на формирование и поддержание гражданского общества, процветание в принципе невозможно.

В этот момент была осознана необходимость создавать и внедрять различные социальные технологии, направленные на вовлечение граждан в решение их собственных проблем, что и обеспечивает формирование реально функционирующего, а не декларируемого недобросовестными политиками, гражданского общества. Именно в этом случае можно эффективно и без демагогии решать различные, наиболее острые социальные проблемы общества, в том числе проблемы алкоголизма, наркомании и защиты прав детей.

Теперь, я надеюсь, вдумчивому читателю понятно, почему наша организация, ставящая перед собой, казалось бы, очень конкретные цели и задачи, стала разрабатывать социальные технологии, которые легли в основу данного учебника.

Президент Фонда НАН Олег Зыков

Введение

Данный учебник является первым в нашей стране по ряду параметров. Во-первых, он представляет собой первый учебник по проблематике межсекторного взаимодействия. Именно учебник, а не монографию, не сборник статей, не публицистическое произведение, не простой набор рекомендаций в рамках обмена опытом. Литература в различных жанрах по межсекторному взаимодействию выходила и выходит в настоящее время в избытке в России. Однако учебников (а это совершенно особый жанр с точки зрения подачи материала, методических задач и т. п.) до сих пор в данной области не издавалось.

Во-вторых, этот учебник посвящен изучению технологий межсекторного взаимодействия. И это тоже весьма важное новшество. Как раз технологической проработки и не хватает при реализации межсекторного взаимодействия в различных его формах. Подавляющее большинство работ в сфере межсекторного взаимодействия не уделяют должного внимания технологической стороне дела. Однако лишь при соблюдении соответствующей технологии возможно добиться максимального эффекта в ходе межсекторного взаимодействия.

В-третьих, предлагаемый вниманию читателей учебник подготовлен на основе комплексного подхода к технологиям межсекторного взаимодействия. В учебнике рассматриваются не одна-две технологии межсекторного взаимодействия, а целый ряд технологий, которые необходимы при реализации межсекторного взаимодействия в наиболее распространенных на настоящий момент в России формах. Кроме того, представлены не только сами технологии межсекторного взаимодействия, но и технологии, позволяющие создать оптимальные условия для применения тех или иных технологий межсекторного взаимодействия. Учебник, будучи построенным на основательном теоретическом фундаменте, содержит в то же время достаточно подробные рекомендации практического характера.

В-четвертых, учебник представляет собой междисциплинар-

ную работу. Он подготовлен на стыке нескольких отраслей и подотраслей науки: правоведения, политологии, экономической теории, социологии, истории, методологии. Известно, что ныне, в условиях высокого уровня научной специализации, междисциплинарные исследования открывают новые горизонты и позволяют сделать открытия, которые невозможно совершить в рамках только одной отрасли или подотрасли науки. На достижения междисциплинарных исследований опираются и междисциплинарные учебные курсы и программы. Таким образом, междисциплинарный характер настоящего учебника predetermined и состав авторского коллектива. Он написан коллективом авторов, имеющих образование и ученые степени кандидатов и докторов наук по экономике, праву, политологии. При этом авторам удается совмещать научную деятельность, преподавание в высших и средних учебных заведениях, ведение семинаров-тренингов, работу и добровольческое участие в деятельности негосударственных некоммерческих организаций, консультирование коммерческих и некоммерческих организаций, экспертную и иную практическую деятельность в государственных и муниципальных органах. Авторы имеют также опыт участия в реализации различных форм межсекторного взаимодействия.

Все это позволило подготовить учебник, рассчитанный на студентов, аспирантов, преподавателей юридических, исторических, социологических, политологических, экономических, философских вузов и факультетов, лидеров, активистов и сотрудников некоммерческих организаций (в том числе и представляющих интересы предпринимателей), государственных и муниципальных служащих, отвечающих за взаимодействие с общественностью, выборных должностных лиц, работников коммерческих организаций, ведающих взаимодействием с органами государственной власти и местного самоуправления, и всех интересующихся проблемами становления и развития гражданского общества, взаимодействия властных и общественных институтов.

Данный учебник предназначен для применения в ходе освоения общего курса, посвященного межсекторному взаимодействию в целом, или специального курса, нацеленного на изучение

технологий межсекторного взаимодействия. Этот учебник необходим и для подготовки будущих преподавателей и ведущих семинары по технологиям межсекторного взаимодействия. Он может также использоваться для изучения общих и специальных юридических, политологических, экономических, социологических курсов, а также по курсу новейшей российской истории в качестве учебного пособия по отдельным темам. Учебник применим как в ходе получения основного и дополнительного высшего образования, так и в процессе обучения в рамках повышения квалификации. Представляемый вниманию читателей учебник полезен в качестве обучающего материала при проведении семинаров-тренингов, в том числе и при подготовке к деловым играм. Учебник построен таким образом, что им можно пользоваться вне учебных заведений и семинаров для самостоятельного ознакомления с технологиями межсекторного взаимодействия.

Вместе с тем в процессе образовательной деятельности, как известно, ставятся следующие задачи: обучающегося нацеливают на получение знаний, умения и навыков их применения. В результате чтения данного учебника заинтересованное лицо может получить систематические знания о технологиях межсекторного взаимодействия, хотя, конечно, пояснения преподавателя, консультанта, ведущего семинар и т. п., позволяют лучше понять различные аспекты технологий межсекторного взаимодействия, предоставляют дополнительные сведения, которые по тем или иным причинам отсутствуют в учебнике. Что же касается умения и навыков, то их без участия в занятиях и практике под руководством преподавателя (консультанта, ведущего семинар и т. п.) приобрести невозможно, поскольку данный учебник не является самоучителем и в силу этого не содержит каких-либо упражнений и контрольных заданий с ключами и ответами, которые позволили бы обучающемуся в полной мере самостоятельно решить все задачи, которые ставятся в процессе образовательной деятельности.

С предметом курса социальных технологий межсекторного взаимодействия, базовыми понятиями и основными проблемами читатель ознакомится в первой части настоящего учебника. Вторая часть учебника посвящена изучению ряда наиболее распро-

раненных в современной России технологий межсекторного взаимодействия. И, наконец, в третьей части содержится разбор ряда технологий, которые не являются собственно технологиями межсекторного взаимодействия, но без которых невозможно или крайне затруднительно обходиться при реализации социальных технологий межсекторного взаимодействия.

Раздел I.

ОБЩИЕ ОСНОВЫ

Глава 1. МЕЖСЕКТОРНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ: СУЩНОСТЬ, ПРИНЦИПЫ, ОСНОВЫ

Определение

Прежде, чем перейти к рассмотрению межсекторного взаимодействия, необходимо определить данное понятие, а также ряд связанных с ним терминов. Как известно, *под понятием имеют ввиду форму мышления, в которой обобщаются и выделяются предметы и явления того или иного класса по более или менее существенным признакам.* Собственно говоря, понять что-либо и означает выразить это в понятии. А *определением называется логическая операция, позволяющая раскрыть содержание понятия, отличить предмет (явление), отражаемый понятием от сходных с ним предметов (явлений), установить значение того или иного слова.*

«Межсекторное взаимодействие» представляет собой сложное (как это называется в логике) понятие, поскольку состоит из двух терминов. Взаимодействие — это двухстороннее и многостороннее влияние друг на друга явлений, процессов, субъектов деятельности. Термин «межсекторный» потребует более пространственных пояснений.

Человек в процессе своей жизнедеятельности активно вступает в отношения с другими людьми, активно воздействует на окружающую его природную и социальную среду, отстраивая свой мир. Более того, именно в отношениях с другими людьми он становится человеком. Деятельность человека, проявляющаяся в отношениях с другими людьми, едина, но характер общественных отношений, в которые включен человек, может быть разным. Для лучшего понимания и самой деятельности и особенностей различных общественных отношений в результате их анализа можно вы-

делить несколько групп общественных отношений в соответствии с их определенными чертами. Такие группы общественных отношений и характеризуют различные стороны человеческой деятельности, которые именуются обычно секторами.

Чаще всего можно встретить упоминание о трех секторах (публично-властном, коммерческом, некоммерческом), но иногда указывают также и четвертый сектор (семейный). Первые три из упомянутых секторов человеческой деятельности составляют главным образом публичную активность человека, поэтому мы и сосредоточим на них основное внимание.

Публично-властный сектор в современной России включает в себя государство и местное самоуправление. В некоторых странах местная власть рассматривается как разновидность реализации государственной власти на местном уровне. В других, согласно официальной точке зрения, полагают, что осуществление власти на местах имеет столь важную специфику, что ее следует отличать от реализации государственной власти, хотя и признается, что государственная власть и власть органов местного самоуправления в своей совокупности образуют единую публичную власть. В данном учебнике нет необходимости вдаваться в разъяснение каждого из подходов, так как это не входит в число задач, стоящих перед его авторами. Вместе с тем отметим, что, согласно Конституции Российской Федерации 1993 года, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В рамках публично-властного сектора в первую очередь решаются задачи управления общими делами народа, придания общеобязательной силы правилам поведения и обеспечения соблюдения таких правил. Данный сектор часто называют I сектором.

Деятельность в рамках коммерческого сектора (он также часто именуется II) нацелена, прежде всего, на производство и обмен товаров и услуг, создание материальной базы, позволяющей обеспечить человеческую деятельность во всех остальных секторах.

В семейных отношениях удовлетворяются индивидуально-личностные потребности человека, происходит его воспроизвод-

ство, начинается процесс социализации.

Так уж сложилось исторически, что специфика некоммерческого сектора (по традиции его также называют третьим сектором) определяется, прежде всего, через указание на необладание им определенными признаками: негосударственный (невластный), некоммерческий, несемейный. Все это, конечно, так. Однако весьма важным является как раз выделение характерных для него позитивных признаков. Именно в первую очередь в рамках этого сектора осуществляется самоорганизация людей для совместного и самостоятельного решения общих проблем, обеспечения своих интересов. Поскольку в ходе деятельности в рамках данного сектора в качестве основной не ставится задача получения прибыли, а все полученные средства используются исключительно на материальное обеспечение решения указанных выше задач, данный сектор можно назвать также добровольческим. Этому сектору принадлежит ключевая роль в развитии общественности, в формировании гражданского общества.

Таким образом, *межсекторное взаимодействие – это влияние друг на друга различных сторон человеческой деятельности, что проявляется в различного рода контактах институтов, сформировавшихся в ходе такой деятельности.*

Сущность

Под сущностью обычно понимают внутреннее содержание предмета, выражающееся в единстве всех многообразных и противоречивых форм его бытия.

Межсекторное взаимодействие имеет весьма глубокую сущность, что связано с сущностью самого человека и с сущностью его деятельности. Человек по мере своего развития совершенствовался путем появления, а затем углубления специализации его деятельности. Это повышало эффективность его труда и одновременно требовало кооперации. Специализация создавала условия для усложнения труда, а все более сложный труд влек за собой углубление специализации. Все это вело к отчуждению человека от различных форм деятельности, а между тем он оставался тем же

человеком, способным к универсальной деятельности. В XX веке с особой остротой эту проблему поднял Г.Маркузе¹. В условиях развития науки и техники, по Г.Маркузе, сформировался «одномерный человек», у которого атрофировалось социально-критическое отношение к обществу. Поэтому таким «одномерным человеком», согласно выводам Г.Маркузе, легко манипулировать, навязывая ему ложные, нарочито упрощенные потребности и включая его в потребительскую гонку. Однако человек остается человеком, и Г.Маркузе, который знал труды К.Маркса, довольно широко используя его категории и некоторые идеи, был известен вывод К.Маркса, что сущность человека «есть совокупность всех общественных отношений»². Другими словами, противоречие между всеобъемлющим характером сущности человека и узко-специализированной направленностью его повседневной деятельности порождает проблемы для развития человека и, следовательно, для самого его существования. Межсекторное взаимодействие ведет к воссоединению через кооперацию различных сторон единой деятельности человека.

Это положительно отражается и на индивидуальном развитии человека, вовлекая его в различные виды деятельности, раскрывая перед ним широту проблем и перспективы их решения благодаря межсекторному взаимодействию. Неудивительно, что в результате межсекторного взаимодействия многие задачи решаются эффективнее, чем в том случае, когда с ними пытаются справиться отдельные институты, представляющие тот или иной сектор. Основание для межсекторного взаимодействия заложено в том, что на указанные секторы подразделяется единая, по сути, человеческая деятельность, и в результате одновременной и согласованной деятельности в разных секторах единая жизнедеятельность человека не прерывается, т. е. структурированность человеческой деятельности не препятствует сохранению ее непрерывности.

Межсекторное взаимодействие создает условия для проведе-

¹ См.: Marcuse H. *One-dimensional Man*. Boston, 1964.

² Маркс К. и Энгельс Ф. Соч. Т. 3, с. 3.

ния адекватной социальной политики в подлинном смысле этого слова, т. е. как деятельности, направленной на развитие общества, а не как вспомоществование малообеспеченным, как у нас обычно смотрят на социальную политику. Именно в этом, подлинном смысле социальная политика определяется в основных своих направлениях и осуществляется усилиями и самих людей, объединенных в различные организации, и властных институтов, когда-то порожденных самим обществом, но позже обретших относительную самостоятельность.

Принципы

Исходя из сущности межсекторного взаимодействия, можно выделить несколько принципов такого взаимодействия. Отметим, что все принципы межсекторного взаимодействия весьма значимы, однако при более детальном рассмотрении неизбежно приходится выстраивать их в определенной последовательности. Поэтому обращаем внимание на то, что последовательность, в которой ниже раскрываются принципы межсекторного взаимодействия, не означает в данном случае какой-либо иерархичности (убывания или возрастания значимости) указанных принципов.

Во-первых, одним из принципов межсекторного взаимодействия является *законность*. Установление общеобязательных правил, закрепленных законодательно, позволяет избежать субъективизма при организации взаимодействия, дает участникам взаимодействия ясное представление об их правах и обязанностях, о надлежащих процедурах, о взаимной ответственности и т.д. В данном случае «законность» понимается широко как построение межсекторного взаимодействия в соответствии с любыми правовыми нормами, закрепленными и в Конституции, и в законах, и в международно-правовых документах, и в указах Президента РФ, и в постановлениях Правительства, и в любых других документах нормативного характера, признаваемых в качестве источников права. Конечно, правовые акты имеют различную юридическую силу (верховенство Конституции, преобладающая юридическая сила норм международного права по сравнению с законами, соотношение федеральных законов и законов субъектов РФ и т.п.), и

это важно знать и помнить, однако подробное рассмотрение иерархичности источников права не входит в цели настоящего учебника.

Соблюдение норм права весьма важно для предсказуемости поведения участников взаимодействия, единообразия моделей деятельности, оценки правомерности тех или иных поступков. На деле можно столкнуться (что происходит не так уж редко) с несовершенством правовой базы межсекторного взаимодействия. Но если закон (или иной нормативный правовой акт) представляется тем или иным участникам взаимодействия несовершенным, то существует законодательно зафиксированный порядок его изменения, и каждый участник вправе предпринять действия, направленные на внесение поправок в действующие акты, замену устаревшего акта новым, принятие закона или иного нормативного правового акта, если в законодательстве обнаружены пробелы. Одна из технологий межсекторного взаимодействия, а именно — технология лоббирования, позволяет решить как раз такую задачу, как принятие соответствующего закона, и упомянутая технология является объектом изучения в одной из глав настоящего учебника.

Во-вторых, принципом межсекторного взаимодействия является *равный доступ* к участию в таком взаимодействии для всех представителей различных публичных секторов человеческой деятельности. Равный доступ означает отсутствие какой бы то ни было дискриминации. Но сама организация должна позаботиться о том, чтобы быть готовой для взаимовыгодного или для иного типа взаимодействия с институтами, входящими в другой сектор. Нельзя уповать на то, что другие все сделают для взаимодействия, а также нельзя сетовать на нежелание взаимодействовать, если нечего предложить потенциальным партнерам, что бы могло их заинтересовать.

Принцип равного доступа находит, как правило, отражение в законодательстве (если этого нет, то необходимо добиваться принятия соответствующих поправок). При этом совсем необязательно, чтобы была просто записана фраза о равном доступе, и недостаточно, чтобы она была лишь внесена в текст нормативно-

го акта. По сути, весь нормативный акт (или значительная его часть), посвященный межсекторному взаимодействию, должен быть разработан в соответствии с рассматриваемым принципом. Только тогда можно говорить о наличии юридических гарантий соблюдения упомянутого принципа.

В-третьих, к принципам межсекторного взаимодействия относится *открытость*. В соответствии с принципом открытости, информация об условиях взаимодействия, его формах, методах, правилах, технологиях ни от кого не скрывается. Такая информация содержится в книгах, брошюрах, ее можно получить из средств массовой информации и других средств коммуникации. Конечно, подобная информация не рассылается всем подряд, но она доступна для ознакомления, и заинтересованные лица могут получить ее, затратив больше или меньше усилий. В настоящее время в России (как и в других странах) имеются организации, занимающиеся распространением информации такого рода. В частности, создан целый ряд ресурсных центров, некоторые из них объединены в сети. Наибольшая часть таких ресурсных центров создавалась с помощью зарубежных грантодателей. Наряду с ресурсными центрами в середине 90-х годов XX века было основано Агентство социальной информации — информационное агентство, поставившее своей целью распространение новостей о некоммерческом секторе в целом и отдельных его представителях. Неизбежно среди новостей находились и сведения о межсекторном взаимодействии. Информационной поддержкой межсекторного взаимодействия занимаются не только ресурсные центры, но и наиболее мощные негосударственные (немуниципальные) некоммерческие организации (НКО). Вместе с тем многие из них не ограничиваются только предоставлением и распространением информации, но и организуют семинары для обучения различным аспектам взаимодействия своих коллег по третьему сектору, а также представителей государственных и муниципальных органов и предпринимателей.

Принцип открытости также предполагает, что не являются тайной сведения о том, кто с кем взаимодействует и какие задачи стремятся решить взаимодействующие стороны. В то же время

содержание переговоров и ход отдельных обсуждений различных вопросов между участниками взаимодействия может считаться конфиденциальной информацией. Разработка законопроектов и проектов программ также может вестись при закрытых дверях до того момента, как они будут готовы настолько, что их можно обнародовать и вести по ним публичную дискуссию.

В-четвертых, среди принципов межсекторного взаимодействия находится принцип *добровольности*. Успешно взаимодействовать стороны могут только в том случае, если они убеждены в полезности такого взаимодействия. А прийти к убежденности в необходимости и взаимной выгодности такого взаимодействия можно лишь на определенном этапе зрелости (и каждой организации, и каждого сектора, представленного органами и организациями, в целом), что приходит по мере развития. Потребность во взаимодействии должна быть взаимной, навязать взаимодействие невозможно. Однако нарушением принципа добровольности нельзя считать предписания закона о проведении, например, конкурса при распределении грантов или определении исполнителя социального заказа. В этом случае государственному органу, объявившему конкурс, никто не навязывает взаимодействия. Он (государственный орган как представитель государства) сам охотно идет на взаимодействие. Конкурс же должен помочь определить наиболее достойного исполнителя.

В-пятых, в качестве одного из принципов межсекторного взаимодействия выступает *множественность технологий*. В современных условиях применение одной-двух технологий не позволит сделать взаимодействие системным и эффективным. Каждая технология имеет свои преимущества, но каждая из них обладает и ограниченными возможностями. С помощью каждой из технологий решаются свои собственные, специфические задачи, и другая технология в решении этих задач помочь не сможет.

Да и жизнь не стоит на месте. Появляются новые задачи, для решения которых требуются новые технологии. Вырабатываемые с течением времени технологии не отменяют уже существующие, а дополняют разнообразие технологий, делая процесс взаимодействия богаче по содержанию. Более того, некоторые новые техно-

логии межсекторного взаимодействия дают импульс для переосмысления накопленного опыта, создавая условия для дальнейшего развития уже существующих и, казалось бы, хорошо отработанных технологий.

Основы

Межсекторное взаимодействие существует и развивается, опираясь на определенные основы, которые можно подразделить на несколько видов.

Так, можно выделить *идеологические* основы межсекторного взаимодействия. Под идеологией понимают систему взглядов и идей, в которых осознаются и оцениваются отношения людей к действительности и друг к другу, социальные проблемы и конфликты, а также содержатся цели социальной деятельности, направленной на закрепление или изменение данных общественных отношений. В условиях демократии и признания приоритета прав человека на передний идеологический план выдвигаются интересы человека, его активность и самостоятельность в определении и решении стоящих перед обществом задач. А раз права и законные интересы человека выходят на авансцену, то и различные формы самодетельности и самоуправления приобретают особое идеологическое значение. Однако в настоящее время в России все еще сильны идеологические традиции патерналистского государства, хотя постепенно развивается и политическая культура активистского типа, нацеливающего человека на самостоятельность и взаимодействие с другими людьми и органами власти.

С идеологическими основами межсекторного взаимодействия тесно связаны и его *аксиологические* (т. е. ценностные) основы. Для успешного осуществления межсекторного взаимодействия само по себе взаимодействие общества и государства, готовность к сотрудничеству при понимании и отстаивании, между тем, своих интересов должны занимать довольно высокое положение в иерархии ценностей.

Необходимо отметить, что ценностные и идеологические установки перерастают в психологическую готовность конкретных должностных лиц, предпринимателей и общественников для уча-

ствия в различных формах межсекторного взаимодействия. *Психологические* основы межсекторного взаимодействия очень важны для реализации конкретных технологий межсекторного взаимодействия в конкретной обстановке в конкретное время. Опыт показывает, что в ряде случаев даже при наличии необходимого законодательства, обеспечивающего межсекторное взаимодействие, при положительном в целом отношении органов государственной власти (или местного самоуправления) к такому взаимодействию, при наличии необходимых материальных ресурсов для взаимодействия (если они необходимы), в условиях существования потребностей во взаимодействии реального взаимодействия не происходит, если хотя бы одно из лиц, через которых и осуществляется межсекторное взаимодействие, настроено к такому взаимодействию негативно или хотя бы скептически. Есть примеры, когда смена чиновника или лидера НКО приводила к разрушению установившегося сотрудничества.

Вместе с тем никакое межсекторное взаимодействие невозможно, а также невозможна устойчивая идеологическая и ценностная нацеленность на такое взаимодействие, если в обществе не созрели условия для указанного взаимодействия. Поэтому весьма важными представляются *социальные* основы межсекторного взаимодействия. Добровольческий (т. е. третий, некоммерческий) сектор начал формироваться в России относительно недавно. В силу этого проблема взаимодействия властных структур и институтов гражданского общества возникла также сравнительно недавно. Становление независимого, т. е. не находящегося в единой связке с государством, третьего сектора началось в конце 1980-х годов. Однако потребовалось время, чтобы люди не только научились самостоятельно объединяться, но и своими усилиями обеспечивать жизнеспособность организаций и их успешное развитие, а также сотрудничество с другими организациями третьего сектора. Впрочем, и само государство отнюдь не в одночасье оценило по достоинству третий сектор (и это еще вопрос, оценило ли), воспринимая поначалу некоммерческие организации как просителей: льгот, помещений, дотаций и т.п. Во всяком случае, органы власти до сих пор порой полагают, что НКО могут решать

лишь весьма простые, так сказать, узкие вопросы социальной сферы, что им не по плечу масштабные проекты. В такой ситуации ни о каком равноправном сотрудничестве речь не идет, да и не может идти. Такое положение дел долгое время считалось вполне естественным (причем как со стороны государства, так и самих НКО), что объяснялось неразвитостью гражданского общества в стране и еще привычным для общественных организаций государственным патернализмом. Кроме того, некоторые организации третьего сектора изначально стремились дистанцироваться от органов власти, опасаясь за свою независимость.

Однако с течением времени количественный рост российских НКО привел к тому, что государство (тем более в условиях острого социально-экономического кризиса, дефицита финансовых средств) могло оказать ту или иную поддержку далеко не всем некоммерческим организациям. Приоритет отдавался, прежде всего, тем, кто всегда и во всем соглашался с предлагаемыми государством программами (хотя их целесообразность не всегда разделялась обществом). Это приводило к нездоровой конкуренции среди организаций третьего сектора вместо слаженных действий, направленных на выработку надлежащих механизмов распределения бюджетных ресурсов среди НКО, а также к тому, что число сторонников государственной поддержки НКО сокращалось, а сама возможность взаимодействия их с властными структурами вызывала скепсис. В то же время росла и самостоятельность многих НКО, привлекавших к тому же в виде дополнительного источника финансирования своей деятельности гранты зарубежных и международных организаций.

Качественно новый этап в становлении российского третьего сектора открывается с середины 1990-х годов. Именно тогда проявилась тенденция к установлению сотрудничества государственного и некоммерческого секторов общества, хотя уровень этого взаимодействия заметно различался в региональном плане: впрочем, и развитие гражданского общества в России носит очаговый характер. В каких-то регионах институты гражданского общества более развиты, в каких-то — менее; точно так же одни региональные НКО уже наладили плодотворное сотрудничество с органами

власти субъекта РФ или органами местного самоуправления, другие лишь пришли к осознанию важности такового, осуществили первые шаги в этом направлении. Тем не менее в этот период как на местном, так и на федеральном уровнях появились объективные и субъективные условия для межсекторного взаимодействия, главные из которых заключались в определенной развитости некоммерческого сектора в стране. Тогда же встал со всей остротой вопрос о механизмах такого взаимодействия, о правовой основе для такого сотрудничества.

Примерно одновременно с добровольческим сектором и параллельно с ним становился на ноги и отечественный коммерческий сектор в условиях рыночной экономики. Предприниматели активнее и раньше представителей третьего сектора начали сотрудничать с государством, да и последнему становление и успех бизнеса представлялось важным и нужным для развития государства. Правда, неумелое отношение государства к предпринимательскому сектору привело к существенному спаду производства, к сокращению валового внутреннего продукта (ВВП) и, следовательно, к сужению внутреннего рынка и к замедлению развития бизнеса. Но если отношения с государством коммерсанты начали выстраивать с первых своих шагов, то взаимодействие с некоммерческим сектором им представлялось малозначимым, и эти отношения носили в основном эпизодический характер. И лишь к концу 90-х годов XX века предприниматели начинают разворачиваться лицом к НКО.

Для развития межсекторного взаимодействия весьма значимыми представляются и его *правовые* основы. Вместе с тем до сих пор наблюдается недостаточная урегулированность законодательством взаимодействия некоммерческих организаций и государства, хотя в Конституции РФ 1993 года содержится достаточно положений, которые можно интерпретировать в пользу поддержки межсекторного взаимодействия. Так, ст. 2 Конституции указывает: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав человека и гражданина — обязанность государства». Вместе с тем общество представляет собой конкретно-историческую форму

совместной деятельности людей. Другими словами, человек и общество — это две стороны одной и той же медали. В связи с этим не случайно, что следом за процитированной статьей Конституции идет статья, устанавливающая, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Причем ст. 3 не ограничивается констатацией этого факта, а указывает, что народ осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления, а высшим непосредственным выражением власти народ являются референдум и свободные выборы.

Не случайно именно этими положениями открывается Конституция России. Именно в первой главе закрепляются основы конституционного строя. Фактически, с учетом указанных положений должны рассматриваться, толковаться и применяться все остальные конституционные нормы. Именно поэтому с реализацией указанных конституционных основ связано и федеративное строительство, и выстраивание системы государственных органов, и обеспечение их эффективного функционирования, и укрепление основ местного самоуправления, и действенность экономических преобразований. По сути, нет ни одной сферы конституционного регулирования, которая бы не затрагивала в той или иной степени прав и интересов человека. В частности, если ст. 3 Конституции указывает, что носителем суверенитета является народ РФ, то ст. 4 раскрывает понятие суверенитета, указывая, что он распространяется на всю территорию РФ и что Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей ее территории. В то же время в ст. 3 Конституции зафиксировано, что народ Российской Федерации является многонациональным, и именно из этой характерной черты народа РФ, и, следовательно, из определенного образа взаимоотношения многонационального российского общества вытекают особенности российского федерализма, чему посвящена ст. 5 Конституции и глава 3 (ст.ст. 65-79) Конституции.

Ст. 6 Конституции РФ устанавливает основы гражданства в РФ. А ведь именно институт гражданства раскрывает характер

политико-правовой связи человека и государства. Значит, институт гражданства имеет непосредственное отношение к взаимодействию общества и государства.

Ч. 1 ст. 7 Конституции РФ гласит: «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». По сути, вне взаимодействия с обществом государство не в состоянии решить данную задачу, поскольку сам человек определяет, что означает «достойная жизнь» и в каком направлении должно осуществляться его свободное развитие.

Ст. 8 Конституции РФ гарантирует единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности. Очевидно, что экономической деятельностью занимаются люди и создаваемые ими юридические лица. Другими словами, и данная статья Основного Закона определяет одну из важнейших конституционных основ взаимодействия общества и государства. В этой же статье Конституции сказано, что в РФ признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Именно обеспечение и защита собственности создает реальные условия для свободной экономической деятельности, т.е. указанное положение имеет непосредственное отношение к проблематике взаимоотношения общества и государства.

Можно продолжить постатейный разбор Конституции РФ, и мы увидим, как это было на примере уже рассмотренных статей, что почти все они в той или иной степени закладывают конституционные основы взаимодействия общества и государства. Поэтому ограничимся рассмотрением первых восьми статей Основного Закона и будем в дальнейшем исходить из того, что подавляющее большинство конституционных положений имеет отношение к установлению основ взаимодействия общества и государства в современной России.

В условиях демократии благодаря сотрудничеству институтов гражданского общества и государственных структур удастся решать различные проблемы, возникающие в процессе жизнедея-

тельности социума. В России большинство организаций, входящих в третий сектор, еще сравнительно молоды, но целый ряд из них уже не только готов к активному взаимодействию с государственными институтами, но и вступает в сотрудничество. Однако модели такого сотрудничества находятся в стадии отработки, а законодательное обеспечение такого взаимодействия пока довольно скудное. О различных формах такого рода взаимодействия упоминается практически во всех законах, регулирующих деятельность разнообразных видов и организационно-правовых форм некоммерческих организаций, однако в самых общих фразах. При этом чаще всего говорится о государственной поддержке некоммерческих организаций, т. е. в определенной степени не изжит старый, патерналистский подход. Поддержка государства, конечно же, нужна третьему сектору, но взаимодействие не может свестись лишь к односторонней поддержке, в чем-то институты гражданского общества могут поддержать государственные органы и учреждения. В частности, в 1995 году был даже принят Федеральный закон «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений». В некоторых законах говорится о государственной поддержке даже в том случае, если, фактически, нормативно регулируется не только помощь со стороны государства, но и порядок воздействия некоммерческих организаций на решения органов государства. Так, в Федеральном законе «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» содержится глава VIII, именуемая «Поддержка садоводов, огородников, дачников и их садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений органами государственной власти, органами местного самоуправления и организациями». Но в этой же главе находится объемная статья 37, которая называется «Участие садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений в принятии органами государственной власти или органами местного самоуправления решений, касающихся прав и законных интересов членов таких объединений». Таким образом, речь идет об активном воздействии некоммерческих объединений на процесс принятия решений государственными органами и органами местного

самоуправления, а не только о пассивном принятии поддержки со стороны властных институтов. Надо отметить, что в конце 90-х годов XX века ситуация начала потихоньку меняться. В 1997 году Тюменской области принят Закон «О социальном заказе в Тюменской области», в Москве с 1998 года реализуется совместный проект Правительства Москвы и Программы Развития ООН «Социальное партнерство», в рамках которого ведется поиск оптимальных моделей взаимодействия государственных структур и некоммерческих организаций, в мае 2000 года принят Закон города Москвы «О взаимодействии органов власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями». Последний из упомянутых законов проходил через Московскую городскую Думу с трудом. Ввиду этого указанный Закон, в который далеко не всегда системно ради получения большинства голосов депутатов вносились поправки, получился далеким от совершенства, хотя он был первым законом в России, нацеленным на системное регулирование определенного круга межсекторных взаимодействий. В 2003 году после нескольких обсуждений недостатков данного Закона города Москвы Правительство Москвы приняло решение о подготовке ряда поправок, для чего была сформирована рабочая группа, в которую, наряду с представителями государственных органов, вошли и активисты НКО. В Законе Краснодарского края 1995 года «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» содержится глава 7 («Лоббизм в правотворчестве края»), содержащая шесть довольно объемных статей. В указанном Законе закрепляются положения о том, что лоббистская деятельность осуществляется через официальных представителей общественных объединений, аккредитованных при законодательном органе края. Вместе с тем Государственной Думой уже несколько лет не принимаются проекты федеральных законов «О социальном заказе», «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», которые как раз и нацелены на законодательное урегулирование отдельных форм взаимодействия институтов государства и организаций третьего сектора.

Необходимо отметить, что НКО и государственные (муници-

пальные) органы активно используют основанные на российском законодательстве возможности по заключению договоров о сотрудничестве в тех или иных областях, что также составляет нормативную базу межсекторного взаимодействия, хотя и более узкую по кругу лиц, чем акты, изданные органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Современное Российское государство, в лице своих органов и должностных лиц, пока еще медленно вырабатывает свою единую позицию в отношении взаимодействия с третьим сектором. НКО многими государственными лицами и должностными лицами воспринимаются либо как развлекательные игры для взрослых, которым нечем заняться, либо как способ незаконного заработка под прикрытием красивых фраз об общественном служении. Негативное отношение определенной части государственных служащих к негосударственным некоммерческим, в том числе благотворительным, организациям вызвано также плохой информированностью об их работе и отрицательным опытом начала 90-х годов, когда определенные организации, провозгласившие себя благотворительными, получали льготы в индивидуальном порядке, но на деле пользовались льготами для недобросовестной конкуренции на рынке, а также использовали их в качестве одного из каналов для легализации доходов, полученных преступным путем. Вместо того, чтобы разобраться в ситуации и навести порядок законодательными средствами, ряд правительственных учреждений предпочел выступать против каких бы то ни было льгот для некоммерческих организаций вообще. В результате такого подхода первоначальный проект Налогового кодекса (1997 год) не содержал таких терминов, как «некоммерческая организация» или «благотворительная организация»; при этом произошла замена указанных терминов дефиницией «гуманитарная организация», которая ранее не встречалась в российском законодательстве. В самом проекте Налогового кодекса также не содержалось определения гуманитарной организации, а указывалось, что Правительство будет давать статус гуманитарной организации тому или иному юридическому лицу. По существу, это означало возвращение к негативной практике предоставления индивидуальных

льгот, создавало условия для излишне широкого административного усмотрения, что является благоприятной почвой для возникновения коррупции. К счастью, с одной стороны, сами некоммерческие организации оказались достаточно сильны и компетентны, чтобы убедительно разъяснить пагубность подобного подхода, а с другой стороны, ряд депутатов Государственной Думы и отдельные правительственные чиновники понимали важность возникших в связи с этим проблем. В конце концов, понятие благотворительной организации вернулось в Налоговый кодекс. В 2000 году в Бюджетном Кодексе в результате внесения в него определенных поправок появился термин «грант», как определенная сумма денег, которая может выплачиваться из бюджета для финансирования проектов и программ, осуществляемых негосударственными организациями и отдельными лицами. Содержится понятие гранта (субсидии) и в Законе города Москвы «О взаимодействии органов власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями». В результате внесения поправок в Налоговый Кодекс в 2001 году в этом основополагающем для налоговой сферы федеральном законе закреплено исключение из налогооблагаемой базы финансирования, полученного в виде грантов. Однако в принципе проблема налогообложения некоммерческих организаций пока не получила своего разрешения в России, поскольку государство еще не выработало эффективную налоговую политику, которая не только не препятствовала бы нормальному развитию третьего сектора, но и поощряла бы активность граждан по решению своих собственных проблем и проблем окружающих через деятельность некоммерческих организаций различного вида и в то же время не допускала бы злоупотреблений. Это нашло отражение и в поправках, которые были внесены в Налоговый Кодекс в 2003 году и некоторые из которых были посвящены расшифровке понятия гранта. Подробнее этот вопрос рассматривается в главе о грантах.

Для того, чтобы предусмотренные законодательством механизмы межсекторного взаимодействия заработали, необходимо обеспечение *организационных* основ этого взаимодействия. Организационные основы представляют собой органы или иные

структурированные единицы (например, координационные советы, группы экспертов), специально созданные для реализации той или иной технологии межсекторного взаимодействия или существующие в коммерческих и некоммерческих организациях, в государственных и муниципальных институтах, но ориентированные на осуществление определенных технологических шагов. Организационные основы и составляют живую ткань межсекторного взаимодействия.

Межсекторное взаимодействие опирается и на *экономические* основы, под которыми понимается обеспеченность указанного взаимодействия материальными ресурсами (при этом материальные ресурсы понимаются не только как денежные или иные имущественные, но и, например, как труд добровольцев). Внедрение различных технологий требует и разного ресурсного обеспечения. Например, осуществление технологии гранта или социального заказа невозможно без соответствующих бюджетных средств, в то время как технология общественного совета не требует почти никаких ресурсов, кроме интеллектуальных.

Территориальные основы также имеют значение для межсекторного взаимодействия, однако это значение не одинаково для разных технологий. В частности, территориальные основы непосредственно связаны с сущностью такой технологии, как фонды территориального развития. Что касается таких технологий, как, к примеру, лоббирование или прозрачный бюджет, то территориальные основы (общероссийский уровень, уровень субъекта РФ или местный уровень), конечно же, влияют определенным образом на применение технологии (порождая некоторые особенности), на использование каких-то технологических приемов или, наоборот, на отказ от отдельных методов, но в целом сущность указанных технологий остается неизменной вне зависимости от территориальных основ.

Глава 2. СОЦИАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ МЕЖСЕКТОРНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ: СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ

Определение

Под технологией понимают совокупность взаимосвязанных и выстроенных в определенной последовательности методов производства чего-либо, а также научное описание этого. При этом производство рассматривается не только как изготовление вещественных предметов или как построение мыслительных конструкций, но и как пошаговое осуществление некоторых мероприятий для достижения поставленных целей.

Технология — термин греческого происхождения. Оба слова, составляющие его, взяты из древнегреческого языка (*τεχνη* — технэ — искусство, мастерство, умение; и *λογος* — логос — слово, понятие, рассуждение, разум). Хотя о технологиях, по крайней мере, в сфере производства предметов вещественных, можно говорить, начиная с самых ранних ступеней развития человечества, однако в полной мере полномасштабные изучение, разработка и применение технологий начинаются в эпоху массового производства, поскольку оно требовало продумать весь процесс, выделить его составные части, обеспечить специализацию и кооперацию внутри производственного цикла. В то же время само производство усложнялось, что делало изучение и разработку технологий весьма значимым и перспективным делом. Но технологии стали применяться не только в отношении процесса изготовления продукции; со временем стало очевидным, что необходимы и технологии организации процесса производства, что уже касалось вопросов управления людьми. Таким образом, несмотря на то, что еще в первой половине XX века о технологиях говорили, главным образом, лишь применительно к обработке различных материалов¹, была подготовлена почва для технологичного подхода к социальным процессам в широком смысле этого слова, то.

¹ См., например: *Малая Советская Энциклопедия. Т. 10. М., 1940, с. 718.*

есть. процессам, выходящим за рамки собственно изготовления вещественных предметов.

Вместе с тем менялись с течением времени и основные направления философских исследований. Так, П.П.Гайденко¹ выдвинул ряд идей, которые поддержали и развили И.В.Блауберг и Э.Г.Юдин². Они показали последовательность смены преобладающих типов внутринаучной рефлексии: онтологизм, затем — гносеологизм, а после — методологизм. Для онтологизма важным является сосредоточение внимания на объекте исследования, отыскание объективного знания о предмете независимо от познающих способностей субъекта человеческой деятельности. Гносеологизм же во главу угла ставит осознание наукой роли внутренней организации процесса познания, выявление множественности оснований и форм познания. И, наконец, в XX веке утверждается методологизм, для которого, как типа научной рефлексии, характерно самое пристальное внимание к средствам познания. Отражением возросшей значимости методологизма явилось в частности появление и развитие в 60-70-е годы XX века в России движения методологов. Наиболее широко известной школой является школа Г.П.Щедровицкого³, хотя в этой же сфере работают и другие коллективы и отдельные специалисты (например, О.А.Анисимов)⁴.

Другими словами, наука сориентирована на исследование существующих и создание новых средств познания, в качестве которых выступают категории, методы, исследовательские процедуры и т. п. В результате систематически производятся средства познания, среди которых важную роль играют методы производства научных знаний. Не забудем, что и технология представляет собой

¹ Гайденко П.П. Категория времени в буржуазной европейской философии истории XX века // Философские проблемы исторической науки. М., 1969.

² Блауберг И.В., Юдин Э.Г. Становление и сущность системного подхода. М., 1973, 27-32.

³ Например, см.: Щедровицкий Г.П. Проблемы построения системной теории сложного "популярного" объекта. // Системные исследования. Ежегодник 1975. - М., 1976.

⁴ Анисимов О.С. Основы методологического мышления. - М.: ВМЦ, 1989.

совокупность методов. В связи с этим можно предположить, что методологизм в дальнейшем может перерасти в технологизм, что предполагает упорядочивание и систематизацию категорий, выстраивание на базе объединения нескольких методов технологических цепочек познания и т. п.

Но как бы там ни было, в XX столетии (что остается актуальным и для начала XXI века) методы теоретического и практического освоения действительности приобрели огромную важность. В силу этого технологичный подход (базирующийся на отношении к технологии как совокупности методов) к решению различных проблем вышел за рамки собственно техники и распространился в социальной сфере. Вполне привычными стали сегодня такие словосочетания, как «политические технологии», «предвыборные технологии», «ювенальные технологии» и т. п.

Дадим также два определения социальных технологий: более широкое и более узкое — для социальных технологий межсекторного взаимодействия.

Социальной технологией называется стандартный комплекс методически описанных и практически внедренных действий и/или процедур, объединённых в определенной последовательности или сочетании, и приносящий измеряемый или иной осязаемый результат в сфере социальной политики (в социальной сфере).

Исходя из данного определения социальных технологий, выведем определение социальных технологий межсекторного взаимодействия.

Под социальными технологиями межсекторного взаимодействия понимается совокупность взаимосвязанных и выстроенных в определенной последовательности методов решения социальных проблем путем реализации контактов между институтами, сформировавшимися в ходе человеческой деятельности в различных ее областях.

Понятие социальных технологий межсекторного взаимодействия сложное, поскольку состоит из нескольких терминов. Однако в данной главе мы рассматриваем не все термины, так как

некоторые из них (в частности, «межсекторное взаимодействие») разбираются в других главах.

Современное состояние

Как уже отмечалось, межсекторное взаимодействие развивается в России с недавних пор, но довольно интенсивно. В результате этого межсекторное взаимодействие осуществляется в разных формах. Вместе с тем оно развивается неравномерно и несколько хаотично. Поэтому зачастую такое взаимодействие, осуществляясь в тех или иных формах, производится нетехнологично либо недостаточно технологично, т. е. без соблюдения надлежащей технологии или с нарушениями технологии. Некоторые методы межсекторного взаимодействия не плохо отработаны, но не встроены в технологические цепочки.

Итак, на рубеже XX и XXI веков в России устоялся ряд форм взаимодействия публично-властного (государство и местное самоуправление) сектора как с коммерческим сектором, так и с некоммерческим сектором. Собственно, с коммерческим сектором государство начало сотрудничать раньше, чем с некоммерческим, практически с начала 90-х годов XX века. По-видимому, в условиях перехода к рынку необходимость сотрудничества государства и предпринимателей была очевидной, и вопросов о важности такого сотрудничества практически ни у кого не возникало. Так, одной из форм взаимодействия государства и коммерческого сектора является приватизация. Ясно, что выбор той или иной технологии приватизации должен был повлечь за собой (и повлек) весьма серьезные последствия в сфере функционирования экономического механизма. Следует отметить, что приватизировать можно не только производственные и торговые предприятия, но и учреждения досуга, культуры, образования и т. п. И тогда приватизация выступает уже в качестве формы взаимодействия публично-властного сектора не только с коммерческим, но и некоммерческим сектором. Приватизация же жилья является в российских условиях формой взаимодействия публично-властного сектора с сектором семейным. При этом в каждом из упомянутых случаев применялись и применяются различные технологии приватизации.

Но, конечно же, приватизация производственных и торговых предприятий имела фундаментальное значение для становления рыночных механизмов хозяйствования, и поэтому именно выбор технологии ее проведения в данной сфере вызвал наибольшие дебаты (которые, впрочем, продолжаются и сегодня).

Приватизация — не единственная форма взаимодействия публично-властного сектора с коммерческим. Весьма важная роль принадлежала и принадлежит различным организациям, создаваемым государственными и муниципальными органами в целях поддержки предпринимательства. Например, в Свердловской области Центр поддержки предпринимателей был создан еще в 1992 году и функционирует до сих пор. За свою сравнительно недолгую историю подобные государственные и муниципальные организации прошли уже несколько этапов, на каждом из которых стояли свои приоритетные задачи. Так, в самом начале главным было обучение людей, начинающих свое собственное дело, основам бизнеса в условиях рыночной экономики. Затем, на первый план вышло консультирование по юридическим и экономическим вопросам (что, естественно, не отменяло необходимость обучения новичков). В рамках подобных государственных и муниципальных организаций применялась, в частности, такая технология, как бизнес-инкубаторы, что оказало и оказывает особенно сильное положительное влияние на становление и развитие малого предпринимательства.

Взаимодействие публично-властного и некоммерческого секторов начало активно развиваться с середины 90-х годов XX века, хотя отдельные примеры взаимодействия можно найти и чуть раньше. При этом указанное взаимодействие даже сегодня развивается неравномерно на территории Российской Федерации, что связано с различным уровнем развитости институтов гражданского общества в разных частях страны. Все большее распространение получают такие формы взаимодействия публично-властного и некоммерческого секторов, как совместное проведение мероприятий, общественные и общественно-экспертные советы, предоставление государственных и муниципальных грантов, социальный заказ, ярмарки НКО и проектов, лоббирование. Надо от-

метить, это отнюдь не исчерпывающий перечень существующих и развивающихся форм межсекторного взаимодействия. Так, постепенно в отдельных городах внедряются фонды местного сообщества (хотя их точнее было бы назвать фондами территориального развития), складываются и некоторые другие формы межсекторного взаимодействия. Однако представляется необходимым остановиться, прежде всего, на наиболее распространенных формах взаимодействия и посмотреть, насколько технологически проработано взаимодействие в рамках различных форм.

Одна из наиболее известных форм взаимодействия — социальный заказ. Весьма важным с технологической точки зрения моментом является то, социальный заказ должен служить одним из инструментов реализации социальных программ. Вообще широкое и эффективное внедрение социального заказа, что предопределяется характерными особенностями самой данной технологии, очевидно, связано с использованием программно-целевого подхода к формированию бюджета (государственного или муниципального). При ведомственном подходе к формированию бюджета денежные средства распределяются по существующим ведомствам, которые, как предполагается, решают насущные проблемы. Однако при таком подходе сами проблемы уходят на задний план, и на первое место выходят потребности ведомств. В то же время ведомства далеко не всегда способны (а иногда и не заинтересованы) в поисках новых методов и средств решения проблем, а многие проблемы носят межведомственный характер. При программно-целевом подходе вначале на базе анализа существующей ситуации определяются общественно значимые приоритеты, ставятся задачи, для решения которых разрабатываются комплексные программы, определяются ответственные за выполнение тех или иных разделов программ. Затем, исходя из приоритетов и наличных ресурсов, для выполнения программ в бюджете устанавливаются объемы денежных средств. Естественно, в таких условиях для достижения наибольшего эффекта при максимально возможной экономии сил и средств необходимы поиски наилучшего исполнителя тех или иных работ. Создание новой государственной или муниципальной структуры во многих случаях

является далеко не самым рациональным способом освоения выделяемых для решения социальной проблемы бюджетных средств. В то же время, как правило, можно найти негосударственные и немуниципальные некоммерческие организации, которые уже начали заниматься решением той же социальной проблемы, когда она еще не выросла до такого масштаба, что привлекла внимание государственных или муниципальных органов. Предоставление ресурсов в виде бюджетного финансирования и поддержки со стороны властных органов некоммерческим организациям, созданным заинтересованными гражданами, имеющим специалистов и накопившим определенный опыт, является как раз рациональным использованием соответствующих ресурсов. Вместе с тем негосударственные и немуниципальные некоммерческие организации могут привлечь дополнительные ресурсы (например, в виде труда добровольцев, грантов зарубежных организаций, собственных заработанных средств), что имеет большое значение в условиях ограниченных возможностей бюджетного финансирования. Конечно же, в ходе выполнения социального заказа отнюдь не исключается и взаимодействие коммерческих и некоммерческих организаций, что, фактически, приводит к трехсекторному взаимодействию. Следует отметить, что в Москве при формировании бюджета на 2002 год стал использоваться программно-целевой подход. Как уже отмечалось, законы и иные нормативные правовые акты приняты уже примерно в половине субъектов Российской Федерации, хотя еще далеко не везде в полной мере используются те возможности, которые открываются благодаря использованию социального заказа.

Естественно, соблюдение технологии реализации социального заказа дает наибольший эффект от его применения. Однако указанная технология соблюдается далеко не всегда даже в тех субъектах Российской Федерации, где имеются законы и/или иные нормативные правовые акты, закрепляющие и регулирующие социальный заказ. При этом имеются примеры, когда технология реализации социального заказа соблюдалась даже при отсутствии законодательных актов, специально посвященных социальному заказу, но социальный заказ осуществлялся в соответ-

вии с иными имеющимися нормативными правовыми актами (Гражданским кодексом, Бюджетным кодексом, Федеральным законом «Об общественных объединениях» и т. п.). Несоблюдение же технологии реализации социального заказа ведет в лучшем случае к фактическому распределению грантов под именем социального заказа. В худшем случае несоблюдение технологии ведет к растрате ресурсов и дискредитации самой идеи социального заказа.

Государственные и муниципальные гранты так же, как и социальные заказы, распределяются на конкурсной основе, однако грант отличается от социального заказа. К социальному заказу обращаются, когда государственным или муниципальным органам ясна проблема и более или менее четко определен результат, которого следует достичь при реализации заказа. Остается только выбрать наиболее эффективного исполнителя. Что касается муниципальных и государственных грантов, то при их выделении оцениваются программы и проекты, для осуществления которых запрашивают деньги негосударственные и немunicipальные некоммерческие организации. Эти проекты и программы, подготовленные самими некоммерческими организациями, могут на первых порах показаться неожиданными для тех, кто распределяет гранты, но если они действительно нацелены на решение важных проблем, то гранты могут быть выделены. Наиболее целесообразно финансировать путем предоставления грантов, к примеру, проекты по изучению ситуации, инновационные программы, пилотные проекты, когда требуется проверить имеющиеся разработки, прежде чем широкомасштабно внедрять их в жизнь. В Москве гранты из бюджета города распределяются среди некоммерческих организаций на конкурсной основе ежегодно, начиная с 1996 г. Распределение грантов из городского бюджета регулировалось вплоть до 2000 г. актами органов исполнительной власти Москвы, а в 2000 г. вступил в силу Закон «О взаимодействии органов власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями». Гранты также выделяются из бюджетов городов Омска, Владимира и целого ряда других городов. Надо отметить, что в отдельных регионах, где, хотя и говорят о распределении на конкурсной основе социальных заказов, на практике

выделяют гранты. Это связано с тем, что далеко не во всех городах удается четко разработать программы, оценить возможности, определить результаты, которых необходимо достичь.

В отдельных случаях государственные гранты могут выделяться и коммерческим организациям, если речь идет об исследовательских программах или инновационных программах, когда получение прибыли в результате внедрения таких программ нереально или весьма проблематично. Следует отметить, что к технологии гранта обращаются и негосударственные хозяйственные товарищества и общества, когда хотят поддержать какие-либо общественно значимые инициативы. Правда, взаимодействие коммерческого и некоммерческого секторов через технологию гранта явление совсем новое, начавшее развиваться не ранее 2000 года. Некоторые технологии межсекторного взаимодействия переплетаются и взаимно дополняют друг друга. Так, фонды местного сообщества активно распределяют гранты.

Фонд местного сообщества представляет собой одну из форм экономического межсекторного взаимодействия, которая в последнее время постепенно развивается, хотя и не получила еще такого распространения, как социальный заказ или грант, не говоря уже о том, что технология фондов местного сообщества требует дальнейшей проработки. Первые шаги по созданию фондов местного сообщества сделаны в городе Тольятти («Общественный фонд Тольятти»), в Тюмени (Благотворительный фонд развития города Тюмени), в Москве («Московский благотворительный резерв») и некоторых других городах. Правда, упомянутые фонды пока можно назвать скорее фондами для местного сообщества (ввиду чего их лучше называть фондами территориального развития), чем фондами местного сообщества, что несколько не умаляет их заслуг и не снижает значимости той работы, которую они проводят. Дело в том, что при создании и финансировании ряда таких фондов активное участие приняли зарубежные грантодатели, и в то же время недостаточно привлечены ресурсы местных предпринимательских структур, представители власти присутствуют в органах этих фондов в качестве приглашенных, а не равноправных учредителей. Залогом же успеха в решении местных

проблем является консолидация усилий представителей всех трех секторов (публично-властного, коммерческого и некоммерческого), поэтому в данном случае необходима согласованность решений и действий представителей этих секторов. Только в этом случае обеспечиваются видение местных проблем, путей их решения, а также совместные действия, нацеленные на такое решение и со стороны муниципальных органов, и со стороны предпринимательских кругов, и со стороны некоммерческих организаций, что и позволяет подобные объединенные усилия рассматривать как усилия всего местного сообщества. Если упомянутой выше согласованности (но отнюдь не идентичности) во взглядах и действиях по каким-либо причинам достичь не удастся, то и сама предлагаемая форма межсекторного взаимодействия оказывается недейственной. В этом случае представителям одного или даже двух из перечисленных выше секторов можно ограничиться созданием общественного или иного некоммерческого Фонда развития территории соответствующего муниципального образования, однако такой фонд не является какой-то новой формой взаимодействия, что впрочем не снижает его значимости и потенциальной успешности решения им каких-либо местных проблем. Вместе с тем достичь полного взаимопонимания и большей или меньшей гармонии интересов нашим трем секторам в полной мере пока не удастся даже на местном уровне. Поэтому создание указанных фондов в Тольятти, Тюмени, Москве и других городах является важным шагом вперед в развитии взаимодействия. Однако представляется, что упомянутым фондам еще предстоит из фондов для местного сообщества превратиться в фонды местного сообщества, в создании и работе которых будут в равной степени принимать участие представители всех трех секторов. Это требует и изменения технологии межсекторного взаимодействия.

Фонды местного сообщества в принципе могут использовать средства местных бюджетов для решения социальных проблем с использованием соответствующей технологии межсекторного взаимодействия. Средства соответствующего бюджета привлекаются при распределении государственных и муниципальных грантов, осуществлении социального заказа. При этом весьма важ-

ным является участие общественности в подготовке проекта бюджета и его принятии. Именно на это направлена технология прозрачного бюджета. Данная технология успешно применяется в городе Санкт-Петербурге на протяжении уже нескольких последних лет. Постепенно она распространяется и на другие субъекты РФ при активном содействии петербургского Центра «Стратегия».

Кроме экономических форм взаимодействия, имеются и неэкономические. Одной из таких форм является, к примеру, проведение совместных мероприятий. Эта форма взаимодействия, будучи технологически довольно простой и хорошо отработанной, реализуется практически на всех уровнях и во всех регионах России. В Москве содействие проведению таких мероприятий, осуществлению их на регулярной основе оказывает Центр «Социальное партнерство», являвшийся в 1998 – 2001 годах совместным проектом Программы развития ООН и Правительства Москвы, а позже превратившийся в самостоятельную некоммерческую организацию.

Еще одной неэкономической формой межсекторного взаимодействия являются общественные советы, к которым относятся и общественно-экспертные советы. По способу создания имеются два вида таких советов. Во-первых, такие советы создаются различными государственными и муниципальными органами и должностными лицами. Они могут получать различные наименования: общественные советы, общественные палаты, постоянно действующие круглые столы и т. п. В них приглашаются представители общественных объединений и других некоммерческих организаций. Такие общественные образования наделяются совещательными функциями, вопросы на их рассмотрение выносятся, как правило, органы и должностные лица, при которых они созданы. Для властных структур данная форма взаимодействия представляет собой важный канал обратной связи, а для некоммерческих организаций служит источником информации об инициативах органов власти. Далек от всех представителей общественности удовлетворяет такая пассивная форма сотрудничества. Поэтому появился и другой вид общественных советов. Таким образом, во-вторых, общественные советы могут образовываться самими неком-

мерческими организациями. Такие советы самостоятельно разрабатывают программы, а уже затем обращаются с предложениями в государственные и муниципальные органы и к должностным лицам. Такие общественные советы более или менее эффективны, прежде всего, на муниципальном уровне, где доступ к должностным лицам проще, решение проблем зачастую более очевидно, а экспертных ресурсов у органов местного самоуправления, как правило, недостаточно. Некоторые объединения некоммерческих организаций заключают даже специальные договоры о сотрудничестве в данной сфере с органами власти (например, Липецкая область). И все же общественных советов второго вида значительно меньше, чем советов первого вида.

Говоря об общественных советах второго вида, можно обратить внимание на их сходство с коалициями некоммерческих организаций, которые могут создаваться с целью добиться принятия в государственных или муниципальных органах того или иного решения, хотя технология создания коалиций несколько иная. Коалиции могут создаваться для лоббирования принятия тех или иных решений законодательными или исполнительными органами государственной власти, а также органами местного самоуправления.

Лоббирование — еще одна форма межсекторного взаимодействия, развивающаяся на основе своей самостоятельной технологии. Надо отметить, что в принятии органами государства или местного самоуправления могут быть заинтересованы как коммерческие, так и некоммерческие организации. Поэтому и в создании условий (в том числе и законодательных) для нормального лоббирования своих интересов заинтересованы как коммерческие, так и некоммерческие организации. В принципе, федеральное и региональное законодательство позволяет осуществлять лоббирование, хотя в большинстве случаев и не содержит самого этого термина (за исключением, Закона Краснодарского края 1995 г. «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края», в котором имеется глава «Лоббирование в правотворчестве края»). Имеются примеры успешного лоббирования законодательных актов как на федеральном, так и на региональном уровне.

нях, причем таких примеров насчитывается не один десяток.

В прессе часто ставят знак равенства между коррупцией и лоббизмом. Но на деле, как показывает и отечественный и зарубежный опыт, коррупция процветает там, где процесс принятия властных решений носит закрытый характер, а лоббисты вынуждены проникать во властные органы полулегально и действовать без какой-либо опоры на право. Именно легализация лоббизма, наделение лоббистов определенными правами, установление для них разумных ограничений и обязанностей должны сделать открытым процесс принятия властных решений и способствовать преодолению коррупции.

Что касается коммерческого сектора, то он так и не включился к концу 90-х годов XX столетия в полной мере в систематическое сотрудничество одновременно и с публично-властным и с некоммерческими секторами. Единственной формой межсекторного взаимодействия с участием и властных структур, и бизнеса, и одного из видов общественных объединений — профессиональных союзов, которая более или менее последовательно внедряется в России, являются трехсторонние комиссии. Они действуют на основе конвенций Международной Организации Труда. Между тем опыт зарубежных стран показывает, что форм трехсекторного взаимодействия может быть намного больше. В определенной степени к трехсторонним комиссиям примыкает и трудовой арбитраж, созданный в Москве в 2001 году. В этом арбитраже должны заседать представители работодателей и наемных работников, в качестве которых выступают профсоюзы. Арбитраж предназначен для рассмотрения трудовых споров в досудебном порядке. В истории нашей страны сходные органы уже существовали. В течение долгого времени действовали комиссии по трудовым спорам, которые были ликвидированы в начале 90-х годов XX века. Все споры по трудовым делам должны были пройти через комиссии по трудовым спорам прежде, чем поступить в суд.

До недавнего времени взаимодействие общественности с судебными органами развивалось в меньшей степени, чем взаимодействие общественности с законодательной и исполнительной ветвями государственной власти. После принятия Конституции

1993 года и вплоть до 2002 года об участии народа в формировании судебных органов можно было говорить с очень большой натяжкой. Судьи Конституционного, Верховного, Высшего Арбитражного судов назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ. Однако Совет Федерации не формируется непосредственно гражданами. Судьи других федеральных судов назначаются Президентом РФ. Хотя при назначении судей государственные органы субъектов РФ обсуждали кандидатуры и давали рекомендации, но это были лишь рекомендации, причем даваемые государственными органами, а не непосредственно гражданами. Лишь нормы, принятые в 2002 году в рамках продолжения судебной реформы, позволили представителям общественности включиться в процесс отбора кандидатов на должности судей, а также в процесс продвижения судей по службе и вынесения взысканий вплоть до отстранения от должности. В соответствии с упомянутыми законодательными актами одна треть членов квалификационных коллегий судей (и Высшей квалификационной коллегии, и квалификационных коллегий субъектов Российской Федерации) состоит из представителей общественности, кандидатуры которых выдвигаются некоммерческими организациями, а в состав коллегий они избираются соответствующими законодательными органами. В состав квалификационных коллегий судей от общественности могут выдвигаться граждане России не моложе 35 лет, имеющие юридическое образование, не занимающие государственных должностей и не являющиеся адвокатами. Это шаг в направлении большей открытости решения кадровых вопросов в судебных органах. Однако из-за незначительности опыта в области деятельности сформированных квалификационных коллегий судей в новом составе (с представителями общественности) пока рано делать какие-либо выводы.

В ходе осуществления правосудия участие представителей общественности также сравнительно малозаметно. В ряде случаев законодательство допускает рассмотрение и решение дела судьей единолично. Суд присяжных введен на протяжении 90-х годов XX века лишь в незначительном числе субъектов РФ, да и там он организован так, что скорее способен опорочить саму

идею суда присяжных, чем обеспечить реальное участие общественности в отправлении правосудия. С вступлением в силу нового Уголовно-процессуального кодекса РФ 1 июля 2002 г. расширится география судов присяжных (они вводятся повсеместно), однако в то же время увеличивается количество категорий дел, которые будут рассматриваться судьей единолично. Институт народных заседателей, хотя сам по себе и неплохой (за рубежом сходный с этим институтом институт шеффенов* вполне справляется с возложенными на него задачами), в настоящее время в России неработоспособен.

В то же время некоторые некоммерческие организации развивают сотрудничество с отдельными судебными органами в рамках различных пилотных проектов. Так, Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании», который на протяжении ряда лет лоббирует введение в России ювенальной юстиции, заключил договор о сотрудничестве с Черемушкинским районным судом города Москвы. В рамках указанного договора этот Фонд на протяжении нескольких лет обеспечивал деятельность в суде социального работника, помогавшего судье в делах несовершеннолетних.

Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» (ст. 11) устанавливает, что государственный служащий не вправе «использовать свое служебное положение в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных, объединений для пропаганды отношения к ним», при этом в государственных органах не могут образовываться структуры политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов.

* Слово "шеффены" происходит от немецкого слова "Schöffen" (множественное число) или "Schöffe" (единственное число), что и переводится на русский язык как "заседатели" или "заседатель". Суды в составе судьи и шеффенов (чаще всего двух, хотя иногда заседали и большее количество шеффенов, а иногда - только один) получили развитие и широкое распространение в средневековой Германии. Шеффенами были мелкие землевладельцы, составлявшие особое сословие. Выполнять обязанности заседателей в суде было одновременно и их право-привилегия и их обязанность.

Проблемы и перспективы

Таким образом, межсекторное взаимодействие в России развивается достаточно активно. Вместе с тем существуют определенные препятствия для более широкого и глубокого внедрения различных механизмов межсекторного взаимодействия в жизнь. В частности, этому мешают недостаточный профессионализм многих участников такого взаимодействия, информационный голод, затрудняющий обмен опытом между регионами, недостаточность правового обеспечения взаимодействия, определенная внутрисекторная закрытость неправительственных организаций.

Межсекторное взаимодействие зачастую ведется методом проб и ошибок без должной технологической проработки. В силу этого та или иная технология межсекторного взаимодействия не соблюдается (а иногда участники такого взаимодействия вообще не слышали о существовании социальных технологий в данной сфере).

Для решения указанных проблем необходимо развивать теоретическую и практическую деятельность по ряду направлений. Во-первых, надо углублять и расширять научные изыскания в сфере технологий межсекторного взаимодействия. В настоящее время системных фундаментальных научных исследований технологий межсекторного взаимодействия почти не проводится.

Правда, можно привести несколько очень важных примеров начала такой работы.

Например, в Институте сравнительной политологии РАН в 2001 году была создана лаборатория социального партнерства. Несмотря на столь недолгий срок работы данного сугубо научного подразделения, сотрудниками лаборатории подготовлены и опубликованы сборники, посвященные проблемам добровольчества, взаимодействия неправительственных организаций с органами власти, начинается работа по исследованию отдельных социальных технологий межсекторного взаимодействия. И, хотя процесс становления систематического и научного изучения темы межсекторного взаимодействия, подчас, сталкивается с непониманием, даже в научных кругах, необходимости существования подобной проблематики, прецедент весьма важен и вселяет

надежду на дальнейшее продвижение и расширение научно-ресурсного обеспечения социальных технологий межсекторного взаимодействия.

Хотя непосредственно социальными технологиями межсекторного взаимодействия, системным подходом к их изучению и обучению будущих специалистов на этой основе пока никто не занимается, определенные предпосылки для этого имеются, поскольку в последние годы возник и развивает работу в данном направлении ряд подразделений в российских научных и учебных заведениях.

Одним из старейших подразделений, разрабатывающих вопросы деятельности и развития неправительственных организаций, является сектор общественных организаций в институте государства и права РАН.

Некоторые усилия в исследовательской и учебной работе осуществляются и в ряде высших учебных заведений. Например, в Государственном университете — Высшей школе экономики (ГУ-ВШЭ) в рамках деятельности кафедры публичной политики сформирована одна из первых версий ознакомительного курса по социальному партнерству, к исследованиям третьего сектора привлекаются студенты. В Российской академии государственной службы (РАГС) в области названной тематики активно действует кафедра политологии и политического управления. В Государственном университете управления создана кафедра ЮНЕСКО «Менеджмент организаций неправительственного сектора». В МГУ, в рамках факультета государственного управления создан и читается курс по межсекторному взаимодействию.

Активность в обучении специалистов проявляют не только московские вузы. В ряде других городов, таких как Ростов-на-Дону (кафедра экономики и менеджмента Ростовского государственного университета), Саратов (Саратовский государственный технический университет, кафедра психологии и акмеологии) и ряде других, вузы также начинают формировать самостоятельные учебные и исследовательские программы либо включать проблематику межсекторного взаимодействия в качестве отдельных тем в уже существующие учебные программы и курсы.

В настоящее время даже начинает формироваться некое подобие сети государственных образовательных учреждений, вплотную занимающихся проблемами развития третьего сектора, включения его ресурсов в систему государственного и муниципального управления и другими аспектами межсекторного взаимодействия.

Между тем нельзя сказать, что распространением знаний по межсекторному взаимодействию и обучением технологиям такого взаимодействия до настоящего времени никто не занимался. Множество негосударственных некоммерческих организаций, созданных в последние годы в России, взяли на себя задачу обучения широкого круга неправительственных организаций и представителей органов власти и местного самоуправления (при их желании) разнообразным социальным технологиям и методам социального партнерства. Данную деятельность осуществляют как ныне широко распространенные в России ресурсные центры, так и отдельные организации, обладающие соответствующим набором разработок и обучающих технологий и составом высококвалифицированных специалистов. Однако пока это носит, скорее и как правило, характер деятельности неофициальной или полуофициальной, т.е. просветительской, не включенной в систему формального российского образования и не образующей систему неформального образования.

Во-вторых, требуется развивать деятельность по внедрению в практику разрабатываемых технологий и по расширению уже накопившегося практического опыта.

В-третьих, следует перейти к широкомасштабной образовательной деятельности по обучению технологиям межсекторного взаимодействия. При этом представляется важным сочетать подготовку молодых специалистов в данной области с переподготовкой и повышением квалификации уже работающих в сфере межсекторного взаимодействия, уделяя внимание представителям всех секторов и учитывая специфику каждого из секторов человеческой деятельности. Названные выше учебные образовательные учреждения вполне могут включить социальные технологии в качестве разноформатных учебных курсов.

В-четвертых, нужна консультационная деятельность по технологиям межсекторного взаимодействия, которая бы способствовала применению этих технологий на практике.

И, конечно же, невозможно в полной мере реализовать деятельность по перечисленным направлениям без достаточного информационного обеспечения, в том числе без выпуска соответствующей специальной литературы.

Раздел II.

СОЦИАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ МЕЖСЕКТОРНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ, АКТУАЛЬНЫЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Глава 3. ПРОЗРАЧНЫЙ БЮДЖЕТ

Определение

Технологией «прозрачного бюджета» следует именовать комплекс методически описанных действий, позволяющий специалистам, прежде всего, из негосударственных некоммерческих организаций, осуществлять общественное участие в бюджетном процессе, которое способствует повышению его эффективности и достижению лучшего социального эффекта.

История

В современном мире в последнее десятилетие XX века и начале XXI века четко проявилась тенденция открытости и прозрачности государственного управления, характерная для большинства государств, в том числе и для тех стран, где сравнительно недавно начались демократические преобразования. Прозрачность рассматривается как основное условие открытости решений властных структур, становления демократии.

Так как бюджет во всех странах — главный политический и финансовый инструмент государственной политики, такие тенденции проявляются, прежде всего, в бюджетной сфере.

Большинство экспертов считают, что современная практика многих стран в бюджетной сфере не отвечает требованию прозрачности, если имеют место монополия исполнительной власти на участие в бюджетном процессе, ограничены полномочия законодательной власти при обсуждении бюджета и внесении поправок, ограничена информация для оценки эффективности испол-

нения бюджета, а общественность принимает слабое участие в бюджетном процессе. Поэтому при продвижении бюджетных реформ во многих странах проблеме прозрачности и вовлечению общественности в обсуждение бюджетной политики уделяется особое внимание.

Отвечая на вопрос, кому и зачем нужен прозрачный бюджет, можно отметить следующее. Интерес к повышению прозрачности бюджета и бюджетного процесса имеют различные субъекты: международные финансовые институты, представители законодательной и исполнительной власти, население и, главным образом, его социально активная часть, объединяющаяся в некоммерческие организации (НКО) и представляющая в бюджетном процессе интересы определенных групп населения. При этом различные субъекты могут иметь разнонаправленные цели (макроэкономическая стабильность, обоснованность кредитов, выборный процесс, повышение инвестиционной привлекательности, уменьшение коррупции, контроль за расходованием бюджетных средств, получение средств из бюджета и т.д.).

С позиции населения и институтов гражданского общества прозрачность позволяет каждому члену общества видеть, на какие цели и насколько эффективно расходуются налоги, которые он платит, что способствует повышению собираемости налогов, составляющих основу доходной части бюджета. Прозрачность позволяет реализовать право общественности на информацию о бюджете и учесть ее точку зрения в конечных решениях по бюджету (приоритеты, распределение ресурсов и т.д.). Прозрачность повышает доверие экономических субъектов, населения и институтов гражданского общества к власти, поскольку в этом случае они лучше понимают ее политику, больше доверяют ей, что создает предпосылки для общественного согласия. Прозрачность и общественное участие содействуют повышению эффективности расходования бюджетных средств и социальной политики, формированию системы профильного взаимодействия государства и НКО.

С позиции власти и финансовых институтов прозрачность — предпосылка макроэкономической и финансовой стабильности в

стране и регионе, т.к. быстрее могут быть сделаны необходимые изменения для предотвращения кризиса. Прозрачность делает политику национального и регионального правительства более открытой для мирового сообщества, что повышает инвестиционную привлекательность страны и ее регионов и способствует росту инвестиций в экономику. Прозрачность повышает 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. Прозрачность создает предпосылки для контроля за целевым и рациональным расходованием средств бюджета и поэтому является одним из инструментов борьбы с коррупцией, поскольку сужается поле возможностей для коррупционных сделок и соглашений.

Можно выделить три основных типа субъектов, иницирующих для реализации собственных целей повышение прозрачности бюджетного процесса и имеющих определенный опыт в этой области:

- международные финансовые институты;
- национальные и региональные правительства;
- институты гражданского общества.

Внимание международных финансовых институтов к прозрачности финансовых процессов возросло в связи с глобализацией, усилившей взаимозависимость национальных экономик, а азиатский кризис наглядно показал, что если бы имел место широкий доступ к информации о состоянии финансовых рынков этих стран и финансовой политики, то это позволило бы вовремя включить соответствующие регулирующие механизмы, смягчающие кризис и его последствия. Как следствие, был сделан первый шаг на пути формализации требований прозрачности: 16 апреля 1998 года Международный Валютный Фонд (МВФ) опубликовал “Кодекс надлежащей практики применительно к прозрачности в налогово-бюджетной сфере” (далее “Кодекс прозрачности МВФ”) и обратился к государствам — членам МВФ с призывом провести его в жизнь. Принципы и практика, изложенные в Кодексе, выработаны на основе опыта налогово-бюджетного управления в госу-

дарствах-членах. Кодекс прозрачности МВФ носит рекомендательный характер, ограничен рамками финансовой политики, адресован, прежде всего, правительствам государств-членов МВФ.

Национальные и региональные правительства в большей или меньшей степени решают проблемы прозрачности бюджетного процесса, хотя правовые основы существенно различаются. Лидерами в этой области, первыми принявшими соответствующие законодательные акты, являются Австралия (Закон о финансовом администрировании и аудите, 1985) и Новая Зеландия (Закон об общественных финансах, 1989). В США первоначально закон, продвигающий идею прозрачности бюджета и бюджетного процесса, был принят на федеральном уровне — Закон о работе и результатах правительства (1993 г.), а затем на уровне штатов: Закон о подотчетности правительства (штат Флорида 1994 г.), Закон об основных достижениях (штат Техас, 1995 г.), Закон штата Орегон о раскрытии результатов (1997 г.). В Канаде — наоборот — первоначально на региональном уровне: провинция Альберта (Закон об подотчетности правительства, 1995 г.); провинция Квебек (Закон об общественном контроле, 2000 г.); Британская Колумбия (Закон об общественной прозрачности и подотчетности, 2000 г.), а затем на федеральном (Закон о бюджетной прозрачности и подотчетности, 2001). Проблемы повышения прозрачности решаются и при реформировании бюджетной системы (пример реформы финансовой системы в Санкт-Петербурге), а также при повышении открытости социально-экономической политики, когда социальные цели провозглашаются главными целями развития страны (её территориальной единицы). В качестве примера можно привести Республику Карелия. Повышение прозрачности здесь осуществляется, в том числе и путем лучшей информированности населения о бюджетном процессе и бюджете (цели бюджетной политики, направления бюджетных расходов, социальные программы, финансирование из бюджета и т.д.).

Повышение прозрачности бюджетного процесса может быть инициировано не только финансовыми институтами или властью, но и извне бюджетной системы — институтами гражданского общества. Так в Южной Африке, где в бюджетном процессе

участие законодательной власти и общественности незначительно, Институт в поддержку демократии Южной Африки и Международный бюджетный проект Центра бюджетных и политических приоритетов, расположенного в Вашингтоне, предложили более широкий подход к проблеме прозрачности, объединив проблемы прозрачности бюджета и активности общественного участия¹. В мировой практике именно такой подход получает все большее развитие.

Программа ИДАСА (Idasa, Institute of Democracy for South Africa) является одной из составляющих набирающего силу направления деятельности организаций гражданского общества, занимающихся бюджетом. Прикладная работа над бюджетом началась в 1990-е годы и ее значение особенно выросло в последние годы. На первом международном совещании ИБП (IBP – International Budget Project) в 1997 году присутствовало 50 чел., представляющих бюджетные организации 14 стран. К третьей конференции ИБП в 2000 году насчитывалось уже 100 участников из 25 стран. Большинство первоначальных групп за это время значительно расширили свою деятельность, и в то же время такие страны как Бразилия, Кения, Хорватия, Уганда, Индия, Перу и Индонезия продемонстрировали немало многообещающих начинаний.

Развитие независимых бюджетных институтов продолжается и, в известной степени, вносит существенные перемены в международную государственную (public) финансовую практику. Практика государственного управления расходованием средств приветствует и поддерживает расширение возможности независимого наблюдения со стороны гражданского общества и законодательной власти.

Независимая прикладная бюджетная работа также встречает все большую поддержку в связи с возрастающим в мире пониманием необходимости взаимодействия государства и неправительственных участников процесса.

¹ См. подробнее: *Applied Budget Work. Ed. by I. Shapiro, Center on Budget and Policy Priorities - Wash., 2002.*

Вскоре после своего основания ИБП выбрала направлением своего первого крупного исследования (совместно с ИДАСА) прозрачность бюджета и общественное участие. Прозрачность как наличие своевременной, точной, доступной и полезной информации по бюджету, что позволило бы гражданам понимать процессы принятия решений по бюджету; бюджетное участие как возможность того, чтобы взгляды граждан на бюджет были услышаны и приняты во внимание соответствующими правительственными учреждениями.

Очевидная причина такого повышенного внимания состоит в том, что именно доступ к информации обычно становится главной проблемой в работе прикладных бюджетных групп. Такая информация — главное условие возможности обсуждения и анализа бюджета.

В рамках проводимого исследования была разработана методика для определения уровня прозрачности бюджета и фискальной прозрачности в ЮАР. Исследование было разработано ИБП совместно с ИДАСА, причем ИДАСА координировал процесс интервьюирования. Данная методика учитывает современную работу по определению прозрачности, проводимую такими организациями как Европейский Союз и Организация экономического сотрудничества и развития, а также Кодекс прозрачности МВФ.

Кодекс прозрачности МВФ уделяет основное внимание вопросам прозрачности на уровне макроэкономики и предполагает:

- четкое разделение ролей и ответственности в правительстве;
- максимальный доступ граждан к информации;
- открытое освещение хода подготовки и исполнения бюджета;
- независимую проверку достоверности бюджетной информации.

Методика ИБП/ИДАСА в некоторых отношениях отличается от Кодекса МВФ. Главное отличие состоит в том, что большее внимание уделяется кроме всего названного общественному участию в формировании бюджета.

Методика концентрируется на практических вопросах и устанавливает стандарты и критерии для оценки показателей. В ней делается особый упор на прозрачность бюджета.

Кроме того, методика ИБП/ИДАСА:

- рассматривает неофициальные правила, регулирующие доступ к информации отдельно от нормативных актов, официально устанавливающих уровень прозрачности;
- уделяет большее внимание практическому уровню работы;
- уделяет большее внимание местным налогам;
- разделяет юридические акты и реальную практику прозрачности.

Проведенный опрос включает пять основных областей, в которых проявляется прозрачность и общественное участие в разработке бюджета.

Шкала оценки прозрачности и общественного участия в Африке измеряет прозрачность, оценивая совокупность аспектов бюджета (доступность информации, четкость функций, формальные и неформальные системы) и потенциала бюджета (юридическая база, общепринятая практика, интервенции в бюджет) на всех стадиях бюджетного процесса.

Опросник включает все стадии бюджетного процесса, оценивая все те же критерии:

- ясность функций;
- наличие информации;
- бюджетные системы и их возможности.

Шкала изучения прозрачности применялась в Латинской Америке: Аргентине, Бразилии, Мексике и Перу. Исследование проводилось под управлением Центра экономического образования и исследований (Center for Research and Training in Economics, CIDE) и финансировалось фондом Форда. Как и в случае с Африкой, упор был сделан на федеральный уровень. Опрос проводится с помощью электронной почты, а не через личные интервью.

Как и в шкале, применяемой в Африке, анализ проводится по всем стадиям бюджетного процесса. Оцениваются три основных фактора: юридическая база прозрачности, доступ к своевременной, полезной и точной информации и процесс принятия решений с учетом общественного участия.

Состав опрашиваемых такой же, что и в случае исследования в Африке — представители СМИ, научных кругов, некоммерчес-

ких организаций, члены Конгресса, аппарата Генерального Аудитора и статистических учреждений, но без участия представителей исполнительной власти.

В настоящее время проект исследования и методики для каждой из стран Латинской Америки дорабатываются. Само исследование состоялось в июле-августе 2002 года, а его результаты были представлены в сентябре того же года. Продолжают разрабатываться планы дальнейшего развития этой работы как в названных странах, так и по всему миру.

Уже к концу 2001 года в рамках Международного бюджетного проекта было завершено десять исследований по прозрачности и два крупных исследования на основе материалов нескольких стран.

Из международного опыта по проблемам прозрачности следует выделить также инициативы по составлению бюджетов в интересах бедняков (содействие решению проблем бедности), в частности:

- общественная ревизия в Индии на местном уровне с целью повышения степени подотчетности в финансовой области;
- составление бюджета с участием населения в Бразилии (г. Порту-Алегри);
- составление бюджета с участием населения на национальном уровне (Бангладеш);
- разработка альтернативного бюджета в Канаде;
- составление бюджета с учетом гендерных проблем (опыт Австралии).

Когда СПб Центр “Стратегия” в 1998 году начал проектную деятельность в области прозрачности бюджетного процесса, само понятие “прозрачный бюджет” было новым и непривычным как для представителей власти, так и для общественности. Потребовалась большая работа по продвижению идеи прозрачности среди некоммерческих организаций (НКО), представителей властных структур и органов МСУ. В настоящее время работы по оценке и анализу прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе проведены в регионах на уровне субъекта федерации (Новосибирская, Самарская, Сахалинская, Псковская области и

Санкт-Петербург) и муниципального образования (города Мурманск, Петрозаводск и Великие Луки). В этом направлении ведутся работы в Южном региональном ресурсном центре (Краснодар), Ярославской, Ростовской областях и ряде других регионов России. Главные проблемы организации таких работ – методические основы, включая методический инструментарий.

Сущность

Суть прозрачности бюджета и бюджетного процесса определяется не только доступностью информации для общественности. Прозрачность является необходимым условием общественного участия, но не достаточным. Прозрачность бюджета, будучи инструментом развития демократии, в свою очередь зависит от ее зрелости, т.е. готовности и способности населения и институтов гражданского общества осуществлять общественный контроль прозрачности бюджетного процесса и участвовать в принятии решений по вопросам бюджетной политики, отстаивая интересы территориального сообщества.

При таком подходе эффективная бюджетная работа должна опираться на комплекс методически описанных действий, позволяющих специалистам (прежде всего из третьего сектора) осуществлять общественное участие в бюджетном процессе, которое способствует повышению эффективности бюджетного процесса и достижению лучшего социального эффекта.

Разработанная и апробированная именно для этих целей Центром “Стратегия” социальная технология “Прозрачный бюджет” как комплексная технология включает в себя основные и обеспечивающие технологии¹:

Основные:

- технологии оценки и анализа прозрачности бюджета и бюджетного процесса;

¹ 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 г., СПб.

- технологии прикладного бюджетного анализа;
- технологии общественного участия на различных этапах бюджетного процесса.

Обеспечивающие:

- технологии внесения законодательных инициатив, расширяющих возможность общественного участия в бюджетном процессе;
- образовательные технологии;
- информационные технологии.

Такое разделение обусловлено следующими обстоятельствами: чтобы реализовалось общественное участие, общественность должна обладать знаниями по конкретным 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.

Что касается обеспечивающих технологий, то они создают условия для эффективного продвижения данной социальной технологии путем повышения квалификации и профессионализма представителей власти и НКО в области прозрачного бюджета и межсекторного взаимодействия, расширения законодательного и информационного поля общественного участия в бюджетном процессе.

Далее рассмотрим подробнее содержание и методический инструментарий каждой из указанных технологий.

1. Технологии оценки и анализа прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе.

Анализируя субъективное восприятие проблемы прозрачности, было выявлено, что доля тех, кто “знает как” это сделать, составляет менее 1%, а доля тех, кто “может”, если будет методический инструментарий – 95%*. Поэтому разработка методичес-

* Данные получены по результатам опроса участников семинаров, проводимых Центром “Стратегия” в рамках программы «Прозрачный бюджет».

кого инструментария является центральным звеном в работе по оценке и анализу прозрачности.

Для того чтобы провести анализ какого-либо процесса или явления, необходимо его измерить, т.е. оценить количественно или качественно. Бесспорно, что в измерении, оценке прозрачности могут использоваться различные методические подходы, что реально и имеет место (проекты, реализованные в Перми, Пензе и др.). Однако для измерения и оценки прозрачности с учетом имеющегося зарубежного опыта, сложности и многоаспектности объекта измерения, отсутствия измерителей, основанных на статистике или первичном учете, целесообразно использовать метод экспертных оценок. В этом случае методический инструментарий для оценки прозрачности включает опросник – анкету для опроса экспертов и методические рекомендации по организации опроса по оценке прозрачности и общественного участия¹.

Как уже отмечалось выше, первым опытом международного масштаба по определению стандартов (минимальных требований), применяемых к любой международной системе стал Кодекс МВФ, а также шкала оценки прозрачности и общественного участия (опросник), в основе которой – материалы МВФ, доработанные и расширенные за счет учета факторов общественного участия, разработанные и опробованные в Южной Африке. Хотя международный опыт и стандарты прозрачности в бюджетной сфере представляют несомненный интерес для России, однако первая попытка “запустить” данный опросник показала, что для практического использования необходима адаптация международных стандартов.

Потребность адаптации шкалы оценки прозрачности к российским условиям обусловлена следующими обстоятельствами:

- в России шкала оценки прозрачности бюджетного процесса разрабатывалась для субъектов Российской Фе-

¹ Замятина М.Ф., Бескровная В.А., Виноградова Т.И., Торхов Д.О. Оценка прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе Аналитический доклад СПб Центр “Стратегия” 2001.

дерации и муниципальных образований, в то время как Кодекс МВФ и опросники, используемые в Южной Африке и Латинской Америке, ориентированы на соответствующие национальные бюджеты;

- для России характерна специфика налогово-бюджетной системы, в том числе бюджетной терминологии, конституционных и правовых условий, которая делает невозможной прямое заимствование международного опыта;
- бюджетные процессы в муниципальных образованиях и субъектах федерации также различаются по нормативно-правовой базе, что сделало необходимым соответствующие корректировки.

Адаптированная к российским условиям шкала оценки прозрачности в виде анкеты (опросника) была разработана коллективом, в состав которого вошли эксперты Центра “Стратегия”, а также региональные координаторы и эксперты, осуществляющие работы по оценке и анализу прозрачности.

Анкета для опроса экспертов по оценке прозрачности бюджетного процесса и общественного участия в муниципальном образовании включает 58 вопросов, в субъекте федерации — 55, которые объединены в следующие пять разделов.

1. Юридические аспекты прозрачности.
2. Ответственность при расходовании средств.
3. Бюджетная информация и бюджетная документация.
4. Анализ исполнения бюджета.
5. Участие общественности в бюджетном процессе.

Эксперт оценивает прозрачность отдельно по каждому разделу.

Так, например, при оценке прозрачности бюджетного процесса в субъекте РФ по первому разделу — *“Юридические аспекты прозрачности”* — эксперт дает оценку прозрачности по разделу, отвечая на следующие вопросы:

- закреплены ли законодательно требования прозрачности к бюджетному процессу и реализуются ли на практике требования к бюджетной отчетности и прозрачности;
- существует ли закон о бюджетном процессе, формирующий нормы и правила составления бюджета; насколько

ясно определены в бюджетном процессе функции исполнительной и законодательной властей; четко ли определяются права и ответственность участников бюджетного процесса по всем его этапам; существует ли перечень сфер деятельности, для развития которых администрация может использовать бюджетные средства или бюджетные гарантии; каковы нормативно-правовые основы контроля за исполнением бюджета;

- насколько ясны налоговые полномочия и ответственность органов власти данного субъекта РФ; существует ли законодательная основа регионального налогообложения (в рамках компетенции органов власти субъектов РФ); насколько стабильны положения и процедуры налогообложения на территории субъекта РФ; существует ли значительное расхождение между требованиями правовых актов и фактическим налогообложением; насколько ясны для налогоплательщиков положения и процедуры налогообложения; какое количество подзаконных актов регулирует налогообложение на территории субъекта РФ;
- имеет ли место централизация субъектом РФ полномочий и ресурсов в рамках действующего законодательства.

По второму разделу — *“Ответственность при расходовании средств на уровне субъекта РФ”* — эксперт оценивает прозрачность, определяя собственную позицию по следующим вопросам:

- каков механизм распределения прав и ответственности по расходным полномочиям между органами власти РФ и субъекта РФ;
- насколько ясна практическая ответственность за расходование средств на уровне субъекта РФ;
- четко ли определены конкретные статьи и виды расходов, осуществляемых исключительно из бюджета субъекта РФ;
- происходит ли сокрытие бюджетной информации (о дополнительных доходах и возможном снижении расходов).

Третий раздел — “*Бюджетная информация и бюджетная документация*” - включает следующие вопросы, отвечая на которые эксперт дает общую оценку прозрачности по разделу:

- полнота бюджетной информации и параметры, предусмотренные в описании бюджетной политики субъекта РФ;
- полнота и доступность для депутатов информации по экономическим прогнозам, лежащим в основе бюджетной политики и наличие независимых экспертных оценок бюджетной информации;
- насколько реалистичны среднесрочные экономические прогнозы; как часто публикуются среднесрочные прогнозы и как часто обновляются среднесрочные параметры социально-экономических прогнозов;
- доступна ли информация о методической базе формирования проекта бюджета; содержит ли проект бюджета информацию по финансовым рискам и экономической динамике РФ; на каких документах основывается составление проекта бюджета; какие классификации представлены в бюджетной документации;
- насколько широко отражена внебюджетная деятельность исполнительного органа власти в бюджетной документации; насколько подконтрольны законодательной власти механизмы координации и управления бюджетной и внебюджетной деятельностью; насколько внебюджетные средства консолидированы в бюджете;
- какова полнота текущей отчетности об исполнении бюджета для законодательной власти; доступна ли для депутатов информация о состоянии счетов (например, объем наличности или прирост задолженности) и их использовании по бюджету и счетам органа власти субъекта РФ;
- описаны ли в бюджетной документации ожидаемые результаты и механизм контроля их достижения по программам и мероприятиям, финансируемым из бюджета; определяются ли по конкурсу исполнители отдельных мероприятий и получатели средств по региональным программам.

По четвертому разделу — “*Анализ исполнения бюджета*”

— предполагается, что мнение эксперта о прозрачности данного раздела формируется в результате ответов на вопросы:

- осуществляется ли переход на казначейскую систему исполнения бюджета субъекта РФ;
- существуют ли независимые организации, способные заниматься аудитом бюджета, привлекаются ли они к аудиту бюджета и каков эффект от рекомендаций и результатов проверки; является ли служба статистики независимой от исполнительной власти субъекта РФ;
- существует ли система заблаговременного предупреждения от перерасхода бюджетных средств (в целом и по отдельным статьям); существуют ли процедуры и правила, регулирующие расходование средств из резервного фонда и фонда чрезвычайных расходов, и отчетность по расходованию этих средств;
- каков механизм размещения регионального заказа, существует ли Положение о региональном заказе и в каком объеме проходит выполнение условий конкурса.

И, наконец, пятый раздел — *“Участие общественности в бюджетном процессе”* — оценку прозрачности эксперт дает, оценивая следующие составляющие:

- закреплены ли в нормативно-правовых актах данного уровня власти требования доступности бюджетной информации для общественности и требования по обеспечению условий для общественного участия;
- существует ли потребность общественности и СМИ в информации о бюджете и бюджетном процессе и какова практическая доступность и полнота бюджетной информации для общественности; существует ли практика независимого анализа бюджета и бюджетного процесса;
- участвует ли общественность в бюджетном процессе и имеются ли результаты такого участия.

Анкета экспертного опроса для муниципальных образований содержит аналогичный перечень вопросов за исключением двух, относящихся только к уровню субъекта РФ (насколько внебюджетные средства консолидированы в бюджете; является ли служ-

ба статистики фактически независимой от исполнительной власти субъекта РФ), и пяти дополнительных: три по разделу “Юридические аспекты прозрачности” (в каком состоянии находится бюджетный процесс с точки зрения соблюдения процедуры и сроков, установленных в текущей правовой базе для бюджетного процесса муниципального образования; соответствует ли законодательство субъекта РФ требованиям федерального законодательства в части муниципального бюджета; закреплены ли взаимоотношения с органами исполнительной власти субъекта РФ по вопросам согласования расчетов проекта местного бюджета) и два вопроса по разделу “Ответственность при расходовании средств на уровне муниципального образования” (заинтересованы ли местные органы власти в увеличении собственных доходов местных бюджетов и сокращении непроизводительных расходов; есть ли дополнительные ограничения по расходованию средств муниципального образования в законодательстве субъекта РФ).

В обеих анкетах соблюдается общий принцип: оценка прозрачности осуществляется с помощью закрытых вопросов, ответы дифференцируются по степени прозрачности от минимума до максимума с последующим комментарием эксперта, в котором он обосновывает свою позицию по выбранному варианту ответа. По каждому разделу эксперт должен дать общую качественную оценку прозрачности в терминах “слабая”, “умеренная”, “высокая”.

Одна из главных задач работы по оценке прозрачности бюджетного процесса и общественного участия - обеспечить единый методический подход при подготовке и организации экспертного опроса с целью получения сопоставимых оценок на межрегиональном и межмуниципальном уровнях. Методическая регламентация работ по оценке прозрачности бюджетного процесса и общественного участия создает предпосылки для проведения оценки на единых принципах.

Для этого необходимы методические рекомендации, определяющие единые принципы:

- отбора экспертов-респондентов;
- организации и технологии проведения экспертного опроса;
- обработки их результатов.

Экспертный опрос целесообразно проводить в форме развернутого интервью с экспертами-респондентами с использованием диктофонов, что позволяет расширить возможности для учета комментариев экспертов.

В группу респондентов эксперты могут быть отобраны по следующей квоте, определяющей равное представительство:

- депутаты законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ или муниципального образования;
- сотрудники органов исполнительной власти;
- представители НКО, СМИ, независимые эксперты.

При выборе экспертов важно найти специалистов, нейтрально относящихся к действующей власти, с тем, чтобы минимизировать их личностные и идеологические антипатии/симпатии.

Экспертов-респондентов следует выбирать с учетом следующих критериев:

- компетентность в области бюджетного процесса и общественного участия, в том числе и по формальному признаку (профессиональный и должностной статус);
- знание специфических особенностей и практики бюджетного процесса в данном МО или субъекте РФ;
- авторитетность во властных структурах и среди НКО;
- согласие и готовность принять участие в пилотажном экспертном опросе.

Таким образом, в качестве экспертов-респондентов выбираются лица, которые в силу своего должностного или социального статуса, прошлой и/или настоящей деятельности обладают глубокими знаниями в области законодательных основ и практики бюджетного процесса, а также общественного участия. Так например, общий состав экспертов-респондентов, участвующих в программе “Прозрачный бюджет” СПб Центра “Стратегия” по сфере деятельности представлен на Диаграмме 1.

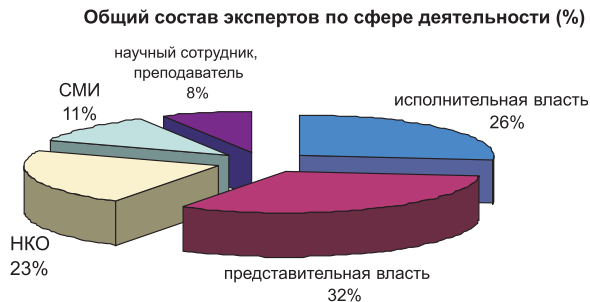


Диаграмма 1. Профессиональный состав экспертов-респондентов

По составу экспертов, их опыту работы в бюджетной сфере, оценке компетентности экспертов-респондентов экспертами-рекомендателями, а также самооценке компетентности экспертов-респондентов можно сделать вывод о квалификации экспертов, что является одним из свидетельств достоверности полученных оценок прозрачности бюджетного процесса и общественного участия.

Как отмечалось выше, оценки эксперты дают в терминах “высокая”, “умеренная”, “слабая”. Однако в соответствии со своей квалификацией, статусом, знанием реальной ситуации в регионе и собственным восприятием прозрачности, эксперты могут вкладывать различный смысл в оценку “умеренная”, “высокая”, “слабая”. Кроме того, может иметь место ситуация, при которой эксперты, отвечая на вопросы, оценивают прозрачность выше/ниже, чем тогда, когда определяют свою позицию, выраженную в общей оценке прозрачности по разделу.

Поэтому целесообразно на основе полученных качественных оценок прозрачности рассчитать количественные оценки прозрачности двумя способами:

- общая количественная оценка прозрачности по разделу на основе обобщенной оценки эксперта (“высокая”, “умеренная”, “слабая”),
- общая средняя арифметическая оценка прозрачности по разделу, рассчитанная на основе ответов экспертов по каждому вопросу данного раздела.

Полученные количественные оценки прозрачности при всей условности используемого подхода, во-первых, позволяют дифференцировать оценки; во-вторых, дают возможность сопоставить общую оценку прозрачности по разделам с ответами экспертов на вопросы, оценивающими отдельные характеристики прозрачности данного раздела (общая средняя арифметическая оценка); в-третьих, расширяют базу для сравнительной оценки и анализа прозрачности бюджетного процесса и общественного участия.

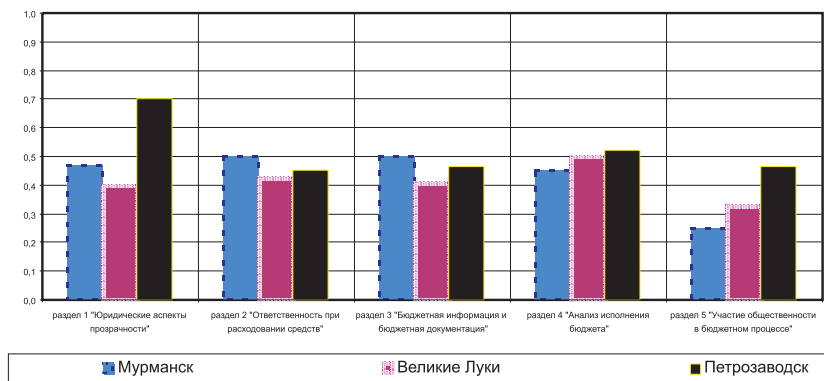


Диаграмма 2. Оценки прозрачности бюджетного процесса и общественного участия

В этом случае оценки прозрачности в количественном выражении для муниципальных образований и субъектов РФ могут быть представлены в табличной или графической форме. На Диаграмме 2 для примера приведены результаты оценки прозрачности по муниципальным образованиям – участникам проекта, в которых Центр “Стратегия” реализовывал социальную технологию “Прозрачный бюджет”.

Следующий важный этап – анализ прозрачности бюджетного процесса и общественного участия в регионах, реализующих данную социальную технологию. Информационной базой анализа являются результаты оценки прозрачности бюджетного процесса и общественного участия, полученные на основе экспертных опросов.

Анкета (опросник) в ходе экспертного опроса рассматривается не только как инструмент оценки, но и как средство определения основных направлений повышения прозрачности бюджетного процесса, инструмент повышения компетентности в данной области НКО и депутатов.

При проведении анализа выделяют следующие аналитические блоки:

1. Анализ состояния бюджетного процесса и общественного участия с точки зрения прозрачности.
2. Анализ динамики этого процесса.

Основа анализа — содержательная интерпретация оценок прозрачности, полученных в ходе экспертных опросов.

Содержательный анализ результатов повторного опроса по отношению к результатам предшествующего позволит выявить изменения законодательства, практики бюджетной работы с точки зрения общественного участия.

В ходе анализа прозрачности необходимо использовать наиболее интересные публикации в СМИ по проблемам прозрачности бюджетного процесса и общественного участия.

Зонами особого внимания экспертов, выполняющих в регионах анализ прозрачности и общественного участия, должны быть следующие:

- области максимальной и минимальной прозрачности;
- “болевы точки” с учетом региональной специфики;
- главные факторы, влияющие на прозрачность, и их взаимосвязь;
- условия и возможности общественного участия в бюджетном процессе и их динамика.

Анализ прозрачности бюджетного процесса и общественного участия так же, как и оценка, проводится в регионах-участниках проекта по пяти направлениям:

1. юридические аспекты прозрачности;
2. ответственность при расходовании средств;
3. бюджетная информация и бюджетная документация;
4. анализ исполнения бюджета;
5. участие общественности в бюджетном процессе. По-

скольку стартовые условия в регионах существенно различаются, спектр “болевых точек” с учетом региональной специфики может быть достаточно широким, существенные отличия могут иметь место и в динамике изменения уровня прозрачности.

В числе главных факторов, оказавших в России влияние на прозрачность бюджетного процесса и общественное участие, можно выделить следующие:

- активная популяризация на федеральном уровне идеи прозрачности действий власти и общественного участия как условий открытости управленческих решений, принимаемых во властных структурах, как средство борьбы с коррупцией;
- введение в действие Бюджетного кодекса РФ (БК РФ) с 1 января 2000г., согласно которому бюджетные правоотношения на территории РФ регулируются федеральными законами (Федеральный закон от 9 июля 1999г. №159-ФЗ “О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации”). Следствием этого стало приведение законодательства о бюджетном устройстве в субъектах РФ и нормативных актов муниципальных образований в соответствие с правовыми нормами Бюджетного кодекса РФ;
- изменения федерального законодательства в налогово-бюджетной сфере, создававшие более жесткие условия функционирования финансовой системы, особенно в регионах-донорах;
- четкое выстраивание “вертикали власти”, централизация полномочий ресурсов, соответственно, на федеральном и региональном уровне (субъекты РФ) способствует прозрачности бюджетного процесса, но существенно сокращает собственную финансовую базу, особенно на уровне муниципальных образований;
- на региональном уровне значительное влияние на прозрачность бюджетного процесса и ее динамику оказывает реформирование системы региональных финансов;
- сам факт реализации социальной технологии “Про-

зрачный бюджет” в регионах также можно рассматривать как фактор, оказывающий позитивное влияние на прозрачность и общественное участие в бюджетном процессе;

- постепенно меняется менталитет представителей органов власти и исполнительной и законодательной, полнее осознаются сущность и актуальность проблемы прозрачности и общественного участия;
- медленно, но расширяется круг НКО, реально участвующих в бюджетном процессе;
- на общественных слушаниях, круглых столах, семинарах постепенно вырабатывается “общий язык” и подходы к совместному решению проблем, финансируемых из бюджета, особенно в области социальной политики;
- представители властных структур, выступающие в программе как эксперты или аналитики, становятся “проводниками” идей прозрачности.

В целом, опыт центра “Стратегия” по анализу прозрачности и общественному участию в бюджетном процессе позволяет выделить “болевые точки”, которые в большей или меньшей степени характерны для всех или большинства российских регионов:

- несовершенный механизм распределения прав и ответственности по расходным полномочиям между федеральным уровнем и субъектом РФ, между субъектом РФ и муниципальными образованиями;
- неэффективная практика расходования бюджетных средств на основе конкурсных процедур, при этом наличие Положения о региональном (городском, муниципальном) заказе — безусловно положительный факт, однако непосредственная организация конкурсных процедур является зоной минимальной прозрачности;
- недостаточно в законодательных актах закреплены права общественности на получение бюджетной информации и участие в бюджетном процессе, в том числе в форме общественных слушаний по бюджету;
- недостаточна доступность и полнота бюджетной информации для независимых экспертов и общественности,

особенно в части методической базы формирования бюджета и целевых программ;

- законодательно не закреплен перечень видов деятельности, финансируемых из бюджета, что приводит к нецелевому использованию бюджетных средств;
- независимый аудит бюджета как зона минимальной прозрачности. В отношении наличия организаций, способных проводить независимый аудит бюджета, ситуация в регионах различная, но с позиции практики такого аудита — схожа: регулярная практика отсутствует, имеют место только отдельные факты;
- недостаточная активность и мотивация участия НКО в бюджетном процессе.

Однако, несмотря на наличие “болевых точек”, уже сейчас можно сделать вывод, что в прозрачности бюджетного процесса и общественном участии медленно, но происходят изменения к лучшему во многих российских регионах, хотя и в разной степени. Наметились некоторые позитивные тенденции, “отдачу” от которых можно ожидать в будущем. Это не значит, что большинство проблем в области оценки и анализа прозрачности бюджетного процесса в России решены, предстоит еще долгая работа в данном направлении¹.

2. Технологии прикладного бюджетного анализа

Назначение бюджетного анализа — содействовать изменению бюджетной политики на данной территории с целью улучшения условий жизнедеятельности населения. Он необходим для того, чтобы:

- систематизировать знания представителей некоммерческих организаций о бюджетной системе и бюджетном процессе;
- создать условия для межсекторного взаимодействия;
- оценить воздействие бюджета на социально-экономи-

¹ Результаты анализа прозрачности бюджетного процесса и общественного участия по ряду регионов приведены в аналитическом докладе центра “Стратегия” www.transparentbudget.ru/rus/transparency.htm

ческое развитие территории;

- выявить возможные резервы повышения эффективности расходования бюджетных средств и формирования доходной части бюджета.

Цель бюджетного анализа — способствовать выбору лучших вариантов решений в органах власти (дать рекомендации) на основе исследования сущности, закономерностей, тенденций в конкретной предметной области (социальная политика, молодежная политика, межбюджетные отношения, налоговые доходы бюджета и т. д.).

Основными принципами бюджетного анализа являются:

- системность
- независимость
- реалистичность
- практическая направленность
- востребованность результатов
- объективность
- достоверность и обоснованность
- методическая обеспеченность
- представление результатов анализа в доступной для восприятия форме.

Объектами бюджетного анализа могут быть:

1) Собственно бюджет как форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государственного управления и местного самоуправления, включая:

- бюджет как финансовый инструмент развития территории (экономического и социального);
- бюджет как политический инструмент (бюджет и выборы);
- бюджет территории как подсистема консолидированного бюджета — свод бюджетов всех уровней бюджетной системы на данной территории.

2) Бюджетный процесс как регламентируемая нормами права деятельность органов власти по составлению и рассмотрению проекта бюджета, утверждению, исполнению, контролю за исполнением проекта бюджета.

Прозрачность бюджетного процесса:

- юридические аспекты прозрачности;
- ответственность при расходовании бюджетных средств;
- бюджетная информация и бюджетная документация;
- анализ исполнения бюджета;
- условия для общественного участия.

Необходимо отметить следующие этапы бюджетного процесса:

- составление проекта бюджета;
- утверждение проекта (рассмотрение, согласование...);
- исполнение бюджета, утверждение отчета об исполнении бюджета.

3) Бюджетная проблема, связанная с составлением бюджета и обусловленная разрывом фактических потребностей населения и ресурсообеспеченностью (“бюджетные возможности”), например, проблема обеспеченности населения бесплатными лекарствами.

Общий анализ включает в себя анализ нормативной базы бюджетного процесса с учетом действующих положений (с позиции обеспечения полноты и прозрачности) и их соответствия Бюджетному кодексу РФ; анализ соблюдения установленной процедуры рассмотрения и утверждения бюджета за последние 3-5 лет; собственно общий анализ бюджета (основные направления налоговой и бюджетной политики, структура доходной и расходной частей бюджета, контроль за исполнением бюджета, социальная направленность бюджета, оценка бюджета с позиции решения приоритетных проблем и действий органов власти по их разрешению, а также соблюдения принципов бюджетной системы; форма представления бюджета) и экспертную оценку прозрачности бюджета (развитость институтов гражданского общества, заинтересованных в прозрачности бюджета; участие общественности в формировании приоритетов бюджетной политики; участие НКО в рассмотрении проекта бюджета и освещение бюджетных вопросов в средствах массовой информации). Разработанные центром “Стратегия” методические рекомендации могут использоваться в качестве единого методического инструментария при проведении общего бюджетного анализа для обеспечения возможности срав-

нительных сопоставлений и оценки изменений, происходящих в бюджетном процессе городов и областей¹.

Анализ, в котором объектом выступает конкретная бюджетная проблема важная для НКО, имеет особое значение для развития прозрачности и подотчетности в бюджетном процессе и выделяется в социальной технологии «Прозрачный бюджет», как **прикладной бюджетный анализ (ПБА)**. Это — метод исследования бюджета и бюджетного процесса, с помощью которого НКО могут усилить подотчетность органов власти общественности и обеспечить учет в бюджетной политике интересов незащищенных групп граждан и интересов развития территории.

Прикладной бюджетный анализ предназначен для удовлетворения потребностей НКО и граждан в информации о бюджете и бюджетном процессе, необходимой для их деятельности, в том числе общественного участия в бюджетном процессе. Анализ проводится с целью оценки влияния бюджета на решение социально-экономических проблем, для чего исследуются ключевые параметры бюджета, качество бюджетного процесса, другие показатели. Результаты анализа представляются в форме, доступной и понятной для пользователей.

Предметом анализа является оценка последствий бюджетных решений соответствующего органа власти на положение населения; состояния бюджетного процесса, соответствия бюджета принципам социальной направленности (обеспечение прав граждан на социальные услуги, финансируемые из бюджета).

Что касается методов анализа, то методических противоречий между бюджетным анализом и прикладным бюджетным анализом, как информационной основой деятельности граждан и НКО в бюджетном процессе, нет. Основными отличительными признаками прикладного бюджетного анализа являются целевая установка (выявление влияния бюджета на социально-экономическое положение граждан), интерпретация результатов и форма их представ-

¹ Клисторин В.И. Методические рекомендации по общему анализу бюджетного процесса и бюджета муниципального образования // Прикладной бюджетный анализ: методика и подходы. Под редакцией В.А. Бескровной - СПб.: Норма, 2002.

ления, а также способы использования рекомендаций анализа.

В технологию ПБА включаются следующие этапы:

- выявление направлений ПБА на основе потребностей НКО и проблем территорий;
- проведение ПБА;
- методическое обеспечение ПБА;
- использование результатов ПБА в практике общественного участия в регионах.

Первый этап работ по прикладному бюджетному анализу — предварительная оценка потребности в прикладном бюджетном анализе и выбор актуальной темы прикладного бюджетного анализа с тем, чтобы анализ был эффективно использован его конечными потребителями (НКО, депутаты и представители исполнительных органов местного самоуправления, эксперты по бюджетной работе, граждане). Оценка потребностей может осуществляться на основе прямого обращения заказчика, организации круглых столов, анкетирования руководителей НКО с целью выявления их потребности в конкретном прикладном бюджетном анализе, анализа структуры бюджета и т.д. При этом изучаемая потребность в прикладном бюджетном анализе должна рассматриваться во взаимосвязи с формами общественного участия в бюджетном процессе, реализуемыми в регионах.

Оценка потребностей позволит сформировать список актуальных направлений анализа, произвести выбор экспертов и определить возможности использования результатов такой работы при проведении общественных слушаний по бюджету (либо другой формы общественного участия). Опыт Центра “Стратегия” свидетельствует, что наиболее актуальные темы для большинства регионов: межбюджетные отношения, социальная сфера, реализация целевых бюджетных программ.

Развернутые материалы по прикладному бюджетному анализу не всегда позволяют НКО успешно лоббировать их интересы в бюджетном процессе. В связи с этим возникает потребность в представлении в сжатом виде результатов анализа. Краткий вид прикладного анализа — это бриф-анализ бюджета. Исполнителями аналитических работ по прикладному бюджетному анализу

должны быть независимые эксперты из регионов, в связи с чем встает проблема формирования экспертного потенциала в регионах и подготовка независимых бюджетных аналитиков. Исходя из того, что прикладной бюджетный анализ это общественная инициатива, к анализу привлекаются эксперты, являющиеся “носителями” проблем, изучаемых в рамках анализа, либо ученые-экономисты (часто — молодые ученые) и практические работники, связанные с бюджетной сферой. К аналитической работе привлекаются эксперты, владеющие разной понятийной базой, с различным опытом работы, уровнем профессиональной подготовки. Поэтому важным является методическое обеспечение прикладного бюджетного анализа.

Одной из проблем, которая может возникнуть при использовании результатов ПБА, может стать неэффективное взаимодействие эксперта-аналитика с заказчиком прикладного бюджетного анализа (чаще всего — представителями НКО). Она может быть решена через проведение мастер-классов по прикладному бюджетному анализу, а также через тренинги по взаимодействию НКО и экспертов.

Таким образом, социальная технология “Прозрачный бюджет” — это технология взаимодействия НКО, эксперта и представителей властных структур, принимающих бюджетные решения, направленная на эффективную реализацию прав граждан в бюджетном процессе.

3. Технологии общественного участия в бюджетном процессе

Под общественным участием в бюджетном процессе понимается непрерывный процесс взаимодействия институтов гражданского общества и органов власти, в основе которого лежат переговоры по поводу реализации законных прав, а также интересов граждан и социальных групп в бюджете.

Эффективным общественное участие может считаться тогда, когда выдвигаемые общественностью проблемы начинают непосредственно разрешаться или потребности определенных социальных групп учитываются при принятии решений.

Общественное участие не может начаться само собой, это запланированные усилия по вовлечению граждан в процесс приня-

тия решения; чем правильнее выбран уровень общественного участия, его форма, хорошо организовано взаимодействие, тем больший эффект можно получить от общественного участия.

О существенном различии уровня развитости общественного участия в российских регионах свидетельствуют, в частности, оценки общественного участия в бюджетном процессе по регионам, полученные Центром “Стратегия” (Диаграмма 3)¹

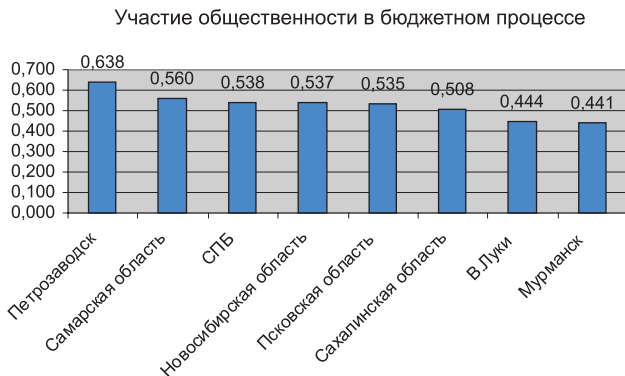


Диаграмма 3. Сравнительная оценка участия общественности в бюджетном процессе

Так, по характеру взаимодействия органов власти и управления с НКО, мероприятия можно условно разбить на три типа.

1) В первом варианте, назовем его патерналистским, органы власти оказывают покровительственную поддержку инициативе общественности, лишь убедившись, что намечаемое мероприятие для них безопасно и что организаторы демонстрируют полную лояльность руководству города/региона. Несмотря на некоторую манипулятивность данной формы вовлечения граждан в обсуждение проблем бюджета, имеет значение уже сам факт осознанного интереса НКО к бюджетному процессу и начало диалога по этой теме. Таким образом, в регионах, где со стороны НКО отсутству-

¹ *Общественное участие в бюджетном процессе: опыт и технологии.* / Под ред. Т.И.Виноградовой. - СПб Центр "Стратегия". - СПб, Норма, 2002.

ет активное и конструктивное оппонирование политике местного начальства, а региональная власть привыкла руководить гражданским обществом, такие прецеденты вполне могут стать хорошим стартом для усиления влияния общественных структур в сфере бюджета.

2) Второй тип общественных слушаний или круглых столов, в практике наиболее распространенный, можно назвать “скептическое внимание” (со стороны властей к общественным инициативам). Данный вариант характеризуется слабым представительством на мероприятиях НКО депутатов и чиновников, которые в силу непонимания сути и возможностей общественного участия непосредственно в процессе подготовки и проведения мероприятия участвуют мало. Однако к самому событию, как к прецеденту, органы власти относятся с некоторым любопытством: во-первых, им небезразлично, какие интересы преследует организованная общественность в бюджетном процессе; во-вторых, некоторые используют слушания как возможность для собственного PR или формирования у общественных организаций представлений о текущей ситуации с бюджетом, выгодных самой власти. Все это, конечно, не исключает имевшихся отдельных фактов непредвзятого информирования участников слушаний сотрудниками администрации и их стремления к открытому равному диалогу с НКО, но это скорее исключения. После такого рода слушаний для НКО актуальной становится задача закрепления результатов проведенного мероприятия через постоянные контакты с представителями власти и последовательную работу по конкретному воплощению в жизнь механизмов общественного участия.

3) Наконец, в третьем варианте, близком к идеалу (назовем его “партнерство”), местная администрация активно идет навстречу инициативной группе по подготовке общественных слушаний, оказывая не только административную поддержку (хотя и это очень важно), но также проявляет заинтересованность в реальном включении общественности в обсуждение бюджетных вопросов. Такая модель встречается там, где со стороны руководства города есть понимание, что идея общественного участия в бюджетном процессе является конструктивной и способна принести

положительный эффект. Не случайно актуальность обсуждаемых вопросов и конечный результат слушаний в такой ситуации бывает на достаточно высоком уровне.

В действительности, три выделенных типа мероприятий по общественному участию в бюджетном процессе не исчерпывают всех возможных нюансов реальной практики взаимодействия общества и власти; безусловно, огромное значение имеет региональная специфика. В некоторых городах слушания лишь положили начало длительному процессу выстраивания диалога НКО и администрации по вопросам бюджета: от постоянных усилий, в первую очередь, общественных структур будет зависеть, как скоро эти отношения приобретут черты партнерства. Для результативной реализации новых инициатив необходимо реалистично оценивать существующий уровень развития некоммерческих организаций в регионе и готовность власти к диалогу с ними. Правильно понимая исходные условия, можно выстроить грамотную стратегию действий по участию общественности в бюджетном процессе.

Общественное участие может проходить в различных формах. Мировая практика и отечественный опыт позволяют идентифицировать основные из них.

1. Организация отдельных общественных слушаний по проблемам.

2. Создание системы регулярных общественных обсуждений проблем, в т.ч. в форме общественных палат.

3. Участие в открытых депутатских (и исполнительной власти) слушаниях.

Делегирование представителей в принимающие решения (или проводящие конкурсы, или консультативные) комиссии и советы органов власти (экспертные, “общественные” и т.п., в “рабочие группы”, в “общественные помощники”, в “советники”), и их участие в рассмотрении и решении проблем.

4. Независимый анализ по отдельной проблеме (в т.ч. в форме “общественной экспертизы”), предложенный властям и опубликованный.

5. Отдельные публикации в СМИ по проблемам (в т.ч. “ин-

терактивные дебаты”).

6. Кампания в СМИ по проблемам (в т.ч. ведение постоянной рубрики).

7. Предложение властям проектов нормативно-правовых актов, программ и т.п.

8. Письма депутатам и представителям исполнительной власти с обращениями.

9. Сбор подписей под обращениями к депутатам и представителям исполнительной власти по проблемам.

10. Инициирование и использование результатов социологических исследований, выявляющих общественное мнение и интересы избирателей, для влияния на решение проблем властью.

11. Использование общественных приемных, “горячих телефонов”.

12. Использование законных прав на выражение мнений, проведение пикетов, митингов, шествий, демонстраций, инициирование и проведение собраний, сходов граждан, издание и распространение информационных материалов, брошюр, газет, листовок, плакатов, социальной рекламы и т.п.

13. Обращение в контрольные и правоохранительные органы.

14. Инициирование и участие в судебных процессах (в т.ч. в качестве общественных представителей).

15. Участие НКО в конкурсах по размещению и реализации финансируемого из бюджета заказа (социального заказа, социального гранта).

16. Использование предвыборных кампаний и референдумов для влияния на решение проблем и характер отношений с властью.

17. Вовлечение представителей властей в деятельность общественных организаций, в т.ч. собрания, конференции, семинары, наблюдательные советы и т.п. (в соответствии с законами и т.п. нормами, а также с уставами этих организаций).

18. Содействие повышению квалификации депутатов и представителей исполнительной власти.

19. Разовые коалиционные действия (контакты, обмен информацией, взаимное содействие повышению квалификации и координация действий) различных групп общественности и формирование устойчивых коалиций при воздействии на власть по

отдельной проблеме.

Заметим, что общественные слушания — наиболее формализованная и структурированная форма работы с общественностью по проблемам прозрачности бюджетного процесса. Общественные слушания имеют целью информирование общественности, свободное обсуждение различных точек зрения на проблему и выработку компромиссных, взаимоприемлемых решений. Общественные слушания предполагают четкую фиксацию темы обсуждений, обязательное распространение предварительной информации, доступность документированной информации по обсуждаемой теме, составление итогового документа — как отражающего согласие участвующих сторон, так и фиксирующего разногласия. Технология проведения общественных слушаний разработана Центром “Стратегия” и представлена в виде “Модельного положения об общественных слушаниях”.

Круглый стол — процедура менее формализованная, предназначенная в первую очередь для организации открытой дискуссии. Задачи общественных слушаний и встреч за круглым столом сходны, однако круглый стол относится к уровню общественного участия “консультаций”, а слушания по своей сути уже ближе к “совместному принятию решений”. Отсюда и разница в масштабах и оформлении.

Для подготовки общественных слушаний целесообразно проводить специальный подготовительный тренинговый семинар для представителей НКО и власти, на котором бы освещались основные теоретические вопросы общественного участия, слушатели знакомились с концепцией прикладного бюджетного анализа, моделировали формы общественного участия, а также непосредственно готовились к слушаниям: определяли приоритетные темы, анализировали проблемы, формулировали предложения.

Рассмотрим подробнее алгоритм подготовки, организации и проведения общественных слушаний¹.

¹ Подробнее - см. *Модельное положение об общественных слушаниях (с комментариями и рекомендациями)* в сб. *Общественное участие в бюджетном процессе: опыт и технологии.* / Под ред. Т.И.Виноградовой. - СПб.: Норма, 2002. - 220с.

Общественные слушания это:

- консультативная форма непосредственного участия граждан в управлении на территории;
- подготовленное и проведенное в соответствии с ранее принятым положением собрание граждан, на которое приглашены представители органов власти и СМИ и на котором приведены факты и высказаны мнения по обсуждаемой проблеме и рассмотрены рекомендации для органов власти по ее решению.

Целью общественных слушаний является:

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

Темой обсуждения на общественных слушаниях могут быть любые проблемы, которые затрагивают законные права и интересы граждан и организаций на территории, и решение которых находится в компетенции органов власти территории. Вопросы бюджетного процесса могут обсуждаться на любом его этапе.

Общественные слушания организует оргкомитет, учрежденный группой граждан и организаций, согласовавших его состав, тему и задачи слушаний.

Все обеспечение подготовки и проведения слушаний осуществляется путем добровольного безвозмездного предоставления оргкомитету ресурсов гражданами, организациями и органами власти.

Подготовка и проведение общественных слушаний осуществляется оргкомитетом в соответствии с действующим законодательством, принятым положением и согласованными учредителями темой и задачами на основе партнерских отношений с гражданами, организациями, СМИ и органами власти.

К участию в общественных слушаниях приглашаются и информируются об их итогах все заинтересованные в объявленной теме общественные группы, СМИ и представители органов власти, в компетенцию которых входит решение обсуждаемых проблем. Итоговая информация предоставляется всем желающим.

1. Подготовка общественных слушаний.

1.1. Решением оргкомитета утверждается тема слушаний.

1.2. Оргкомитет привлекает к подготовке партнеров из общественных и иных организаций, органов власти и СМИ, экспертов и иных лиц.

1.3. Решением оргкомитета окончательно утверждаются:

- название слушаний (по согласованной теме);
- темы основных докладов (разделов слушаний);
- проект программы;
- дата, время и место проведения;
- принципы и формы приглашения участников;
- план подготовки, обеспечения, проведения и подведения итогов общественных слушаний с указанием источников ресурсов и ответственных;
- тексты приглашений всем участникам, в т.ч. представителям органов власти и СМИ;
- анонсирующее сообщение для прессы;
- по возможности, размещение предварительных материалов в Интернете.

1.4. На основе принятых решений и материалов оргкомитет готовит доклады и основные выступления, итоговые материалы, информирует и приглашает участников, власти и СМИ, готовит помещения, реализует имеющиеся у него и его партнеров возможности информирования граждан и их организации о предстоящих слушаниях.

1.5. Оргкомитет и его партнеры стремятся обеспечить принятие решений и действия органов власти и их представителей по содействию в подготовке и проведении слушаний (в т.ч. путем предоставления помещения с высоким статусом и информировании о предстоящих слушаниях граждан), а также участия в них представителей высокого ранга и готовности к рассмотрению их

итогах на предмет учета в решениях и действиях органов власти.

1.6. Оргкомитет утверждает ведущего и его заместителя, программу и временной регламент, раздаточные материалы и проект итогового документа слушаний.

2. Проведение общественных слушаний.

2.1. Оргкомитет обеспечивает готовность помещения, прием участников, представителей властей и СМИ.

2.2. Назначенный оргкомитетом ведущий (а в случае необходимости — его заместитель), поздоровавшись и представившись, открывает и ведет слушания, следит за соблюдением программы, временного регламента и порядком в зале.

2.3. При открытии слушаний ведущие кратко информирует о теме и названии слушаний, учредителях, оргкомитете и его партнерах по организации слушаний, о составе участников, программе, временном регламенте и порядке слушаний.

2.4. Ведущий, в соответствии с программой, предоставляет слово докладчикам, основным выступающим, предварительно записавшимся на выступления в прениях, организует (в рамках выделенного в программе времени) процедуру справок, ответов на вопросы по каждому докладу и, по возможности, каждому такому выступлению в прениях.

2.5. При наличии времени ведущий организует выступления в прениях без записи в порядке «живой очереди» (без вопросов, справок и комментариев к ним).

2.6. При необходимости ведущий предоставляет слово для приветствия (вне программы) представителям органов власти.

2.7. По выполнении программы (или истечении отпущенного времени) ведущий прекращает выступления, организует ознакомление с проектом итогового документа, подготовленного оргкомитетом, а также иных проектов и проводит по ним голосование.

2.8. Решение принимается простым большинством голосов присутствующих.

2.9 При закрытии общественных слушаний ведущий кратко напоминает их тему и название, учредителей, оргкомитет и его партнеров по организации слушаний, состав участников, а также произносит необходимые благодарности участникам и всем ока-

завшим помощь, провозглашает слушания закрытыми, прощает-ся и просит освободить помещение.

2.10 В случае ведения стенограммы и решения оргкомитета о процедуре ее сверки выступавшими, ведущий напоминает, каким образом, где и когда выступавшие могут ознакомиться со своей стенограммой и внести исправления.

3. Итоги общественных слушаний.

3.1. 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.

3.2. При создании редакционной комиссии, ею в течение трёх дней либо принимается текст итогового документа слушаний в целом, либо она ликвидируется, и итоговый документ используется в том виде, какой был принят на слушаниях.

3.3. В случае ведения стенограммы и решения оргкомитета о процедуре ее сверки выступавшими, им предоставляется возможность ознакомиться со стенограммой своего выступления и внести исправления.

3.4. По окончании слушаний подготавливается, утверждается оргкомитетом и распространяется сообщение для прессы по итогам проведения слушаний (включая информацию по итоговому документу), а также соответствующие сообщения для:

- учредителей;
- партнеров;
- участников и всех, приглашавшихся на слушания;
- органов власти;
- СМИ.

3.5. Итоговые материалы (включая стенограмму и приложенные материалы) размещаются в общедоступных местных библиотеках и, по возможности, в сети Интернет.

3.6. Оргкомитет рассылает или предоставляет учредителям, партнерам, участникам, органам власти, СМИ, библиотекам рассылку в течение недели (а позднее заинтересованным гражданам и организациям обеспечивает доступ через библиотеки)

следующих материалов слушаний:

- анонсирующее сообщение для прессы;
- сведения об учредителях, оргкомитете и его партнерах;
- программа и временной регламент;
- список участников, в т.ч. представителей органов власти и СМИ;
- итоговый документ (или проект, если не принят “в целом”);
- приложенные выступавшими материалы (если прилагали);
- сообщение для прессы по итогам проведения слушаний;
- стенограмму (если велась).

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

Практика проведения общественных слушаний показала, что бюджетные слушания, как форма вовлечения жителей в обсуждение местных проблем, в плане организации является более сложной задачей, чем круглые столы. Несмотря вроде бы на крайне малую стоимость мероприятия в денежном выражении (как правило, средства нужны на подготовку материалов для участников, а помещение могут предоставить органы власти, в крайнем случае – общественные палаты, иные НКО, ВУЗы), слушания требуют от инициаторов значительных организационных и информационных ресурсов. Немаловажным является практический опыт взаимодействия с органами власти и СМИ; экспертная база, которой располагает НКО для подготовки к слушаниям. Часто успех слушаний для всех их участников зависит от профессионализма модератора (ведущего). Обобщая, можно констатировать, что лишь при условии полного учета всех перечисленных факторов удастся сделать слушания по бюджету значимым событием в своем регионе.

В большинстве случаев на региональном и местном уровне наблюдается слабый интерес представителей законодательной

власти и муниципальных советов к общественным слушаниям. Можно предположить, что депутаты либо плохо представляют себе свою миссию, либо не связывают свое последующее переизбрание с постоянным отстаиванием интересов избирателей, которое требует непрерывного диалога с общественностью. Вероятно, пока они к форме общественного участия “общественные слушания” относятся скептически, в основном, потому что не знакомы с ее предназначением, возможными результатами.

Что касается не всегда высокого интереса к общественным слушаниям органов исполнительной власти и (муниципального) управления, то одна из причин этого может заключаться в их обязанности предстать перед общественностью своего рода “мальчишками для битья”.

Поскольку результативность общественного участия напрямую зависит от соответствующих способностей и мотивации двух основных участников процесса — организаций Третьего сектора и органов власти (либо МСУ), то очевидным становится вывод о равной ответственности обеих сторон за установление диалога. С одной стороны, власть может быть не заинтересована открывать двери общественным инициативам в бюджетном процессе, по нескольким основным причинам:

- низкая квалификация НКО (мнение общественности по такой специфической теме, требующей высокого уровня компетентности и подготовки, как бюджет, для сотрудников исполнительной власти не является значимым);
- неконструктивность поведения (некоммерческим организациям привычнее и проще либо критиковать власть за хроническое невнимание к социальным проблемам, не предлагая осмысленных альтернатив политики, либо раз за разом выпрашивать средства на свои проекты);
- возможно, пока основная проблема — противодействие власти попыткам НКО поставить политику под контроль общества и подчинить ее интересам жителей.

С другой стороны, несколько пренебрежительное отношение власти к НКО может быть объяснено определенной незрелостью самих организаций Третьего сектора, неготовностью вести содер-

жательный, грамотный диалог с властью, отстаивая интересы своих социальных групп.

Негативным следствием такого набора факторов является не-верие НКО в собственные возможности добиться каких-либо результатов через участие в бюджетном процессе — “нас все равно не услышат”. Такая установка сковывает активность даже тех организаций, которые по своему потенциалу могли бы действительно включиться в обсуждение вопросов социально-экономического развития своих территорий, и способствует закрытости, непрозрачности процессов принятия решений. Другим препятствием повсеместного скорейшего внедрения в практику формы “общественные слушания” является то, что активность НКО продолжает оставаться слабой. Мотивация к общественному участию повышается, когда НКО видит возможность получения финансовых средств на свои уставные цели, что осуществимо через муниципальный грант и/или социальный заказ.

Таким образом, проблемы эффективного общественного участия возникают из-за взаимосвязанных серьезных недостатков в образе мышления и поведении обоих названных партнеров — как некоммерческих организаций, так и органов власти. Получается классический замкнутый круг, по которому ходит неокрепшая еще идея общественного участия в бюджетном процессе. Эти и другие затруднения при организации слушаний еще раз подтверждают актуальность экспертного сопровождения мероприятий, а также концентрации на разработке методических материалов и документов.

Существующая на сегодняшний день практика общественно-го участия в бюджетном процессе еще весьма слабо развита, и представляет собой скорее набор “прецедентных” мероприятий, чем устойчивые формы взаимодействия общества и власти. Тем не менее, уже можно выделить некоторые типические черты, имея в виду, что мы описываем лишь самый первый опыт включения общественности в бюджетную сферу.

Одной из главных обеспечивающих технологий являются образовательные технологии, и в первую очередь для представительей заинтересованной общественности. В целевую группу обра-

зовательного компонента должны входить: лидеры НКО, преподаватели вузов, аспиранты и студенты, журналисты, работающие над данной темой, а также представители властных структур. Образовательная деятельность направлена на развитие человеческих ресурсов общественного участия в бюджетном процессе.

Техники и технологии в рамках данного подхода используются в специфической области: бюджетный процесс и общественное участие, что в российских условиях является уникальным опытом и поэтому заслуживает описания. Тематическим полем названной области в наиболее широком смысле являются экономические интересы НКО и граждан, реализуемые соответствующими органами власти через бюджетную политику на территории. К этим интересам относятся: обеспечение конституционных социальных прав граждан на образование, медицинское и социальное обеспечение; выполнение обязательств государства по социальной защите инвалидов, пожилых людей и других незащищенных категорий граждан; эффективное использование уполномоченными органами налоговых ресурсов, других доходных источников; социально-экономическое развитие территории в целом.

Обучающий компонент данной деятельности может быть построен по интерактивной системе краткосрочного обучения «Обучение действием», включающей в себя 2-дневные семинары, 5-дневные тренинги, деловые игры, мастер-классы.

4. Российский опыт по повышению прозрачности и общественному участию в бюджетном процессе.

Изложенные выше методические основы повышения прозрачности и подотчетности в бюджетной сфере были реализованы в программе «Прозрачный бюджет» Санкт-Петербургского Центра «Стратегия».

Цели данной программы — развитие общественного участия в бюджетном процессе на уровне муниципальных образований и субъектов федерации, а также содействие в реализации подобных инициатив путем оформления накопленного опыта в методические рекомендации и документы, сопровождающие каждый этап работы. К настоящему времени деятельность программы осуществляется в Санкт-Петербурге, Мурманске, Петрозаводске, Ве-

ликих Луках, Пскове, Самаре, Новосибирске, Южно-Сахалинске, Калининграде, Ленинградской области.

В рамках программы были решены следующие основные задачи:

- разработаны “стандарты” прозрачности, учитывающие российскую специфику;
- проведена оценка и анализ прозрачности бюджетного процесса и общественного участия;
- расширены практики общественного участия;
- развит прикладной бюджетный анализ;
- организовано обучение лидеров некоммерческих организаций и экспертов в предметной области общественно-го участия и бюджетного анализа;
- создано информационное обеспечение проекта и других групп, работающих с бюджетами российских городов и субъектов Российской Федерации.

Оценка и анализ прозрачности бюджетного процесса и общественного участия

- Оценка и анализ прозрачности бюджетного процесса и общественного участия проводилась в восьми регионах:
- на уровне муниципального образования (города Мурманск, Петрозаводск, Великие Луки);
- на уровне субъекта РФ (Новосибирская, Самарская, Псковская, Сахалинская области, Санкт-Петербург).

Прикладной бюджетный анализ

По материалам бюджетов всех регионов программы были осуществлен прикладной бюджетный анализ (в виде развернутых докладов или бриф-анализов). Анализ проводили 20 экспертов в 8 городах программы

- 2000-2001 год – 20 работ;
- 2001-2002 год – 6 докладов+24 бриф-анализа;
- подготовлены и апробированы 4 экспертные работы методического характера.

Общественное участие

В 2000-2001 гг. по инициативе и при организационной, методической, экспертной поддержке Центра “Стратегия” прошли общественные слушания по вопросам бюджета в городах Санкт-

Петербург, Петрозаводск, Великие Луки, Самара, Мурманск, Псков. Круглые столы по бюджетным проблемам состоялись в Южно-Сахалинске и Новосибирске.

В 2001-2002 гг. упор был сделан на участии экспертов программы в обсуждении бюджетных решений в органах власти (Санкт-Петербург, Новосибирск).

Опыт Центра “Стратегия”, в том числе и по методическому обеспечению данной деятельности, аккумулирован в публикациях, подготовленных в рамках проекта “Прозрачный бюджет”.

Отдельно следует выделить технологии внесения законодательных инициатив, направленных на повышение бюджетной прозрачности.

В этой области в рамках программы “Прозрачный бюджет” эксперты Центра “Стратегия” в 2001-2002 гг. принимали участие в разработке следующих проектов нормативных правовых актов:

- проект закона Санкт-Петербурга “О показателях финансового положения Санкт-Петербурга, подлежащих обязательному опубликованию”;
- проект распоряжения губернатора Санкт-Петербурга “Об информационном сопровождении бюджетного процесса в Санкт-Петербурге”;
- проект распоряжения губернатора Санкт-Петербурга “О мерах по обеспечению доступности для общественного контроля финансовой деятельности учреждений образования”;
- проект распоряжения губернатора Санкт-Петербурга “Об утверждении типовых форм финансовой отчетности для бюджетных учреждений и некоммерческих организаций, оказывающих услуги населению за счет средств бюджета Санкт-Петербурга”

Полученные результаты по отдельным технологиям могут быть рассмотрены на примере технологии оценки прозрачности (см. **Приложение 3**).

Проблемы и перспективы

В целом, анализируя препятствия для развития общественного

участия в бюджетном процессе в регионах России, можно отметить:

- низкую мотивацию среди НКО и органов власти к вовлечению общественности в бюджетный процесс;
- недостаточную подготовку большинства лидеров НКО в вопросах бюджета;
- слабую законодательную базу для возможного участия НКО в обсуждении приоритетов и контроле за бюджетными расходами.

Основной задачей дальнейшей работы в выбранном направлении видится интенсивное распространение технологии “Прозрачный бюджет” в ранее не задействованных регионах России и ближнего зарубежья, а также углубление работы в уже включенных территориях. При этом акценты должны делаться на экспертную работу и большее вовлечение органов власти в деятельность по усилению прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе. Особое внимание следует уделить реальному включению результатов ПБА в обсуждения актуальных проблем бюджетной политики с участием НКО. Необходимо более внимательно подойти к работе со СМИ, имея в виду их сильнейший ресурс в распространении позитивных результатов общественного участия и в целом идей прозрачности, подотчетности и ответственности власти.

Дальнейшее продвижение стандартов бюджетной прозрачности и развитие общественного участия связано с решением следующих проблем:

1. Недостаток квалифицированных независимых экспертов.
2. Слабая заинтересованность в прозрачности бюджета и участия общественности со стороны властных структур, недоверие органов власти к независимой экспертизе бюджета и к НКО.
3. Низкая мотивация НКО к участию в бюджетном процессе (не знают — как и для чего, не верят в свои возможности).
4. Несовершенство информационного обеспечения бюджетного процесса (затрудненный доступ к бюджетной информации, сомнения в ее достоверности).

Отдельно следует выявить нормативно-правовое обеспече-

ние. Хотя требования прозрачности и общественного участия и не закреплены юридически в действующих законодательных актах, в регионах в последнее время активно разрабатываются нормативные документы и создаются новые организационные формы, направленные на расширение общественного участия в бюджетном процессе. Так, в Республике Карелия создана постоянно действующая инициативная группа по общественному участию в бюджетном процессе на территории Республики Карелия, планируется создание Общественного центра бюджетной политики Республики Карелия, разрабатывается Концепция общественного участия в процессе принятия управленческих решений, в г. Петрозаводск предусматривается участие общественности в принятии управленческих решений, в том числе и в бюджетной сфере. В июне 2000 г. в Устав Самарской области были внесены дополнения, наделяющие региональные общественные организации правом законодотворческой инициативы. В Сахалинской области и других регионах создана Общественная палата при губернаторе области, что свидетельствует в пользу того, что власть готова на диалог с Третьим сектором. Таким образом, в регионах набирает силу тенденция повышения прозрачности и расширения общественного участия в бюджетном процессе.

Глава 4. СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ

Определение

Термин «социальный заказ» стал активно использоваться в нашей стране с 20-х годов XX столетия. Однако вплоть до начала 90-х годов XX века он использовался совсем не в том смысле, который мы вкладываем, говоря о межсекторном взаимодействии. Поскольку словосочетание, устоявшееся в 1920-е годы, является омонимом используемого в настоящей книге термина, не будем останавливаться на разборе первого, а перейдем к рассмотрению второго. Итак, *под социальным заказом понимают договорные отношения между заказчиком, определенным в соответствии с решениями органов государственной власти или органов местного самоуправления, и исполнителем по реализации поручения государственного или муниципального органа на оказание услуг в интересах населения за счет финансирования (полностью или частично) из бюджета соответствующего уровня.*

Вместе с тем, социальный заказ можно определить так, как это сделано в проекте федерального закона «О государственном социальном заказе»:

Социальный заказ – это экономико-правовой механизм реализации приоритетных целевых социальных программ, направленных на решение социально значимых проблем межгосударственного, федерального и (или) регионального уровней, обеспеченных в основном за счет средств бюджета Российской Федерации, путем заключения контрактов (договоров) на конкурсной основе.

История

Впервые в России термин социальный заказ в его нынешнем экономико-правовом и социально-технологическом понимании стал использоваться с 1994 года. Связано это было с необходимостью выработки неких общих форм взаимодействия государственных и муниципальных структур с неправительственными орга-

низациями. Такая необходимость была осознана в ходе деятельности Российского благотворительного фонда «Нет алкоголизму и наркомании» (Фонд «НАН») по созданию первого в Москве и одного из первых в России приютов-убежищ для детей и подростков («Дорога к дому»). Открывшийся в 1992 году приют (и его создатели) довольно долго был объектом самых разнообразных нападков со стороны московских правительственных структур. Законность его существования оспаривалась как органами прокурорского надзора (основанием служило утверждение, что в Москве нет беспризорников и безнадзорных детей), так и санитарно-эпидемиологическими службами города (со стороны указанных структур предъявлялись претензии об отсутствии разработанных и утвержденных для деятельности приюта санитарно-эпидемиологических норм). Конечный успех организаторов приюта-убежища в борьбе за его выживание не снял с повестки дня актуальности выработки устойчивых правил взаимодействия государственных и муниципальных органов и негосударственных некоммерческих организаций.

Именно в это время и возникла идея создания законопроекта, регулирующего взаимоотношения государственных и муниципальных структур в виде контракта, заключаемого между государственным (муниципальным) заказчиком и исполнителем заказа, который может быть и негосударственной структурой. Текст одного из первых вариантов такого законопроекта «О государственном и местном социальном заказе» был опубликован в 1995 году¹. Примерно в это же время специалистами Фонда «НАН» осуществляется разработка проекта закона города Москвы «О социальном заказе в городе Москве». Такая разработка была вполне правомерной в силу того, что правовое регулирование вопросов оказания социальных услуг, в соответствии со статьей 72 Конституции РФ, возможно и на уровне субъектов Российской Федерации. В качестве термина социальный заказ был использован и в текстах ФЗ «Об общественных объединениях» (статья

¹ Хананашвили Н., Зыков О. и др. Государственный социальный заказ. М.: Российский благотворительный фонд "Нет алкоголизму и наркомании" (НАН), 1995.

17)¹ и ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (статья 18)².

По мере того, как информация о разработке законопроекта о социальном заказе распространялась в регионах России, возникли различные его региональные варианты. Первым субъектом РФ, принявшим такой закон, была Тюменская область. Закон 1998 года «О социальном заказе в Тюменской области» заметно подтолкнул другие регионы к формированию правовых норм, действующих регулированию процесса оказания негосударственными организациями услуг в социальной сфере.

Однако, несмотря на постепенное появление в различных регионах проектов законов и положений о социальном заказе регионального и муниципального уровня и внедрения указанных правовых норм в практику работы государственных и муниципальных структур, Правительство РФ четырежды давало отрицательное заключение на проект федерального закона. В начале 2000 года проект был в первом чтении рассмотрен и отклонен Государственной Думой ФС РФ.

Вместе с тем, можно привести практический пример реального применения технологии «социальный заказ», с некоторыми допущениями, и в отсутствие федерального закона. Так, в 1997-1999 годах Фонд развития парламентаризма в России по заказу одного из федеральных министерств подготовил образовательную Программу для средних учебных заведений по курсу «Основы местного самоуправления и муниципального управления» и издал учебники и учебно-методические пособия в соответствии с указанной Программой. Финансирование подготовки учебной Программы, а также написания и публикации учебников и учебных пособий осуществлялось за счет средств Федеральной программы поддержки местного самоуправления, принятой в декабре 1995 года. В отсутствие федерального закона о социальном заказе отношения, сложившиеся между федеральным министерством и общественным Фондом развития парламентаризма, не получи-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, №21, ст. 1930.

² Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, №33, ст. 3340.

ли формального наименования «социальный заказ». Однако на деле, по своей сути, упомянутый заказ и был социальным.

За прошедшие годы путем усилий, предпринятых множеством неправительственных организаций, действующих на территории России, удалось добиться существенного продвижения правовых норм, регулирующих взаимодействие государственных (муниципальных) структур с негосударственными некоммерческими организациями при выполнении социального заказа.

Следует отметить, что в некоторых городах принимается положение о муниципальном гранте (например, во Владимире), однако это происходит не из-за путаницы в различных по сути терминах, а исходя из понимания, что внедрение социального заказа – процесс длительный, требующий периода времени для подготовки муниципальных структур и соответствующего роста профессионализма НКО. Именно по такому пути, начиная с 1998 года, пошли власти города Перми, а затем и Пермской области в целом¹. Нормативные правовые акты о социальном заказе городского и регионального уровня первоначально реализовывались через грантовые процедуры. Таким образом, путем поэтапного движения, удалось выявить ряд направлений, в которых через два-три года появились достаточно подготовленные и профессионально действующие неправительственные организации, способные работать в режиме государственного контракта, документа более жесткого, нежели договор о гранте, и стал возможен разговор об их конкуренции за бюджетные средства с существующими муниципальными структурами.

Примерную картину продвижения различных норм о социальном заказе к настоящему моменту времени может дать нижеследующая таблица:

¹ Блусь П.И., Бушцева В.М., Вьюжанин В.Н., Катаева В.И. Как выполнить социальный заказ? Методические рекомендации. Пермь: Агентство «Стиль», 2000.

ПРОДВИЖЕНИЕ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ О СОЦИАЛЬНОМ ЗАКАЗЕ

Состояние на 01.09.2003г.

№	Регион (субъект федерации, город)	Тип документа (правового акта)	Разработка (органы власти, НКО)	Обсуждение в органах власти	Принят	Реализация
1.	Москва	Закон (О вз.)	+	+	+	+
2.	Нижегородская обл.	Закон	+	+	+	
3.	Санкт-Петербург	Положение	+	+	+	+
4.	Владимирская обл.	Закон	+			
5.	г. Владимир	Положение	+	+	+	+
6.	Томская область	Закон	+	+		
7.	Томск	Положение	+	+	+	+
8.	Пермь	Положение	+	+	+	+
9.	Пермская обл.	Закон (О вз.)	+	+		
10.	Пермская обл.	Закон	+	+	+	+
11.	Тюменская обл.	Закон	+	+	+	+
12.	Тюмень	Положение	+	+	+	
13.	Тольятти Самар. обл.	Положение	+			
14.	Новосибирская обл.	Закон	+			
15.	г. Омск	Положение	+			
16.	Екатеринбург	Положение	+	+	+	+
17.	Волгоградская обл.	Закон	+			
18.	Республика Бурятия	Закон	+	+		
19.	Новгородская обл.	Закон	+	+		
20.	г. Дубна Моск. обл.	Положение	+	+	+	
21.	Ярославская обл.	Закон	+	+		
22.	Мурманская обл.	Закон	+	+		
23.	Амурская обл.	Закон	+	+		
24.	Благовещенск Ам.обл.	Положение	+			
25.	Смоленская обл.	Закон	+	+		
26.	Кемеровская обл.	Закон	+			

27.	Великий Новгород	Положение	+	+		
28.	Архангельская область	Закон	+			
29.	Иркутская область	Закон	+	+	+	
30.	Калужская область	Закон	+	+	+	
31.	Нижний Тагил	Положение	+	+	+	
32.	Тобольск, Тюменская обл.	Положение	+	+		
33.	Красноярск	Положение	+	+		
34.	Южно-Сахалинск	Положение	+	+		
35.	Псковская область	Закон	+			
36.	Псковская область	Закон (О вз.)	+	+		
37.	Новочеркасск	Положение	+	+		
38.	Новороссийск	Положение	+			
39.	Ставрополь	Положение	+			
40.	Армавир, Краснодарский кр.	Положение	+	+		
41.	Волгоград	Положение	+			
42.	Тверская область	Закон	+			
43.	Алтайский Край	Закон	+			
44.	Республика Саха (Якутия)	Закон (О вз.)	+	+		
45.	Краснодарский край	Закон (О вз.)	+	+		
46.	Хабаровский край	Закон	+	+		
47.	Калининградская об.	Закон (О вз.)	+	+	+	
48.	Ростовская область	Закон (О вз.)	+			
49.	Республика Мордовия	Закон	+			
50.	Республика Марий Эл	Закон	+			
51.	Кировская область	Закон	+			
52.	Саратовская область	Закон	+	+	+	
53.	Удмуртская Республика	Закон (О вз.)	+			
54.	Оренбургская область	Закон (О вз.)	+	+	+	
55.	Чувашская Республика	Закон (О вз.)	+			
56.	Ставропольский край	Закон (О вз.)	+			
57.	Воронежская область	Закон (О вз.)	+			

Наряду с этим, как это видно из таблицы, в ряде регионов уже началось осознание органами власти важности разработки и принятия норм, направленных на комплексное правовое регулирование взаимоотношений государственных органов и НКО. Так, наряду с Москвой, в которой Закон «О взаимодействии органов власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями» был принят в мае 2000 года, Калининградской и Оренбургской областями, разработки ведутся в Республике Саха (Якутия), Удмуртской Республике, Краснодарском и Ставропольском краях, а также в Псковской Ростовской и Воронежской областях. За прошедшие два года применения закона в Москве стала очевидной настоятельная необходимость его совершенствования, в том числе, естественно (а, возможно, и в первую очередь), тех положений закона, которые посвящены социальному заказу.

Деятельность в этом направлении в определенной мере активизировалась в последнее время, после проведения в Москве в ноябре 2001 года Гражданского Форума.

Сущность

Идеологической основой социального заказа, как, впрочем, и других форм взаимодействия институтов гражданского общества и публично-властных органов, является реализация на практике **принципа субсидиарности**. Исходя из понимания текста статьи 7 Конституции РФ: «Россия — социальное государство», можно с определенной долей уверенности утверждать, что внедрение социального заказа будет означать укрепление заинтересованности власти в создании и развитии институтов гражданского общества. Только за счет этого возможно построение демократии общественного участия¹.

В основании социального заказа лежит также идея формирования эффективной социальной политики, построенной на осуществлении гражданских инициатив. Реализация исходных механизмов, содержащихся в социальной технологии «социальный за-

¹ Arnstein S.R. A Ladder of Citizen Participation // Journal of the American Institute of Planners, vol. 35, №4, 1969, July.

каз», возможно при строгом следовании следующим принципам:

- программно-целевой подход;
- конкурсность;
- прозрачность;
- договорное партнерство.

С точки зрения содержания и целеполагания социальный заказ является одним из способов решения социальных проблем различного уровня на конкурсной основе через реализацию целевых социальных программ. Дефект государственной монополии на осуществление социальной политики в связке с опорой на сметное финансирование приводит к хроническому отставанию государственных усилий в социальной сфере от протекающих в ней процессов и формирующихся негативных тенденций. Переход к режиму программно-целевого, проблемно-фокусного финансирования позволяет, помимо преодоления извечной ведомственной разобщенности, построить и реализовать продуманную и перспективно корректную государственную социальную стратегию. Такая стратегия будет сориентирована не на обслуживание всех, кто может считаться нуждающимся (точнее, далеко не только на это), а на побуждение целевых групп к формированию объективных и субъективных условий для развития их способности к самообеспечению. В принципе, список граждан, которые могут быть признаны нуждающимися, можно сделать сколь угодно длинным. Однако важно разобраться в причинах, заставивших людей стать нуждающимися. Есть люди, которые не любят выступать с инициативой и самостоятельно принимать решения, но и они предпочитают, занимаясь исполнительским или техническим трудом, зарабатывать деньги, а не жить на подачки. Даже появившиеся в России в 1990-е годы профессиональные нищие относятся к своему занятию как к определенному виду предпринимательства, поэтому они делят территорию, объединяются в группировки, изгоняют конкурентов (которыми в том числе становятся люди, оказавшиеся в трудном положении, но не собирающиеся переходить к профессиональному нищенству).

Конечно, здесь не идет речь о пенсионерах по возрасту, поскольку они справедливо полагают, что получают заработанную

их собственным трудом пенсию. Тем не менее, определенная часть пенсионеров готова продолжать трудиться. В связи со всем сказанным и важно выяснить, как случилось, что тот или иной человек оказался иждивенцем. В частности, инвалидность не может служить достаточным основанием для того, чтобы отказать человеку в праве самостоятельно зарабатывать себе на жизнь. Как отечественный, так и зарубежный опыт показывает, что во многих случаях инвалидность отнюдь не препятствует активной и плодотворной деятельности в различных сферах жизни общества. Правда, для некоторых групп инвалидов необходимы специальные приспособления, облегчающие им жизнь и деятельность (например, пандусы для инвалидов с нарушениями опорно-двигательного аппарата), но с одной стороны, затраты на такие приспособления отнюдь не относятся к разряду неподъемных, а с другой стороны, такие затраты окупаются и морально, и материально. Таким образом, создание условий, позволяющих людям решать самостоятельно проблемы самообеспечения, является одной из приоритетных задач при внедрении социального заказа.

Конкурсность и прозрачность становятся основными принципами, способствующими раннему предупреждению коррупционных явлений при реализации социальной политики.

Следующим идеологическим принципом социального заказа мы вправе назвать отсутствие прибыльности.

Социально значимые услуги, оказываемые до настоящего времени государственными (муниципальными) учреждениями, должны быть бесприбыльными именно исходя из того, что они предоставляются в рамках реализации уровня социальной защиты, гарантированного Конституцией РФ.

При нынешнем, монопольном, положении государства на рынке социальных услуг насущными задачами являются демонополизация и разгосударствление этой сферы. Без такой демонополизации невозможно ставить задачу повышения эффективности оказываемых населению социальных услуг и эффективности социальной политики в целом. При этом разгосударствление не означает обязательной коммерциализации абсолютно всей сферы социальных услуг. Часть социальных услуг ими уже оказыва-

ется на коммерческой основе, или по крайней мере ясно, как перевести их оказание на коммерческую основу. Именно в отношении этой части услуг разгосударствление постепенно осуществляется. Однако имеется огромное число социальных услуг, оказание которых, по сути, возможно лишь (или по преимуществу) на некоммерческой основе. В этом случае социальный заказ способен сыграть роль надлежащего и цивилизованного инструмента разгосударствления социальной сферы.

Наряду с этим, постепенное введение механизмов конкуренции позволяет рассчитывать и на повышение экономичности расходования средств в социальной сфере.

Внедрение социального заказа способствует существенному расширению спектра социальных услуг, предлагаемых на соответствующем рынке.

С учетом всего сказанного выше необходимо обратить внимание на значимость социального заказа именно для реализации целевых социальных программ.

Правовые основы

Правовой основой реализации социального заказа является договор (контракт) на оказание возмездной услуги. В соответствии с таким договором (действие которого регулируется статьями 779-783 ГК РФ), организация-исполнитель должна выполнить установленный заранее объем конкретных услуг для целевой группы, определенной заказчиком. Заказчик является другой стороной договора на оказание возмездной услуги.

Правовым механизмом распределения социальных заказов может считаться открытый публичный конкурс (его проведение осуществляется на основе ряда нормативных правовых актов (таких как статьи 1057-1061 ГК РФ, ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных служб»¹). Конкурс объявляется заказчиком, который является ответственным за реализа-

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 19, ст. 2302.*

цию утвержденной бюджетом целевой социальной программы.

Существенным, а подчас и определяющим качеством выполнения инструментом социального заказа является обеспечение и регулирование экспертной деятельности при оценке заявок на участие в публичном конкурсе, установлении победителя конкурса, в процессе выполнения социального заказа и по итогам его выполнения.

Субъекты

Одним из субъектов социального заказа от лица государства или органа местного самоуправления является государственный или муниципальный заказчик. Государственным заказчиком, в соответствии со статьей 764 ГК РФ, выступает

«государственный орган, обладающий необходимыми инвестиционными ресурсами, или организация, наделенная соответствующим государственным органом правом распоряжаться такими ресурсами».

Другим субъектом отношений, возникающих в ходе реализации социального заказа, является исполнитель. Указанный статус приобретает организация, победившая в открытом публичном конкурсе.

Вместе с тем заказчик является ответственным за обеспечение выполнения социального заказа. В обеспечение этого задания заказчик для оценки качества представленных на конкурс заявок, эффективности выполнения социального заказа привлекает специалистов в области оценки программ и проектов. Оценщики, таким образом, хотя и не являются стороной договора социального заказа, но их непременное участие обеспечивает:

- прозрачность и справедливость процедуры выбора исполнителя социального заказа;
- качество процесса реализации контракта социального заказа;
- уровень итоговой и постпроектной эффективности выполнения социального заказа.

Алгоритм

Описанный ниже алгоритм представляет собой разработку, предлагаемую к реализации при выполнении социального заказа как элемента целевой социальной программы (далее – ЦСП).

Такая жесткая привязка социального заказа к ЦСП неслучайна, поскольку именно это определяет принципиальное и положительное отличие данной социальной технологии от привычного и хорошо известного на Западе социального контрактирования, применяемого для оказания услуг в социальной сфере.

Алгоритм является примерным, о чем свидетельствуют некоторые его блоки, выделенные пунктирно. Такое выделение означает желательность применения тех или иных стадий, процедур или институтов при формировании, распределении и выполнении социального заказа. Другая причина, по которой данный алгоритм следует считать примерным, определяется тем обстоятельством, что до настоящего времени комплексного изучения и обобщения практики социального заказа никем не проводилось, поэтому говорить о некоей жесткой схеме пока не приходится¹.

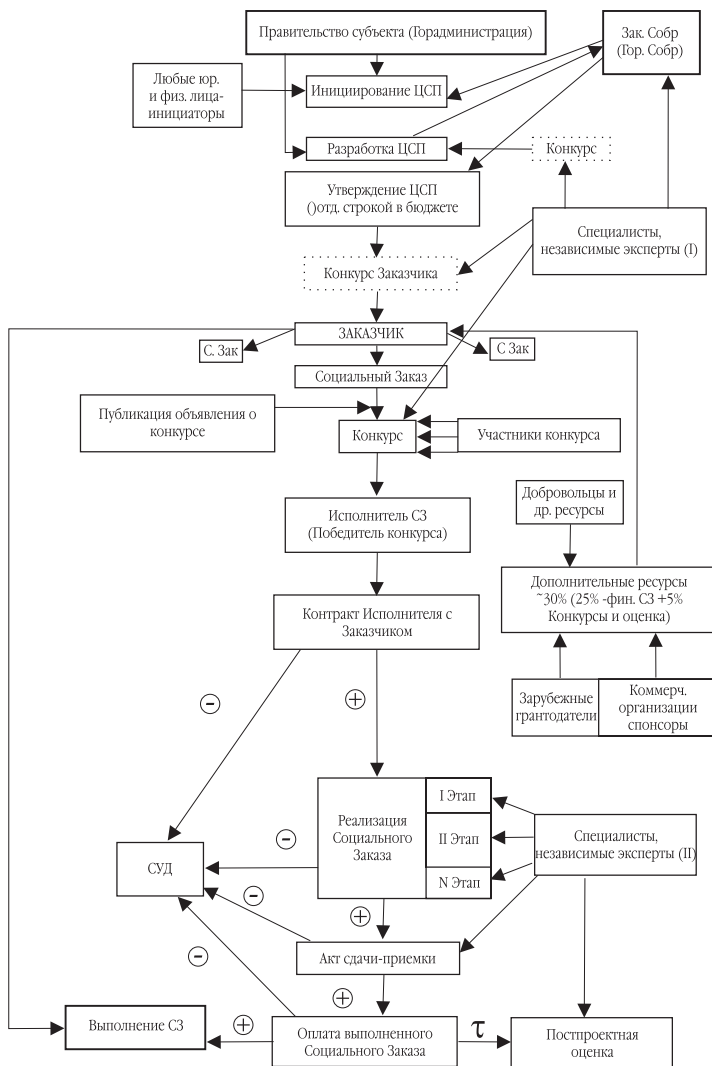
Данная разработка подготовлена, во-первых, исходя из сущности таких институтов, как целевая социальная программа и социальный заказ. Во-вторых, эта разработка основана на отдельных положительных примерах. В-третьих, приводимая ниже разработка опирается и на переосмысление негативного опыта.

В настоящее время, к сожалению, целевые программы осуществляются иным образом, т.е. иначе, чем предлагается в данной книге. По мере описания алгоритма мы будем отмечать точки расхождения и аргументировать собственный выбор.

Для удобства понимания алгоритма формирования, размещения и последующей реализации социального заказа представим изобразить его в виде следующей схемы.

¹ Одной из попыток раннего исследования социального заказа является: Толмакова А.К. Социальный заказ в регионах России: проблемы и перспективы. М.: Charities Aid Foundation (CAF) Российское представительство, 1998. – 150 с.

ПРИМЕРНАЯ ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ СХЕМА ФОРМИРОВАНИЯ, РАЗМЕЩЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА



Инициирование создания ЦСП и СЗ.

Поскольку социальный заказ отражает реальную потребность органов государственной власти или местного самоуправления в осуществлении определенных действий, то и осознание этой потребности возникает у указанных органов. Однако сам социальный заказ является лишь одним из элементов целевой социальной программы, а создание ЦСП, в свою очередь, может быть инициировано любым лицом. Таким образом, в истоках социального заказа лежит гражданская инициатива, т.е. инициатива, проявившаяся в силу обострения той или иной социальной проблемы.

Тем не менее, формулирование самого социального заказа и его последующая реализация с помощью данной социальной технологии является, несомненно, задачей органов государственной власти (местного самоуправления), поэтому правильно именно их считать инициаторами социального заказа.

Разработка ЦСП.

Разработка ЦСП осуществляется, как правило, органами исполнительной власти. Естественно, в ЦСП должно быть предусмотрено выделение материальных ресурсов (обычно в денежном выражении) для выполнения всей программы, а также на реализацию отдельных этапов и подпрограмм. При подготовке проектов бюджетов соответствующего уровня принимаются во внимание одобренные ЦСП.

Уже на этом этапе может возникнуть множество вариантов решения насущных социальных проблем, для чего, собственно, и разрабатывается ЦСП. Мы не будем подробно останавливаться на возможных конкурсных процедурах, связанных с выбором коллектива разработчиков программы. Российская практика такой процедуры пока не предусматривает. Однако хотелось бы отметить, что большее разнообразие идей, предлагаемых для решения социально значимой проблемы, означает и увеличение шансов рационального выбора. Потенциальная возможность проведения такого конкурса отмечена на схеме пунктирной линией, с помощью которой изображен соответствующий блок.

Утверждение ЦСП.

Будучи разработанной органом исполнительной власти и пройдя все стадии согласования и утверждения в рамках исполнительной ветви власти, ЦСП поступает на утверждение законодательного (представительного) органа. Утверждение бюджета означает также и утверждение включенных в него ассигнований на реализацию ЦСП. В том случае, если действия по программе предусмотрены в данном финансовом году, с момента начала финансового года она должна реализовываться (или, если принятие бюджета произошло с опозданием, — с момента вступления в силу закона или иного нормативного акта о бюджете).

Определение государственного (муниципального) заказчика.

В представленной схеме также присутствует отмеченный пунктиром содержательный блок, предполагающий определение заказчика на основании конкурса. Он помещен в схему, поскольку, согласно статье 764 ГК, функции государственного заказчика в принципе может выполнять и негосударственная структура. В настоящее время подобрать на конкурсной основе негосударственные некоммерческие организации, которые бы справились с функциями государственного заказчика, маловероятно, по крайней мере, по двум причинам:

- неготовности государства рассмотреть даже саму возможность делегирования таких полномочий негосударственным некоммерческим структурам;
- неспособности негосударственных некоммерческих организаций брать на себя решение столь масштабных государственных социальных задач.

Формирование социального заказа.

Перед государственным заказчиком стоит задача обеспечения выполнения целевой социальной программы. Сама по себе ЦСП представляет весьма широко определенную совокупность действий, направленных на решение социальной проблемы (или ряда проблем) подчас весьма многочисленных групп населения. Чтобы решение такой задачи стало реальным, в рамках ЦСП выделяется несколько более мелких задач, решение каждой из которых на-

правлено на некую конечную целевую группу получателей услуги (комплекса услуг), и каждая из этих мелких задач может, таким образом, представлять собою предмет социального заказа.

Например, если ЦСП обозначена как «Программа профилактики безнадзорности в городе Москве», то предмет социального заказа может быть сформулирован следующим образом: «Осуществление комплекса социальной работы с несовершеннолетними, находящимися на улице в Юго-Западном округе города Москвы» или «Осуществление комплекса реабилитационной работы в приюте-убежище для детей и подростков “Дорога к дому”». Таким образом, часть социальной программы получает конкретную территориальную (Юго-Западный административный округ), объектную (приют-убежище) и/или субъектную (несовершеннолетние группы риска) привязку.

Определение исполнителя социального заказа.

Итак, будучи весьма тесно связанным с ЦСП, социальный заказ должен обрести своего исполнителя. Определение исполнителя социального заказа (СЗ) необходимо осуществлять на конкурсной основе.

Не рассматривая в данном месте настоящей книги сам конкурсный механизм, отметим его ключевую значимость для успеха реализации всей ЦСП через систему социальных заказов. Те программы, что реализуются в социальной сфере в настоящее время, не могут принести ожидаемых результатов именно по причине несформированности конкурсных механизмов и инструментов. И, если процедура проведения конкурсов регулируется весьма подробно в уже названном выше ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных служб», то содержание самой экспертизы даже на этапе подачи конкурсных заявок должного правового регулирования до настоящего времени в российском законодательстве не имеет. Оценка качества предлагаемых решений является важным элементом, способствующим формированию более четкого нормативно-правового обоснования при принятии решения о расходовании бюджетных средств.

Проведение публичного конкурса позволяет соблюсти долж-

ный уровень открытости и прозрачности при расходовании бюджетных средств. Внеконкурсный способ определения исполнителя социального заказа применим в исключительных обстоятельствах и должен использоваться в ситуациях:

- а) отсутствия реальной конкурентной основы (например, наличия только одной конкурсной заявки вследствие отсутствия иных организаций, способных принять участие в конкурсе);
- б) экстренной необходимости (катастрофы или иной чрезвычайной ситуации, не позволяющей осуществить комплекс конкурсных процедур).

Участники конкурса на получение государственного (муниципального) социального заказа для обеспечения более высокого качества выполнения контракта вправе привлекать дополнительные ресурсы из негосударственных источников.

Представляется вполне допустимым, чтобы при объявлении конкурса на выполнение социального заказа в современной России устанавливалось бы условие, предусматривающее, что объем дополнительно привлекаемых исполнителем ресурсов должен составлять не менее 25% от суммы выделяемых бюджетных средств. При этом источником таких ресурсов могут быть как собственные ресурсы организации-претендента (в том числе, труд добровольцев), так и средства и ресурсы из внешних источников (бизнес, зарубежные гранты и пожертвования и др.). Впрочем, учитывая, что государственное или муниципальное учреждение выполняет такой социальный заказ на условиях 100%-ного финансирования, аналогичные условия могут быть предусмотрены и для НКО.

Выполнение социального заказа.

Нормативно-правовым документом, определяющим порядок, способ, сроки выполнения социального заказа, а также качество осуществляемых действий, порядок и способы взаиморасчетов сторон и их взаимная ответственность, является соответствующий договор (контракт), заключаемый государственным (муниципальным) заказчиком с победителем конкурса, получающим статус исполнителя социального заказа.

Выполнение того или иного этапа данного социального заказа, а также всего контракта в целом должно сопровождаться под-

писанием акта сдачи-приемки. После этого заказчик обязан компенсировать расходы, произведенные исполнителем при выполнении социального заказа, если только они не были покрыты за счет предварительно авансированных средств.

Контроль и обеспечение выполнения социального заказа.

Важной задачей заказчика является обеспечение контроля за исполнением социального заказа его исполнителем. С этой точки зрения привлечение заказчиком к выполнению поставленной задачи профессиональных специалистов вполне оправданно. Мониторинг процесса выполнения социального заказа и периодическая оценка может осуществляться и должны быть организованы заказчиком по мере необходимости. Указанные действия способствуют не только контролю над ситуацией, но и возможности своевременного исправления недостатков.

При наличии каких-либо существенных нарушений условий контракта со стороны исполнителя заказчик вправе осуществить оперативное вмешательство, вплоть до прекращения действия контракта. В любых конфликтных ситуациях стороны могут обращаться в судебные органы. Расширение сферы применения судебных процедур в противовес административным инструментам содействует повышению степени демократичности всей схемы и, естественно, технологии в целом.

Проблемы и возможности их преодоления

Для рассмотрения проблем продвижения и внедрения социального заказа разделим эти проблемы на субъективные и объективные.

1. Субъективные проблемы.

1.1. Для обоснования отказа от принятия проекта федерального закона «О государственном социальном заказе» выдвигается, например, такой аргумент, как наличие якобы достаточного, по мнению оппонентов, массива законодательства для внедрения социального заказа. В частности, обычно указывают на законодательство о поставках продукции для федеральных государственных нужд и некоторые другие законодательные акты. Рассмотрим, насколько данный аргумент убедителен.

В настоящее время все действия, связанные с регулированием вопросов поставки продукции для государственных нужд, описываются рядом нормативных правовых актов, принятых в период с 1994 по 1999 год. Это, прежде всего, ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»¹ и ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных служб». Кроме того, в различные годы были приняты следующие нормативные акты федерального уровня:

- Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. №594 «О реализации Федерального закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд”»²;
- «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 33 «Муниципальный заказ»)³;
- Указ Президента РФ от 08 апреля 1997 года №305 «Об утверждении Положения об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд»⁴;
- «Порядок предоставления государственных гарантий на конкурсной основе за счет средств Бюджета развития Российской Федерации» и «Положение об оценке эффективности инвестиционных проектов при размещении на конкурсной основе централизованных инвестиционных ресурсов Бюджета развития Российской Федерации», утвержденные постановлением Правительства РФ от 22 ноября 1997 года, №1470⁵.

Исходя из такого внушительного перечня нормативных правовых актов, регулирующих сферу поставок продукции, Правительство РФ в течение ряда лет видимо и давало отрицательное

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, №34, ст. 3540.

² Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, №28, ст. 2669.

³ Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, №35, ст. 3506.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, №15, ст. 1756.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, №3, ст. 345.

заключение на законопроект о социальном заказе. Основным доводом для отказа в поддержке, как уже отмечалось, служило наличие именно этих правовых норм.

Следует отметить, что, несмотря на уверенность органов власти в применимости норм названных законов к правоотношениям при выполнении социально значимых программ, этими правовыми актами социальный заказ корректно регулироваться не может. Проанализируем причины этого. Для наглядности приведем таблицу сравнения социального заказа и поставок продукции.

Таблица 1

СОПОСТАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
«О ПОСТАВКАХ ПРОДУКЦИИ ДЛЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУ-
ДАРСТВЕННЫХ НУЖД» И ПРОЕКТА
ФЗ «О ГОСУДАРСТВЕННОМ СОЦИАЛЬНОМ ЗАКАЗЕ»

Элемент сравнения	ФЗ "О поставках продукции для федеральных государственных нужд"	Проект ФЗ "О государственном социальном заказе"
а) Предмет регулирования	Поставка продукции (обеспечение нужд)	Выполнение части социальной программы
б) Осуществляемые действия	Производство, продажа, поставка (в т.ч. услуги)	Оказание услуги
в) Субъект инициативы (соответственно, госзаказа и социальной программы)	Государство (органы власти)	Может быть либо государство, либо НКО, либо граждане
г) Форма заключаемого договора	Договор подряда	Договор оказания возмездной услуги
д) Организационно-правовая форма юридического лица, осуществляющего реализацию закона	Как правило, коммерческие организации различных организационно-правовых форм	Как правило, НКО различных организационно-правовых форм
е) Уровень межсекторного партнерства	Партнерство I и II секторов (государство - бизнес)	Возможно партнерство всех трех секторов
ж) Цели, преследуемые поставщиком (исполнителем), и, как следствие, - единицы измерения полученного результата	Получение прибыли - прибыль (рубли)	Решение социальной проблемы - социальный эффект (снижение социальной напряженности, безработицы, детской безнадзорности и т.п.)
з) Структурированность и независимость контроля	Госконтроль над целевым расходованием средств	Независимая экспертиза всего процесса, итогов и постпроектная оценка
и) Отношение к процессу и результату	Результат и его оценка (аудит), процесс не важен	Процесс, ведущий к результату, и их независимая экспертная оценка

Настоящая таблица позволяет оценить, насколько различается ныне действующее законодательство и предлагавшийся законопроект. Ниже представлены более развернутые комментарии.

а) Предмет регулирования.

Закон о поставках этими последними, собственно, и занимается, и их регулирует. Законопроект о социальном заказе не регулирует *только* оказание услуг, поскольку услуга в данном случае выступает лишь в качестве средства для реализации целевых социальных программ (ЦСП). Частью этих программ и является социальный заказ (СЗ). Данная позиция (жёсткая привязка СЗ к ЦСП), как уже было сказано ранее, — наиболее существенное отличие СЗ от привычного для западного права *социального контрактирования* (*social contracting*). По существу, социальный заказ — это социальное контрактирование, встроенное в программно-целевой подход. И за счёт такого сочетания СЗ приобретает некоторые заметные дополнительные преимущества, прежде всего — нацеленность на *социальное развитие*.

б) Физическая сущность производимых действий.

Закон о поставках предполагает осуществление деятельности, касающейся поставки неких вещественных объектов; проект о социальном заказе, — об услугах, то есть имеет отношение к непроизводственной, так называемой, нематериальной сфере.

в) Субъект инициативы.

Обычно уровень потребности в продукции и товарах диктуется рынком и, частично, определяется государством. И в тех случаях, когда это определяет государство (т.е. когда осуществляются поставки для государственных нужд), оно же, естественно, является инициатором таких поставок, определяя *самостоятельно собственную потребность*. Замысел проекта о социальном заказе заключается в том, что инициатором той или иной социальной программы, в которой определяются общественные потребности, могут стать и граждане (в любой форме их объединения или без таковой). Именно граждане, становящиеся носителями той или иной социальной проблемы, переживая обострение этой проблемы, этапы поиска «собратьев по несчастью», консолидации действий для её решения, могут и должны быть вправе,

именно как инициаторы, сформулировать задачу для общества*. Их инициатива, отражённая далее в соответствующей целевой социальной программе, затем становится государственным социальным заказом.

г) Форма заключаемого договора.

Возмездное оказание услуг регулируется статьями 779-783 Гражданского кодекса РФ (глава 39)¹. Статья 793, в частности, гласит:

«Общие положения о подряде (статьи 702 – 729) и положения о бытовом подряде (статьи 730 – 739) применяются к договору возмездного оказания услуг, если это не противоречит статьям 779 – 782 настоящего Кодекса, а также особенностям предмета договора возмездного оказания услуг» (выделено авт.).

В выделенной части текста заложено именно то существенное различие, которое остается незамеченным для российской власти. Так, в договор подряда возможно включение следующего положения в соответствии со статьей 709 ГК РФ:

«Статья 709. Цена работы

...2. Цена в договоре подряда включает компенсацию издержек подрядчика и причитающееся ему вознаграждение» (выделено авт.). Таким образом, в договоре подряда наличие доли вознаграждения в структуре цены **обязательно** (см. предлог «и» в цитате).

В то же время при выполнении социального заказа такого вознаграждения не должно быть. Прибыль, как дополнительное вознаграждение исполнителя в социальном заказе, недопустима прежде всего по этическим соображениям, поскольку оказываемая социальная услуга, как мы уже говорили ранее, обычно при выполнении заказа относится к категории услуг обеспечения ми-

* Речь об иницировании процесса создания целевой социальной программы, а не о праве законодательной инициативы. Субъекты законодательной инициативы определяются законодательством (нормативной базой) соответствующего уровня.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, №5, ст.ст. 410, 411.

нимального социального уровня, гарантированного главой 2 Конституции РФ. В этом и заключается особенность данного предмета договора — *договора на выполнение социального заказа*.

Подробнее познакомиться с причиной указанных особенностей предмета договора возмездного оказания услуг и, соответственно, с различием договоров подряда и возмездного оказания услуги помогут пункты (д) и (и) данных комментариев.

д) Организационно-правовые формы юридических лиц, реализующих сравнимые закон и проект.

Поставки продукции по идее могут осуществлять и некоммерческие организации. Однако, исходя из российской (и, в подавляющем числе случаев, зарубежной) практики, они всё же, в большинстве своём, занимаются оказанием услуг. За рубежом можно обнаружить, скажем, некоммерческую строительную фирму, занимающуюся строительством муниципального жилья для определённых категорий граждан с низким уровнем доходов. Однако это — скорее исключение, чем правило.

Равно и социальный заказ, видимо, может выполнять коммерческая фирма. В этом случае данная фирма существует и действует не вопреки закону, а вопреки собственному экономико-правовому, если можно так выразиться, предназначению. Коммерция, по своей правовой и экономической природе, — область гражданской активности, нацеленная на извлечение прибыли в результате реализации собственной же инициативы. Социальный заказ предназначен для решения неотложных и животрепещущих проблем сферы некоммерческих услуг. Именно некоммерческих, поскольку эти услуги относятся, по нашему разумению, к сфере гарантированного Конституцией РФ минимального уровня жизни. Получать прибыль на конституционных социальных гарантиях, скажем, на оказании услуги по паллиативному уходу за смертельно больными гражданами или при работе с уличными детьми — аморально и недопустимо. Прибыли здесь быть не должно. Кроме того, при оказании социальных услуг на уровне обеспечения минимального, гарантированного Конституцией уровня, прибавочный продукт, как правило, не производится. А раз не возникает прибавочный продукт, то не появляется и прибыль. Следовательно

но, раз нет прибыли, то теряется смысл работы здесь коммерсанта. Или тогда коммерсант начинает заниматься не присущим ему делом. Не стоит думать, что коммерческие организации или предприниматели не вправе оказывать некоммерческие услуги. Однако такие услуги относятся не к основной деятельности, а к побочной (по сравнению с бизнесом) благотворительности или, скорее, к некоей «социальной диверсификации бизнеса», позволяющей сохранять за собой ту или иную профессиональную нишу за счёт некоммерческого компонента наряду с набором коммерческих услуг (скажем, некоммерческий характер охраны здания школы коммерческим охранным предприятием).

Таким образом, в своей основе поставка и социальный заказ выполняют различные по своему предназначению юридические лица, соответственно, коммерческие и некоммерческие организации.

е) Уровень межсекторного партнерства.

При осуществлении поставок продукции (выполнении работ) коммерсанты содействуют государству в получении требуемой продукции (выполнении работ). Социальный заказ по существу является формой взаимодействия всех трех секторов, когда исполнитель (как правило, представитель некоммерческого сектора) для выполнения государственного социального заказа, утвержденного органами власти (на государственном или муниципальном уровнях), может привлечь средства или какие-либо иные ресурсы предпринимательских структур. В этом и есть сущность ***социального партнерства***.

ж) Цели, преследуемые при реализации поставок и оказания услуг, и отсюда — принципы (единицы) измерения полученного результата.

Поставка продукции — дело прибыльное, поскольку связано с производством прибавочной стоимости. В силу этого при поставке в структуре цены всегда заложена некоторая нормативная величина получаемой поставщиком прибыли.

При выполнении социального заказа, как уже отмечалось, прибыли нет. Не следует, однако, считать, что социальный заказ нацелен исключительно на расходование средств: истратил деньги и забыл про них. Поскольку СЗ — элемент ЦСП, то при его ре-

ализации мы должны обязательно предъявить зримые, рассчитанные и полученные нами в соответствии с расчётами положительные социальные сдвиги, — измеряемый или иным образом ощутимый социальный эффект.

з) Структурированность и независимость контроля.

Очевидна истина, что финансовый аудит, применяемый сегодня в качестве «универсального индикатора» при определении степени эффективности каких-либо расходов, — весьма слабый инструмент при оценке социальных последствий освоения денежных средств. Аудиторское заключение представляет собой документ, в котором значится (по сути), что проверяемая организация ведёт бухгалтерский учёт и отчетность в соответствии с законодательством РФ, отмечаются ошибки, неточности, отступления от установленных правил (если они имеются), высказывается мнение о рациональности затрат. Никакой анализ происходящих в результате деятельности, в ходе которой осваивались выделенные средства, процессов нынешним аудитом не производится и, как правило, специалисты по аудиту этого и не умеют делать. Основное внимание уделяется целевому характеру расходования средств подотчётной организации (рациональность, целесообразность расходования средств и использования иных ресурсов или эффективность принятия управленческих решений в расчёт не принимается). Не осуществляются также такие важные элементы «процессинговой» оценки, как логико-смысловое и сопоставительное исследование, которое вообще может осуществляться только при разностороннем междисциплинарном подходе, а не только при рассмотрении бухгалтерско-экономической оправданности и правомерности расходования денежных средств.

Существенным недостатком следует признать и отсутствие до настоящего времени в России развитой системы независимых специализированных оценочных организаций. Только внешняя (да к тому же, сопоставляемая с другими такими же) оценка может быть действительно объективной.

и) Отношение к процессу и результату.

В случае поставок товаров или выполнения работ заказчика лишь в незначительной мере интересуется вопрос, **как** достигнут

требуемый результат. *Процесс* его получения для заказчика малосуществен (разумеется, при соблюдении исполнителем действующих обязательных нормативов и законодательства РФ).

В отличие от поставок именно процесс оказания услуги составляет самую важную часть контракта. Поскольку услуга в рамках социального заказа не сводится, как правило, к разовому мероприятию, а представляет собой процесс, в результате которого, как уже говорилось, не возникает какой-либо вещественный предмет.

О каких же процессах идет речь? К таким процессам можно отнести, например, школьное воспитание ребенка. Если нам с вами не важен процесс, то достаточно будет сказать, что в качестве результата по окончании школы мы должны получить существо определенного пола, 16 лет, 60 кг веса и ростом в 170 см. Понятно, что этот результат заказчика (в нашем примере — это его родители) устроить не может, если только заказчик не заинтересован исключительно, скажем, в откорме скота. Таким образом, разница очевидна, если сравнить заказ на школьное воспитание или заказ на поставку лекарств, продуктов питания или работы по строительству или ремонту дороги.

Кроме того, если обратиться к законодательному регулированию поставок, сам факт непрерывной в течение пяти лет разработки и принятия все новых нормативных правовых актов, касающихся поставок, свидетельствует о том, что и сами поставки недостаточно корректно отрегулированы. В силу этого необходимо продолжить работы по совершенствованию законодательства, посвященного собственно поставкам, а не пытаться законодательное регулирование поставок (еще не до конца отработанное) распространить на социальный заказ.

Следовательно, ссылки на уже существующую урегулированность процедур социального заказа через механизмы, прописанные в Федеральном законе «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», не могут быть признаны достаточно обоснованными.

1.2. Другой аргумент против социального заказа, также относится к субъективным причинам, препятствующим внедрению

этого института. Этот аргумент используется чиновниками, прежде всего, федерального уровня и состоит в том, что в регионах социальный заказ уже внедряется, поэтому федеральные усилия по законодательному регулированию социального заказа не нужны. Более того, такой закон, якобы, противоречил бы статьям Конституции РФ, определяющим пределы исключительного ведения Федерации, пределы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и исключительного ведения самих субъектов РФ (статьи 71-73)¹. Для того чтобы снять недопонимание, имеет смысл процитировать три подпункта (д, е, ж) пункта 1 статьи 72 Конституции РФ. Очевидно, что эти позиции непосредственно относятся к теме социального заказа:

«1. В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение».

Тот факт, что предмет регулирования находится в совместном ведении, предполагает, согласно части 2 статьи 76 Конституции РФ, что:

«2. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации».

На наш взгляд, проблема непонимания необходимости разработки и одобрения федерального законопроекта «О государственном социальном заказе», а также принятия и реализации

¹ Конституция Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 1993.

сходных региональных законопроектов, лежит в другой плоскости. Она коренится в недостаточном знании проблематики социального заказа и недооценки возможной роли указанного института в решении определенных социальных задач.

1.3. Третьей субъективной причиной может служить потенциальная опасность, которую, вероятно, видят некоторые чиновники в принятии и технологически корректном внедрении данной социальной технологии. Социальный заказ способен заметно осложнить возможности коррупционной деятельности, поскольку опирается на инструменты прозрачности, конкурсности и процедурной жесткости при реализации целевых социальных программ всех уровней. Такая «опасность» является более серьезной для самой системы коррупционных условий, чем меры оперативно-розыскного и уголовно-правового характера, поскольку в результате внедрения социального заказа окажется реально сформированной совокупность **профилактических** мер, затрудняющих коррупционные действия и предусматривающих более ясную и четкую персонификацию ответственности за правовую и финансовую корректность расходования бюджетных средств, направляемых в социальную сферу.

2. Объективные причины.

2.1. Изменение стандартов осуществления социальной политики.

Основной причиной, по которой не происходит полномасштабного внедрения механизмов, лежащих в основе технологии социального заказа, следует считать административно-распределительный стандарт деятельности государственных структур при осуществлении социальной политики. Для внедрения социального заказа изменение указанного стандарта следует признать существенным. В итоге социальный заказ формирует новый, «прозрачный» механизм осуществления социальной политики, построенный на корректности публичных конкурсных процедур, независимой экспертной оценке и ориентированный на выполнение коренной задачи социальной политики — обеспечение социального развития.

2.2. Дефицит квалифицированных кадров.

Надо отметить, что данная объективная причина невнедрения

социального заказа тесно связана с одной из перечисленных выше субъективных причин. Отсутствие кадров, обладающих необходимой подготовкой, не позволяет понять значимость социального заказа и препятствует проведению даже пилотных проектов в данной сфере.

Реформирование социальной сферы, начавшееся еще во второй половине 1990-х годов (первой государственной программой в этой области стала Программа социальных реформ в Российской Федерации на период 1996-2000 годов, принятая постановлением Правительства РФ №222 от 26.02.1997 г.)¹, во многом пробуксовывает до сих пор, в том числе, в силу кадровых причин. Значительное количество сегодняшних специалистов в этой области просто не представляют себе, чем должна отличаться привычная им с советских времен государственная и муниципальная деятельность в сфере социальной политики от той, что требуется в совершенно новых внутривнутриполитических, социально-экономических и геополитических условиях. Действенность осуществляемой социальной политики воспринимается через призму затраченных усилий, а не через полученный конечный эффект, поскольку работники не готовы оценивать такой эффект, да и не должны это делать **монопольно**. Внутренняя оценка эффективности деятельности структур исполнительной власти не может быть объективной и должна сочетаться с оценкой внешней, независимой, осуществляемой общественными институтами.

Кадровая основа производственной сферы (в основном, коммерческого характера), интенсивно реформированной за прошедшее десятилетие, в настоящее время укреплена множеством вновь появившихся на рынке труда профессиональных групп. Подготовка же и переподготовка кадров для социальной сферы изменений практически не претерпела.

Вновь открывающиеся негосударственные учебные заведения, равно как и государственные вузы и средние специальные

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, №10, ст.1231.

заведения, не встречают заметной поддержки со стороны государственных структур в части создания развитой системы практического применения и укрепления знаний и навыков своих выпускников. Обнаруживается парадокс: с одной стороны, государство крайне нуждается в грамотных кадрах, осуществляющих практическую деятельность в социальной сфере; с другой стороны, выпускники социальных образовательных учреждений, получив определенный объем теоретических знаний, оказываются неготовыми к практической, «полевой» работе.

Государственные научно-исследовательские организации, действующие в социальной сфере, также имеют острый кадровый дефицит, ввиду неразвитости системы подготовки соответствующих кадров и невысокого уровня оплаты труда.

И самый острый дефицит — в рядах менеджеров социальной сферы. В пределах решений, основанных на реалиях сметного финансирования бюджетной сферы, потребности в менеджерах данной сферы не появляется. В итоге теряется смысл в независимом анализе, мониторинге и оценке эффективности реализуемой социальной политики, научно обоснованном прогнозировании и реализации стратегий социального развития (как отраслевых, так и территориальных).

2.3. Отсутствие системной экспертной работы.

Система независимой оценки ЦСП, а также их реализации, в том числе и через механизмы социального заказа, должна быть создана в России, поскольку действующее законодательство (например, Федеральный закон «Об оценочной деятельности»¹) не обеспечивает адекватного правового регулирования оценочной деятельности в рассматриваемой сфере, да и, по существу, не затрагивает его вовсе. При этом имеется в виду необходимость нормативно-правовой регламентации оценочной деятельности в период подготовки и принятия проектов и программ, а также их мониторинга и оценки в процессе и на этапах реализации, и оценки их эффективности по итогам исполнения и в постпрограммный

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, №31, ст.3813.*

(постпроектный) период*.

Проблема экспертной составляющей в рамках социального заказа требует своего теоретического осмысления и практического решения. Экспертная деятельность сложно структурирована, но в данной работе мы обращаемся в первую очередь к проблематике межсекторного взаимодействия, поэтому не можем не отметить важность общественного участия в экспертизе¹.

2.4. Недостаточная степень готовности НКО и власти к реализации социального заказа.

Социальный заказ, как социальная технология, требует от исполнителя жестко регламентированной работы с бюджетными средствами. Договор социального заказа, при его скрупулезной подробности в детализации содержания оказываемой услуги и достигаемого в результате эффекта, должен быть довольно строг и, как правило, предусматривать компенсацию определенных расходов исполнителя лишь после подписания соответствующего акта сдачи-приемки оказанной услуги (в том числе, по выполнении какого-либо этапа). В настоящее время лишь относительно небольшая доля неправительственных организаций способна исполнить социальный заказ должным образом с оформлением всех необходимых документов. Это же относится и к проектному оформлению разработок неправительственных организаций.

Требователен договор социального заказа и к заказчику. Соблюдение исполнителем социального заказа требований контракта неизбежно влечет за собой обязанность заказчика подписать акт сдачи-приемки оказанных услуг и оплатить их стоимость. С учетом пока что невысокого уровня исполнительской и финансовой дисциплины в социальном секторе такая задача для органов власти и местного самоуправления не всегда представляется легко выполнимой.

Взаимная неопытность в вопросах внедрения новой, для рос-

* Более подробно о гражданской экспертизе и оценочной деятельности - см.

Главу 13 настоящего учебника.

¹ См.: Беляева Н.Ю. *Гражданская экспертиза как форма гражданского участия*. М.: Изд-во "Фрегатъ", 2001.

сийской социальной практики, экономико-правовой социальной технологии «социальный заказ» может быть опасна и в смысле возможной невольной дискредитации самой идеи. Именно поэтому к внедрению социального заказа следует подходить поэтапно, постепенно усложняя взаимоотношения от выдачи грантов к размещению социального заказа. Формирование реальной конкурентной основы будет способствовать поэтапному переводу номинационных позиций грантовых конкурсов в пакеты социальных заказов, размещаемых на конкурсной основе.

2.5. Необходимость коррекции правовых норм.

Если понятие гранта теперь присутствует и используется в российском налоговом (абзац 4 пункта 15 статьи 251 Налогового кодекса¹) и бюджетном (часть 1 статьи 78 Бюджетного кодекса²) праве, то социальный заказ продолжает оставаться лишь нормой, упомянутой в ФЗ «Об общественных объединениях» и ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». Это не позволяет осуществить полномасштабное внедрение социального заказа и превратить его в привычный механизм реализации ЦСП как части социальной политики.

Все это порождает целый ряд проблем, препятствующих процессу демополизации социальной сферы. Отсутствие в Бюджетном кодексе самой возможности расходования бюджетных средств не бюджетными организациями не позволяет корректно воспринимать исполнение социального заказа и вынуждает оформлять такой договор как договор целевого финансирования (согласно той же, 78 статье Бюджетного кодекса). Налоговый кодекс также не дает однозначного толкования ситуации выполнения негосударственной некоммерческой структурой какого либо возмездного действия. Пунктом 3 части 2 статьи 251 НК к целевым поступлениям, не учитываемым при определении налоговой базы, отнесены

«суммы финансирования из федерального бюджета, бю-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, №33 (ч.1), ст. 3413.

² Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, №32, ст. 3339.

джетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов, выделяемые на осуществление уставной деятельности некоммерческих организаций».

Дополнительное финансирование социального заказа коммерческими структурами также возможно лишь в виде пожертвования (пункт 1 части 2 статьи 251 НК).

Вопрос отнесения договора социального заказа к операциям, не подлежащим налогообложению (статья 149 НК), так и не нашел пока своего разрешения. Из этого следует, что оказание услуги силами неправительственной организации по договору социального заказа подлежит налогообложению. С учетом того, что от уплаты налога на добавленную стоимость и налога на прибыль освобождены бюджетные организации, оказывающие аналогичные услуги, можно сделать вывод о наличии реального правового противоречия.

Возможность выполнения негосударственной структурой государственного заказа на оказание возмездных услуг не порождает порядка налогообложения, аналогичного для бюджетных организаций и учреждений. Здесь мы имеем дело с прямым нарушением части 2 статьи 34 Конституции РФ, которая гласит:

«Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию».

Следовательно, достаточно разумной и легитимной может быть признана норма, предложенная в одной из последних редакций проекта Федерального закона «О государственном социальном заказе»:

«Исполнители государственного социального заказа независимо от организационно-правовых форм и форм собственности при реализации государственных социальных заказов руководствуются налоговыми нормативами и нормами, предусмотренными законодательством Российской Федерации для соответствующих государственных учреждений и организаций».

Одновременно с этим именно такая, функциональная позиция должна быть внесена в перечень операций, не подлежащих налогообложению. Естественно, при обязательном ведении раздель-

ного бухгалтерского учета таких операций.

Таким образом, вместо видového (группового, отраслевого, категориального) подхода к предоставлению льгот, появляется возможность постепенного перехода к использованию функционального (программно-целевого), ориентированного на существо выполняемых действий, а не на лицо, эти действия реализующее.

Перспективы

Итак, достаточно очевидно, что реформирование социальной сферы России просто невозможно без принятия Федерального закона «О государственном социальном заказе». При монопольном положении государства на рынке социальных услуг вести разговор об эффективности расходования бюджетных средств не представляется возможным. Вместе с тем, в настоящее время на повестке дня стоит задача выстраивания **системы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с неправительственными структурами**. Поэтому перспективы принятия федерального закона «О государственном социальном заказе» тесно увязаны с продвижением в целом всего комплекса нормативных правовых актов, регулирующих такое взаимодействие. Принципы социального контрактирования в России тесно увязаны с рядом других принципов, названных в Концепции системы взаимодействия органов власти Российской Федерации с неправительственными организациями. Эта Концепция была разработана к Гражданскому Форуму и в настоящее время размещена на сайте Фонда «НАН» (www.nan.ru)*. Системный подход к вопросам межсекторного взаимодействия диктует сегодня необходимость принятия некоего комплекса нормативно-правовых документов, поскольку социальный заказ является лишь одной из экономико-правовых форм социального партнерства.

В настоящее время важно постепенно внедрять социальный заказ в тех регионах России, где он получил нормативное закрепление в законодательстве субъектов РФ и/или решениях органов

* Текст Концепции изложен также в **Приложении 2** к настоящему учебнику.

местного самоуправления. Это позволит лучше разобраться в проблемах внедрения социального заказа, позволит усовершенствовать его нормативную базу, показать возможность и необходимость законодательного регулирования этого института на федеральном уровне. Кроме того, можно стараться формировать и реализовывать отдельные социальные заказы и на федеральном уровне. Такая возможность есть при квалифицированном применении определенных положений действующего законодательства. Однако, естественно, в полной мере комплексно и эффективно внедрить социальный заказ на федеральном уровне можно будет только после принятия соответствующего законодательного акта.

И, в соответствии с Технологией продвижения технологии, описанной в **Главе 16** настоящего учебника, внедрение механизмов и процедур социального заказа должно осуществляться постепенно, с проведением системы подготовительных действий (пилотных, экспериментальных проектов). С учетом того, что в целом ряде регионов России по существу уже проведен ряд конкурсов по размещению социального заказа, нужно проанализировать и этот опыт. И тот факт, что данная технология начинает внедряться не только в России, но и за рубежом, например, в Украине¹, свидетельствует о ее перспективности и применимости не только в российских условиях.

¹ Брудный В.И., Каминник И.С., Крупник А.С. Социальный заказ в Украине: обоснование и внедрение. Ассоциация поддержки гражданских инициатив "Ковчег". - Одесса, 2001. - 114 с.

Глава 5. ФОНДЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Определение

Разберемся, прежде всего, с вопросом, о каких фондах речь пойдет в данной главе. *Под фондами территориального развития понимаются фонды (как некоммерческие организации), нацеленные на поддержку социальных программ и проектов в муниципальном образовании или части муниципального образования.* Как мы видим, определение довольно широкое. В принципе, под такое определение подходят и государственные и муниципальные фонды, финансируемые из бюджета соответствующего уровня, и фонды, созданные отдельными физическими лицами и группами лиц, коммерческими и некоммерческими организациями. Однако отнюдь не все из них служат предметом нашего рассмотрения. Очевидно, что в рамках курса, которому посвящен данный учебник, нас интересуют такие фонды территориального развития, которые сами по себе являются формами межсекторного взаимодействия. И наше внимание сосредоточено на изучении именно технологического наполнения указанных форм межсекторного взаимодействия. Другими словами, мы занимаемся фондами, созданными и/или действующими по инициативе и с участием представителей различных секторов человеческой деятельности, для решения социальных проблем, стоящих перед неким территориальным сообществом.

Слово «фонд» в большинстве европейских языков восходит к латыни, в которой имелся термин «fundatio», произошедший от глагола «fundare» («основываться», «опираться», «заложить основу» и др.), который, в свою очередь, имеет генетическую связь со словом «fundus» («дно», «поместье», «недвижимое имущество» и пр.). По-видимому, как полагают, латинское слово «fundus» происходит от индоевропейского слова «bhundhos», что означало «дно». В русском языке слово «фонд» имеет несколько значений, однако в настоящем учебнике речь идет о фондах, прежде всего, как о некоммерческих организациях.

Говоря о технологии межсекторного взаимодействия в Рос-

сии, мы выделяем два понятия: «фонд для местного сообщества» (ФДМС) и «фонд местного сообщества» (ФМС). Уже в написании понятий видно, в чем состоит разница между ними. Но ниже мы остановимся на этом подробнее.

Фонд для местного сообщества – это не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная физическими и/или юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, формирующая имущество и управляющая им с привлечением представителей разных секторов человеческой деятельности с целью поддержки социальных программ и проектов в муниципальном образовании или части муниципального образования.

Сравним с определением, предлагаемым для фонда местного сообщества.

Фонд местного сообщества – это не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная уполномоченным на то органом местного самоуправления, одной или несколькими коммерческими организациями и одной или несколькими некоммерческими организациями, работающими в данном муниципальном образовании, формирующая имущество и управляющая им с целью поддержки социальных программ и проектов в муниципальном образовании или части муниципального образования.

Таким образом, фонд для местного сообщества представляет собой юридическое лицо, организованное с привлечением внешних по отношению к данному сообществу участников и их ресурсов.

История и нынешнее состояние

В России рассматриваемые здесь фонды создавались под непосредственным влиянием зарубежного опыта англоязычных стран (прежде всего, США и, в какой-то мере, Великобритании).

За упомянутыми фондами закрепилось наименование фондов местного сообщества. Данное обобщающее название является переводом с английского языка термина «community foundation».

Впервые фонд местного сообщества был создан в США в

1914 году; данная форма объединения ресурсов сообщества получила достаточно заметное развитие, и в настоящее время такие фонды возникли и действуют как в США (более 600) и Великобритании (более 100), так и в ряде стран Западной, Центральной и Восточной Европы. Более 10 фондов создано и в России. При этом надо отметить, что модели этих фондов в зарубежных англоязычных странах (в частности, в Великобритании и США) определенным образом различаются. Хотя в нашей стране такие фонды появились под влиянием зарубежного опыта, все-таки российская их модель не является простой копией иностранных аналогов.

Итак, такие фонды стали впервые в России появляться во второй половине 90-х годов XX века. Первыми такими фондами стали Городской благотворительный фонд города Тольятти, Благотворительный фонд развития города Тюмени (БФРГТ) и «Московский благотворительный резерв». Затем опыт этих фондов стал постепенно перениматься и в других городах. Стали создаваться сходные фонды в Калуге, Ростове-на-Дону, Тобольске, Самаре, Казани и других городах. В некоторых регионах подобные фонды действуют уже в пределах субъекта РФ. Например, в Пензенской области функционирует Региональный общественный благотворительный фонд «Гражданский союз» (первый год работы – 2002-й).

Постепенно происходит и качественное развитие технологии межсекторного взаимодействия, реализуемой в рамках изучаемых фондов. Первые фонды создавались с помощью зарубежных грантодающих организаций, которые оказали не только методическую поддержку, но и предоставили финансовые ресурсы, без которых ни один фонд как некоммерческая организация, аккумулирующая имущество и управляющая им в благотворительных, культурных, образовательных или иных общественно полезных целях, работать не может. По сути, такие фонды учреждались отдельными представителями местного сообщества в лице определенных некоммерческих организаций с привлечением внешних (по отношению к местному сообществу) ресурсов. Другими словами, эти отдельные представители, обнаружив какие-то социальные проблемы, стоящие перед местным сообществом, стре-

мятся к их решению, привлекая все возможные ресурсы. И тут оказывается, что извне привлечь финансовые средства проще, чем мобилизовать ресурсы, наличествующие в самом сообществе. Поэтому такие фонды правильнее называть фондами для местного сообщества.

Правда, постепенно с течением времени такие фонды, приобретаая авторитет в сообществе успешно проводимыми грантовыми программами, реальным вкладом в решение местных проблем, стали получать также определенную финансовую поддержку и из местных источников. В то же время учредители таких фондов с самого начала старались наладить сотрудничество с органами местного самоуправления. Как правило, руководству фондов удается наладить сотрудничество с органами местного самоуправления, вовлечь представителей властных структур в определение приоритетных направлений грантовой политики фондов.

Сущность технологии

Сущность рассматриваемой технологии заключается в объединении усилий трех секторов человеческой деятельности на муниципальном уровне для совместного определения основных направлений дополнительного (по отношению к обязательному, закрепленному законами и другими нормативными правовыми актами) материального обеспечения в социальной сфере и социального развития структур местного сообщества и для финансирования программ, проектов и мероприятий в соответствии с таким образом установленными основными направлениями.

Фонд местного сообщества создается для содействия решению местных социальных проблем на основе аккумуляции местных же ресурсов и рационального их использования. С этих позиций фонды для местного сообщества не вполне отвечают условиям, необходимым для решения поставленных задач. В учреждении действующих в настоящее время фондов, как правило, не принимали участия органы местного самоуправления (т. е. один из секторов «выпал» из числа создателей фондов). Да и вообще круг учредителей таких фондов довольно узок. В число учредителей обычно входят лишь некоторые группы предпринима-

телей, хотя, к примеру, в Тольятти одним из учредителей Фонда стала городская Торгово-промышленная палата, которая, в принципе, ориентирована на представительство определенных (но не всех) интересов бизнеса в целом. Что же касается учредителей от НКО, то они, как правило, не выражают мнения не только всех, но и даже большинства действующих в соответствующем муниципальном образовании некоммерческих организаций. Вместе с тем, в учреждении таких фондов принимают участие иностранные благотворительные организации, в чем, само собой разумеется, ничего предосудительного нет, однако очевидно, что иностранные организации непосредственного отношения к местному сообществу в российском муниципальном образовании не имеют. Другими словами, упомянутые фонды создаются для поддержки местных инициатив, сотрудничают в ходе своей деятельности с муниципальными и государственными органами и, безусловно, решают весьма важные задачи. Но о самоорганизации местного сообщества, представленного тремя секторами, в ходе создания и функционирования таких фондов речь пока не идет.

В то же время необходимо обратить внимание на то, что образование и успешное функционирование фондов для местного сообщества является важным и, возможно, необходимым шагом на пути упомянутой самоорганизации. Ведь практически всегда какие-либо новшества (особенно в социальной области) вводятся энтузиастами, которые отнюдь не составляют большинства общества. Успешное функционирование фонда показывает эффективность выбранной технологии и убеждает большинство представителей разных секторов в действенности такой формы самоорганизации местного сообщества. Следовательно, следующим шагом должно стать превращение фонда для местного сообщества в фонд местного сообщества.

Залогом успеха в решении местных проблем является консолидация усилий представителей трех секторов (муниципально-властного, предпринимательского и некоммерческого), в связи с чем необходима согласованность решений и действий представителей упомянутых секторов, что и обеспечивается в фонде мест-

ного сообщества. Только в этом случае обеспечивается одинаковое видение местных проблем и путей их решения, а также совместные действия по достижению поставленных задач. Фонд местного сообщества технологически позволяет решать указанные задачи.

Содержательной сущностью технологии фондов местного сообщества является формирование некоей, относительно постоянной и, возможно, увеличивающейся суммы средств (которую условно можно назвать «капиталом»*) за счет ресурсов, на проценты от которого осуществляется:

А) выдача грантов различного рода, направленных на выполнение социально значимых уставных целей и задач. Такие гранты могут быть самыми разнообразными:

- целевые (направляемые на оказание содействия какому-либо событию или мероприятию);
- тематические (предназначенные для поддержки инициатив в какой-либо области социально значимой деятельности, например, экологии, развитие детского творчества или трудоустройства инвалидов);
- именные (выделяемые каким-либо предпринимателем или компанией) и многие другие способы поддержки общественной активности.

Б) управление данным капиталом и иными средствами, которые доверены в соответствующее профильное управление, а также производятся административные расходы на обеспечение деятельности фонда. Данная сумма, как правило, не превышает 20% от поступающих на счета фонда средств. Например, «Общественный фонд Тольятти» в 1999 году израсходовал на зарплату штатных сотрудников и привлеченных специалистов (что несколько шире понятия административные расходы), командировки (что также не является напрямую расходами административными), ремонт и на транспортные нужды 756 тыс. рублей, что составляет 19,2% от годовых поступлений.

В) накопление указанной постоянной суммы средств.

* За рубежом такая неснижаемая сумма средств именуется "endowment".

Субъекты

Субъектами технологической деятельности являются учредители, а позже — участники рассматриваемого фонда. А учредителями (а затем, естественно, и участниками) фонда местного сообщества должны стать:

а) органы местного самоуправления;

б) группа коммерческих организаций (в которую могут войти и лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица), объединенных в формализованную или неформализованную коалицию;

в) группа некоммерческих организаций, объединенных в формализованную или неформализованную коалицию.

Формализованными коалициями могут стать специально созданные ассоциации соответственно коммерческих и некоммерческих организаций, ставящих своей целью учреждение фонда местного сообщества и участие в нем. Такими формализованными коалициями могут служить уже действующие ассоциации соответственно коммерческих и некоммерческих организаций, созданные для преследования каких-либо иных целей, но взявшие на себя функции представительства соответствующих организаций в фонде местного сообщества. В качестве формализованных коалиций могут выступать и иные организации, представляющие интересы коммерческих либо некоммерческих организаций. Например, для предпринимателей такой организацией может послужить торгово-промышленная палата.

Неформализованной коалицией вполне может стать периодически созываемая конференция (съезд, форум) представителей соответственно коммерческих либо некоммерческих организаций. В промежутках между конференциями (съездами, форумами) организации могут наладить обмен новостями, данными, мнениями.

В любом случае для эффективного участия в фонде местного сообщества необходимо устойчивое внутрисекторное общение. Упомянутые коалиции упорядочат взаимоотношения между организациями определенного сектора, упростят порядок согласования интересов различных организаций внутри «своего» сектора, создадут условия для нормальной ротации представителей одного

и того же сектора в органах фонда местного сообщества.

Помимо внутрисекторной согласованности, важным аспектом, определяющим готовность к участию в ФМС представителей всех трех секторов публичной активности, становится прояснение каждым из них для себя причины привлекательности такого подключения. Если для НКО и органов местного самоуправления (МСУ) такие преимущества относительно очевидны (НКО получают финансовую поддержку своей деятельности, а органы МСУ — возможность внебюджетного решения социально значимых проблем сообщества), то для бизнеса плюсы не столь очевидны, хотя и могут быть весьма заметными. Перечислим кратко такие возможные «выгоды».

Само по себе участие бизнеса в благотворительной деятельности может иметь самую разнообразную мотивацию, на которой здесь детально останавливаться не стоит. Для нас важно понять, что именно станет побудительным механизмом для включения бизнесмена или его структуры в социально значимую деятельность именно в форме фонда местного сообщества.

Основным существенным преимуществом ФМС перед другими формами социально значимой деятельности, в которой может принять участие бизнес, является технологичность. Сама по себе социальная технология — фонд местного сообщества устроена так, что позволяет бизнесмену:

- не заботиться о том, насколько разумно отданы средства, поскольку управление этими средствами осуществляется профессиональными сотрудниками по вполне прозрачным правилам, что не приведет к ненужным для имиджа бизнеса финансовым, налоговым или иным скандалам;
- быть уверенным в том, что при выдаче фондами местного сообщества грантов публичная конкурсная основа сделает расходование этих средств целенаправленным **социальным инвестированием**;
- не сомневаться, что его активность будет замечена обществом, в силу того, что данная задача стоит непосредственно перед ФМС, как структурой, заинтересованной в позитивном имидже коммерсантов, принявших участие в содействии его деятельности. Данная, PR-активность, также

осуществляется заметно более профессионально, чем во многих других случаях, когда получатели благотворительной помощи, хотя и благодарны, однако, подчас, не могут выразить эту благодарность столь публично и технологично.

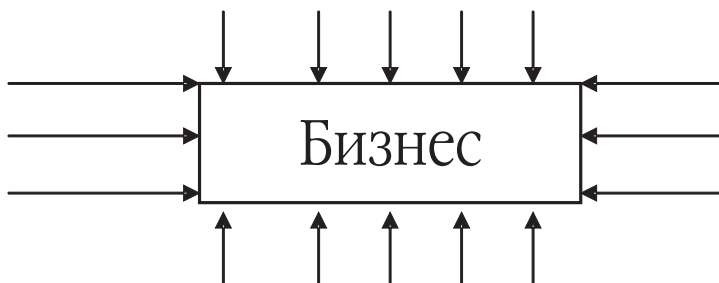
Разницу между неорганизованной, хаотичной благотворительностью и сотрудничеством в ФМС легко увидеть путем сравнения, приведенного на основании следующего примера.

Почти каждый бизнесмен (а особенно, крупный) в своей ежедневной практике сталкивается с огромным количеством посетителей-просителей. Люди идут неиссякающим потоком. Всем что-то нужно: коляску для безногого инвалида, лекарства или оплату операции тяжелообольному, людям, оставшимся без крова.

Однако, если представить, что на все обращения этот бизнесмен (или возглавляемая им структура) будут реагировать, можно не сомневаться: бизнесу придет конец, поскольку ни на что другое времени оставаться не будет. Да и денег не хватит.

Достаточно условно такую ситуацию можно отразить следующим рисунком.

Рис. 1.

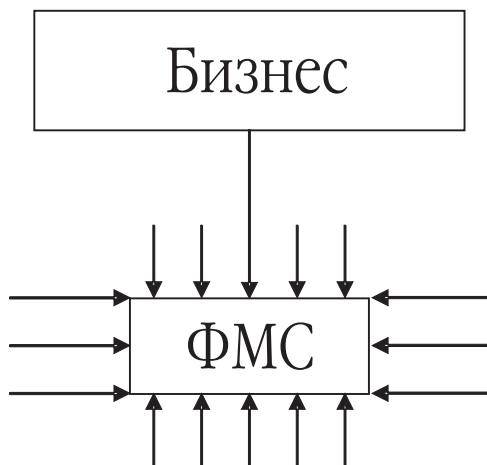


Представим теперь, что имеется возможность упорядочить все эти потоки посетителей. Именно здесь возникает другой вариант: стороннее управление неким объемом средств, которые бизнес-структура может позволить себе выделить для благотворительных целей, а именно — фонд местного сообщества.

В этом случае использование фондов местного сообщества способно кардинально изменить положение самого бизнеса. Достаточно наглядно такое изменение можно охарактеризо-

вать следующим рисунком.

Рис. 2.



Если предположить (на наш взгляд, весьма резонно), что структура, предназначенная для роли такого «громомовода», будет работать профессионально, непредвзято и системно, то и результаты следует ожидать принципиально более внушительные, и бизнес может заниматься своим делом.

Алгоритм

Создание фонда местного сообщества начинается с утверждения устава. Такой устав принимается в согласованной редакции:

а) на заседании представительного органа местного самоуправления;

б) высшим органом (общее собрание, конференция, ассамблея и т. п.) формализованной или неформализованной коалиции коммерческих организаций;

в) высшим органом (общее собрание, конференция, ассамблея и т. п.) формализованной или неформализованной коалиции некоммерческих организаций.

Естественно, наличие согласованной редакции предполагает

кропотливую предварительную работу по сведению воедино всех позиций, по выработке взаимоприемлемого варианта проекта документа. В ходе одобрения проекта устава могут возникнуть предложения о корректировке тех или иных его положений, и вновь потребуется работа по согласованию формулировок. В силу этого желательна создание координационного органа (комитета, комиссии и т. п.), в который вошли бы представители разных секторов и который занялся бы подготовкой проектов документов и согласительными процедурами.

Устав определяет цели фонда, источники и порядок формирования имущества, а также порядок управления фондом, порядок расходования средств и иные вопросы. Одним из условий нормальной работы фонда является обеспечение равноправия его участников. Одной из гарантий равноправия участников служит формирование органов фонда на паритетных началах.

Важная роль принадлежит правлению фонда, в котором представители каждого сектора должны занять по одной трети мест. Ротация членов правления осуществляется в пределах указанных квот каждой из участвующих в фонде сторон самостоятельно. Возможно закрепление в уставе фонда права вето на решения правления, если за блокирование такого решения будут солидарно выступать члены правления, представляющие один из секторов — органы местного самоуправления, предпринимателей или некоммерческие организации.

Как и в любом другом фонде, в рассматриваемом фонде должен быть создан попечительский совет. Поскольку попечительский совет является надзорным органом, в его состав логично и целесообразно приглашать представителей юридических лиц и физических лиц, оказывающих существенную имущественную поддержку фонду, но не представленных в правлении, а также уважаемых и известных представителей общественности (например, почетных граждан города).

Существенная составляющая деятельности фонда местного сообщества — формирование его имущества. С самого начала необходимо определить, в какой степени в имуществе фонда задействованы бюджетные средства, как перечисляются деньги ком-

мерческими организациями, участвуют ли в формировании имущества, а если да, то в какой мере, некоммерческие организации. Желательно, чтобы в формировании имущества в виде добровольных взносов участвовали бы все участники фонда. Ясно, что для достижения целей фонда необходима умелая работа по сбору средств, по привлечению дополнительных ресурсов, по зарабатыванию денег путем использования имущества фонда. Для этого необходим хорошо подготовленный персонал, который бы заботился о приумножении имущества фонда.

Вместе с тем, не менее важным является и эффективное использование собранных средств. Для этого также нужны высокопрофессиональные кадры. Технологически важно, чтобы сбором средств и расходованием их на программы и проекты ведали разные сотрудники.

Расходование ресурсов фонда происходит после их разделения на постоянную (неснижаемую) сумму средств, размер которой может (и, видимо, должен) расти и расходующую часть средств, которую составляют как проценты, получаемые от управления основными средствами, так и возможное внешнее финансирование.

Обратим внимание на то, что в ходе реализации технологии фонда местного сообщества находят применение и другие социальные технологии: гранта, создания и деятельности коалиций, оценочной деятельности и пр. Таким образом фонды, в рамках межсекторного взаимодействия, представляют собой многоэлементную, комплексную социальную технологию.

Законодательная основа

В принципе, действующего законодательства (Гражданский кодекс, Бюджетный кодекс, Федеральный закон «О некоммерческих организациях») достаточно для того, чтобы создать фонд местного сообщества, и он мог бы успешно работать. Действующие законодательные акты не содержат собственно термина «фонд местного сообщества», однако из законодательных положений видно, какие шаги надо предпринять, чтобы создать такой фонд и каковы условия его функционирования.

При разработке проекта Федерального закона «О фондах»

(1996-2002 годы) было решено включить в него специальную статью, посвященную фондам местного сообщества. Однако указанный проект, несмотря на то, что неоднократно обсуждался на заседаниях Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций, на парламентских слушаниях, различного рода экспертными советами, так и не был вынесен на первое чтение. Надо отметить, что в ближайшее время этот законопроект, скорее всего, не будет вынесен на рассмотрение пленарного заседания Государственной Думы, хотя он уже давно кочует из одного плана законопроектных работ в другой.

Проблемы и перспективы

В отличие от ряда других рассматриваемых в данном учебнике технологий (например, от государственных и муниципальных грантов, социального заказа, общественных советов, ярмарок НКО и социальных проектов и т. д.), указанные фонды (с точки зрения их количественного роста) распространяются по территории России пока не очень быстро. При этом действующие фонды накопили опыт и охотно им делятся¹. В России уже увидели свет статьи и даже книги, посвященные этим фондам². Поэтому вряд ли причиной сравнительно медленного распространения изучаемой технологии можно считать плохую информированность потенциальных субъектов ее внедрения. К причинам неспешного продвижения таких фондов на просторах России можно отнести:

- сложность нахождения общей для трех секторов позиции в отношении основ функционирования будущего фонда и решаемых им задач в силу неравномерности развития институтов различных секторов человеческой деятельности в разных регионах России и, следовательно, неодинаковой степени их готовности к межсекторному взаимодействию;
- отсутствие относительно свободных имущественных

¹ *Community Foundation. Документы для работы в России. Книги 1-3. "Общественный фонд Тольятти". Тольятти. - 2000-2001.*

² *См., например: Каминарская Н. Городской благотворительный фонд. М., 2000.*

ресурсов или неспособность найти относительно свободные имущественные ресурсы на местах, без чего, конечно же, никакой фонд создать невозможно;

- нехватка кадров, причем в первую очередь хорошо подготовленных и опытных менеджеров, специалистов в сфере управления финансами, специалистов по привлечению средств, специалистов по оценке и т. п.

В то же время имеются и другие проблемы. К ним можно отнести, в частности, сравнительную сложность технологии фонда местного сообщества, что требует проведения большой предварительной работы перед началом создания такого фонда.

Тем не менее, сама по себе данная технология представляется в России весьма перспективной для внедрения, поскольку активизирует население на местах, создает условия для более эффективного использования имеющихся материальных ресурсов. При этом для внедрения технологии нет необходимости существенно менять действующее законодательство.

Ряд технологических преимуществ фондов местного сообщества, отмеченных выше при описании сущности данной социальной технологии, будут также способствовать развитию и расширению ее применения.

Для действующих фондов важным также представляется перестройка их работы с тем, чтобы они постепенно перерастали из фондов для местного сообщества в фонды местного сообщества.

Глава 6. ГРАНТ

Определение

Дадим вначале самое общее определение гранта. *Грант – это целевое безвозмездное и безвозвратное финансирование (полное или частичное) социально значимых программ, проектов или мероприятий, осуществляемых неправительственными (негосударственными и немунципальными) некоммерческими организациями или физическими лицами, не являющимися предпринимателями.*

Данное определение является самым общим. Оно отражает сложившиеся в современной российской общественной и государственной жизни реалии, однако требует определенных пояснений. Во-первых, слово «грант» является для русского языка неологизмом и стало входить в употребление в начале 90-х годов XX столетия. Правда, данное слово довольно быстро и прочно вошло в обиход. По крайней мере, в издании 1997 года Толкового словаря русского языка С.И.Ожегова и Н.Ю.Шведовой оно приведено, причем без каких-либо пометок (например, что это иностранное или редко употребляемое слово), хотя содержание самого понятия раскрывается неполно, а только применительно к целевому финансированию научных работ¹. Слово «грант» – иностранного происхождения. Почему оно заимствовано из-за рубежа, будет ясно, когда далее мы рассмотрим историю становления института гранта в России.

Понятие «грант» пришло к нам из английского языка. В современном английском языке «грант» используется в том же значении, что и теперь в русском, но, кроме того, означает «дар», «пожалование», «дотация», «выделение денежных средств», «стипендия», «согласие», «разрешение», «уступка»². Данное слово примерно с тем же значением, хотя и в несколько ином на-

¹ Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1997. – с. 143.

² Большой англо-русский словарь. Т. 1. М., 1979, с. 603; Webster's New World Dictionary. N. Y., 1986, p. 587.

писании, встречается уже в среднем английском языке (так называется английский язык, предшествовавший современному английскому языку и следующий за так называемым старым английским языком), куда оно попало из старого французского языка (в значении «обещание», «заверение», «обеспечение»). Предположительно данное слово в старом французском языке появилось из вульгарной латыни (в значении, «вера», «доверие», «уступка», «выработка продукции») и восходит к латинскому (в классическом варианте) слову, происходящему от глагола «верить», «доверять».

Во-вторых, мы в данном случае рассматриваем грант исключительно в контексте взаимодействия секторов (публично-властного, предпринимательского и некоммерческого). Поэтому мы не рассматриваем выделение грантов физическим лицам, которые не представляют собой институтов некоммерческого сектора, хотя и могут являться его представителями.

В-третьих, пояснения требуют и понятие «социально значимый». Как уже отмечалось выше, социальная значимость программы, проекта или мероприятия представляется довольно широким понятием, а критерии социальной значимости могут различаться в зависимости от точки зрения. Кроме того, степень социальной значимости тех или иных программ, проектов или мероприятий может меняться с течением времени и на первый план может выдвигаться необходимость решения то одних, то других вопросов. Поэтому сами грантодатели определяют приоритеты для финансирования. Конечно, они определяют, как правило, такие приоритеты не произвольно, а опираясь на мнения экспертов, статистические данные, опросы граждан. Но все же именно грантодатели заявляют о своих приоритетах по выделению финансовых средств на те или иные направления деятельности.

Необходимо иметь в виду, что мы будем рассматривать гранты в межсекторном взаимодействии, и, следовательно, гранты, предоставляемые, например, некоммерческой организацией другим некоммерческим организациям, не станут предметом нашего рассмотрения, поскольку относятся к внутрисекторному сотрудничеству. Впрочем, отчасти распределения некоммерческой организацией грантов среди других некоммерческих организаций мы каса-

емя в главе, посвященной фондам местного сообщества.

Надо обратить также внимание на то, что гранты нас интересуют в первую очередь с точки зрения технологии межсекторного взаимодействия. В силу сказанного выше, распределение и освоение грантов здесь рассматриваются через призму технологического процесса взаимодействия институтов, действующих в рамках различных секторов человеческой деятельности.

История

Российская история грантов начинается с грантов зарубежных. В начале 1990-х годов вновь создаваемые неправительственные организации не имели практически никакой самостоятельной финансовой основы. Что касается государственных органов, то они в то время не видели для себя никакого интереса в финансовой поддержке независимых организаций, численность которых с каждым годом возрастала. Ряд негосударственных организаций, в свою очередь, отнюдь не стремились к получению денег от государства, полагая, что тем самым они попадут от него в зависимость. Те же некоммерческие организации, которые готовы были получать поддержку от государства, считали, что государство должно платить по их счетам уже в силу общественной значимости их деятельности или даже просто по факту их существования. Однако уже говорилось о том, что общественная значимость представляет собой весьма широкое понятие. В силу этого вообще бесполезных (или даже неполезных) с точки зрения общественного развития объединений, нет, если только, конечно, они не создаются для заведомо противоправной деятельности (например, «отмывания» денег), лишь внешне прикрываясь формой общественного объединения или иной некоммерческой организации. При этом организаций, занимающихся общественно значимой деятельностью, в условиях закрепленного законодательно права свободного объединения, становилось все больше, и государство при всем желании (если бы такое желание и было) не могло бы профинансировать все организации. Исходя из этого, по существу, до середины 1990-х годов в России финансированием программ неправительственных организаций в виде выделения

грантов занимались лишь международные организации и зарубежные грантодатели. Государственное правовое регулирование предоставления грантов осуществлялось лишь на уровне инструкций и постановлений, относящихся к зарубежной помощи. Так в 1993 году было принято совместное Постановление Госналогслужбы РФ, Минфина и Минюста России № 282 от 21 июня 1993 г. «О порядке налогообложения грантов, получаемых от иностранных благотворительных организаций».

Впервые на уровне российского закона термин грант появляется только в Федеральном законе «Об общественных объединениях» (статья 17)¹, который вступил в силу в мае 1995 г., а также в Федеральном законе «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (статья 18)² и Федеральном законе «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»³ (они тоже вступили в силу в 1995 г., но позже упомянутого первым закона). Принятие указанных федеральных законов стимулировало государственные органы Российской Федерации начать процесс поддержки гражданских инициатив: уже в январе 1996 года Комитетом Российской Федерации по делам молодежи принимается Положение о конкурсном отборе и реализации социальных программ для детей, подростков и молодежи⁴.

Примерно в это же время начинается становление данного механизма взаимодействия и в регионах России, на уровне субъектов РФ и местного самоуправления. Так, Постановлением Главы администрации г.Екатеринбурга №398 от 14.06.95 г. утверждено Положение о муниципальном заказе (гранте) в сфере культурной деятельности; в Москве принято и начинает реализовываться Постановление №392 от 30.04.96 г. «О взаимодействии

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, №21, ст. 1930.

² Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, №33, ст. 3340.

³ Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, №27, ст. 2503.

⁴ Хананашвили Н.Л., Якимец В.Н. Межсекторные взаимодействия в России. Настольная Книга - 1999. М.: Российский благотворительный фонд "Нет алкоголизму и наркомании" (НАН), 2000. - с.с.165-170.

Правительства Москвы с общественными объединениями и мерах по выполнению Закона РФ «Об общественных объединениях». В Сибири, в порядке реализации Федерального закона «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», был принят ряд законов и положений по поддержке деятельности организаций, действующих в области молодежной политики (Республика Бурятия, Закон №390-1 от 25.09.96 г., г.Омск, Положение №705-п от 19.12.96 г. и др.). Начиная примерно с 1997 г. и по настоящее время поддержка деятельности НКО на региональном и муниципальном уровнях быстро распространяется во многих регионах России.

Российские коммерческие организации к проведению целенаправленной грантовой политики перешли позже, чем публично-властные институты. На рубеже 80-90-х годов XX века именно как в полной мере частные коммерческие организации начали развиваться малые предприятия и кооперативы. Но их ресурсы были невелики, а степень осознания себя как самостоятельного сектора общества со своими интересами и задачами, но включенного в определенную социальную структуру и потому заинтересованного в общественном развитии в целом, была еще довольно низка. Акционирование крупных предприятий происходило в первой половине 90-х годов XX столетия. Еще некоторое время они по инерции работали во многом по старинке и опять же по инерции содержали объекты культурного назначения: стадионы, дворцы (дома) культуры, библиотеки, детские сады и т. п. Но содержание таких объектов осуществлялось также по старинке: для них выделялись средства, но они считались своими, и ни о каких грантах речи не было. Спад производства заставил многие становящиеся частными коммерческие предприятия отказаться, прежде всего, от содержания упомянутых социальных объектов. Но это не значит, что они сразу же перешли к выделению грантов. Правда, спорадическая финансовая помощь осуществлялась отдельными предпринимателями некоторым некоммерческим организациям в 90-е годы. Однако такая разовая помощь также не содержала признаков гранта, да и не считалась таковым. Вместе с тем происходило медленное осознание предпринимателями социаль-

ной ответственности бизнеса, осознание своих интересов и места в общественном развитии страны. И вот уже в самом начале третьего тысячелетия ряд крупных российских компаний создал фонды, которые приступили к распределению грантов для реализации некоммерческих проектов.

Сущность

В идеологической основе социальной технологии гранта лежит, естественно и прежде всего, гражданская инициатива. Способность негосударственных структур к поиску самих социальных проблем и к их рациональному решению заложена в природе возникновения негосударственных некоммерческих структур, основанной на потребности тех или иных групп граждан в решении собственных проблем или на неравнодушии к проблемам других людей или целых групп населения и некоем организационном объединении в этих целях со своими единомышленниками.

С другой стороны, понимание органами власти значимости гражданских инициатив и их поддержки есть свидетельство определенной демократической зрелости властных структур. Исходя из того, что целью социальной политики является снижение количества нуждающихся в социальном обслуживании, возникновение гражданской инициативы объективно выгодно государственным структурам.

Поскольку НКО непрерывно и последовательно работают с очень широким спектром социальных проблем, указанные проблемы им знакомы подчас даже лучше, чем органам государственной власти и местного самоуправления. Потребность в решении множества текущих задач социальной политики зачастую не позволяет представителям власти замечать достаточно острые социальные проблемы некоторых групп населения или даже потенциальную опасность возникновения такой проблемы, которая с течением времени может стать реальной и социально значимой.

Рассматривая грант как экономико-правовой механизм взаимодействия, необходимо понять, какие задачи могут решаться с использованием гранта в качестве инструмента социальной политики. Перечислим некоторые из них.

1. Прежде всего, следует сказать о гранте, как об экспериментальной площадке. В поисках решения существующих, но пока не признанных государством приоритетными, социальных проблем органы государственной власти вправе финансировать различные инициативные разработки, в том числе, негосударственных некоммерческих организаций, направленные на решение указанных проблем. Такое финансирование способствует наиболее экономичному поиску технологических решений проблем, возникающих в процессе жизнедеятельности общества и по мере его развития, поскольку изначально не предполагает масштабных расходов в рамках всего территориального образования. Пилотные проекты точечного или крайне ограниченного масштаба позволяют выработать алгоритм решения проблемы в целом без значительных на то ресурсных затрат.

2. Однако и само проявление вновь возникающих социальных проблем, как правило, становится причиной создания негосударственных структур или объединения групп граждан, предпринимающих попытку их решения без создания юридического лица. Огромное множество инициатив, составляющих ныне основу социальной политики, некогда были всего лишь порывом души или инициативой организованных граждан — от нынешних детских садов и родовых отделений в больницах до профтехучилищ¹. Только гражданская активность, привлекающая внимание власти, позволяет вскрыть латентные, на первый взгляд — незаметные для общества проблемы, поставить вопрос о необходимости их решения.

3. Наряду с названными причинами, существуют и основания более системного свойства. Так, признавая социальную значимость развития гражданской инициативы в целом, как способа формирования гражданами активной жизненной позиции, органы власти на конкурсной основе вправе реализовывать собственные программы поддержки социально значимых проектов и программ

¹ *Гражданские инициативы и будущее России. Сб. статей. М.: Изд-во "Школа культурной политики", 1997.*

негосударственных некоммерческих организаций (НКО). Пока что такое понимание со стороны власти встречается недостаточно часто. Однако очевидно, что подобное восприятие НКО будет содействовать качественному изменению российской социальной политики. Эти изменения будут происходить по мере того, как усилия государства сконцентрируются на формировании непрерывного системного содействия по преодолению гражданами социального иждивенчества и выработке у них способности к самообеспечению — и, как следствие этого — к самореализации каждой личности.

4. И, если уж говорить о социальной политике, нужно отметить и то, что грант позволяет также постепенно формировать развитие, профессионально работающие НКО, способные эффективно и в соответствии с требованиями налогового, бюджетного и договорного права выполнять социальные проекты и программы. Таким образом, грант вновь становится механизмом экспериментальной отработки более сложных социальных технологий, таких как, например, технология социального заказа¹.

Следовательно, грантовые механизмы, проявляя эффективность деятельности НКО в социальной сфере, становятся первоначальным импульсом для формирования новой для России интерактивной социальной политики, ориентированной на модели социального инвестирования и социального развития.

Правовые основы

Следует отметить, что в настоящее время слово «грант» прочно вошло в юридическую (в том числе и в законодательную) лексику. Так, наряду с уже упоминавшимися федеральными законами, понятие гранта содержится в Федеральном законе 1996 года «О науке и государственной научно-технической политике»². В ст. 2 этого Федерального закона дается подробное определение

¹ Н. Хананашвили, О. Зыков, Е. Абросимова Е. и др. Государственный социальный заказ М.: РБФ НАН, 1995. — 32 с.

² Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, №35, с. 4137.

гранта, однако для целей межсекторного взаимодействия данный Закон можно применять лишь частично, поскольку, во-первых, он касается лишь одной, причем сравнительно узкой, группы грантов (а именно — денежных и иных средств, передаваемых безвозмездно и безвозвратно на проведение конкретных научных исследований, т. е. научных грантов), а во-вторых, гранты в соответствии с данным Законом могут быть использованы не только в рамках межсекторного взаимодействия. Целям межсекторного взаимодействия также служит определение гранта, данное в ст. 13 Федерального закона «О вынужденных переселенцах»¹ (оно сходно с определением государственного гранта приведенного в Федеральном законе «Об общественных объединениях»), но нельзя не отметить, что в указанном Законе речь идет о межсекторном взаимодействии только в одной, пусть и важной, но узкой сфере.

Что касается правового аспекта регулирования взаимоотношений сторон по договору о гранте, следует отметить, что договор этот представляет собой весьма специфическую форму отношений, отличающуюся от стандартной системы договоров. Однако до сих пор договор о гранте в российском законодательстве отсутствует. Вследствие этого, было бы правильным, на наш взгляд, предусмотреть в Гражданском кодексе дополнительную главу, посвященную *договору гранта*.

Вместе с тем в настоящее время использование гранта как экономико-правовой конструкции, имеющей в качестве отправной финансовой позиции бюджет, стало возможным, поскольку в Бюджетный кодекс РФ внесены соответствующие изменения и дополнения, закрепленные пунктом 1 статьи 78:

«1. Предоставление субсидий и субвенций, в том числе на выделение грантов и оказание материальной поддержки допускается:

из федерального бюджета — в случаях, предусмотренных федеральными и региональными целевыми программами и федеральными законами;

из бюджетов субъектов Российской Федерации — в слу-

¹Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, №52, с. 5110.

чаях, предусмотренных федеральными целевыми программами, федеральными законами, региональными целевыми программами и законами субъектов Российской Федерации;

из местных бюджетов — в случаях, предусмотренных федеральными целевыми программами, федеральными законами, региональными целевыми программами, законами субъектов Российской Федерации и решениями представительных органов местного самоуправления»¹.

На данной позиции Бюджетного кодекса следует остановиться отдельно и особо. Прежде всего, необходимо отметить, что законодатель совершенно справедливо связывает выделение грантов с наличием целевых программ. Что касается предоставления в виде грантов субсидий или субвенций, то, конечно, выбор между субсидией и субвенцией зависит от грантовой политики соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления (здесь мы рассматриваем исключительно государственные и муниципальные гранты, поскольку речь идет о выделении бюджетных средств, хотя, естественно, каждый грантодатель вырабатывает собственную политику). В определенных условиях грантодатель в качестве приоритета своей грантовой политики может определить развитие инициативности и способности к самообеспечению НКО. В таком случае с точки зрения значимости **взаимодействия**, то есть действия обоюдного, субвенция при реализации грантов нежелательна. Субвенция не предполагает какого-либо активного участия грантополучателя в добывании дополнительных к полученным в качестве гранта ресурсов. Если исходить из первостепенной значимости преодоления социального иждивенчества, то субвенция становится вредной. На стопроцентное финансирование своей деятельности, в принципе, может рассчитывать государственное или муниципальное учреждение, являющееся, по определению, потребителем бюджетных средств. Да и то, как показывает российский опыт 90-х годов XX века, даже они далеко не всегда финансируются в полном

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, №32, ст. 3339.

объеме и вынуждены самостоятельно изыскивать источники финансирования, наряду с государственным или муниципальным. Негосударственные же организации должны быть сами заинтересованы в диверсификации источников финансирования своей деятельности. На это же их могут нацеливать и грантодатели.

В то же время, если грантодатель избирает в качестве приоритета своей грантовой политики успешное осуществление финансируемых программ, проектов и мероприятий, то субвенция представляется вполне закономерной. Ведь если реализация программы, проекта или мероприятия признается весьма актуальной, а у НКО имеется для этого всё, кроме денежных средств, то частичное финансирование может привести либо к затягиванию осуществления программы, проекта или мероприятия, поскольку надо искать дополнительное финансирование, либо к неполному выполнению первоначального замысла (пропорционально вложенным денежным средствам). И в том и в другом случае выделение гранта, не покрывающего полностью расходов по осуществлению программы, проекта, мероприятия, имеет негативные последствия. Поиск дополнительных денег потребует времени, а если программа, проект, мероприятие носит очень актуальный характер, то время реализации имеет особое значение. Кроме того, заявки на грант подаются часто для запроса о финансировании каких-либо инноваций, на рассмотрение могут предлагаться пилотные проекты, результаты которых, конечно, можно заранее оценить, однако же до конца реализации результат все-таки не совсем ясен. В таких условиях далеко не все грантодатели готовы финансово поддержать начинание НКО. Поэтому при поисках дополнительных денег время может быть безвозвратно потеряно, а ресурсы не найдены. Частичное же финансирование в любом случае приведет к сокращению объема работ, и значит, социальный эффект от реализации программы, проекта, мероприятия может быть существенно ниже, чем при полном финансировании. Конечно, сама НКО может, разрабатывая программу, проект, планируя мероприятие, позаботиться заранее о денежных средствах на частичное финансирование и в заявке указать на уже имеющиеся средства. Грантодатель, естественно, предпочитает иметь де-

ло с НКО, которая способна самостоятельно заработать деньги для финансирования (пусть частичного) своих инициатив. Однако не всегда у НКО есть возможности по финансовому обеспечению всех своих программ, проектов, мероприятий.

Следует сказать, что и в Налоговом кодексе теперь (с 2001 года) присутствует норма, определяющая исключение гранта из налогооблагаемой базы юридического лица (абзац 4 пункта 15 статьи 251 Налогового кодекса¹). При этом до 2002 года определение гранта в самом Налоговом кодексе отсутствовало. Вследствие этого в каждом конкретном случае обращались к определению гранта, которое содержалось в одном из упомянутых выше законов (в зависимости от сферы деятельности НКО). Но в мае 2002 года был опубликован Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации». Этому Закону была придана обратная сила, и действовать он начал с 1 января 2002 года. В новой редакции статьи 251 подпункт 14 пункта 1 содержит определение гранта для целей налогообложения:

«В целях настоящей главы грантами признаются денежные средства или иное имущество в случае, если их передача (получение) удовлетворяет следующим условиям:

гранты предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основах физическими лицами, некоммерческими организациями, в том числе иностранными и международными организациями и объединениями по перечню таких организаций, утверждаемому Правительством Российской Федерации;

гранты предоставляются на осуществление конкретных программ в области образования, искусства, культуры, охраны окружающей среды, в также на проведение конкретных научных исследований;

гранты предоставляются на условиях, определяемых грантодателем, с обязательным предоставлением грантодателю отчета о целевом использовании гранта».

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, №33 (ч.1), ст. 3413.

В результате принятия указанных поправок к Налоговому кодексу получается, что ни один грант, полученный в 2002 году, не может в настоящее время соответствовать, по крайней мере, одному из указанных в Кодексе признаков, а именно — признаку предоставления гранта организацией, входящий в перечень, утвержденный Правительством России. Такой список, в который включены 88 иностранных некоммерческих организаций, был утвержден Правительством только 24 декабря 2002 г., а опубликован вообще накануне новогоднего праздника. Таким образом, на протяжении всего 2002 г. российские НКО были лишены возможности получать пожертвования, которые бы имели статус грантов в полном соответствии с Налоговым кодексом. В то же время фраза в Налоговом кодексе (см. цитату выше) построена так, что неясно, необходимо ли составлять также список российских грантодателей или речь идет только о списке зарубежных и международных грантодающих организаций.

Кроме того, приведенное из Налогового кодекса определение необоснованно зауживает цели, на которые могут быть предоставлены гранты. Так, традиционно уже на протяжении длительного времени российские НКО получали гранты на правозащитную деятельность, социальное обслуживание, просвещение и многое другое.

Надо отметить, что положения, посвященные грантам, содержатся не только в федеральном законодательстве, но и в законодательстве субъектов РФ, а также в нормативных актах органов местного самоуправления. При этом не всегда в субъектах РФ имеются законы, где говорится о грантах, могут быть и различного рода нормативные акты исполнительных органов власти, в которых закрепляются гранты. Например, в Москве государственные гранты распределялись с 1996 года на основе актов, издаваемых исполнительными органами, и только в 2000 году был принят Закон «О взаимодействии органов власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями», в который включены статьи о гранте.

Таким образом, начало применения данной экономико-правовой конструкции положено. Вместе с тем позиция государства до

сих пор остается противоречивой. С одной стороны, государство признает гранты, фиксирует их в законодательных актах и даже предоставляет определенные налоговые льготы грантополучателям. С другой стороны, государство (в особенности в последнее время) зауживает понятие гранта, вводит необоснованные ограничения для получения и использования грантов.

Субъекты

Субъектный состав отношений, складывающихся в ходе распределения и реализации грантов, определяется формой, в которой это происходит.

Так, в наиболее простых случаях, государственные и муниципальные грантовые программы реализуются через соответствующие расходные целевые позиции в федеральном бюджете, бюджете субъекта РФ или местном бюджете. Субъектами отношений гранта при этом являются государственные органы или органы местного самоуправления и негосударственные структуры (в том числе, НКО). В некоторых случаях на грант вправе претендовать и коммерческие структуры, занимающиеся близкой по профилю грантовой номинации формой деятельности, а также в случае целенаправленных усилий власти по развитию той или иной формы предпринимательской деятельности или предпринимательства в целом.

Если гранты выдаются в результате реализации какой-либо более сложной организационной формы межсекторного взаимодействия (например, ярмарки социальных проектов¹ или фонда местного сообщества²), то бизнес-структуры могут становиться субъектом, софинансирующим, соответственно, программу, проект или мероприятие.

В ролевой типологии технология гранта представлена:

- органами исполнительной власти, разрабатывающими проект бюджета и исполняющими бюджет принятый, а

¹ П.Блусь, В.Бушуева, В.Вьюжанин, В.Катаева. *Как выполнить социальный заказ? Методические рекомендации*. Пермь: Агентство "Стиль-МГ", 2000.

² Н.Каминарская. *Городской благотворительный фонд*. М.: САФ-Россия, 2000.

также определяющими заказчика (структуру, ответственную за реализацию грантовой программы);

- органами законодательной (представительной) власти, принимающими бюджет;
- заказчиком, ответственным за реализацию программы;
- НКО, претендующими на получение грантов;
- победителем (победителями) конкурса;
- экспертными группами, осуществляющими экспертизу поданных на конкурс проектов, мониторинг реализации и оценку результатов реализации проектов на различных этапах их выполнения, итоговый эффект и, возможно, постпроектное влияние выполненных действий.

В данном перечне отсутствуют государственные контрольные органы, производящие финансовую, налоговую и иные формы проверки. Они, по сути, выполняют лишь функцию обеспечения заказчика инструментами контроля при обеспечении реализации грантовых программ.

Алгоритм

Приступая к алгоритму формирования и реализации гранта, необходимо отметить, что он построен на взаимном и встречном движении — конструктивной гражданской инициативы, выраженной в виде программы или проекта, и готовности государственных (муниципальных) структур эту инициативу поддержать.

Исходя из концепции системы взаимодействия, изложенной в настоящем учебнике в **Приложении 2**, следует отметить, что технология гранта, как экономико-правовой механизм, содержит определенный набор обязательных к исполнению процедурных элементов.

1. Публично-конкурсная основа.

Наличие нескольких вариантов решения социальной проблемы обеспечивает возможность выбора наиболее рационального из них. Отказ от конкурса возможен только в случае, если само проведение конкурса дискредитирует его как принцип. Это возможно тогда, когда в поле данной социальной проблемы конкуренция не сложилась. Например, задачу такого масштаба и уров-

ня на данной территории может решить лишь одна организация, что должно следовать из корректно проведенного социологического исследования. В этом случае побочной задачей власти становится принятие мер к формированию такой конкурентной основы.

2. Программно-целевой подход (ПЦП).

Даже в ситуациях, когда конкурс по названным выше обстоятельствам не проводится, финансирование организаций как таковых, без выстраивания указанными структурами программ своей настоящей и перспективной деятельности, недопустимо ни в коем случае. Только с помощью грамотно оформленного проекта или программы можно понять, как именно заявленные социально значимые цели достигаются и будут достигаться в будущем; оценить, насколько методы и средства соответствуют этим целям и пр.

3. Наличие полноценного экспертного поля.

Как уже было отмечено ранее, в России полноценного экспертного пространства пока не создано. Нет ни сообщества экспертов по оценке программ и проектов, ни даже системы стандартов, критериев, норм и правил, на основе которых это сообщество могло бы слаженно действовать. Следовательно, можно с огорчением констатировать, что без этого поля невозможно качественно реализовывать ни экономико-правовые механизмы гранта и социального заказа, ни построенные на них организационные формы межсекторного взаимодействия, такие как общественные советы, фонды местного сообщества и ярмарки социальных проектов.

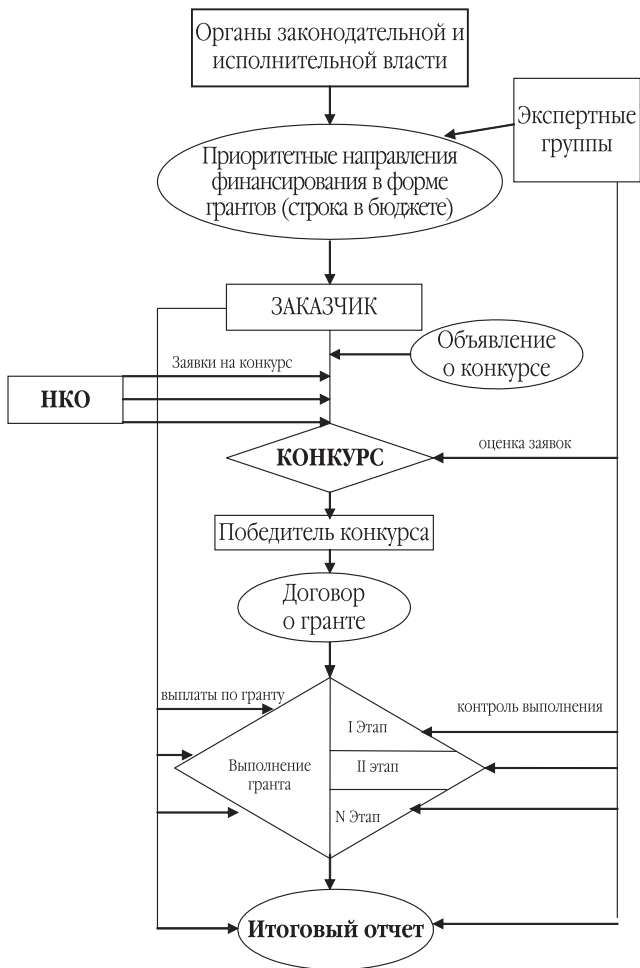
Данный аспект, а также технология оценочной деятельности в целом, раскрыты в **Главе 13** настоящего учебника.

4. Договорная основа.

Об этом уже говорилось выше в настоящей Главе, когда речь шла о правовых механизмах, регулирующих вопросы предоставления и получения гранта.

Итак, схематично процесс реализации социальной технологии «грант» можно изобразить в следующем виде:

ПРИМЕРНАЯ СХЕМА РЕАЛИЗАЦИИ ТЕХНОЛОГИИ ГРАНТА



Разработка и утверждение грантовых программ. Реализация процедур технологии гранта так или иначе ориентирована на бюджетный процесс. Прежде всего, в его рамках органам го-

сударственной власти или местного самоуправления необходимо определить следующие позиции.

Во-первых, надо наметить приоритетные направления для поддержки в предстоящем финансовом году. Эта задача, как правило, решается при принятии соответствующих целевых социальных программ. В программах может быть установлена как сумма заданий государственным и негосударственным организациям в пределах социального заказа (ясна и проблема, и способ ее решения, и конечная группа потребителей услуги), так и спектр проблем, на решение которых нацелено бюджетное грантовое финансирование. Раз так, то разработка таких программ — дело исполнительной власти, а утверждение в рамках бюджета — забота законодательных (представительных) органов, депутатского корпуса. При этом не стоит забывать, что для установления приоритетов в области социальной политики и выработки соответствующих целевых программ необходим анализ проблем данной территории.

Во-вторых, требуется установить общую сумму, которая может быть выделена на грантовую поддержку — как тематическую, так и общеорганизационную.

В утвержденной программе (или комплексе программ) должно быть определено, наряду с прочим, кому ввернется функция заказчика. Данную функцию выполняет сегодня, как правило, какой-либо орган исполнительной власти или его профильное подразделение. При выполнении этой функции заказчик должен предусмотреть и осуществить некоторые действия в определенной последовательности, чтобы реализовать технологию, а именно:

- разработку положения о конкурсе на получение гранта, содержащую все необходимые процедуры, и положения о конкурсной комиссии;
- формирование конкурсной комиссии;
- разработку и утверждение системы критериев и правил проведения оценки проектов и программ, а также оценки процессов реализации проектов (программ) и подведения их итогов;
- формирование экспертных групп (желательно допол-

нительное обучение экспертов) для оценки проектов и программ, процессов и итогов их реализации;

- подготовку и обеспечение публикации объявления о конкурсе, а также иных действий, необходимых при реализации вышеупомянутого принципа публичности;
- осуществление приема заявок и обеспечение их конкурсного рассмотрения;
- заключение договоров с победителями конкурса;
- выполнение правовых, финансовых и иных обязательств и полномочий по заключенным договорам;
- обеспечение контроля за реализацией проектов и программ, финансируемых путем предоставления грантов;
- подготовку итоговых отчетов (финансового и содержательного) о реализации грантовых проектов и программ, составляющих вверенную заказчику программу (или комплекс программ).

В данном случае, говоря о содержательной отчетности, следует иметь в виду не столько отражение в отчетности суммы произведенных действий (хотя и это необходимо), сколько полученный положительный социальный эффект (если он имеется и может быть подсчитан). Отчеты направляются в соответствующие органы исполнительной и законодательной власти, публикуются в СМИ.

При осуществлении технологии гранта необходимо присутствие в качестве положительных итогов следующих позиций:

- социальный (возможно, социально-экономический) эффект;
- тиражируемость разработанной методики;
- методическое закрепление результата выполнения гранта.

Социальный эффект должен рассматриваться как один из ведущих приоритетов грантовой политики грантодающих организаций.

Проблемы

Основной проблемой продвижения технологии гранта в практику социальной политики видится в недостаточном осознании представителями власти перспективности решения некоторых социальных проблем в ходе сотрудничества с институтами гражд-

данского общества. Все остальные проблемы относятся непосредственно к вопросам внедрения. Наиболее существенными могут быть названы следующие из них, причем, поскольку каждая проблема нуждается в решении, будем от формулирования проблемы идти к постановке задачи.

1. Отсутствие экспертного поля.

Эта проблема уже упоминалась выше, и, очевидно, по праву стоит первой. Нет никакой технологии гранта при отсутствии подготовленных по определенному образовательному стандарту специалистов, способных на основе единых процедур, оперируя едиными критериями, процедурами, стандартами и нормами оценки, осуществлять корректный и независимый мониторинг и оценку программ и проектов, реализуемых по технологии. Есть только некое подобие оценки, как правило, приводящее к профанации технологии и, как следствие, к серьезным криминальным ситуациям. И в этом случае альтернативы злоупотреблениям нет.

Следовательно, в качестве базовой задачи должна быть предусмотрена система достаточно масштабного обучения экспертов.

2. Слабость большого количества НКО (а также представителей власти (ОМСУ)) в вопросах проектного мышления.

Задачу подготовки кадров для обеспечения технологии следует разбить на несколько подзадач.

2.1. Стартовое обучение и развитие начинающих неправительственных организаций.

Необходимо достаточно масштабное обучение активистов НКО процессу написания, оформления заявок, выполнения проектов и оформлению отчетности по ним.

2.2. Повышение квалификации достаточно опытных структур и профессионализация специализированных НКО. Если иметь в виду задачу формирования экспертного поля, то именно здесь находятся потенциальные эксперты от Третьего сектора. Более высокопрофессиональная подготовка в таких структурах может заполнить и задачу создания зонтичных организаций, способных впоследствии играть роль негосударственных заказчиков более масштабных программ развития негосударственного некоммерческого сектора.

2.3. Становление и укрепление организаций и иных структур, которые обеспечивают деятельность НКО.

В отличие от первых двух упомянутых выше подзадач в рамках задачи подготовки кадров, данной проблемой в России пока мало кто, помимо зарубежных грантодающих организаций, по-настоящему озабочен. Однако именно на таких структурах, именуемых сегодня, как правило, ресурсными центрами НКО, неизбежно строится система развития всего сектора и его устойчивость. Неслучайно именно созданием таких ресурсных центров в значительной степени занимались зарубежные грантодатели, нацеливающие свою деятельность на укрепление гражданских движений и объединений в России. Кроме двух межрегиональных центров, созданных и действующих в основном на средства агентства по международному развитию США (USAID) – Сибирский центр поддержки общественных инициатив (СЦПОИ) и Южный региональный ресурсный центр (ЮРРЦ), – немногочисленными положительными примерами собственно российских организаций, действующих в данном поле, служат Центр «Социальное партнерство», который работает при поддержке Правительства города Москвы и Центр общественных объединений в г. Челябинске. Также положительными примерами являются действующие в этой же сфере в Сахалинской области некоммерческие негосударственные организации «Открытый мир» и «Социальное партнерство».

3. Отсутствие практического опыта. Экспериментальная отработка практических процедур.

Сама по себе любая новая технология, в том числе и технология гранта, нуждается в пробном применении. Сравнительно небольшой объем опыта как органов власти (менее десяти лет, да и то далеко не во всех регионах России), так и коммерческих и некоммерческих организаций выдвигает в качестве необходимого требование осторожности при внедрении любой инновации – так, как это предусматривает **технология продвижения технологий***.

4. Возможность различных конфликтов.

* *Технология продвижения технологии изложена в Главе 16 настоящего учебника.*

Рассмотрим две основные группы конфликтов.

4.1. Конфликт интересов (экспертная оценка и проведение конкурсов).

Всегда хочется, чтобы та или иная организация, в которой работает чем-то (не обязательно родственно) вам близкий человек, процветала и преуспевала. Так устроено сознание, ориентирующееся не только на доводы рассудка и систему выработанных и утвержденных норм, но и на личные пристрастия, эмоциональные реакции и материальные преимущества и блага. Именно эти пристрастия, реакции и преимущества и следует исключить (или предельно минимизировать) при реализации любой социальной технологии межсекторного взаимодействия.

Таким образом, четкость описанных и утвержденных критериев, стандартов оценки и оценочных шкал должна сопровождаться предельной жесткостью их выполнения. Это относится не только к формальным параметрам оценки, но и к соблюдению правил, исключающих возникновение конфликта интересов. Вероятность возникновения конфликта интересов повышается в условиях дефицита экспертов. Это же относится и к процедуре конкурсного рассмотрения заявок. Даже если город, в котором происходит конкурс, достаточно крупный, трудно себе представить ситуацию, при которой публичная информация о конкурсе, а также сведения о составе комиссии и поданных заявках остались бы без внимания желающих получить какие-то дополнительные преимущества.

Следовательно, выработанные правила должны предусматривать систему профилактических, защитных и реактивных действий.

В ходе конкурса возможны конфликты двоякого рода: конфликт между экспертами при подведении итогов оценки либо «внешнее» недовольство участника конкурса. Для разрешения конфликта между экспертами должен существовать некий надэкспертный арбитр, наделенный третейскими функциями при разрешении спорных вопросов.

Случаи «внешнего» недовольства могут разрешаться на уровне судебного рассмотрения. Это же относится и к такой категории конфликтов, как разнообразные конфликты, возникающие при реализации грантов.

4.2. Конфликты в контрактных отношениях.

В отличие от административных взаимоотношений, характерных для государственно-монопольной схемы реализации социальной политики, грантовый механизм венчается контрактом, и система отношений сторон переходит из сферы административного регулирования в область договорного права. Скомандовать здесь нельзя — можно в суд обратиться. Его решение и определит правоту сторон в споре.

Перспективы

Технология гранта имеет весьма отчетливые перспективы включения в социальную практику. Об этом свидетельствует и ее популярность в настоящее время, и некоторые положительные свойства. Так, например, в Перми при проведении ярмарок социальных проектов городские власти обратили внимание на значительный объем вклада НКО в дополнение к расходуемым на эти цели городом ресурсам. Если в 1999 г. власти города и бизнес выделили 248,9 тыс. руб., а НКО привлекли 447,7 тыс. руб. (соотношение — 1,8), то в 2000 г. на 1160,8 тыс. руб. средств городского бюджета и взносов предпринимателей (сам по себе почти пятикратный рост конкурсного фонда впечатляет) НКО вложили своих ресурсов на сумму в 4181,9 тыс. руб. (соотношение — 3,6)¹. Требование софинансирования привело к заметному росту общего вклада при решении социально значимых задач города.

По мере усвоения властью значимости некоммерческого ресурса для развития территории, а также по мере укрепления негосударственных некоммерческих структур социальная технология гранта займет достойное место и будет играть заметную роль в комплексе с другими технологиями, такими как фонды местного сообщества, ярмарки социальных проектов и других.

¹ См.: Чагин К. Соцзаказ раннего Пермского периода. // Межсекторные взаимодействия. Настольная Книга - 2000. М.: НАН, 2001. — с.с.135-150.

Глава 7. ЯРМАРКИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ И СОЦИАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Определение

Рассматривая определение ярмарок некоммерческих организаций и социальных проектов, мы можем выделить их характерные черты, что создает условия для их изучения на технологическом уровне. Ярмарки некоммерческих организаций и социальных проектов — это регулярные съезды представителей некоммерческих организаций, представляющих свои организации и/или социально значимые проекты представителям государственных и муниципальных органов и предпринимателям с целью получения средств на решение силами некоммерческих организаций наиболее актуальных социальных проблем.

Слово «ярмарка» пришло в русский язык из немецкого языка и буквально переводится как «ежегодный рынок» (Jahrmarkt). С давних времен во многих странах мира на ярмарки привозили товары производители и торговцы для оптовой и розничной продажи. Периодичность проведения ярмарок первоначально, по-видимому, была связана с сезонностью аграрного производства. Вначале основную, а затем значительную долю товаров, продававшихся на ярмарках, составляла продукция сельского хозяйства. Вместе с тем и товары ремесленного производства, хотя в большинстве своем и не зависели от смены времен года, находили на ярмарке наилучший сбыт, поскольку нуждающиеся в таких товарах селяне получали возможность их приобрести на вырученные от продажи собственной продукции деньги. Постепенно ярмарки стали играть все большую роль в торговле, в том числе и в международной. Регулярность проведения ярмарок сохранилась и после того, как в ярмарочной торговле существенно увеличилась доля товаров несельскохозяйственного производства.

Наиболее крупные ярмарки с течением времени превратились в товарные биржи. Постепенно во второй половине XIX в. биржи стали вытеснять ярмарки, причем в первую очередь в международной торговле. С развитием промышленного и финансово-

го капитала, с ростом крупной машинной индустрии, с расширением сети путей сообщения и средств связи роль ярмарок стала падать. Правда, совсем ярмарки не исчезли. Они переродились в выставки, на которых представлены образцы продукции, и торговля осуществляется по таким образцам. Значение таких выставок особенно велико, когда на рынке продвигаются новые технологии, продукция или услуги. Кроме того, традиционные ярмарки сохраняют в отдельных местностях локальное значение, прежде всего, в розничной и мелкооптовой торговле.

История и современное состояние

Российская ярмарочная традиция, сформировавшаяся в течение нескольких веков, постепенно в лице ярмарок некоммерческих организаций и социальных проектов обретает и свое новое социально-технологическое воплощение. Очевидно, если необходимо продвинуть какой-либо продукт на рынок, то один из лучших способов — это его наглядная публичная демонстрация. Поскольку рынок массовой рекламы для социально значимых инициатив пока недоступен (прежде всего, в силу несформированной внятной социально ориентированной государственной информационной политики и, ввиду этого — отсутствия работоспособных правовых норм, побуждающих бизнес заниматься такого рода социальным инвестированием), развитие данной технологии представляется не только важной, но и перспективной частью продвижения негосударственных социальных услуг в системе социального партнерства.

Технология ярмарок некоммерческих организаций и социальных проектов стала внедряться в отечественную практику сравнительно недавно, однако за короткий промежуток времени она получила довольно широкое распространение. Современная история российских социальных ярмарок начинается с июня 1996 года, когда в Новосибирске прошла первая ярмарка негосударственных некоммерческих организаций (НКО)¹. Событие чрезвычайно значимое, поскольку до

¹ См.: Гребенник К.В., Киричук Н.А. Ярмарки некоммерческих организаций. Межрегиональный общественный фонд "Сибирский Центр Поддержки Общественной Инициативы (СЦПОИ). Новосибирск, 1998.

этого каким-либо достаточно технологичным образом комплексно продемонстрировать свои потенциальные возможности негосударственному некоммерческому сектору в целом не удавалось. Отдельные неправительственные некоммерческие организации иногда справлялись с задачей налаживания сотрудничества с теми или иными государственными или муниципальными органами, удаивались сообщения или даже целой статьи в средствах массовой информации. Однако в целом третий сектор оставался как бы невидимым и для представителей власти и для предпринимателей. Поэтому ярмарки следует признать безусловно удачной PR-находкой.

Это начинание достаточно быстро распространилось в регионах Сибири, благодаря деятельности Сибирского центра поддержки общественных инициатив (СЦПОИ), располагающегося в Новосибирске.

Следующим шагом в развитии технологии «ярмарка» стало прошедшее в 1998 году мероприятие в Калужской области¹. Следует сказать, что в этом случае речь шла уже не о ярмарке НКО, а о ярмарке социальных проектов и услуг. Собственно говоря, этот факт стал системообразующим, поскольку с этого момента развитие данной технологии пошло по двум направлениям: ярмарки НКО и ярмарки социальных проектов. О данном смысловом разграничении будет сказано подробнее несколько позже. Здесь же следует отметить высокую популярность в различных регионах России обоих видов ярмарок.

Очень важной вехой в развитии ярмарочного движения стали окружные ярмарки Приволжского федерального округа. Первая из них прошла в ноябре 2000 года в Перми. Вторая состоялась в Саратове в октябре 2001 года. Третья организована и проведена в Тольятти в ноябре 2002 года.

К 2002 году можно набрать несколько десятков субъектов РФ, в которых в той или иной форме реализуется социальная технология «ярмарка».

Список некоторых регионов и сроки появления в них технологии «ярмарка» представлены в нижеследующей таблице:

¹ Ярмарка социальных проектов и услуг некоммерческих организаций Калуги и Калужской области. Под ред. Вайнера В. и Матросова В. Калуга, 1998.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ ТЕХНОЛОГИИ ЯРМАРОК В РОССИИ

№	Регион (город)	Тип ярмарки	Год начала
1.	Новосибирск	НКО	1996
2.	Калуга	Проектов и услуг	1998
3.	Тюмень	НКО	1997
4.	Владимир	Проектов и услуг НКО	1998
5.	Тольятти	НКО	1999
6.	Нижний Новгород (область)	Проектов и услуг НКО	2001, 1999
7.	Ставрополь	Проектов и услуг НКО	1998
8.	Тверь	НКО	1998
9.	Красноярский край	НКО	1999
10.	Республика Чувашия	НКО	2002
11.	Краснодарский край (Новороссийск)	НКО	1999
12.	Республика Мордовия	НКО	2000
13.	Кемеровская область	НКО	1997
14.	Алтайский край	НКО	2000
15.	Тульская область	НКО	2001
16.	Пермь	Проектов и услуг	1999
17.	Республика Бурятия	НКО	1998
18.	Республика Марий Эл	НКО	1999
19.	Удмуртская Республика	Проектов и услуг НКО	2001
20.	Республика Саха (Якутия)	НКО	2001
21.	Магаданская область	НКО	2000
22.	Еврейская автономная область	НКО	2000
23.	Сахалинская область	Проектов и услуг НКО	2000
24.	Омская область	НКО	1999
25.	Ростовская область	НКО	2000
26.	Хабаровск	Проектов и услуг	2001
27.	Челябинск	Проектов и услуг	1999
28.	Ульяновская область	Проектов и услуг	2002
29.	Санкт-Петербург	Проектов и услуг	2001
30.	Московская область	Проектов и услуг	2000
31.	Москва	Проектов и услуг	1999
32.	Волгоград	Проектов и услуг	2001

33.	Воронеж	Проектов и услуг	2001
34.	Томск	Проектов и услуг	2000
35.	Амурская область	НКО	2002
	Окружные ярмарки (Приволжский ФО)	Социальных и культурных проектов	
36.	Пермь-2000 (14 субъектов Приволжского федерального округа)	Проектов и услуг	2000
37.	Саратов-2001 (15 субъектов ПФО)	Проектов и услуг	2001
38.	Тольятти-2002 (15 субъектов ПФО)	Проектов и услуг	2002

Следует отметить последнюю тройку в представленном списке. Опыт Приволжского федерального округа показывает, что ярмарки перешагнули границы не только отдельных городов, но и субъектов Российской Федерации. Окружные ярмарки создают условия для развития межсекторного взаимодействия на межрегиональном уровне. Это способствует определенному выравниванию уровней развития институтов гражданского общества в различных субъектах Российской Федерации, позволяет обмениваться опытом, расширяет географические пределы предоставления отдельных социальных услуг. Таким образом, проведение межрегиональных (в данном случае окружных) ярмарок НКО и социальных проектов важно и в качестве интегративного социально значимого регулярного действия в России.

В списке приведены примеры ярмарок, но он не является исчерпывающим, хотя и дает приблизительное представление о географической распространённости этой технологии.

Сравнительно быстрому распространению технологии «ярмарка» способствовали и способствуют такие ее черты, как достаточная легкая воспроизводимость в разных регионах, очевидность многих шагов в алгоритме, довольно быстрая отдача (и, следовательно, относительно простая оценка эффективности), внешняя эффектность мероприятия, что повышает его привлекательность для представителей всех секторов публичной активности, отсутствие необходимости принятия специальных (т. е. посвященных специально регулированию ярмарок) федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

Сущность

Сходство наименований торговых ярмарок, которые исторически появились первыми, и ярмарок НКО и социальных проектов отнюдь не случайно и вовсе не сводится к терминологическому совпадению. Ярмарки НКО и социальных проектов выполняют, в общем, примерно те же функции на рынке социальных услуг, что и торговые ярмарки на товарном рынке. Вместе с тем, в настоящее время существуют две формы ярмарок: НКО и социальных проектов. При этом оба вида появились почти одновременно, хотя все же ярмарки НКО возникли чуть-чуть раньше. Собственно говоря, именно разграничение ярмарки на организационную (ярмарка НКО) и функциональную (ярмарка социальных проектов) формы позволяет лучше разобраться в сущности данной социальной технологии.

Понятно, что ярмарка проектов предъявляет более высокие требования к участникам: на ней требуется не только сказать, кто ты есть, но и предъявить проектоспособные материалы и разработки, а то и результаты выполнения уже реализованных программ или проектов. В этом, собственно, и состоит разница между «обычной», текущей работой НКО и программным подходом, нацеленным на получение осязаемого или измеряемого конечного результата.

Как правило, проведение ярмарки — действие, связанное с достаточно широким спектром требуемых ресурсов, как в виде больших помещений или выставочных пространств, так и средств на их эксплуатацию, и (при масштабных региональных или окружных мероприятиях) финансовых средств на какие-то денежные расходы, например, проезд участников ярмарки к месту ее проведения, их проживание и питание. Финансовое участие бизнеса возможно и при формировании грантового фонда. Отсюда выходит, что еще одним, почти неизбежным и весьма важным, свойством ярмарки становится наличие трехсекторного партнерства.

Публичная конкурсная соревновательность, совмещенная с праздничной атмосферой, в которой обычно проходят подобные мероприятия, также содействует укреплению и внутрисекторных

связей. Поскольку формирование дополнительных социальных сетей, очевидно, способствует повышению стабильности в обществе.

Правовые механизмы

Принятие каких-либо специальных нормативных правовых актов для проведения ярмарок НКО и социальных проектов не требуется. Вполне хватает того современного российского законодательства, которое регулирует деятельность некоммерческих организаций, государственных органов и органов местного самоуправления и иного гражданско-правового, конституционно-правового, административно-правового и финансово-правового законодательства. В этом состоит отличие данной технологии межсекторного взаимодействия от многих других технологий, рассматриваемых в данном учебнике. Вместе с тем для проведения каждой конкретной ярмарки НКО или ярмарки социальных проектов необходимо принятие решения государственным органом или органом местного самоуправления (хотя и в рамках действующего законодательства).

Как и многие события, предусматривающие властное участие, ярмарка «стартует» тогда, когда об этом принимается соответствующее решение. Мы далеки от преувеличения значимости решений органов власти, однако в данном случае оно необходимо, поскольку только тот или иной орган власти представляет собою достаточно консолидированную структуру, для участия которой в данном мероприятии не просто желательно, а неизбежно принятие административного решения. Органы государственной власти и органы местного самоуправления должны существовать и работать в некоем поле текущей деятельности, и их встраивание в процесс подготовки и проведения ярмарки должно носить нормативный характер. В силу этого решения будут впоследствии выделяться необходимые, в том числе, финансовые ресурсы, задействоваться требуемые административно-управленческие механизмы.

В этом смысле оптимальным представляется выстраивание правового механизма каждой конкретной ярмарки на системной основе. Такая основа возникает при наличии предварительного соглашения. Лучше всего, если в качестве такого соглашения выступает ежегодно заключаемый или продлеваемый договор о про-

ведении ярмарок. Возможен и такой вариант: при наличии некоего более общего договора, регулирующего различные аспекты межсекторного взаимодействия, ежегодно заключается соглашение или протокол о проведении каждой отдельной ярмарки. Упомянутое соглашение могло бы, в том числе, включать и регламентацию вопросов, связанных с регулярным характером региональных (городских или любых других) ярмарок*. Очевидно, что персональная договоренность может помочь в проведении одной ярмарки, но системное действие должно опираться на прочную правовую базу.

Субъекты и алгоритм

Собственно говоря, термин «партнерство» лучше всего характеризует качество требуемого взаимодействия при подготовке и проведении ярмарок.

Если мы хотим, чтобы событие, организуемое нами, имело реальный общественный резонанс, то без органов власти обойтись, наверное, не удастся.

Кроме того, и наши российские деловые круги (в силу ли «застарелой советской привычки» или понимания, что участие государственных или муниципальных структур приносит и им определенные дополнительные PR-дивиденды) охотнее участвуют в мероприятиях, поддержанных органами государственной власти или органами местного самоуправления.

Таким образом, субъектами ярмарки становятся представители всех трех секторов публичной активности.

Итак, после принятия решения о проведении ярмарки и определения, какая именно ярмарка (НКО или проектов и услуг) будет проводиться, следующим этапом становится формирование

* В западной практике в течение последних нескольких лет возникла и заметно развивается новая социальная технология, именуемая "contract", что при попытке сохранить смысл содержания можно перевести как некоторое комплексное соглашение. Поскольку в России эта технология пока не сложилась, ее описания в настоящей книге нет.

алгоритма организации, обеспечения и проведения ярмарки.

1. Организация ярмарки.

Прежде всего, должен быть решен вопрос о структурной единице, ответственной за организацию, обеспечение и проведение ярмарки. От ее профессионализма будет зависеть очень многое в данном социально значимом мероприятии.

При проведении ярмарки НКО основные задачи такой структурной единицы достаточно просты:

- принять решение о фокусе ярмарки (на основе этого будет формироваться состав ее участников). Профильная ее направленность в переговорном режиме определяется совместно органами государственной власти или органами местного самоуправления и НКО. Профилем ярмарки будет определяться и состав ее участников. А вот в чем будет состоять ее «изюминка» — задача, безусловно, менеджмента.
- сформировать список желающих принять участие: и от органов власти, и от НКО, и от бизнеса. Такая триединая PR-задача достаточно комплексна, поскольку предусматривает для участников различные ролевые решения. Представители власти, как правило, выполняют попечительскую и контрольную функции, НКО — роль главного исполнителя, бизнес — социально ответственного спонсора и попечителя мероприятия.
- распланировать площади и помещения (как правило, если ярмарка проводится не впервые, такая планировка осуществляется с учетом предыдущего опыта).

Остальные проблемы относятся к обеспечению ярмарки НКО.

В случае, если это ярмарка проектов, возникает несколько дополнительных элементов, связанных с:

- определением номинационного ряда (перечня решаемых проблем, удачные предложения по решению которых будут награждаться грантами),
- организацией процедур сбора и оценки проектных заявок (несколько подробнее о проблемах организации и реализации указанной процедуры сказано, соответственно, в **Главе 6** «Грант» и **Главе 13** «Оценочная деятельность» на-

стоящего учебника),

- отбора номинантов,
- определения и награждения победителей.

2. Обеспечение ярмарки.

Одной из основных задач обеспечения любой ярмарки является PR-обеспечение. Данный аспект является ключевым, начиная от оповещения всех СМИ и ресурсоспособных субъектов и снабжения всех участников и гостей максимально удобным и полезным комплектом материалов и заканчивая обеспечением тех же СМИ удобными и функциональными рабочими местами и досягаемостью для них всех их интересующих событий.

Работа организующей структурной единицы по обеспечению ярмарки проектов отягощена поиском ресурсов для проведения экспертизы (оценки) поступивших заявок (здесь отнюдь не лишним может оказаться добровольческий ресурс экспертов из НКО, не участвующих в конкурсах), а также усилиями по формированию грантового фонда (если принято решение о выдаче победителям грантов).

Для масштабных межрегиональных мероприятий в условиях России неожиданно может возникнуть проблема размещения большого количества участников ярмарки. Такую задачу, на наш взгляд, прекрасно и весьма оперативно решили организаторы II окружной Ярмарки социальных и культурных проектов Приволжского федерального округа «Саратов-2001», подогнав к причалу теплоход и устроив в нем гостиницу для иногородних участников (благо, Саратов находится на Волге).

3 Проведение ярмарки.

Слаженность работы — вот, пожалуй, словосочетание, которое должно стать определяющим для успеха всего мероприятия. Четкое распределение сфер ответственности и оперативность решения текущих проблем будут свидетельством высокого профессионализма сотрудников и ответственной организации в целом и отработанности данной технологии. Если организационные меры и действия по обеспечению ярмарки осуществлены корректно, то только учет максимального числа возможных случайностей (все случайности — всё равно, учесть невозможно) и дина-

мичное реагирование на неучтенные обстоятельства обусловят общее итоговое впечатление.

Проблемы

При проведении ярмарок, как показывает уже имеющийся российский опыт, возникает ряд проблем, требующих своего решения. Наиболее острой остается проблема невнимания власти к формированию позитивного отношения общества к социально ориентированной деятельности. Подчеркнем, что это в большей мере относится к власти федеральной и в наименьшей — к власти муниципальной (прежде всего, в силу большей приближенности последней к гражданам и их насущным проблемам). Поскольку в области деятельности средств массовой коммуникации властные структуры до сих пор сохраняют очень мощные рычаги, постольку и деятельность этих средств почти не способствует формированию у граждан понимания важности гуманистических и общественных ценностей. Вместе с тем, необходимо работать на том уровне, до которого в решении этой задачи удастся «дотянуться». Конечно, абсолютно конструктивного информационного пространства создать при организации и проведении ярмарок не удастся, но, при должной поддержке со стороны органов власти, следует добиваться технологичной реализации прессой своей задачи освещения каждого мероприятия.

Поскольку уж мы перешли к технологичности реализации ярмарки, следует ее отметить особо. Технологическая строгость и оперативность важны и в организационном плане, так и для сохранения жесткости принципов, на которых базируются все ее содержательные элементы. Очень велик соблазн «подправить» результаты конкурса по принципу «мы тут посоветовались и я решил» (прежде всего, у органов власти, привычных к использованию данного ресурса).

С сожалением необходимо отметить, что сегодня высокопрофессиональных организаторов в этом секторе ярмарочного спектра пока не много. Поэтому, для массового внедрения технологии «ярмарка», как и ряда других, рассматриваемых в настоящей книге, очевидно не хватает кадрового обеспечения, вплоть до обучения

персонала обеспечивающих ярмарки структур основам сервиса.

Такое публичное действие как ярмарка должно быть максимально прозрачным. Данное требование, естественно, прежде всего, относится ко всему комплексу конкурсных процедур, необходимых при проведении ярмарки проектов.

Есть еще одна проблема системного свойства. Ярмарка, как яркое и публичное действо, в большей мере привлекательна для бизнес-структур, нежели более комплексные, глубокие и значимые социальные технологии, такие как, например, фонды местного сообщества или социальный заказ. Однако действие последних глубже, поскольку они не только оставляют тёплые событийные воспоминания в сознании участников, но и формируют систему непрерывного «трудового», длящегося партнерства. Отсюда — одна из органично вытекающих из этой проблемы задач: ярмарка должна, помимо PR-компонента системы межсекторного взаимодействия, становиться отправной позицией для продолжения сотрудничества и по ее окончании. Поэтому (как это, иногда, кстати, случается, на обычных коммерческих ярмарках) было бы во все не плохо дополнять ярмарки мероприятиями, способствующими заключению определенных партнерских соглашений, такие своеобразные социально-партнерские переговорные площадки, приводящие в итоге к заключению между сторонами общественного договора. И, раз уж мы перешли к задачам, то вкратце обрисует необходимые перспективные действия в целом по технологии «ярмарка».

Перспективы развития

В ряду перспектив социальной технологии «ярмарка» первое место по праву занимает развитие более высокотехнологичных ее форм. Поэтому ярмарка социальных проектов и услуг постепенно, по мере профессионализации добровольческого, третьего сектора, на наш взгляд, должна становиться более распространенной формой. Тем не менее, ярмарки НКО все-таки сохранятся, как способ заявить о себе начинающим общественным инициативам.

Что касается ярмарок социальных проектов, то здесь необходимо искать способы, позволяющие усилить их эффект. Таким

усиливающим элементом можно назвать возникновение и развитие сетевых проектов. Указанные проекты имеют целый ряд дополнительных, можно сказать, синергетических преимуществ. Наряду с таким естественным эффектом, как расширение пространства, в пределах которого осуществляются действия, нацеленные на решение проблемы, возникают:

- укрепление сообщества профильных НКО, действующих на территориях, охваченных соответствующим проектом;
- развитие социальных сетей. Данный аспект очень важен для России с ее огромными пространствами, на которых, порой, просто встретиться бывает сложно, а не то, что работать слаженно;
- повышение общественного резонанса от сплоченных действий.

Можно предположить, что в будущем на основе ярмарок социальных проектов могут сформироваться биржи социальных услуг, которые смогли бы на более или менее постоянной основе обеспечивать потребности рынка социальных услуг. Однако переход к технологии «биржа» возможен, с одной стороны, только при наличии развитого третьего сектора, который возьмет на себя реализацию целых направлений социальной политики в рамках общих стандартов, установленных государством, а с другой стороны, лишь в условиях действия хорошо отлаженных механизмов социального партнерства. Поэтому до возможного появления таких бирж социальных услуг еще необходимо пройти довольно долгий путь развития и некоммерческих организаций и отработки механизмов межсекторного взаимодействия. Вместе с тем даже если появятся биржи социальных услуг, то скорее всего сохранятся и ярмарки, но, наверное, они также в ходе своей эволюции трансформируются определенным образом с тем, чтобы отвечать требованиям в новых социальных условиях.

И здесь есть еще один аспект, уже упоминавшийся — PR-составляющая. Освоение, с одной стороны, неправительственными организациями технологии работы с прессой, а, с другой — средствами коммуникации рынка социально значимой деятельности, как рынка не просто перспективного, но и положительно влияю-

щего на процессы в обществе, будет способствовать признанию государством социальной политики областью, определяющей развитие общества в целом, и формированию социально ориентированной политики, нацеленной на *социальное инвестирование*.

Глава 8. ТЕХНОЛОГИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ

Определение

Общественный совет – это коллектив представителей некоммерческих и/или коммерческих организаций, а также широко известных, но не входящих в организации лиц, приглашенных государственным или муниципальным органом или должностным лицом, либо делегированных самими организациями для осуществления консультативных и/или экспертно-аналитических функций. В данном случае термин «общественный совет» используется как обобщенное наименование для всех институтов данного вида, поскольку чаще всего они именно так и называются. Вместе с тем на практике можно столкнуться и с другими, самыми разнообразными названиями – общественная палата, постоянно действующий круглый стол и т. д.

Термин «общественный совет» – сложный и состоит из двух слов: «совет» и «общественный». Слово «совет» существует в русском языке с глубокой древности, оно славянского происхождения (для сравнения по-болгарски «сѣвет», по-сербски и по-хорватски «савет», «savet»), хотя присутствует не во всех славянских языках, и имеет глубокие древние индоевропейские корни. Как полагают, это соединение двух древних слов: слова «с(о)», значение которого «вместе» (по-видимому, от индоевропейского «*kom*» – «близко друг к другу», «рядом», «вместе», «с»), и слова «вет» со значением «говорить», «знать» (по-видимому, в конечном счете от индоевропейского «*weid*» – «понимать», «знать», «разъяснять», причем от этого же индоевропейского слова произошли, например, санскритское слово «*vēdas*» – «знание» и английское слово «*wise*» – «мудрый»). В современном русском языке слово «совет» имеет два основных значения:

- а) мнение о том, как следует поступить, рекомендация;
- б) коллегиальный орган.

В приведенном выше определении, естественно, используется

второе значение данного слова. Однако попутно отметим, что оба значения, вероятно, изначально были тесно взаимосвязаны, так как в ходе выработки решения (до его принятия) в коллегиальном органе обычно высказываются разные мнения. Что касается консультативного органа, то его основная задача — совещание.

Слово «общественный» также издревле существует в русском языке. В древнерусском языке встречаем однокоренные с термином «общественный» слова: «объчии», «объщии», «объщии», «опчии» в значении «общий», «ко всем имеющий отношение». С этим словом по смыслу связаны и такие слова, как «община», «общество». А «общественный» (производное от слова «общество») означает «причастный к конкретно-исторической форме совместной деятельности людей». В современном русском языке прилагательное «общественный» в одном из своих значений понимается как «относящийся к самоорганизации людей вне публично-властного сектора». Примерами служат «общественное объединение», «общественная инициатива».

Когда мы говорим об общественных советах, то речь идет исключительно об органах, исполняющих консультативные или экспертно-аналитические функции. Любые советы, обладающие хоть какими-то властными полномочиями, не являются объектом рассмотрения в рамках данной главы.

История и нынешнее состояние

Коллегиальные органы с совещательными функциями были известны на Руси с глубокой древности. Конечно, на ранних этапах истории нашей страны они столь же мало походили на современные общественные советы, сколь мало само тогдашнее общество походило на сегодняшнее. Однако у подобных советов всех времен имеются и определенные существенные сходные черты: совещательные функции, деятельность при органах власти, представительство активной части населения. С течением времени изменялась общественная жизнь, трансформировались и такие советы. И во все времена такого рода совещательные органы служили каналами прямой и обратной связи органов власти с населением; однако надо иметь в виду, что речь идет об активной час-

ти населения, а она в отдельные периоды представляла собой сравнительно узкий социальный слой.

Довольно широко подобные органы были распространены при советской власти. Примечательно, что даже в условиях тоталитарного политического режима (30-80-е годы XX века) некоторым общественным советам, в особенности, на местном уровне удавалось решать некоторые задачи, обеспечивая определенную, хотя и весьма ограниченную, активность и самодеятельность населения.

Активно создавались общественные советы и в 1990-е годы, численность их растет и в настоящее время. Такие органы создавались и создаются при различных органах и даже отдельных должностных лицах, начиная от глав администрации муниципальных образований, представительных органов местного самоуправления и даже отдельных депутатов и заканчивая Государственной Думой и Президентом Российской Федерации. Популярность общественных советов в современной России объясняется, по-видимому, тем, что эта форма взаимодействия хорошо известна россиянам и потому представляется вполне понятной: у некоторых, возможно, даже был какой-то положительный опыт участия в таком органе. Вместе с тем, привычность, порождающая кажущуюся понятность явления, вовсе не означает, что в действительности сущность явления совершенно ясна. Именно поэтому с технологической точки зрения построение и функционирование общественных советов совершенно не проработаны. Разработанной и корректно реализованной концепции деятельности общественных советов (любого функционального наполнения: консультативных, экспертных, координационных и др.) сегодня попросту нет. В плане концептуальной подготовки деятельности общественных советов настоящий учебник некоторым образом восполняет этот пробел.

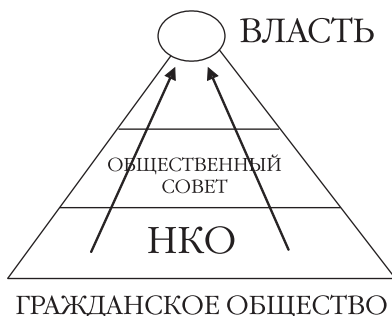
Сущность

Сущность социальной технологии «общественный совет» заключается в создании одного из механизмов демократии участия (ее еще также называют партиципаторной демократией). Другими словами, как уже отмечалось, общественный совет служит одним

из каналов прямой и обратной связи народа и органов публичной власти, обеспечивает участие представителей общественности в выработке государственных либо муниципальных решений.

В то же время реальное проявление этой сущности в конкретной практике зависит от характера взаимоотношений гражданского общества и институтов публичной власти. Современное состояние данных взаимоотношений (с определением места и роли общественного совета в процессе реализации указанных взаимоотношений) можно с некоторой долей условности изобразить в виде следующей геометрической фигуры, представляющей собой пирамиду или конус:

Рис. 1.



Такая структура столь же устойчива, сколь и инертна, ее «благополучие», исходя из законов физики, которые в данном аллегорическом случае могут быть применимы и к сфере общественных отношений, строится на ее же неподвижности. Сейчас именно в таких условиях в абсолютном большинстве случаев и работают общественные советы. Конечно, при такой структуре взаимоотношений гражданского общества и институтов публичной власти общественные советы играют весьма скромную роль среднего, передаточного звена. Попытки в таких условиях наделить их какими-либо решающими полномочиями (в том числе и в финансовой сфере) способны повлечь за собой многочисленные конфликты, чреватые криминальными последствиями. Примером

такого рода сомнительных норм может служить Положение о Московском городском благотворительном Совете, утвержденное на его заседании 29 мая 1997 года¹, хотя, надо оговориться, Московский благотворительный совет ни по функциям, ни по способу формирования не является общественным советом в смысле приведенного выше определения. Московский благотворительный совет представляет собой скорее специфический орган московской администрации с общественным участием.

Персоналии, оказавшиеся в совете, по существу не имеют никаких стимулов для продуктивной работы, а становятся элементами некоего устройства, передающего сигналы от широкой ответственности к органам власти. Отсутствие механизмов ротации членов совета, осуществляемой в зависимости от показателя эффективности их работы, приводит к быстрому функциональному вырождению всей структуры в придаток административной вертикали, действующей на основе принципа **субординации**.

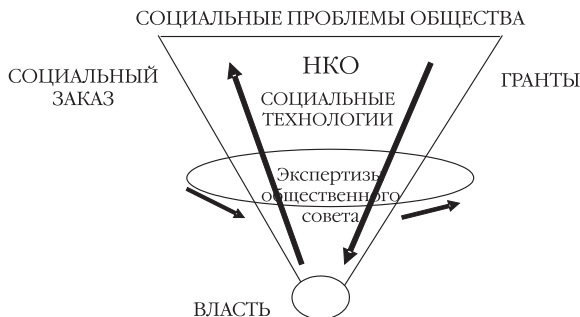
В то же время возможен и иной характер взаимоотношений гражданского общества с институтами публичной власти. Реализуемость такой возможности нам демонстрирует в определенной степени опыт развитых демократических государств.

Очевидный факт, что основой демократии является принцип **субсидиарности**, делегирования прав от граждан государственным институтам, заставляет искать другие схемы деятельности общественных советов.

Представляется обоснованным стремление в условиях современного демократического и динамично развивающегося мира перевернуть эту пирамиду (или конус). Тогда вся картинка будет выглядеть несколько иначе:

¹ Подробнее см.: Хананашвили Н.Л. *Московский городской благотворительный Совет: негативный опыт и возможности исправления* // Межсекторные взаимодействия в России. Настольная Книга - 1999. М.: Российский благотворительный фонд "Нет алкоголизму и наркомании" (НАН), 2000. - с. 90-104.

Рис. 2.



В итоге получается весьма неустойчивая, на первый взгляд, конструкция. Но неустойчивой она оказывается только в состоянии покоя. Однако если придать данной конструкции ускорение вокруг оси, проходящей через вершину и середину основания пирамиды (или конуса), то тогда, подобно гироскопу (так называется, если вспомнить курс школьной физики, детский волчок), изображенная конструкция приобретает заметную устойчивость только по мере того, как активизируется движение всей фигуры. Движение, отметим, **согласованное, слаженное** для всех элементов изображенной на рисунке 2 системы. То самое слаженное движение, которое и требуется от всех участников взаимодействия власти и гражданского общества. В таких условиях общественный совет не только осуществляет прямую и обратную связь гражданского общества и институтов власти, но и играет роль приводного ремня, поддерживающего движение всей конструкции.

Но для того, чтобы **принцип гироскопа** стал основой деятельности любого общественного совета, необходимо еще немало потрудиться для развития и укрепления гражданского общества и изменения в связи с переходом гражданского общества на иной качественный уровень его взаимоотношений с институтами публичной власти.

Правовые основы

Как для создания, так и для функционирования (успешного или не очень) общественных советов нет никакой необходимости в принятии новых или в существенной корректировке действующих законов. Существование и деятельность общественных советов вполне вписываются в рамки нынешнего (как, впрочем, и прежнего) законодательства. Очевидно, это также является фактором, способствующим широкому распространению общественных советов в нашей стране (да и за рубежом).

Деятельность каждого конкретного общественного совета регламентируется отдельным положением, в котором, прежде всего, будет отражаться его функциональное предназначение: координация совместных действий или программ, консультативные и/или экспертные задачи. Именно цель, ради которой создаются указанные советы, и определяет их организационное строение и реальное деятельностное наполнение.

И, несмотря на то, что советы эти могут быть по целям и задачам весьма отличными друг от друга, в их работе неизбежно (согласно нашему пониманию внутритехнологического единообразия) сохранится процедурное единство и общность применяемых технологических подходов.

Отсутствие необходимости принятия специального законодательства для внедрения общественных советов отнюдь не означает, что такие советы (или специфические виды советов) вообще не фигурируют в федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации. Так, в Трудовом кодексе РФ (от 30 декабря 2001 года) в главе 5 «Органы социального партнерства» раздела II «Социальное партнерство в сфере труда» упомянуты трехсторонние комиссии. Сами комиссии властными полномочиями не обладают. Но в рамках комиссий ведутся переговоры, согласовываются позиции по проблемам регулирования социально-трудовых отношений, готовятся проекты коллективного трудового договора и соглашений, комиссии занимаются также организацией контроля за выполнением коллективного договора и соглашений. Судя по перечисленным функциям, рассматриваемые комиссии действуют как общественные советы в сфере трудовых отноше-

ний. Комиссии формируются на паритетных началах из представителей предпринимателей, наемных работников и органов исполнительной власти. Что касается федерального уровня, то в Кодексе закреплено, что членами Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений являются представители общероссийских объединений профсоюзов, общероссийских объединений работодателей, Правительства Российской Федерации. Но больше ничего в Трудовом кодексе о составе Комиссии и порядке ее работы не сказано. Что же касается уровня субъектов РФ, территориального (фактически, муниципального) и отраслевого уровней, то в Кодексе предусмотрена возможность их создания.

Трудовой кодекс РФ – не единственный законодательный акт, в котором упоминаются органы, сходные с общественными советами или непосредственно общественные советы. Такие акты есть как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. В частности, в Законе города Москвы «О взаимодействии органов власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями» (от 12 апреля 2000 года)¹ имеется статья, посвященная непосредственно общественным советам. Однако в этой статье о таких советах говорится в самом общем виде.

Неслучайно законодатель, даже упоминая общественные советы (независимо от их конкретного названия), чтобы подтвердить законность их существования и деятельности, избегает подробного регулирования. Как уже отмечалось, каждый совет в той или иной мере специфичен, и деятельность его более или менее подробно регулируется соответствующим положением. Законодательство же не должно сковывать инициативу, а лишь устанавливать для нее общие рамки. Такие общие рамки определены

¹ Текст закона приведен в альманахе: *Межсекторные взаимодействия. Настольная Книга - 2000*. Под ред. Хананашвили Н.Л. М.: РБФ НАН, 2001. - с. 258-267; *Комментарий к этому Закону и сопутствующие материалы см.: О взаимодействии органов власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями*. Авторы-составители: Чернова С.В., Лебедев Д.А., Автономов А.С., Леонова И.Г., Редюхин В.И., Леонов В.Г., Крутышев А.П. Под ред. Лебедева Д.А. и Автономова А.С. М.: Центр "Социальное партнерство", 2001.

различными законами вне зависимости, упоминаются ли непосредственно общественные советы или нет.

Субъекты и алгоритм

Поскольку алгоритм данной социальной технологии тесно увязан с теми, кто будет ее реализовывать, мы их рассмотрим в данном учебнике в неразрывной связи.

Для обеспечения устойчивости и, следовательно, эффективности всей конструкции необходимо предусмотреть в качестве задач общественного совета следующие:

- всестороннее, научно обоснованное и непредвзятое рассмотрение — анализ, оценка и мониторинг разрабатываемых, принимаемых и реализуемых государственных (муниципальных) социально-экономических и целевых социальных программ и иных действий правового и социально-политического характера с целью содействия повышению их результативности и эффективности, выработке стратегии социального развития, а также для предотвращения действий и событий, способных причинить ущерб социальной сфере;
- подготовка выводов, прогнозных оценок и рекомендаций по разрабатываемым, принимаемым и реализуемым государственным (муниципальным) социально-экономическим и целевым социальным программам, а также иным планируемым шагам правового и социально-политического характера, — направленных на их совершенствование, предупреждение возможных негативных социальных тенденций и событий и содействие своевременному реагированию государственных и/или муниципальных органов на такие тенденции и события;
- мониторинг и регулярная и периодическая оценка проектов и программ, разрабатываемых неправительственными некоммерческими организациями, а также научными учреждениями по их инициативе и представляемых в государственные или муниципальные органы, в том числе и для соответствующего финансирования в форме гран-

тов, выдаваемых на конкурсной основе;

- периодическая оценка проектов и программ, разрабатываемых и реализуемых на конкурсной основе негосударственными некоммерческими организациями — в качестве вариантов решений приоритетных социально значимых проблем различного уровня, поставленных перед ними соответствующими государственными или муниципальными органами или должностными лицами.

В рамках сформулированных задач необходимо обеспечить три типа технологически оформленных действий:

1. Экспертное направление.

Сущность деятельности экспертного направления совета представляет собой реализацию в рамках определенных выше задач действий экспертных групп.

Формирование конкретных экспертных групп по профильным направлениям и рассматриваемым социально-экономическим и целевым программам, проектам планирующихся к принятию нормативных актов, а также конкурсным заявкам и внеконкурсным проектам НКО осуществляется самим общественным советом, прежде всего — на основе рекомендаций соответствующих специалистов, исходя из функционального содержания конкретного конкурса или программы.

Решение спорных вопросов при проведении экспертиз должно быть отнесено к компетенции совета.

Экспертные группы осуществляют свою деятельность по оценке проектов и программ на платной контрактной основе. Размеры оплаты труда экспертов в экспертных группах определяются исходя из количества и объема рассматриваемых ими социально-экономических и целевых социальных программ, проектов нормативных актов и т. д. и утверждаются ежегодно соответствующим государственным или муниципальным органом или должностным лицом, при котором действует общественный совет.

Экспертные группы оценивают проекты и программы на основе разработанных и апробированных критериев, нормативов, стандартов оценки и оценочных шкал, утвержденных органом власти. Указанные критерии, нормативы, стандарты и шкалы

подлежат ежегодному анализу для обеспечения процесса их оптимизации и применимости при проведении экспертных работ различного назначения и формата.

Программой деятельности совета могут быть предусмотрены обучение, подготовка и переподготовка экспертов, проводящих экспертную оценку в составе соответствующих экспертных групп. Посредством осуществления такого обучения и подготовки обеспечивается качество экспертной деятельности.

2. Тематические круглые столы.

Участие любого лица в деятельности Совета должно быть обусловлено определенной прикладной задачей. С учетом того, что социальная сфера представляет собой множество самых различных социальных проблем, следует признать целесообразным разделить работу на некоторое количество тематических направлений; назовем их условно «круглые столы».

Целью деятельности каждого круглого стола является выработка согласованного с государственными органами и другими негосударственными организациями решения соответствующей проблемы. Ориентируясь на программно-целевой подход, в итоге каждый круглый стол должен вырабатывать комплекс программных предложений для их реализации в форме гранта (экономико-правовой механизм), выдаваемого на публичной конкурсной основе (процедурный элемент).

Оттого, насколько масштабные и значимые социальные проблемы удалось привести к программному варианту решения, зависит и конечная эффективность деятельности каждого круглого стола.

3. Деятельность совета как целого.

В качестве организационной базы для формирования модельной технологии **общественный совет**, примем совет, действующий при соответствующем органе (или субъекте) власти или местного самоуправления любого уровня. При этом он может носить название *координационного, консультативного* или *экспертного*. Собственно говоря, это зависит от его функционального предназначения.

Как показывает опыт уже действующих общественных струк-

тур подобного рода (советы, палаты и др.), основной целью деятельности такой структуры в целом должно стать оказание влияния на бюджетный процесс.

Для обеспечения выполнения указанной цели необходимы действия в нескольких надтематических направлениях:

- законотворчество, нормотворчество, право;
- программная и проектная деятельность, а также осуществление различных социально значимых мероприятий и действий;
- экспертно-аналитическая деятельность;
- тренинговая и образовательно-просветительская деятельность;
- ресурсное обеспечение;
- информационное обеспечение.

Указанные направления могут реализовываться как на уровне тем круглых столов, содействуя решению соответствующих социально значимых проблем, так и на уровне организации деятельности совета в целом.

1. Законотворчество, нормотворчество, право.

А) Состав групп: юристы, экономисты и другие специалисты (в том числе, из НКО) по направлениям нормотворчества субъекта или органа власти.

Б) Задачи:

- анализ правового поля, формирование тематической правовой «матрицы» и выявление в ней «белых пятен»;
- выработка предложений по формированию пакета приоритетных тем и направлений для правового (нормативного) проектирования;
- концептуальная проработка, редактирование и согласование приоритетных законопроектов и других нормативных актов;
- формирование (написание, редактирование, экспертная оценка) текстов нормативных правовых актов соответствующего уровня и профиля;
- создание и запуск механизмов продвижения законопроектов и проектов нормативных актов для их последую-

щего принятия и реализации;

- правовое сопровождение процессов реализации принятых нормативных правовых актов, включая мониторинг общественного мнения;
- анализ правовых процессов, относящихся к деятельности данного органа (субъекта) власти или местного самоуправления;
- подготовка заключений по законопроектам и нормативно-правовым актам, рассматриваемым соответствующими органами власти и/или местного самоуправления;
- правовое оформление наиболее значимых общественных инициатив.

2. Программная, проектная деятельность и мероприятия.

А) Участники: специалисты (в том числе, из НКО) в области проектного и системного планирования, менеджмента, экспертизы программ и проектов.

Б) Задачи:

- разработка и реализация комплексного плана программ, проектов, мероприятий и мер для реализации органом (субъектом) власти или местного самоуправления своих полномочий и намеченных целей и задач;
- формирование воспроизводимых моделей взаимодействия НКО территории с органами и субъектами власти (органами местного самоуправления, депутатами) – на базе известного (в том числе, мирового) опыта, на основе самостоятельных: сбора, исследования и систематизации данных;
- отработка пилотных процедур по воспроизведению разработанной модели на других территориях (РФ, СНГ) и на различных уровнях межсекторного взаимодействия в РФ;
- планирование, взаимосогласование и выполнение системных и разовых мероприятий и акций в направлении текущей деятельности государственного или муниципального органа или должностного лица;
- программно-проектное оформление общественно значимых инициатив.

3. Экспертно-аналитическая деятельность.

А) Участники: специалисты (в том числе, из НКО) в области правовой, экономической информационно-консультационной и системно-аналитической работы.

Б) Задачи:

- осуществление полномасштабной аналитической работы;

Сегодня, в условиях усложнения управления вследствие изменения количества и качества факторов социально-экономического, политического развития общества, все более причудливого их переплетения и усиления взаимного влияния, практико-исследовательская составляющая подготовки и принятия решений органами государственной и местного самоуправления приобретает все большее значение. Таким образом, в современных условиях для принятия решений органами государственной власти и местного самоуправления «аналитики» много оказать не может. Даже органы, в которых имеются аналитические подразделения (Государственная Дума, Совет Федерации, Администрация Президента РФ, Аппарат Правительства и т. п.), привлекают, наряду со штатными экспертами, сторонних специалистов. Экспертизы же, осуществляемые силами членов общественного совета или привлеченных советом специалистов, имеют совершенно особое значение, поскольку готовятся под особым углом зрения — с позиций общественности. Без сомнения такие аналитические материалы, поступающие из общественного совета, существенно дополняют экспертизы штатных аналитиков, видящих проблемы с позиций соответствующего государственного или муниципального органа. Однако не все государственные органы и уж тем более не все муниципальные органы могут позволить себе роскошь содержать постоянных экспертов, поэтому они должны быть особенно заинтересованы в аналитических материалах общественных советов. Чрезвычайная загруженность работников государственных и муниципальных органов текущими делами по определению не может способствовать глубокому аналитическому подходу при изучении материалов и документов различного характера и направления. Объем проходящей документации на любом

уровне законодательной (представительной) и исполнительной власти таков, что невозможно рассчитывать на осуществление системной аналитической работы только силами занимающихся практическими делами должностных лиц и их ближайших помощников. Именно поэтому такая деятельность общественных советов может и должна быть признана одной из наиболее значимых при взаимодействии с органами государственной власти и местного самоуправления. Аналитическая работа должна проводиться во всех направлениях взаимодействия (законотворчество, программно-проектная деятельность, консультационно-образовательная, информационная).

- консультационная деятельность, привлечение экспертов, консультантов и специалистов.

Такая деятельность представляется важной с нескольких точек зрения. Консультации нужны и самому государственному или муниципальному органу или должностному лицу по различным специальным вопросам.

Безусловно актуальной является задача профессионализации работы всего совета. Значит, такие экспертные консультации необходимы и его членам, особенно по проблемам междисциплинарного характера.

Эта деятельность также важна и при принятии повседневных, текущих решений.

4. Тренинговая и образовательно-просветительская деятельность.

А) Участники: специалисты в области тренинговой и научно-просветительской деятельности.

Б) Задачи:

- образовательная, просветительская и тренинговая деятельность

Функция обучения, самообучения переподготовки и повышения квалификации является жизненно необходимой для успешной жизнедеятельности и развития любой структуры и даже любого организма.

Образовательная, просветительская и тренинговая деятельность, которая предполагается в рамках указанного направления

активности совета, позволяет обеспечить системную воспроизводимость тех правовых, аналитических, образовательных и информационных технологий, носителями которых являются члены совета, а также тех, которые создаются в процессе деятельности совета любого уровня.

Методическая деятельность (обобщение опыта, разработка моделей и новых методик, методическая помощь, создание соответствующей профилю методической, учебной, образовательной литературы).

5. Ресурсное обеспечение.

А) Участники: специалисты в области сбора средств, а также члены общественного совета, функционально занимающиеся осуществлением данного направления его деятельности.

Б) Задача:

- обеспечение ресурсами тех программ, которые реализует сам совет (консультационные, тренинговые и т. д.).

При этом материальное обеспечение может реализовываться различными путями: привлечение средств спонсоров, объединение ресурсов организаций, чьи представители заседают в совете, привлечение добровольцев, использование бюджетного финансирования и т. п. Следует иметь в виду, что сами по себе заседания совета могут и не требовать затрат вовсе, если основными формами работы общественного совета являются мозговой штурм, панельная дискуссия участников и т. п.

Вопросы ресурсного обеспечения деятельности совета должны строиться на основе опять же программно-целевого подхода, поскольку любая технология может представлять собою проект, реализуемый в форме разового мероприятия, эпизодически и сравнительно редко повторяемых акций или практически непрерывной деятельности.

Комплексность данной технологии для привлечения ресурсов позволяет использовать другие технологии рассматриваемого нами ряда.

6. Информационное обеспечение.

А) Участники: государственные, муниципальные и общественные СМИ, а также информационные службы НКО;

Б) Задачи:

По существу, информационный аспект в деятельности совета является тем связующим компонентом, обеспечение полноценной деятельности которого позволяет рассчитывать на успех всей работы совета любого уровня и предназначения. Осуществляется на принципах:

- наибольшей взаимной открытости;

Под наибольшей взаимной открытостью понимается всестороннее освещение в органах городской и муниципальной печати деятельности соответствующих органов и должностных лиц, а также деятельности НКО, и заблаговременное оповещение через указанные средства информации всех заинтересованных лиц о текущих и перспективных программах, проектах и мероприятиях, проводимых участниками взаимодействия.

- целевого характера движения информационных потоков;

Целевой характер движения информационных потоков подразумевает приложение участниками взаимодействия всемерных усилий по взаимному обеспечению информацией, необходимой и значимой для их деятельности.

- максимального насыщения информационного пространства соответствующей профильной информацией;

Насыщенное информационное пространство образует социально ориентированную и ориентирующую информационную среду, оказывающую позитивное влияние на всех ее получателей.

- взаимного внимания и учета получаемой участниками взаимодействия информации.

Взаимное внимание и учет информации необходимы для:

- осуществления некоммерческой деятельности строго в рамках действующего законодательства;
- своевременной поддержки государственными и муниципальными органами гражданских инициатив, а также инициатив, возникающих в рамках деятельности НКО;
- осведомленности общественности о воздействии общественного мнения на работу и деятельность государственных и муниципальных органов.

Информационное обеспечение взаимодействия включает сле-

дующие функции:

- сбор информации;
- создание информационной базы;
- обработка и анализ;
- организация информационного обмена.

Информационный обмен должен состоять из вертикальных и горизонтальных потоков и содержать функции оповещения и координации для осуществления полноценного сотрудничества.

Кроме того, информационное обеспечение может и должно осуществляться в следующих формах:

- предоставление и получение информации;
- распространение информации;
- реализация информации.

Вышеуказанные общеорганизационные аспекты не могут считаться обособленными направлениями, поскольку практически все они, в той или иной степени, «контактируют», пересекаются друг с другом. Очевидная их взаимоувязанность создает, таким образом, цельное пространство информационно-ресурсного взаимодействия.

Создание законопроектов и нормативных актов близко по сути проектной и программной деятельности; экспертно-аналитическая работа присуща и законотворчеству и программно-проектной работе; наконец, целостность всей предлагаемой нами надтематической структуры зиждется на связующей роли информационного обеспечения, которое, в совокупности со всеми остальными элементами, создает требуемое для полноценного взаимодействия **информационное пространство**.

Пространство, обеспечивающее:

А) полноценную деятельность государственных и муниципальных органов, как системы, по решению различных проблем, а также учет пожеланий граждан и отдельных целевых групп;

Б) достаточно полную осведомленность граждан о деятельности того или иного государственного или муниципального органа или должностного лица, а не просмотр разрекламированного ролика перед выборами да телевизионный псевдоотчет после них;

В) восприятие гражданами власти как отлаженно и, главное,

прозрачно, открыто, публично действующего инструмента для реализации воли населения совместно с его наиболее активными представителями.

Итак, взаимодействие органа (субъекта) права с общественными структурами может быть схематично изображено следующим образом:

Схема



Еще раз следует подчеркнуть, что данная модель является примерной и неизбежно представляет собой лишь возможный вариант структурного оформления взаимодействия властного органа или должностного лица и общественности. Взаимодействия, нацеленного на совместное и системное решение проблем сообщества.

Те или иные блоки данной схемы, разумеется, могут быть более или менее развитыми в зависимости от конкретных функциональных потребностей государственного или муниципального органа или должностного лица и профиля его деятельности.

Проблемы

Следует назвать по крайней мере две основные проблемы, преодоление которых представляется делом наиболее сложным.

Во-первых, сложившийся стереотип деятельности.

За прошедшее десятилетие послеперестроечного периода российской истории накоплен значительный опыт работы общественных советов. Однако практически отсутствуют работы, специально нацеленные на изучение, обобщение или же анализ указанного опыта, в связи с чем осуществить какой-либо системный обзор этой технологии не представляется возможным. Поскольку авторы настоящей работы принимали участие в работе значительного числа общественных советов различных уровней, предназначения и конфигураций, то именно их собственный опыт и лег в основу сделанного вывода о некоторых дефектах деятельности таких советов. Одним из самых серьезных дефектов является дефект сложившегося стереотипа.

Практика деятельности общественных структур консультативного, координационного, экспертного и иного подобного характера, сложившаяся в советский период российской истории, неся в себе определенные позитивные элементы, в то же время сформировала стандарт, не предусматривающий реального интерактивного партнерского взаимодействия между общественностью и органами власти. В результате множество советов, созданных вплоть до настоящего времени, организованы и, следовательно, работают так, как это было принято в СССР, т.е. на осно-

вании старой административно-командной модели. При этом, естественно, в момент создания общественных советов, а также в ходе их деятельности задача включения принципа subsidiarity и не ставилась. В итоге сформировавшийся стереотип или стандарт, как правило, не предусматривает возможности реального влияния общественно активных структур на процесс государственного (муниципального) управления и как инструмент демократии участия малоэффективен. Редкими исключениями можно назвать проведение общественных слушаний по тем или иным насущным вопросам социальной политики. И самое главное, до сих пор почти отсутствует возможность раннего обсуждения и публичных слушаний по проектам бюджетов. Исключения же в данном случае скорее лишь подтверждают общее правило.

Во-вторых, комплексность технологии.

Технология общественных советов является одной из самых сложных технологий межсекторного взаимодействия. Достаточно сказать, что непосредственное отношение она имеет почти со всеми ранее рассмотренными и далее представленными социальными технологиями. Например, общественный совет, действующий в качестве организационной формы взаимодействия, может использовать для целей развития территории такие инструменты, как фонд местного сообщества, участвуя через своих представителей в его управлении со стороны общественности, или, например, становится оргкомитетом ярмарок социальных проектов.

Поэтому и обобщенную практическую отработку элементов данной социальной технологии будет сложнее организовать и осуществить.

Перспективы

Следует отметить, что сам факт существования общественных советов вовсе не обеспечивает качества их работы. Опираясь на технологию продвижения технологии (см. **Главу 16** настоящего учебника), можно сказать, что ближайшими перспективными задачами станут формирование процедурных, организационно-нормативных и кадровых основ деятельности общественных советов.

Что же касается непосредственно перспектив общественных советов, как социальной технологии, то эти перспективы, по причинам, уже раскрытым несколько ранее при описании насущных проблем, будут в значительной мере зависеть от готовности взаимодействующих сторон к формированию и построению российской социальной политики в целом на основе гражданских инициатив. Таким образом, присутствует определенная увязанность рассмотренной социальной технологии с реализуемой в государстве социальной политикой.

Глава 9. ТЕХНОЛОГИИ ЛОББИРОВАНИЯ

Определение

Основные характерные черты лоббирования отражены в его определении.

Под лоббированием понимают деятельность в государственных органах и органах местного самоуправления представителей групп интересов с целью отстаивания и проведения в жизнь данных интересов.

Понятия «лобби», «лоббист», «лоббирование» пришли из англоязычной политической лексики, а в английский язык из средневековой латыни (*lobia*). Первоначально латинское понятие «лобия» или переименованное на английский лад «лобби» (*lobby* – по-английски) употреблялось для обозначения проходов или крытых галерей в монастырях, а в 40-х годах XVII столетия так называли вестибюль и два коридора в здании Палаты общин британского парламента. Это произошло, по-видимому, вследствие того, что первоначально у английского парламента не было своего помещения. Парламент созывался нерегулярно, в разных зданиях (и даже разных городах). Чаще всего он собирался в церквях. Ничего необычного в этом не было, поскольку в Средние Века многие торжественные публичные собрания, даже когда они носили светский характер, проходили в церквях. Со временем у английского парламента появилась своя собственная резиденция, но определенная церковная терминология для названий некоторых помещений сохранилась.

Выходя в лобби, британские парламентарии голосуют, в лобби же они имели и имеют возможность встречаться с заинтересованными в их деятельности лицами (в первую очередь, с представителями общественности), которые не допускались и не допускаются на пленарные заседания палаты. Британские парламентские традиции перекочевали в заморские колонии, в частности, в Северную Америку. После освобождения от колониальной зависимости парламентаризм в США стал развиваться самостоятельно, но кое-что из британского наследия сохранилось. В том числе

и термин «лобби» для обозначения вестибюля и коридоров, открытых для публики, где избиратели могут пообщаться с членами парламента. Но именно в США в XIX в. термин «лобби» приобрел свой нынешний политико-правовой смысл и стал пониматься также как некая группировка людей, объединенных общими интересами, сформировавшимися на единой деловой, территориальной, профессиональной, этнической или иной основе. Что касается американской истории, то возникновение термина зафиксировано довольно точно: в нынешнем, политическом значении слово «лобби» появилось в 1808 г. в протоколах конгресса 10-го созыва. В последующие десятилетия возникли его производные — «лоббизм», «лоббист», «лоббирование» — и примерно с середины прошлого века эти термины стали наиболее употребительными в американском политическом лексиконе. И уже из США понятия лоббизма, лоббирования и т. п. стали распространяться по всему миру, хотя и сегодня не во всех странах, где лоббизм существует и даже, фактически признается и регулируется, применяются сами слова «лоббизм», «лоббист», «лоббирование».

История и нынешнее состояние

Об истории лоббирования нам говорит само происхождение слова «лобби». Впрочем, надо отметить, что данное явление неизбежно проявляется в более или менее структурированном обществе с момента возникновения государственной власти. Вместе с тем современное лоббирование, в котором существенное место занимает взаимодействие формализованных и неформализованных некоммерческих организаций с парламентом, стал развиваться в XIX в., хотя в отдельных странах он мог появиться в XVIII в., вместе со становлением современного парламентаризма.

В современной России парламентаризм начал развиваться на рубеже 80-90-х гг. XX в. Ввиду этого неудивительно, что теоретический и практический интерес к проблемам лоббизма проявился также в начале 90-х гг. XX столетия. До этого лоббизм считался явлением заграничным, да и вообще предосудительным. Первым в СССР на примере опыта США в 70-80-е гг. XX в. лоббизм начал исследовать Н.Г.Зяблюк, причем в отличие от многих своих

коллег он подошел не с позиций огульной критики, а постарался действительно изучить сам феномен. В начале 90-х гг. того же столетия в России интерес к лоббизму был настолько велик, что в 1992 г. под эгидой Верховного Совета прошла крупная научно-практическая конференция. Затем в 1995 г. Фонд развития парламентаризма в России провел еще одну конференцию, на которой лоббируемые (депутаты, представители исполнительной власти) и лоббирующие (представители деловых кругов, профсоюзов, некоммерческих организаций) обсуждали проблемы законодательного регулирования лоббистской деятельности. Несколько круглых столов на эту же тему организовала в середине 1990-х гг. Торгово-промышленная палата. Начиная с этого же времени, в России вышел целый ряд публикаций, посвященных лоббизму.

Среди исследователей лоббизма не возникает существенных споров о понимании некоторых аспектов данного явления. Там, где возникают рыночные отношения, функционирующие в рамках демократической политической системы, общество неизбежно начинает структурироваться в сторону усложнения, превращаясь по мере созревания рыночных механизмов и стабилизации демократических процессов в развитую систему множества разнообразных, хорошо организованных экономических и иных групповых интересов. Между ними устанавливаются столь же сложные отношения сотрудничества и соперничества, продуктивного взаимодействия и суровой конкуренции. В результате постоянно формируются те или иные групповые притязания, вспыхивают межгрупповые противоречия и конфликты, удовлетворить или погасить которые во многих случаях способно только государство. Но каким образом должна функционировать система принятия политических решений, чтобы эффекты неизбежно существующего процесса лоббирования были позитивны?

Государство объективно само стимулирует у групп интересов потребности быть представленными. Следует учесть, что государственное регулирование социально-экономических процессов — это, прежде всего, бюджетное и налоговое регулирование. Бюджет всегда находится в центре политического процесса. В условиях рыночной экономики, функционирующей в демократическом

обществе, групповые интересы имеют право быть представленными в органах государственной власти и всячески будут стремиться к такому представительству. Для некоторых групп, далеких от «коридоров власти», маловлиятельных либо не способных финансировать мощные кампании воздействия на государственные органы, это практически единственный шанс.

Исследователями признается, что лоббизм — объективное явление демократической политической системы, неизбежная принадлежность общества, которое допускает плюрализм в качестве нормы своей жизнедеятельности. В той или иной форме лоббизм фактически существует в любом обществе, но степень развитости его самого, цивилизованности, интенсивности использования и продуктивности зависят от характера политического режима, структуры политической системы, политической культуры, исторических традиций и других особенностей каждой конкретной страны. Общим же нормативным показателем интенсивности и результативности лоббистской деятельности являются разрешающие способности политической системы, под каковыми понимаются, прежде всего, количество и качество имеющихся в ней точек доступа, воспользовавшись которыми группы интересов могут включиться в процесс принятия решений органами государственной власти.

В целом, генезис лоббизма в любом государстве как политического феномена включает два важных этапа:

1. Существование лоббизма как нелегитимного явления, но реальной практики.
2. Легитимизация лоббизма и его последующее развитие в качестве одной из форм влияния на принятие политических решений.

В России на протяжении многих веков государева служба считалась местом чиновничьего кормления, и лоббизм (хотя он так не назывался), развивавшийся в присущих данной ситуации формах, переплетался с коррупцией. В советский период лоббизм официально не признавался, но существовал фактически, так как и в аппарате ЦК, и в Совете Министров шла борьба бюрократическими методами за принятие решений, отражающих интересы

министерств и ведомств, отраслей, региональных элит и других корпоративных объединений.

В современной России, как уже отмечалось, в новых условиях стал развиваться лоббизм, имеющий существенные новые черты, но также сохраняющий и прежние особенности. В российских условиях нередко от исполнительной власти зависят и доступ предпринимательских структур к необходимым ресурсам, и принятие весьма важных решений, влияющих на ситуацию в других корпоративных группах. Поэтому лоббизм сохраняет многие черты, появившиеся в прежние годы, а именно: использование личных контактов в бюрократической среде в условиях скрытых, негласных процедур принятия решений.

В то же время сегодня существенно более важную роль начинают играть законы. В связи с этим те или иные социальные группы заинтересованы в принятии или, наоборот, отклонении определенного закона, а также в том, чтобы принятый закон содержал вполне конкретные положения. А в таких условиях с неизбежностью возникают новые приемы лоббирования, ориентированные на принятие решений в парламенте. Например, при непосредственном участии некоммерческих организаций разрабатывались и принимались федеральные законы, регулирующие деятельность общественных объединений и других некоммерческих организаций, целый ряд экологических федеральных законов, законодательство о ветеранах. Лоббисты активно действовали при подготовке и прохождении через парламент проектов законов, посвященных страхованию, банковскому делу и др. Неизменно внимание лоббистов, естественно, привлекает проект бюджета. Не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов РФ активны лоббисты.

Следует отметить, что некоммерческие организации в России лоббируют не только законопроекты, которые прямо регулируют деятельность самих некоммерческих организаций или непосредственно отвечают или затрагивают интересы соответствующей референтной группы. Иногда отдельные некоммерческие организации лоббируют законопроекты, которые отвечают широким общественным интересам и, в принципе, могли бы лоббироваться

также и иными и весьма многими некоммерческими организациями. Например, в Москве в 2001 г. был принят Закон «Об Уполномоченном по правам ребенка». Его принятие лоббировал Центр «Соучастие в судьбе». Данный центр не является детской организацией. Он оказывает помощь выпускникам детских домов. Таким образом, референтная группа, с которой работает Центр, обладает гораздо более узкими интересами, чем забота о введении специального государственного института, который бы способствовал обеспечению прав ребенка. Более того, выпускники детских домов — это люди, уже вышедшие из детского возраста. Еще один пример: лоббирование ряда федеральных законов, нацеленных на введение в России ювенальной юстиции. За это на протяжении уже ряда лет ратует Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН). Уже из самого названия Фонда видно, что введение ювенальной юстиции выходит за пределы узко понимаемых проблем, на решение которых нацелена его деятельность. Однако в обоих случаях общественная значимость упомянутых законопроектов столь велика, что некоммерческие организации (а с ними и их референтные группы) «поднимаются» над своими узкими интересами ради решения большой социальной задачи.

Что касается законодательного регулирования, то на федеральном уровне специальных законов о лоббировании пока нет, хотя с середины 1990-х гг. разрабатывается проект федерального закона, а на уровне некоторых субъектов РФ имеются отдельные законодательные акты, в которых регулируется лоббистская деятельность. Подробнее законодательство в данной сфере рассматривается ниже.

Сущность

Как уже отмечалось, лоббированием называют процесс влияния заинтересованных групп на принятие решений властными структурами. Вокруг понимания данного термина нет особых споров ни у ученых, ни у практиков. Небольшие разногласия имеются не в принципиальных, а в частных оценках этого явления. А именно:

1. Кто является субъектом лоббистской деятельности: «группы интересов», «группы давления» и т.п.?
2. Какие у данного явления правовые основы и как оно вписывается в принятые морально-этические нормы?
3. Чьи интересы на самом деле отстаивают субъекты лоббирования: общественные, интересы заказчика или свои собственные?

А.Бентли, основатель плюралистической теории групп, использовал категорию групп интересов как инструмент для объяснения политического процесса. Его объяснения были столь механистичны, что даже использовали некоторые заимствованные термины из физики¹. Конкуренция между группами в лоббировании своих интересов считалась условием, обеспечивающим свободу и справедливость без обращения к концепциям «социальных интересов», «общественных интересов» или «общего блага». Результаты политических решений объясняются теорией групп давлением, оказываемым на государство. Как отметил один из «плюралистов» И.Латам: «Каждый нормативный документ представляет из себя некий компромисс, поскольку разрешение межгрупповых конфликтов — это процесс обсуждения и поиска согласия»². В плюралистической теории встречаются и такие утверждения, как: «... правительство ожидает, что его решения будут лоббироваться»³.

Под социальной технологией лоббирования мы понимаем совокупность взаимосвязанных моделей, методов и конкретных способов подготовки, организации и реализации комплекса законных действий представителей «организованных интересов», направленных на оказание ими ощутимого влияния на органы государственной власти и местного самоуправления, выражающегося в принятии (или непринятии) конкретных политических решений.

¹ Bentley A.F. *The Process of Government*. Cambridge. 1967 (originally published in 1908).

² Latham E. *The Group Basis of Politics: Notes for a Theory*. // "American Political Science Review" Vol. 46, 1952. p.390.

³ Hall D.R. *Cooperative Lobbying - the Power of Pressure*. Tucson. 1969. p. XI.

Сознательно сужая определение лоббирования рамками закона, мы подразумеваем, что было бы ошибочно такие незаконные методы, как подкуп, шантаж и т. д. вносить в понимание лоббирования, однако при анализе влияния на принятие решений нельзя не принимать данные формы давления во внимание.

Под политическим решением понимается любое управленческое решение любого уровня и ветви власти, когда одновременно существует несколько различных альтернатив возможного решения.

Наиболее противоречивы точки зрения авторов в отношении субъектов лоббирования. В современной политологии лоббирование определяется через категории «группа давления», «заинтересованная группа» или сходные термины.

Субъекты

Основными субъектами лоббистской технологии и движущей силой лоббистской деятельности являются «группы давления», «лоббисты», отстаивающие свои особые интересы. Главным движущим мотивом их поведения является стремление реализовать свой интерес путем удовлетворения запросов заказчиков, клиентов. Причем, лоббист или лоббистская организация и заказчик могут быть как одним лицом, так и выступать нейтрально по отношению к своему заказчику, т. е. играть роль «коммуникатора-посредника». Причем лоббистская организация выступает, скорее, как инструмент, а лоббист — как участник процесса. В условиях отсутствия четкого законодательного регулирования лоббизма возникает большое количество промежуточных структур, осуществляющих лоббистскую деятельность в виде «паблик рилейшнз».

Перед тем, как описать разновидности организаций интересов, целесообразно рассмотреть сферы интересов, мотивирующих организации на политическую активность.

1) Экономические и неэкономические (например, идеологические) интересы.

С точки зрения большого числа политологов, защита экономических интересов превалирует среди целей политической активности. Несмотря на то, что многие общественные кампании

напрямую не связаны с финансовыми интересами, до тех пор, пока государство вовлечено в прямое или косвенное управление макроэкономикой, экономический конфликт будет определять политический процесс. Иного рода конфликт также всегда сопровождал политику. Природа этого конфликта интересов состоит в защите нематериальных ценностей, определяющих образ жизни сообщества, таких, как политические права, свобода, безопасность, культура, мораль, религия. Эту сферу можно назвать «идеологическими интересами».

2) Общественные и частные интересы.

Политики, должностные лица, лоббисты зачастую апеллируют к категории «общественный интерес» или «общественное благо». Поэтому представляется важным понять, что подразумевается под данной категорией. В западной политической мысли существует старая традиция указания на понятие общественного блага. Однако споры среди ученых, юристов и журналистов о том, что же все-таки является общественным интересом, существуют ли в законодательстве определение этому понятию, существует ли вообще объективно «общественное благо», до сих пор не умолкают. В российском уголовном, конституционном праве, в некоторых нормах избирательного законодательства и, конечно же, в информационном законодательстве часто даются ссылки на общественный интерес при отсутствии определения понятия «общественный интерес». Вольная трактовка этого понятия позволяет в некоторых случаях манипулировать поведением многих людей. Самое общее определение общественного блага — это «сохранение и развитие сообщества». Можно использовать понимание, близкое к тому, что использует Дж.Берри в работе «Лоббирование для людей»¹, где под организациями «общественных интересов» понимаются группы, которые реализуют задачи, достижение которых не является частной целью отдельных членов или группы членов. Под сферой же частных интересов понимается та область интересов индивида, где он действует как ро-

¹ *Berry Jeffrey M. Lobbying for the People. Princeton: Princeton Univ. Press. 1977. p.7.*

датель, бизнесмен, собственник, и т. д., т. е. как член определенной референтной группы, а не член общества.

Наиболее распространенные типологии групп интересов основываются на классификации интересов, приведенной выше. В политологии сложилась достаточно разветвленная типология групп интересов, учитывающая разнообразные черты их строения и деятельности.

По характеру деятельности группы интересов могут быть разделены на «одноцелевые» и «многоцелевые». Например, относящиеся к первому типу лоббирующие организации, стремящиеся обеспечить принятие какого-либо определенного законодательного акта в парламенте, складываются и существуют только в связи с достижением данной цели. После же результативного решения своей задачи они либо распадаются, либо переориентируются на другую, не менее конкретную цель. Деятельность же многоцелевых групп многопрофильна и не ограничена спецификой задач того или иного рода. Так, например, многие группы давления могут не только взаимодействовать с правительством по поводу принятия решений в какой-либо сфере управления, но и участвовать в избирательных кампаниях и т. д.

Когда мы рассуждаем о частных организациях в политике, прежде всего мы думаем о добровольных организациях, имеющих членство. Некоторые организации имеют индивидуальное членство, в других членами могут быть только организации, в третьих присутствует и индивидуальное и коллективное членство. Чаще всего, среди членских организаций встречаются следующие: ассоциации промышленников и предпринимателей, торговые ассоциации, профсоюзы, сельскохозяйственные группы, иные профессиональные ассоциации (в том числе научные общества), гражданские и правозащитные группы, организации социальной защиты, благотворительные организации, экологические организации и т. п. Вместе с тем дать исчерпывающий перечень всех видов некоммерческих организаций представляется невозможным.

Однако практически половину организаций, лоббирующих свои интересы в органах власти, составляют такие группы, как корпорации, крупные медицинские учреждения, учреждения об-

разования, средства массовой информации, аналитические центры — все те, кто является или может стать бюджетополучателем, либо на кого распространяется любое иное регулирующее воздействие государства. Эти организации, как правило, не имеют членства.

Рассмотрим на примере бюджетного процесса Санкт-Петербурга, какие могут быть субъекты лоббирования. Как правило, субъекты лоббирования отстаивают достаточно узкие интересы. Теоретически выработка бюджета в немалой степени представляет собой политический компромисс в пользу этих интересов. При этом стороны явно или неявно признают, что если бы всем силам удалось в полной мере удовлетворить свои особые интересы, государственный бюджет разросся бы до полной неуправляемости. Пришлось бы ввести слишком высокие налоги, либо дефицит бюджета достиг бы недопустимо высокого уровня. Процесс политического торга неизбежно приводит к появлению «выигравших» и «проигравших»; как и в любом другом переговорном процессе, завершающемся договором, редко бывает, что какая-то сторона остается полностью довольна результатом. Поскольку бюджет не может удовлетворить интересов всех, иногда говорят, что хороший бюджет представляет собой равномерное распределение разочарований.

К «внешним» субъектам лоббирования относятся, во-первых, некоторые основные группы населения со специфическими интересами. Для анализа бюджетного процесса в России важно понять, каким политическим влиянием обладают эти группы, а также какие еще политически значимые общественные интересы могут играть заметную роль в бюджетном процессе. Итак,

1. Престарелые и инвалиды.

Выплаты престарелым и инвалидам составляют (по крайней мере, в большинстве стран) значительную часть бюджетных расходов. В доходах данной группы государственные выплаты занимают преимущественное место, поэтому престарелые и инвалиды крайне чувствительны к любым изменениям социальной составляющей расходной части бюджета. Кроме того, они, как правило, относятся к наиболее активным избирателям, что и делает их весьма влиятельной, хотя и не всегда структуриро-

ванной, силой в бюджетном процессе.

2. *Бедные (или малоимущие)*. (Любая детальная расшифровка может быть неадекватной, за исключением, быть может, бездомных, детей-сирот, и т. п., поскольку традиционно принятые неадресным законодательством категории «многодетные», «неполные семьи», «беженцы», «ветераны войн» и др. не во всех случаях относятся к «бедным». Поэтому данный аспект требует основательной проработки в отечественном законодательстве.)

Малоимущие слои населения сами по себе не пользуются большим влиянием на принятие политически значимых решений. Они, как правило, не имеют организованной структуры для защиты своих интересов, мало участвуют в деятельности политических партий и их кандидатов. Их интересы обычно представлены — если вообще представлены — другими политическими силами, ратующими за социальную справедливость.

В опыте Санкт-Петербурга известна организация помощи бездомным — Благотворительный фонд «Ночлежка», реализовывавшая соответствующую программу, в которой участвует город. Как оценил председатель Правления фонда, это стало возможным благодаря длительному и сложному процессу взаимодействия руководителей фонда с профильными комитетами Администрации Санкт-Петербурга и Законодательного Собрания города, другими словами, лоббирования интересов фонда и, соответственно, его клиентов¹. Сам председатель Правления фонда неоднократно участвовал в избирательных кампаниях, в том числе в качестве кандидата.

3. *Профсоюзы*.

Во многих странах профсоюзы представляют собой значительную политическую силу, поскольку имеют потенциальное влияние на большое число избирателей и нередко оказывают заметную поддержку определенным кандидатам и политическим партиям. Поскольку политические решения государства прямо

¹ *Общественные объединения и органы власти: правовая основа и опыт взаимодействия.* / Под ред. Н.Ю.Беляевой. М., 1997. - с. 115.

или косвенно затрагивают рост занятости в разных секторах, различные профессиональные союзы и ассоциации стремятся влиять на решения, участвовать в дебатах по вопросам бюджета.

4. *В особую группу* следует выделить сложившиеся интересы «ветеранов» (включая «афганцев»), «молодежи» (на основе Комсомола), применительно к Санкт-Петербургу — «блокадников» и другие — ЖСК, садоводческие товарищества, Русское географическое общество. То есть такие заинтересованные группы, чье представительство было корпоративно оформлено еще в советские времена, и они имели определенное преимущество перед остальными социально незащищенными слоями населения. Группы эти являются старейшими получателями бюджетных средств. Ранее они получали средства по программам социальной защиты, из Экологического фонда, Внебюджетного фонда, Территориального фонда социальной поддержки населения. Этот канал начал «закрываться» с 1996 года и минимизировался в 1998 году с ликвидацией последних двух фондов. В настоящее время эти организации постепенно теряют свою привилегированность. Однако необходимо учитывать сохранившиеся у организаций связи в органах власти, позволяющие более успешно лоббировать поправки в бюджет, и традицию особого покровительственного отношения властей к данным группам, которая закрепляется политически в связи с существующим мнением об их избирательной активности и организационной оформленностью, позволяющим выборным лицам предполагать их солидаристское голосование в ходе выборов.

5. Промышленность, банки.

Без сомнения, отраслевые группировки промышленников и предпринимателей играют большую роль в принятии политических решений. Одни такие группировки проявляют обеспокоенность по поводу особого налогового режима, затрагивающего их интересы; другие реагируют на меры государственного регулирования (которые могут отражаться или не отражаться на бюджете); третьи интересуются программами государственных поставок как потенциальным источником прямых государственных зака-

зов; четвертые добиваются целевых государственных субсидий, практикуемых в России много лет.

6. Регионы (по отношению к федеральному уровню) и местное самоуправление (по отношению к региональному уровню власти).

Во-первых, это — лоббирование включения в бюджет мер политики и программ, ориентированных на развитие отдельных территорий. Значительное число муниципальных образований в Санкт-Петербурге серьезно зависят от регионального бюджета, являясь объективно дефицитными, и поэтому постоянно находятся в процессе лоббирования своих интересов в органах власти Санкт-Петербурга.

7. Другие.

Существует множество других внешних субъектов лоббирования, чья открытая активизация наступает на определенных этапах бюджетного процесса. Все более актуальной проблемой становится охрана окружающей среды, и на эти цели могут выделяться значительные бюджетные ресурсы. Свои интересы в бюджете стремятся реализовать религиозные организации, организации в области культуры, науки, воспитания, образования, медицины.

Помимо этого, следует помнить, что некоторые международные организации, скажем, Международный Валютный Фонд, могут иметь политическое влияние на страны посредством финансовых рычагов.

Далеко не все субъекты лоббирования, стремящиеся влиять на бюджет, находятся за пределами органов государственной власти.

С точки зрения, например, Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, принимающего бюджет, или Губернатора, его подписывающего, каждый из отраслевых комитетов администрации и ниже по вертикали — каждое из структурных подразделений, занимающихся разработкой бюджета, преследует свои особые интересы, реализация которых зачастую возможна лишь в ущерб другим интересам. Таким образом, определенная политическая борьба идет между «организованными интересами» внутри органов государственной власти, ответственных за разработку и принятие бюджета. На примере бюджетного процесса Санкт-

Петербурга среди них можно выделить следующие.

а) В исполнительной власти (занятых порядка 6000 человек, плюс на муниципальных предприятиях — 337000 человек):

1. 23 официальных комитета, которые возглавляют ведущие члены Администрации. К основным влиятельным комитетам относятся:

- Комитет по финансам, отвечающий за подготовку и контроль бюджета, налоговую и инвестиционную политику и финансовые вопросы;
- Комитет по экономике и промышленной политике, который имеет управленческие полномочия для содействия развитию Санкт-Петербурга, продвижения реформ и внутренних инвестиций, а также, в частности, в сфере установления тарифной политики в отношении выработки энергии, телекоммуникаций и транспортного сектора;
- Комитет по управлению городским имуществом, отвечающий за управление и распоряжение имуществом, принадлежащим городу, и программу приватизации, которая продолжает осуществляться;
- Комитет по поставкам топлива и энергии и инженерной поддержке, который ведает обеспечением города топливом и водой несколькими государственными промышленными концернами, такими как ТЭК, Водоканал, Ленсвет, Теплоэнерго, Ленгаз, Ленэнерго.

2. Двадцать территориальных управлений, являющихся административными единицами городского правительства, на определенном этапе также занимающихся составлением и исполнением городского бюджета, а также последующим контролем за его реализацией.

б) В законодательной власти (50 депутатов, имеющих помощников, плюс административный аппарат).

Непосредственно политическое влияние фракций в ходе предварительного рассмотрения в постоянных комиссиях и координационных группах снижено тем, что при организационном формировании этих структур путем последовательных соглашений достигается определенный баланс. Вместе с тем анализ политичес-

ких сил в Собрании может позволить предвидеть общие направления бюджетной политики.

Алгоритм

Конкретные элементы системы лоббирования интересов могут быть разными, однако имеются некоторые основополагающие блоки, составляющие технологию лоббирования. Для достижения поставленных целей нет необходимости в каждом случае применять абсолютно все конструкционные блоки, а также использовать определенный порядок. В каждом конкретном случае лоббирование интересов является отдельным проектом, обладающим всеми признаками проектной деятельности, а именно:

- наличие цели;
- изменение вещественной системы или предметной области;
- ограниченность во времени;
- уникальность;
- комплексность и разграничение;
- специфическая организация проекта.

Можно выделить определенные блоки: методы и формы лоббирования, составляющие алгоритм реализации технологии. Из данных блоков можно выстроить определенную кампанию лоббирования интересов. Кампании бывают следующих типов:

1. Кампания популяризации (привлечение внимания заинтересованных лиц).
2. Рекламная кампания (нацеленность на увеличение объема продаж, привлечение потребителей).
3. Избирательная кампания (цель — сбор голосов на выборах).
4. Кампания в поддержку кого-либо или чего-либо (привлечение средств и иных ресурсов).
5. Информационная кампания (привлечение внимания общественности к проблеме).
6. Просветительская кампания (изменение отношения, поведения).
7. Кампания протеста (прекращение действия, бездейст-

вия).

8. Кампания в защиту прав (выполнение правовых норм).

9. Кампания в защиту общественных интересов (продвижение/отмена законов — или реализация артикулированных интересов, например, изменение имеющихся норм).

10. Кампания паблик рилейшнз (создание, продвижение имиджа).

11. Религиозная (идеологическая) кампания (формирование мировоззрения, привлечение сторонников).

Лоббирование включает в себя формы воздействия на власть от непрямых до «силовых», отличительной особенностью которых от влияния и давления являются объект воздействия — власть, целенаправленность, а также законные рамки действий.

Объект воздействия — власть — дифференцируется на следующие составляющие: законодательная, исполнительная, судебная ветви власти, а также уровни власти: федеральный, региональный и местный.

Стадии воздействия подразделяются в соответствии с этапами принятия решения: выработка, принятие, исполнение (и корректировка).

Эффективность лоббирования зависит от совокупности факторов и не всегда эквивалентна вложенным ресурсам и использованным методам, которые являются лишь одним из них. Во всяком случае, данный вопрос является одним из самых дискуссионных в зарубежной политической науке и требует отдельного освещения.

Лоббистская деятельность может иметь прямой и косвенный характер. Прямое лоббирование своим содержанием имеет методы непосредственного влияния на лиц, принимающих решения, которое осуществляется через представителей организованных интересов. Оно выражается в следующих формах:

1. непосредственный контакт с лицами, принимающими политические решения;
2. предоставление им информации (проведение экспертизы);
3. «обеда» — частные встречи;
4. судебные процессы.

Формами непрямого лоббирования являются:

5. финансирование избирательных кампаний;
6. лоббирование в рамках идеологии «грасс-рутс» — «корней травы» (способ воздействия, вовлекающий в процесс лоббирования членов/сторонников «организованных интересов»)*;
7. информационные кампании (способ воздействия на широкую общественность);
8. образование стратегических союзов, построение коалиций.

Сначала рассмотрим подробнее прямое лоббирование.

1. Непосредственный контакт.

Практически любая организация, когда-либо вовлеченная в лоббирование, использовала такую тактику лоббирования как прямой контакт с официальными лицами, принимающими решение — по телефону, по почте, а также при личной встрече. Основная техника лоббиста в данном случае состоит в том, чтобы продемонстрировать избранному должностному лицу или зависящему от такового, каким образом повлияет на электоральные настроения проведение им той или иной политики.

На проводимых слушаниях по законопроекту, обычно организуемых законодательной ветвью власти, либо на заседаниях профильных советов, создаваемых при Комитетах исполнительной власти, в основном, в целях «паблик рилейшнз», лоббисты могут выступать с оценкой последствий принимаемых решений. Этот метод позволяет представителям заинтересованных групп высказать свою точку зрения, которая печатается в стенограмме и отчете. Хотя данный метод играет незначительную роль, если вообще действует, по мнению лоббистов, он позволяет ссылаться на такой отчет.

2. Предоставление информации. Экспертиза.

* Термин "grass-roots" обозначает в английском языке соответствующую деятельность негосударственных организаций на уровне действий ее рядовых членов и не имеет соответствующего аналога в отечественной политологии, поэтому обычно не переводится.

Для политиков и чиновников, которые стремятся к выбору лучшей альтернативы решения, особую важность представляет не только техническая информация, сбор которой является относительно дорогостоящим процессом, но и, как мы уже упоминали, политическая информация. Группы интересов проводят аналитические исследования или собирают техническую информацию по вопросам, волнующим их членов. Обычно, и законодатели, и представители исполнительной власти обладают ограниченными экспертными ресурсами для проведения исследований по вопросам последствий всех решений, которые они принимают. В некоторых случаях лоббисты, как вариант решения, предлагают готовый законопроект для внесения его на рассмотрение парламента. Очевидно, что предоставленная лоббистами информация может быть селективной, относительно того, каким образом она отразится на интересах их заказчика. Поэтому, необходимым условием восприятия информации властью является ее нейтральность, достоверность, исчерпывающий характер, а также репутация организации, которая ее предоставляет. В отношении данного метода лоббирования, больший эффект имеют персональные контакты, в особенности, неформальные.

3. «Обеды».

Практика «wining and dining» («совместного приема напитков и питания») описывается в американской научной литературе как одна из форм прямого лоббирования. В российской практике она развита не меньше, просто отдельные формы отличаются так же, как различаются отдельные культурологические характеристики обществ. В США принято приглашать (обычно это делается лоббистами) официальных лиц на различные неформальные мероприятия, как охота, рыбалка, боулинг, воздушные, морские прогулки, поездки в города-центры развлечений и т. д. Однако во многих штатах ценность лоббирования посредством приглашений законодателей на мероприятия снизилась с ростом потребности в информации. В российской практике также наблюдается подобная динамика. Кроме того, в США для чиновников установлены лимиты стоимости обеда, за который чиновник имеет право сам не платить, если обед носит деловой характер.

4. Судебные процессы.

Еще один подход, несколько выделяющийся, — это правозащитная деятельность через суд.

Теперь обратимся к непрямым методам лоббирования.

5. Финансирование избирательных кампаний кандидатов в выборные органы власти — способ воздействия, который, с одной стороны, основывается на предоставлении голосов косвенным образом, а с другой стороны, приносит личные связи или возможность доступа к лицам, принимающим решения (ЛПР). Во-первых, у лоббистов появляется возможность влиять на программу кандидата на выборах. Во-вторых, получение впоследствии доступа к ЛПР служит мотивацией при поддержке кампаний. То есть таким путем образуются каналы коммуникации группы и политиков. Как показывает практика проведения избирательных кампаний за рубежом и в России, потенциальные кандидаты, которые не найдут союзника хотя бы в одной из групп интересов, не смогут провести успешной избирательной кампании. Поэтому выбранные должностные лица (депутаты) чувствуют себя заранее обязанными отвечать интересам той группы, которая способствовала им занять должность (стать депутатом).

6. Лоббирование «грасс-рутс».

Данный способ включает: кампании написания писем или телеграмм, телефонных звонков, «протестные» мероприятия, которые сопровождают представителей «организованных интересов», одновременно использующих методы прямого лоббирования. Политики относятся с большим вниманием к аргументам лоббистов, когда они знают, что их деятельность наблюдается общественностью и она небезразлична. Например, в США организациями «грасс-рутс» практикуется распространение среди своих сторонников образца письма с адресатами. В ситуациях дефицита времени используются телефонные звонки. Однако подобная лоббистская деятельность более не имеет прежнего значения для органов власти, даже, если переписка подлинная, а не инспирированная. Другим примером лоббирования «грасс-рутс», скажем, интересов университета может быть встреча (семинар, конференция, обед и т. п.) на факультете с приглашением

на неё депутатов, чиновников — для обсуждения ведущихся и предполагаемых исследований, их влияния на эффективность государственного управления, вклад в социально-экономическое развитие государства, что впоследствии косвенным образом может повлиять на размер государственного финансирования или проводимых им исследований.

Если не срабатывают «мягкие» приемы, группы прибегают к протестным акциям: пикетирование, демонстрации, цель которых — создание информационного повода для средств массовой информации. Предполагается, что воздействие телевидения и газет на общественное мнение может влиять на ЛПР. Основной недостаток — это то, что процесс принятия политического решения является долговременным и дифференцированным, в то время как протесты обладают краткосрочным эффектом, что вызвано сложностью поддержания активности сторонников «организованных интересов» на высоком уровне в течение длительного промежутка времени. Исключение составляют события, затрагивающие основные ценности людей, одновременно сопровождаемые осознанием долгосрочных интересов. Например, война во Вьетнаме (США), в Чечне (Россия), конфликт на Балканах и т.п.

7. Информационные кампании.

Общественное мнение усиливает действенность прямого лоббирования. На этом предположении основан метод «информационных кампаний». Фактически, он основан на факторе косвенного влияния на распределение голосов на выборах. Однако не меньшей проблемой, чем согласование интересов конкурирующих интересов, является абсентеизм (игнорирование политики) общественности. Для преодоления этой апатии используются всевозможные тактики работы с общественным мнением, ориентированные как на большие аудитории, так и сфокусированные на немногочисленные социальные группы: паблик рилейшнз (существует большое количество пособий, методических рекомендаций, руководств, учебников, детально описывающих данную тактику); финансирование исследований; публикации поименного голосования парламентских представителей или документов, подписываемых руководителями отраслевых комитетов исполнительной ветви

власти и т.п. Все эти тактики все-таки скорее служат дополнительным сопровождением других лоббистских техник, и эмпирически всегда было сложно оценить их отдельное воздействие.

8. Образование стратегических союзов, построение коалиций.

Описывая формы лоббирования, нужно выделить еще одну — образование стратегических союзов (неформальные соглашения), или построение коалиций — объединение организаций интересов, разделяющих взгляд на определенную политику с целью «более эффективного достижения общих целей всех участников через сложение усилий и расширение возможностей каждого, при этом реализуются и конкретные цели каждого из участников объединения». Более подробно о технологии создания и деятельности коалиций можно познакомиться в соответствующей **Главе 14** настоящего учебника.

Как можно предположить, эффективность лоббирования определяется для групп интересов использованием того или иного метода лоббирования или их совокупности, а, следовательно, ресурсами, которыми они располагают. Своевременность использования того или иного способа (в зависимости от стадии принятия решения) также влияет на эффективность. Сами лоббисты признают, что если начать действовать в несоответствующий момент, достижение нужного результата сопровождается значительным увеличением затрат.

Исходя из логики организации проектной деятельности, попробуем вывести некий общий примерный алгоритм крупной лоббистской кампании.

1. Анализ ситуации.

1.1. Анализ проблемной ситуации, исходная формулировка проблемы.

1.2. Определение лоббистской структуры.

1.3. Сбор данных и анализ положения по методике SWOT-анализ (сильные стороны, слабые стороны, возможности, риски).

1.4. Постановка цели — конкретной, измеримой (ощутимой), достижимой, реалистичной и определенной во времени.

1.5. Оценка достижимости цели и необходимости что-то

делать для разрешения проблемы.

2. Выработка стратегии.

2.1. Анализ предыдущих действий субъекта интереса.

2.2. Анализ действий противодействующих сил.

2.3. Изучение системы принятия решений (формальный, неформальный, альтернативный процессы, а также основные этапы).

2.4. Оценка и выбор методов лоббирования, применимых в данной ситуации.

2.5. Разработка проекта плана кампании.

2.5.1. Определение объектов лоббирования (конкретные лица в законодательной, исполнительной власти).

2.5.2. Анализ силового поля. (Определение союзников и противников среди потенциальных объектов давления.)

2.5.3. Разбиение кампании на отдельные этапы, постановка задач каждого этапа.

2.5.4. Определение политической/экономической стоимости применения тех или иных методов лоббирования.

2.5.5. Выбор методов лоббирования

3. Подготовка основного плана кампании (в т.ч. финансового).

4. Создание штаба и распределение функций.

5. Организация поддержки населения.

6. Организация акций.

6.1. Реклама.

6.2. Работа со СМИ и связи с общественностью.

7. Контроль и необходимая корректировка осуществляемых действий.

8. Подведение итогов кампании, оценка её результатов.

При любом исходе должен быть проведен анализ действий, выявлены ошибки, как на этапе выбора стратегии, так и в процессе реализации плана. Опыт должен быть доведен до сведения сотрудников, которые могут столкнуться с подобными проблемами в другой раз.

Ресурсы, которые могут мобилизовать группы интересов для лоббирования, включают финансовые, информационные (в том

числе экспертизу), человеческие ресурсы (как персонал, так и членов организации), репутацию, а также личные связи.

Хотя принято считать, что экономическая власть предопределяет политическую, не во всех случаях финансовая составляющая ресурсов самая главная. Особую роль в лоббировании приобрела информация — юридическая, техническая, политическая; преимуществом пользуются организованные интересы, способные представить соответствующую информацию в нужной стадии процесса конкретным лицам, принимающим решения. Зачастую, этот процесс, в свою очередь, зависит от квалификации и личных связей персонала, который этим занимается. С членством дело обстоит сложнее, поскольку и многочисленные и малочисленные организации одновременно обладают противоречивыми как сильными, так и слабыми сторонами. Таким образом, все ресурсы организованных интересов взаимосвязаны, успех лоббирования зависит от их сочетания.

Необходимо отметить, что «прозрачность» и «открытость» процесса производства политических решений являются важными условиями эффективности лоббирования, а в случае их отсутствия обостряется неравенство организованных интересов, значительно увеличивается роль финансовых ресурсов в лоббировании.

Подводя краткие итоги, предлагается выделить следующие основные правила, которыми ваша организация может воспользоваться, чтобы воздействовать на избранных должностных лиц.

1. ДЕЛАЙТЕ ОПРЕДЕЛЕННУЮ РАБОТУ ЗА ИЗБРАННОЕ ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО. Избранные должностные лица работают со многими вопросами и могут быть не знакомы с вашими проблемами. Представляйте вашу проблему должностному лицу таким образом, как будто он ничего о ней не знает. Информация должна быть емкой, всеобъемлющей, по возможности полной. Желательно ее представить в контексте с другими важными проблемами, но при этом выделить ее специфику, важность и неотложность решения.

2. ИСПОЛЬЗУЙТЕ КОНТАКТЫ С ЛЮДЬМИ, РАБОТАЮЩИМИ ВМЕСТЕ С ВАШЕЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ И СОЧУВСТ-

ВУЮЩИМИ ВАШЕМУ ДЕЛУ. Если это возможно, попросите тех, кто знаком с избранным должностным лицом, войти с ним в первоначальный контакт и познакомить его с вами. Люди больше поддаются влиянию знакомых людей, чем незнакомых. Однако желательно знать, в каких отношениях находятся избранное должностное лицо и ваш знакомый, ведь знакомство может носить и негативный оттенок, что может отразиться поначалу и на знакомстве с вашей организацией.

3. НАЧНИТЕ ФОРМИРОВАТЬ ВАШЕ ВЛИЯНИЕ. Законодатели часто используют внешние источники информации по определенным вопросам. Станьте таким источником информации, предлагайте свою помощь и осуществляйте ее.

4. СОЗДАЙТЕ АДРЕСНЫЕ И КОНТАКТНЫЕ СПИСКИ. Вам необходимо составить списки имен, телефонов и адресов районных руководителей, местных избранных должностных лиц, организаций обслуживания и ключевых политических фигур (избранных или нет). Это нужно и для вашей работы, и для того, чтобы стать оперативным источником информации для других, в том числе для избранных должностных лиц, на чье влияние вы рассчитываете.

5. САМОЕ ГЛАВНОЕ — ЭТО СОТРУДНИКИ. Штат избранного должностного лица может иметь большое влияние на то, с кем встречается избранное лицо и какую информацию он/она получает по какому-либо конкретному вопросу. Поэтому крайне важным является знать людей в штате избранного должностного лица.

6. ПИШИТЕ СТАТЬИ. Пишите статьи в газеты, в том числе и местные. Все избранные должностные лица или почти все читают газеты. Таким образом, вы сможете через СМИ познакомить вашего депутата с вашей проблемой. Все более широкое распространение получает Интернет. Поэтому рассылайте статьи также по электронной почте, организуйте дискуссию по интересующему вас вопросу в Интернете.

7. ПИШИТЕ ПРЕСС-РЕЛИЗЫ. Информация, которую вы предоставляете прессе и которую пресса комментирует, не только поможет передать ваши мысли читателям и избранному долж-

ностному лицу, но также повысит доверие к вашей группе, значимость поднимаемых вопросов.

8. ГОТОВЬТЕ И РАСПРОСТРАНЯЙТЕ ЕЖЕГОДНЫЙ ОТЧЕТ. Ежегодный отчет в сокращенном формате — прекрасное средство распространения позитивной информации о деятельности вашей организации в деловой и конструктивной манере.

9. ПРЕДОСТАВЛЯЙТЕ СВОЙ ЕЖЕГОДНЫЙ ОТЧЕТ ЛИЦАМ, ПРИНИМАЮЩИМ РЕШЕНИЯ. Это придаст больше доверия вашей организации и серьезности вашим проектам. Отчет даст возможность депутатам ознакомиться со всем спектром работы вашей организации.

10. УЧАСТВУЙТЕ В РАБОТЕ ДРУГИХ ОРГАНИЗАЦИЙ. Ваше участие в различных организациях поможет вам создать крайне полезную сеть взаимоотношений, которая в конечном итоге может оказать существенное влияние на избранных должностных лиц.

11. ПРИНИМАЙТЕ УЧАСТИЕ В ГОЛОСОВАНИИ. Вряд ли существует более эффективный способ повлиять на законодательный процесс, чем голосование за кандидатов, сочувствующих вашему делу. Сделайте так, чтобы большинство ваших знакомых проголосовало за «правильных» кандидатов.

12. ПОСЫЛАЙТЕ ПИСЬМА И ОТКРЫТКИ ИЗБРАННЫМ ДОЛЖНОСТНЫМ ЛИЦАМ. Избранному должностному лицу трудно игнорировать большие объемы корреспонденции от многочисленных лиц по одному и тому же вопросу, что поможет вам повлиять на принятие благоприятного решения.

13. НЕ ЗАБЫВАЙТЕ БЛАГОДАРИТЬ. Постарайтесь сделать так, чтобы как можно больше людей поблагодарило избранное должностное лицо за оказанную помощь, о которой они просили ранее. Этим вы заручитесь его поддержкой в дальнейшем.

14. ИЗУЧИТЕ, КАК ГОЛОСОВАЛО ИЗБРАННОЕ ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО. Это поможет вам понять, как будет голосовать избранное должностное лицо по вашему вопросу, а также какие другие вопросы представляют важность для этого должностного лица. Это также будет иметь серьезное значение при определении того, каким образом вам и другим людям голосовать в дальнейшем.

15. СОЗДАЙТЕ ТЕЛЕФОННУЮ СЕТЬ. Организуйте своих единомышленников по обзвону конкретных лиц и организаций, тем самым создав телефонную сеть, которая поможет согласованности действий, информированности членов вашей организации и связи с членами других организаций, поддерживающих одну и ту же идею. Кроме того, такая сеть может оказаться весьма полезной в оперативном наборе писем и телефонных звонков депутатам перед очередным голосованием и началом работы комитетов.

Правовое регулирование

Лоббизм, по сути, представляет собой одну из форм реализации конституционного права граждан участвовать в управлении страной, субъектом федерации, городом, поселком, селом. Граждане, объединившись со своими единомышленниками для достижения общих целей, осуществляют лоббистскую деятельность, в том числе и в органах местного самоуправления. Здесь перед общественными организациями раскрывается широкая свобода творчества: у многих свои подходы, свои секреты, свои «ключики» к народным избранникам. Но контакты избирателей со своим депутатом остаются, хотя и одним из наиболее ярких, но весьма немногочисленных образцов российского политического лоббизма.

Федеральная российская Конституция закрепила в общем виде нормы (ст. 3), согласно которым носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, при этом народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Данные конституционные положения составляют фундаментальное право народа, т. е. граждан, взаимодействовать с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Определенной правовой основой для лоббистской деятельности в органах государственной власти субъектов РФ и в органах местного самоуправления являются нормативные акты, принятые на уровне субъектов РФ и муниципальных образований. Например, в Уставе (Основном законе) Тамбовской области содержатся положения о том, что *«граждане имеют право участвовать в управ-*

лении делами области как непосредственно, так и через своих представителей» (ст. 17), что «органы государственной власти и органы местного самоуправления области обязаны регулярно информировать население о своей деятельности, положении дел в области и на соответствующих территориях местного самоуправления» (ст. 19). В Уставе Вологодской области говорится о том, что «источником власти в области является население области как часть народа Российской Федерации», и «население области осуществляет свою власть непосредственно или через органы местного самоуправления области» (ст. 10), что «граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в ... органы местного самоуправления», а «органы местного самоуправления обязаны дать ответ на письменное или устное (во время приема граждан) обращение лица» (ст. 16). При этом «коллективное обращение может иметь своей целью внесение в ... органы местного самоуправления предложений о рассмотрении и разрешении вопросов, касающихся интересов населения и относящихся к их ведению, а также о проведении... местного референдума, обсуждений вопросов ... местного значения» (ст. 43). В Конституции же Республики Саха (Якутия) сказано, что «гарантируется свобода собраний, ассоциаций, объединений, действующих в соответствии с законом» (ст. 13), что «гражданин имеет право участвовать в управлении делами общества и государства, в обсуждении законов и решений общереспубликанского и местного значения, в референдумах, избирать и быть избранным в органы народовластия» (ст. 14).

В уставах муниципальных образований обычно конкретизируются и развиваются нормы, закрепленные в актах уровня субъектов РФ. Так, ст. 12 Устава Ростовской области гласит: «Деятельность Законодательного собрания, администрации области, органов местного самоуправления осуществляется гласно и носит открытый характер. Порядок посещения заседаний представителями средств массовой информации и

общественных объединений устанавливается регламентами соответствующих органов.

Законодательное собрание, представительные органы местного самоуправления, их комитеты и комиссии организуют публичные слушания по вопросам жизни области и муниципальных образований, по проектам актов, представляющих широкий общественный интерес. В публичных слушаниях могут принимать участие с правом совещательного голоса ученые, специалисты, представители общественных объединений, другие граждане.

Законодательное собрание и администрация области, органы местного самоуправления обязаны регулярно информировать население о своей деятельности, о положении дел в области или на соответствующей территории местного самоуправления».

Эти положения получили развитие в ст. 8 Устава города Ростова-на-Дону применительно к особенностям данного муниципального образования:

«1. Каждый член городского сообщества имеет право на участие в работе городской Думы, включая возможность присутствия на ее заседаниях и заседаниях комиссий, в порядке, установленном Регламентом городской Думы.

2. Каждый член городского сообщества имеет право принимать участие в публичных слушаниях, проводимых городской Думой, ее постоянными комиссиями в связи с разработкой и внесением изменений в Устав города, разработкой планов социально-экономического развития, бюджета, городской программы приватизации муниципальной собственности, городских целевых программ, обсуждением других вопросов, представляющих общественный интерес и принятых к своему рассмотрению городской Думой или постоянными комиссиями.

3. Население города обеспечивается оперативной информацией о ходе и результатах обсуждения вопросов повестки дня Думы, позиции отдельных депутатов по этим вопросам и о принятых решениях.

Доступ представителей средств массовой информации на заседания Думы и ее комиссий не ограничивается».

В некоторых субъектах Российской Федерации имеются законодательные акты, непосредственно регулирующие лоббистскую деятельность. Так, в Иркутской области в 1992 г. было принято постановление областного Совета, посвященное нормотворчеству и нормативным актам. В этом постановлении содержалась глава «Лоббизм в правотворчестве области». Правда, в 1996 г. данное постановление в связи с принятием областных законов, урегулировавших данную сферу, утратило юридическую силу. В новых иркутских областных законах специальное регулирование лоббистской деятельности уже отсутствует.

В 1995 г. в Краснодарском крае вступил в силу Закон «О правотворчестве и нормативных правовых актах в Краснодарском крае», содержащий главу с аналогичным названием «Лоббизм в правотворчестве края». Сравнительный анализ Закона Краснодарского края и постановления Совета Иркутской области показывает их поразительную схожесть, что позволяет полагать, что Закон Краснодарского края готовился с учетом уже принятого иркутского областного нормативного акта. Закон Краснодарского края (ст. 38) определяет лоббизм в правотворчестве края как деятельность специально уполномоченных на то лиц по информационному взаимодействию с правотворческим органом края с целью выражения интересов соответствующих организаций в правотворчестве области и края. Согласно этому Закону, лоббистская деятельность в правотворческих органах края осуществляется через официальных представителей общественных объединений, аккредитованных при соответствующем региональном парламенте. Таким образом, ведущую роль в реализации лоббистской деятельности данный Закон отводит общественным объединениям, которые назначают и отзывают своих представителей. Последние же наделяются определенными правами (знакомство с документами, подача своего мнения о законопроектах, присутствие на заседаниях законодательного органа) и обязаны соблюдать установленные запреты. При этом официальными представителями общественных объединений не могут назначаться депу-

таты, лица, находящиеся на государственной службе, иностранцы и лица без гражданства. Как представляется, в упомянутом Законе правильно отражены многие особенности лоббистской деятельности, хотя ряд формулировок нуждается в совершенствовании.

Как уже отмечалось, в Государственной Думе имеется проект Федерального закона, посвященный регулированию лоббистской деятельности. Этот проект начал разрабатываться еще в Верховном Совете России. Однако в тот период он даже не был официально внесен. После избрания депутатов Государственной Думы в 1993 г. работа над законопроектом была возобновлена. В октябре 1995 г. проект Федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» был вынесен на рассмотрение Государственной Думы, однако он не набрал необходимого для принятия большинства голосов депутатов. За законопроект проголосовало большинство присутствовавших депутатов, однако это составило все же менее половины от общего состава членов палаты. После этого работа над законопроектом была продолжена. Были организованы парламентские слушания, несколько круглых столов. Было несколько изменено название законопроекта. Формально до сих пор существует рабочая группа по доработке указанного проекта Федерального закона, действующая в рамках Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций, однако не ожидается, что законопроект в скором времени будет повторно предложен на рассмотрение пленарного заседания Государственной Думы.

Проблемы и перспективы

Одной из важнейших проблем, требующих своего решения для успешного внедрения данной технологии (как, впрочем, и любой другой технологии), является кадровый «голод». Конечно, наличие квалифицированных кадров является залогом успеха внедрения любой технологии, но для лоббирования нужна весьма разнообразная подготовка специалиста. Лоббист должен быть профессиональным коммуникатором, т. е. он должен уметь установить контакт и вести переговоры с самыми разными людьми. В

то же время лоббист должен хорошо знать порядок функционирования государственных органов, специфику взаимоотношений должностных лиц внутри законодательной и исполнительной ветвей власти. Одновременно с этим лоббист должен быть грамотным юристом, причем, прежде всего, в сфере подготовки проектов нормативных актов. Перечисленное является лишь необходимым минимумом для начала лоббистской деятельности. Пока целенаправленная подготовка лоббистов осуществляется в лучшем случае в рамках отдельных семинаров, проводимых некоторыми негосударственными некоммерческими организациями. Какие-либо достаточно глубокие курсы по лоббизму в программах высших учебных заведений в настоящее время отсутствуют.

Проблему многообразия квалификационных требований к лоббистам можно в определенной степени решить путем создания команд лоббистов, в которой каждый выполняет отведенную ему роль (один работает с законопроектом, другой ведет переговоры в органах государственной власти или органах местного самоуправления, третий встречается с журналистами и т. д.), и все лоббисты в команде работают в соответствии с заранее выработанной стратегией и тактикой. Но полностью проблему подготовки квалифицированных кадров, хотя бы по отдельным направлениям лоббистской деятельности, командный способ лоббирования не снимает. В то же время в условиях дефицита квалифицированных кадров важным и плодотворным является создание коалиции для лоббирования того или иного проекта решения. В этой коалиции каждый из союзников может внести свой вклад. Например, в одной организации есть опытный юрист, другая организация поддерживает тесные контакты с представителями органов власти, третья организация может внести какие-либо денежные средства на общее дело и т. п.

Еще одной проблемой внедрения лоббирования является законодательное обеспечение деятельности в данной сфере. Для лоббирования наличие законодательных основ имеет, в отличие от некоторых других социальных технологий межсекторного взаимодействия, особенно большое значение. Именно поэтому и на федеральном уровне, и в различных субъектах Российской Феде-

рации идет борьба за подготовку и принятие соответствующих законодательных актов.

Сами по себе перспективы по дальнейшему внедрению и развитию технологии лоббирования весьма неплохие. Это связано с тем, что и некоммерческие организации и предприниматели заинтересованы в принятии органами власти тех или иных решений и стремятся всячески содействовать принятию одних и отклонению или отмене других решений органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Вместе с тем примечательно, что и сами лоббируемые (т. е. представители власти) также заинтересованы в общении с лоббистами, поскольку последние представляют для них определенный ресурс. В частности, лоббисты являются источниками информации, причем разные лоббисты, заинтересованные в принятии или, наоборот, отклонении того или иного решения, предоставляют разнообразную информацию, выдвигают различные аргументы, что позволяет при ознакомлении с разными точками зрения составить более или менее полную картину состояния дел в той или другой сфере и принять в итоге более взвешенное решение.

Кроме того, лоббисты служат для представителей государственных и муниципальных органов каналом обратной связи. Через лоббистов политики и государственные служащие могут донести до общественности свою позицию.

В то же время гласное и открытое, построенное в рамках действующего законодательства, лоббирование, в котором принимают участие представители разнообразных интересов, создает антикоррупционные условия для функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Таким образом, определенная заинтересованность в развитии технологии лоббирования имеется и у государства, и у общественности.

Раздел III. ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ И ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

Глава 10. ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

Определение

Под образовательными технологиями понимают последовательно выстроенные методы и приемы приобретения знаний, умения и навыков в какой-либо сфере самостоятельно или с посторонней помощью.

Очевидно, что образовательные технологии играют важную (если не решающую) роль в освоении и внедрении технологий межсекторного взаимодействия (об этом уже говорилось в **Главе 2**). Вместе с тем в настоящем учебнике мы не рассматриваем подробно образовательные технологии, поскольку это выходит за пределы стоящих перед данным изданием целей. Образовательные технологии изучаются здесь, прежде всего, с позиций их применения для обеспечения технологичности межсекторного взаимодействия.

Сущность

Усиление роли знаний как основы социально-экономического развития, превращение их в национальное достояние, переход к информационному обществу и обществу знаний предопределили повышенное внимание к развитию системы образования. Основным фундаментом экономики образования стала современная теория человеческого капитала, обоснованная в 60-е годы XX века рядом зарубежных ученых. Согласно этой теории способности, знания, опыт, навыки, умения людей могут накапливаться, как и

материально-вещественные активы и так же, как они, могут приносить доход. Так, по мнению Т. Шульца от 36 до 70 % “необъясненной” части национального дохода приходится на долю образования¹. Вследствие интенсификации и интеллектуализации общественного развития главным фактором конкурентоспособности в бизнесе и основой социального партнерства в межсекторном взаимодействии в перспективе становится человеческий капитал, а его развитие уже сегодня рассматривается как приоритетная сфера инвестиций. Именно поэтому возрастает роль образования как главного стратегического ресурса формирования человеческого капитала.

Образование при этом перестает быть только передачей знаний, а включает обмен опытом, умениями, навыками, интересами, ценностями. В результате создаются предпосылки улучшения качества жизни, как отдельного индивида, так и общества в целом. Адаптация человека к быстроменяющейся экономической, технологической, социальной, политической среде, активный образ жизни, гражданская позиция, участие в общественных процессах, включенность в социум невозможны без постоянного обновления знаний, навыков и умений независимо от возраста. Поэтому главным принципом образовательной системы становится непрерывное образование, создающее оптимальные условия для развития человека на протяжении всей его жизни.

Потребность в разработке концепции непрерывного образования стала актуальной уже в конце 70-х годов XX века, когда существенно сократились сроки морального старения научно-технических идей, возросли информационные потоки во всех областях деятельности, а для внешней среды стали характерными высокий динамизм и неопределенность. В настоящее время необходимость непрерывного образования общепризнанна, а в Европейском Союзе, например, оно рассматривается как один из глав-

¹ Ю.В. Дружинин, Е.В. Зимица. *Инвестиционные процессы в сфере образования // Экономика образования, 2000, №4. - с.48.*

ных элементов социальной модели¹.

В данной части настоящей работы не ставится задача детального анализа системы непрерывного образования (*lifelong learning*), однако, на наш взгляд, следует выделить основные постулаты непрерывного образования, сформулированные Международной комиссией ЮНЕСКО по образованию для XXI века и выражающие суть этого процесса: научиться познавать; научиться делать, и научиться жить вместе, научиться жить².

В системе непрерывного образования они реализуются на основе трех взаимосвязанных видов образования:

- формальное,
- неформальное,
- информальное.

Формальное образование — то, которое осуществляется через традиционную систему государственных и негосударственных образовательных учреждений (школы, колледжи, техникумы, вузы), где успешное окончание образовательного процесса подтверждается выдачей документа в соответствии с государственными стандартами (аттестат, свидетельство, диплом). Базовое формальное образование оказывает прямое воздействие на экономический рост, поскольку повышается образовательный, интеллектуальный и научный потенциал общества.

Неформальное образование относительно менее структурировано, это образовательный процесс, цель которого — удовлетворение образовательных потребностей граждан, отдельных профессиональных, социальных групп, общества, результатом которого является приращение образовательного потенциала. В России неформальное образование чаще рассматривается как “дополнительное образование”³, хотя такой термин не отражает сути неформального образования, поскольку здесь речь идет о

¹ *Communication from Commission. Making a European Area of Lifelong Learning a Reality. Commission of the European Communities. Brussels, 21.11.2001.*

² <http://dvgu.ru/vido/unesko/utopia.html>

³ Шкатула В.И. Настольная книга менеджера по кадрам М. НОРМА - ИНФРА. М 1998.

приращении образовательного потенциала в течение всего жизненного периода, что обеспечивает условия для улучшения качества жизни индивида.

Неформальное образование оказывает косвенное влияние и на экономический рост через приращение знаний, компетенций, умений, прежде всего, в области новых, материальных и социальных технологий и способности их реализовывать.

Информальное образование, по сути, понятие близкое к самообразованию. Оно осуществляется в процессе повседневной жизни, и в нем важную роль играют индивидуальные качества обучаемого, его система ценностей, способности, доступность информации, возможность использования современных информационных технологий, а также желание и возможности расширить границы духовного и интеллектуального мира путем эффективной организации досуга и активного использования обучающей среды (театры, телевидение, библиотеки, клубы, СМИ и т.д.)^{*}.

Естественно, что все три вида образования сосуществуют и тесно взаимосвязаны, хотя с позиций формирования человеческого и социального капитала необходимо соответствующее равновесие, прежде всего, формального и неформального образования.

В неформальном образовании в России все больше участия принимают негосударственные некоммерческие организации (НКО), реализующие свою миссию. Так образовательные технологии, как необходимое условие для освоения и продвижения социальных технологий межсекторного взаимодействия, реализуется в России через систему неформального образования общественными и другими негосударственными некоммерческими организациями, которые стали инициаторами разработки социальных технологий, разработчиками методических основ и организаторами процесса обучения представителей власти и НКО на основе специально разработанных образовательных технологий.

^{*} Полный текст "Меморандума непрерывного образования" на английском, немецком и французском языках можно получить на сайте Европейской ассоциации образования взрослых www.eaea.org.

Поэтому, на наш взгляд, важно не только реформировать систему высшего и среднего специального образования, но и поддерживать и развивать систему неформального образования, признавая и оценивая знания, полученные в этой системе.

В межсекторном взаимодействии именно неформальное образование отразило новые идеи, уже распространенные в обществе, которые до настоящего времени в стандартах формального образования, и, прежде всего, в системе подготовки чиновников (государственное и муниципальное управление), менеджеров (коммерческие и некоммерческие организации), финансистов (финансовый менеджмент) еще не нашли отражения.

С этих позиций для повышения эффективности государственного регулирования и гражданской активности необходима интеграция формального и неформального образования, характерная для мирового сообщества. Хотя некоммерческий сектор в России еще находится в стадии становления, тот позитивный опыт, который имеют НКО, целесообразно уже сейчас трансформировать в систему формального образования, либо на основе внесения изменений в существующие образовательные стандарты, либо путем введения и развития факультативов, с тем, чтобы подготовить будущих чиновников, представителей бизнеса и некоммерческого сектора к реализации на практике межсекторного взаимодействия.

Такие предложения, в частности, по социальной технологии “Прозрачный бюджет” нашли понимание и поддержку участников семинара (преподаватели ВУЗов), проведенного Мировым Банком в октябре - ноябре 2002г. в Санкт-Петербурге.

Таким образом, одной из значимых перспективных задач продвижения образовательных технологий является их перемещение из области неформального образования в сферу образования формального. Задача эта продиктована несколькими причинами:

- необходимость для представителей органов государственной власти и МСУ более глубокого усвоения социальных технологий межсекторного взаимодействия в целях повышения эффективности управления социальной сферой;
- важность для молодых людей школьного возраста

формирования и закрепления ранних образовательных установок на реализацию активной гражданской ответственности и продолжение образования;

- для граждан всех возрастов необходимость понимания ценности активной жизненной позиции, которая может реализовываться на основе освоения новых знаний и через некоммерческую активность граждан.

В связи с этим необходимо предусмотреть примерно следующий комплекс учебно-методических материалов:

- курс раннего начального информирования – для образовательных школ различного профиля¹;
- общий курс – для преподавания социальных технологий в вузах, кроме тех, которые осуществляют подготовку специалистов по общественным наукам;
- специализированные курсы – для углубленного преподавания социальных технологий МСВ в профильных вузах;
- углубленный курс – для подготовки профессиональных работников в сфере социальных технологий МСВ;
- курс по методике преподавания социальных технологий МСВ для подготовки преподавателей различного профиля.

Особенность неформального образования, в том числе образовательных технологий межсекторного взаимодействия, состоит в том, что это процесс обучения взрослых, имеющий свою специфику. Взрослые люди, как правило, к моменту обучения обладают определенным опытом, отличаются большей зрелостью, ответственностью, концентрацией на проблемах, которые они хотели бы разрешить с помощью полученных в ходе обучения знаний, навыков, умений. Они оказывают большое влияние на образовательный процесс в соответствии со своими целями, что делает необходимым изменение традиционных методов обучения, активное использование интерактивных и инновационных методов.

¹ В качестве примера такого рода учебных пособий можно привести: Автономов А.С., Захаров А.А., Дебарделбен Дж. и др. *Основы местного самоуправления. Учебное пособие.* – М.: РИЦ «Муниципальная власть», 2000. – 143 с.

Субъекты и алгоритмы

Ввиду того, что образовательные технологии характеризуются особо тесной взаимосвязью субъектов и алгоритмов — выбор алгоритма образовательной технологии во многом обусловлен субъектным составом (а подчас, наоборот, сформированные алгоритмические конструкции становятся основой для подбора обучаемых групп), субъекты и алгоритмы данных технологий рассматриваются вместе и параллельно.

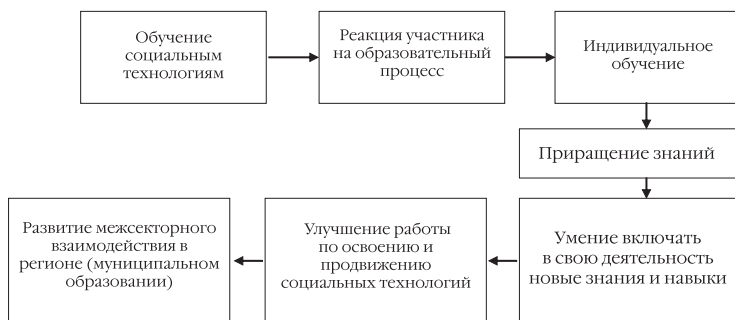
В конце 50-х годов Д. Киркпатрик разработал модель обучения, согласно которой за каждым обучающим действием следует реакция обучаемого¹:

Рис. 1.



Используя шкалу Киркпатрика, результаты образовательных технологий в области межсекторного взаимодействия последовательно по этапам обучения могут быть представлены в следующем виде:

¹Центр Организации объединенных наций по населённым пунктам (Хабитат). *Руководство по оценке результатов обучения в населённом пункте.* — М.: МОНФ, 2001. — с.с.39-40.



Основной организационной формой образовательных технологий межсекторного взаимодействия являются семинары-тренинги. С позиций системного подхода тренинг включает следующие взаимосвязанные компоненты¹: цели, ресурсы, участники тренинга, группа, содержание, организация, условия, методы, инструменты, структура процесса, проведение тренинга, результаты тренинга.

Главные цели семинара-тренинга:

- углубление знания и понимания сути социальных технологий межсекторного взаимодействия;
- развитие умений и навыков мышления и взаимодействия;
- изменения в отношении или ценностях относительно социальных технологий и межсекторного взаимодействия.

Если такие цели достигнуты, то в дальнейшем возможны изменения в поведении обучаемых в реальной практике, хотя такие изменения являются результатом не только индивидуального обучения, но и широкого спектра внешних и внутренних условий.

Таким образом, образовательная технология в рамках семинара-тренинга начинается с этапа знакомства с идеей социальных технологий, затем освоения этой идеи и заканчивается

¹ Газарян, А, Керштите Ю. Рекомендации по разработке и проведению тренинга для развития потенциала самоуправления. Муниципальная служба, №2(2), 1998.

практическим использованием этой идеи в виде навыка или стиля поведения.

В планировании семинара-тренинга важно сформировать набор инструментов и методов, способствующих эффективному достижению поставленных целей.

Лекция, в ее классическом виде, как основной метод обучения взрослых, обычно малоэффективна, поскольку вследствие эффекта “я говорю, вы слушаете” может вызвать пассивность слушателей. Однако она может стать средством обучения, создать рабочее настроение в аудитории, вызвать интерес к теме сообщения, содействовать другим активным методам обучения для вовлечения участников в процесс обучения, если она соответствует следующим требованиям:

- используется при высокой степени новизны материала и является основным способом в короткий срок в сжатом виде донести до слушателя необходимую информацию или ключевые идеи;
- содержит только тот объем информации, который слушатели могут удержать в памяти и усвоить за один раз;
- имеет четко продуманную и реализованную структуру в соответствии с поставленной целью;
- используются технические (доски, проекторы и т.д.) и вспомогательные средства (например, распечатанные диаграммы, графики и т.д.) и необходимый раздаточный материал (тезисы доклада, иллюстративный материал, слайды и т.д.);
- применяются приемы вовлечения слушателей в процесс обучения (обращение к слушателям с вопросами; краткое обсуждение какого-либо факта или ситуации, оценка слушателями предложенной идеи и т.д.).

В последнем случае лекция на определенном этапе может принять форму диалога при доминирующем положении лектора, что требует от него достаточно высокого профессионального и педагогического мастерства.

К активным формам обучения относится работа в малых группах, которая предполагает активную работу слушателей, а тренер выполняет роль консультанта и выходит на первый план на стадии

подведения итогов и обобщения результатов работ в группах. Такую форму целесообразно использовать в тех случаях, когда слушатели уже обладают определенными знаниями по теме (проблеме), однако пути решения проблемы многовариантны, и у слушателей имеются “белые пятна” в осмыслении проблемы и путях ее решения.

От тренера требуется грамотное планирование групповой работы, включая четкое определение целей, формулировку заданий, регламент работы, формы представления результатов работы в группе, анализ результатов, а также обеспеченность групп необходимыми рабочими материалами.

Круглый стол, как форма диалога между слушателями, дает возможность активно заявить свою позицию, высказать мнение по обсуждаемой проблеме и, главное, обменяться имеющимся опытом. При этом тренер выполняет только координирующую роль, обеспечивая бесперебойность процесса и устраняя возникающие конфликты. Если же мнения участников по проблеме существенно различаются, целесообразно организовать дискуссию. В зависимости от роли тренера выделяют три вида дискуссий¹:

- управляемая дискуссия, в центре которой тренер, хорошо владеющий темой, эксперт, знающий в каком направлении она должна развиваться и ведущий слушателей к заранее определенному решению;
- структурированная дискуссия, разрабатываемая тренером для группового решения проблем путем деления слушателей на подгруппы со специальным заданием и последующим обсуждением результатов;
- свободная дискуссия, где основные действующие лица — слушатели, а тренер выступает в роли посредника, открывающего дискуссию, а затем не вмешивающегося в ее процесс, оставаясь в роли наблюдателя; его главные качества в этом случае — хороший слушатель и способный интерпретатор.

Если управляемая дискуссия ориентирована на развитие ло-

¹ Разработка учебных программ для местных самоуправлений в Европейских странах. Найроби. 1994. - с.23.

гического мышления участников, то структурированная и свободная — на принятие группового решения, отработку новых способов мышления, поиск консенсуса.

Деловые игры, как метод активного обучения, получают в практике неформального образования все большее распространение в силу следующих причин:

- условия обучения приближены к реальной практике;
- осуществляется моделирование реальных ситуаций по определенным правилам, с помощью которого отрабатываются навыки, запланированные тренером;
- появляется возможность апробировать знания, умения, навыки, полученные в ходе семинара, без риска реального экспериментирования;
- проигрываются процессы и ситуации, которые слушатели регулярно наблюдают в практической деятельности;
- при ролевой игре слушателю предоставляется возможность действовать в роли своего «оппонента» (например, представитель администрации в роли руководителя НКО и наоборот), что способствует формированию нового коммуникативного сознания;
- слушатели учатся контролировать собственные чувства и эмоции.

Главная задача тренера — подготовить интересный, приближенный к реальности сценарий деловой игры; четко «прописать» роли участников, определить правила игры; остановить игру, если она теряет познавательную ценность или реалистичность из-за того, что слушатели «заигрались»; обсудить игру и действия участников, имеющих заданные роли.

Учитывая, что центром «Стратегия» накоплен значительный опыт в области образовательных технологий, который, несомненно, может быть полезен при освоении социальных технологий, далее, в качестве примера, кратко рассматривается образовательный компонент социальной технологии «Прозрачный бюджет».

В основе образовательного компонента лежит интерактивная система краткосрочного обучения, опирающаяся на модель, описанную в пособии «Обучение действием» — альтернативный

подход к современному образованию¹.

Техники и технологии в рамках данного подхода используются для образования в специфической области: бюджетный процесс и общественное участие, что в российских условиях является уникальным опытом и поэтому заслуживает описания. В наиболее широком смысле тематическое поле названной области — это экономические интересы НКО и граждан, реализуемые соответствующими органами власти через бюджетную политику на территории. К этим интересам относятся: обеспечение конституционных социальных прав граждан на образование, медицинское и социальное обеспечение, выполнение обязательств государства по социальной защите инвалидов, пожилых людей и других незащищенных категорий граждан; эффективное использование уполномоченными органами налоговых ресурсов, других доходных источников; социально-экономическое развитие территории в целом. На основе интересов, находящихся свою реализацию в бюджете и в бюджетном процессе, построена содержательная часть образовательного модуля. Детально остановимся на семинарах разного типа.

Программы семинаров составляют основу образовательного компонента технологии «Прозрачный бюджет» и адаптируются каждый раз под специфику аудитории и ее ожидания, а также корректируются по результатам предварительного анализа проблем региона, в котором проводится семинар-тренинг.

В целевую группу образовательного компонента программы входят: лидеры НКО, преподаватели ВУЗов, действующие и бывшие представители исполнительной власти, депутаты органов местного самоуправления и региональных органов власти, аспиранты и студенты, журналисты, работающие над данной темой. Образовательный компонент программы направлен на развитие человеческих ресурсов общественного участия в бюджетном процессе. Для достижения этой цели используются семинары, разли-

¹ Н.И.Скрябина, В.А.Бескровная, Т.И.Виноградова и др. *Обучение действием. Методическое пособие*. СПб.: "Норма", 2002. - 144 с.

чающиеся по целям, составу участников, планируемыми результатами, степени вовлеченности в деятельность по общественному участию в бюджетном процессе.

Выделяются следующие три типа семинаров.

Семинары первого уровня — начальные, однодневные, ознакомительные, тематически однородные, призванные заинтересовать слушателей в общественном участии в бюджетном процессе. Такие семинары проводились для популяризации идеи прозрачности бюджетного процесса, распространения методик оценки прозрачности и общественного участия, изучения и распространения форм организации общественного участия и бюджетного анализа. Основными участниками семинаров являются лидеры НКО и представители органов местного самоуправления.

Семинары второго уровня — региональные, двухдневные, обучающие, цель которых организовать взаимодействие НКО, органов власти и СМИ в бюджетном процессе и апробировать методики оценки прозрачности бюджетного процесса, бюджетного анализа и форм организации общественного участия на региональном материале.

Семинары третьего уровня — межрегиональные, интенсивные, шестидневные, взаимообучающие. Такие семинары предполагают исследование текущей и проектирование будущей деятельности. В результате участники получают навыки общественного участия в бюджетном процессе, которые смогут применить в дальнейшей деятельности. Цели семинаров — повышение мотивации участия в бюджетном процессе и общественном контроле за расходованием средств бюджета. Одним из существенных результатов таких семинаров стало создание межрегиональной группы экспертов.

Такое разделение условно, и при реализации образовательного модуля социальных технологий в конкретной ситуации могут быть использованы элементы, характерные для всех выделенных типов. Однако между семинарами должна существовать преемственность и кумулятивность. Примеры программ семинаров-тренингов первого, второго и третьего уровня даны в приложении пособия «Обучение действием».

Как уже отмечалось, программы всех трех типов семинаров-тренингов основаны на использовании интерактивных методов обучения взрослых. Кроме получения методического инструментария прикладного бюджетного анализа, общественного участия и оценки прозрачности бюджетного процесса, участники семинаров программы повышают свой коммуникационный, аналитический и творческий потенциал.

Следующей задачей продвижения социальных технологий межсекторного взаимодействия становится, согласно технологии продвижения технологий, изложенной в **Главе 16** настоящего учебника, формирование проектно оформленных пилотных образовательных площадок в вузах России.

Нормативно-правовое обеспечение

Базовым законодательным актом для рассматриваемых технологий является Федеральный закон «Об образовании». Он регулирует все основные отношения в образовательной сфере. В то же время необходимо иметь в виду, что область его регулирования ограничивается тем, что выше именовалось формальным образованием. При этом многие положения указанного Закона получили развитие и трактовку в довольно большом массиве актов органов исполнительной власти (в первую очередь, конечно же, Министерства образования РФ).

Для дальнейшего развития правового обеспечения образовательных технологий необходимо:

- расширение сферы регулирования и распространение нормативно-правового поля на область неформального образования (с созданием в России системы такого образования, а также с выстраиванием взаимосвязей между формальным и неформальным образованием);
- концептуальное протраивание центрального места образования и просвещения в жизнедеятельности общества — с установлением приоритета информального образования и информационно-культурного просвещения для целей развития каждого человека.

Проблемы и перспективы

И в заключение следует отметить две важные проблемы, от решения которых в существенной степени зависит продвижение социальных технологий в регионах России: первая — создание межрегиональной сети тренеров-экспертов, т.е. таких специалистов, которые обладают профессиональными знаниями и высокой квалификацией в области социальных технологий и межсекторного взаимодействия, хорошо знакомы с региональной спецификой, владеют технологиями организации и проведения семинаров-тренингов; вторая — оценка обучающих программ образовательных технологий по следующим уровням¹:

- оценка реакции на обучение (конкретный семинар-тренинг), проводится во время проведения семинара-тренинга или сразу после его завершения и обеспечивает обратную связь «слушатель — организатор, тренер»;
- оценка знаний, умений, установок, в ходе которой оценивается их приращение по отношению к теме обучения; оценка проводится либо непосредственно после завершения семинара-тренинга, либо через определенный промежуток времени, когда слушатели осваивают полученные знания, навыки, умения, что способствует изменению их поведения;
- оценка влияния обученных на деятельность организации (НКО, отделы администрации, муниципальные советы); оценка проводится по прошествии определенного времени;
- оценка воздействия на сообщество; измеряет отсроченное во времени влияние на способность организации достигать своих целей; самый сложный вид оценки, поскольку применительно к социальным технологиям, необходимо выяснить какие изменения произошли в области межсекторного взаимодействия и в какой степени они являются результатом реализации образовательных технологий².

¹ Модель оценки обучающих программ. практическое пособие ИНТЕРТРЕНИНГ, INTRAC. — М., 2002.

² Подробнее об оценочной деятельности см. **Главу 13** данного учебника.

Глава 11. ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

Определение

В настоящее время информационные технологии развиваются весьма интенсивно, и их роль в различных областях жизни человечества постоянно повышается. Ввиду этого информационным технологиям уделяют довольно пристальное внимание специалисты в различных областях (системные администраторы, программисты, философы, кибернетики, социологи, юристы, историки, экономисты, журналисты и др.), что в свою очередь привело к многочисленным определениям указанных технологий. Предложим и мы рабочее определение понятия «информационные технологии», исходя из специфики изучаемой сферы деятельности — межсекторного взаимодействия. ***Под информационными технологиями понимаются методы и приемы сбора, накопления и передачи сведений, отражающих разнообразие явлений и в то же время уменьшающих, снимающих неопределенность — для обеспечения объемом сведений, достаточным для принятия эффективного решения.***

Слово «информация» (от которого и происходит термин «информационные технологии») заимствовано русским языком (как, впрочем, и многими другими языками) из латыни. В латинском языке «informatio» означает «ознакомление», «разъяснение», «представление», «понятие». Вероятно, многозначность латинского термина предопределила и многогранность современного понимания информации. С 20-х годов XX века по настоящее время активно развивается ряд теорий информации. Это способствовало разработке и широкому внедрению в практику информационных технологий. Однако нас в данном учебнике интересуют не информационные технологии вообще, а использование информационных технологий в управлении процессами межсекторного взаимодействия.

Учитывая интерес к прикладной стороне информационных технологий для целей настоящего учебника и явную связь (по крайней мере, в рассматриваемом контексте) информационных

технологий с коммуникациями, невозможно информационные технологии рассматривать в полном отрыве от коммуникационных технологий, хотя социальным коммуникациям в данном учебнике посвящена отдельная глава. Возьмем, к примеру, PR-кампанию или PR-акцию. Сама по себе такая кампания или акция реализуется, по сути, благодаря использованию коммуникационных технологий, поскольку главной задачей упомянутой кампании или акции является донесение до сознания определенных целевых групп или широкой общественности некоего содержания посредством некоторых знаков. Вместе с тем, никакая PR-кампания или PR-акция невозможна без применения информационных технологий. Напомним, что термин «PR» (в литературе и прессе уже встречается русифицированный вариант — «пиар») заимствован из английского языка, в котором представляет собой аббревиатуру термина «public relations», что переводится как «связи с общественностью».

Итак, ввиду взаимосвязи информационных технологий с коммуникационными, при рассмотрении первых будут время от времени упоминаться и вторые. Еще раз отметим, что указанные технологии в данном учебнике представляют интерес, прежде всего, с точки зрения их использования в ходе осуществления межсекторного взаимодействия.

История и нынешнее состояние

Принимая во внимание задачи настоящего учебника, остановимся на истории информационных и коммуникационных технологий в России лишь в связи с их обеспечением межсекторного взаимодействия. Отдельные информационные и коммуникационные технологии стали применяться с первых же шагов межсекторного взаимодействия, хотя зачастую эти технологии реализовывались с нарушениями (существенными или не очень существенными), а некоторые — вообще не находили применения. Речь, однако, идет о том, что само по себе взаимодействие предполагает коммуникацию, а без информации невозможно ни оценить ситуацию, ни найти адекватные формы совместной деятельности. Вместе с тем объективная потребность в соответствующих ин-

формационных технологиях не привела автоматически к широкому освоению и распространению информационных технологий в межсекторном взаимодействии.

Все участники межсекторного взаимодействия, как правило, высказывают понимание важности информационного обеспечения такого взаимодействия и даже выражают заинтересованность в этом обеспечении. Однако на пути внедрения и распространения различных информационных технологий существовали и существуют разнообразные препятствия, которые не преодолены до сих пор.

Так, более широкому и быстрому внедрению различного рода Интернет-технологий мешает недостаточно развитая инфраструктура. Хотя и персональные компьютеры и подключение к компьютерным сетям в России уже давно не экзотика, а даже в какой-то мере в настоящее время уже рутина, наша страна уступает большинству европейских и североамериканских стран, а также ряду азиатских государств и по количеству персональных компьютеров на душу населения, и по количеству провайдеров, обеспечивающих выход в компьютерные сети, и по качеству линий связи, что не позволяет в полной мере использовать возможности новейших технологий. В особенности трудности создаются неразвитостью линий связи, поскольку компьютеры уже стали неотъемлемой частью рабочего помещения государственных и муниципальных органов, и негосударственных и немunicipальных некоммерческих организаций, не говоря уже о коммерческих организациях. На развитие и расширение применимости данных технологий работает само время.

При определении потребностей развития инфраструктуры информационных сетей в качестве решающего фактора, воздействующего на межсекторное взаимодействие в целом, следует учитывать по меньшей мере два сопутствующих обстоятельства: масштабы нашей страны, затрудняющие общение партнеров, и соответствующее аппаратно-ресурсное обеспечение российских организаций, как государственных, так и негосударственных*.

* Вопросы ресурсного обеспечения межсекторного взаимодействия рассматриваются в **Главе 15** настоящего учебника.

Что касается привлечения средств массовой информации к проблемам межсекторного взаимодействия, то в этой области пока не все обстоит благополучно. На рубеже 80-90-х годов XX столетия (т. е. еще до начала активного межсекторного взаимодействия) журналисты сами живо интересовались создающимися общественными объединениями (чуть ли не каждая новая организация рассматривалась как событие), новшествами в работе государственных органов, неизвестными ранее или забытыми в нашей стране формами хозяйствования. Постепенно новизна явлений исчезла, и к середине 90-х годов XX века (т. е. ко времени, когда межсекторное взаимодействие стало все больше переходить в практическую плоскость) привлечение внимания журналистов начало требовать определенных усилий. Органы власти стремились преодолевать недостаток интереса со стороны средств массовой информации с помощью «подключения административного ресурса», предприниматели для повышения интереса СМИ стали использовать деньги, у значительной массы НКО таких возможностей не было. И все же в полной мере возможности НКО можно использовать только при условии понимания специфики их функционирования, особенностей работы журналистов, поэтому необходимо учиться приемам и методам работы с представителями средств массовой информации. Постепенно не только растет само понимание необходимости этому учиться, но и у все большего числа людей, вовлеченных в межсекторное взаимодействие, реально увеличиваются знания и приобретаются навыки работы со средствами массовой информации. В то же время и в среде журналистов росло осознание того, что какая-то часть общественной жизни находится вне поля их зрения. Было создано Агентство социальной информации, чьи позиции во второй половине 90-х годов XX века и в начале XXI века постоянно укреплялись, а авторитет возрастал.

В сфере книгоиздания широкие возможности опубликования различных работ, минуя издательства, породил иллюзию, что в этой сфере можно обойтись без профессионалов. Все это привело к тому, что первоначально многие книги по межсекторному взаимодействию издавались недостаточно качественно, круг их

распространения также оказывался не очень широк, далеко не все книги попадали в библиотеки. Правда, постепенно и эти болезни роста в информационном обеспечении межсекторного взаимодействия стали преодолеваться.

Приведенные несколько примеров далеко не исчерпывают всех аспектов строительства информационного пространства, необходимого для успешного межсекторного взаимодействия, но показывают основные тенденции внедрения и распространения различных информационных технологий в России в связи со становлением и эволюцией межсекторного взаимодействия.

Сущность

Сущностью данных социальных технологий в рамках межсекторного взаимодействия является обеспечение наилучшего взаимопонимания между участниками указанного взаимодействия, принятия оптимальных для каждой ситуации решений, выбора наиболее адекватного состоянию дел направления совместной деятельности.

При организации межсекторного взаимодействия невозможно не учитывать множество определяющих факторов. Одним из таких факторов является фактор информационный. Значительная часть проблем межсекторного взаимодействия кроется именно в недостатках информационной среды, ее непростроенности, в искажениях и тому подобном. Можно выполнить гигантский объем работы, но если вы никому не расскажете о своем труде, знание о нем останется только вашим. Такая деятельность во многом подобна работе писателя «в стол». Однако и способы сообщения о деятельности не просто разнообразны, но и достаточно специфичны для каждого информационного повода.

Именно поэтому рассмотрение информационных технологий, как обеспечивающих межсекторное взаимодействие, представляется весьма значимым.

Субъекты

Субъектами применения информационных технологий являются все участники межсекторного взаимодействия. Количество

и роль участников межсекторного взаимодействия при использовании разных технологий, описанных во второй части настоящей книги, могут быть различными. Однако при применении информационных технологий круг их субъектов не ограничивается лишь непосредственными участниками упомянутого взаимодействия. В частности, применение информационных технологий сопряжено с еще одной, порою, параллельной задачей — организация работы с «четвертой властью», со средствами массовой информации (СМИ). И, как уже отмечалось, далеко не всегда такая работа проходит успешно.

Алгоритм реализации

Мы не будем подробно разбирать алгоритм каждой из информационных технологий, поскольку, как уже говорилось выше, информационные технологии служат объектом нашего рассмотрения не сами по себе, а лишь постольку, поскольку они помогают реализации межсекторного взаимодействия. Поэтому мы обращаем внимание на общие вопросы алгоритма данных технологий.

Деятельностная структура информационных технологий включает в себя достаточно широкий ряд функциональных элементов, определяющих такое динамическое свойство информации, как её движение. Перечислим эти элементы:

- сбор,
- обработка,
- обмен,
- выдача,
- передача,
- распространение,
- реализация,
- определение источника помех и мешающих факторов,
- выработка и реализация мер по преодолению помех.

Каждый из этих элементов обладает своей спецификой. В зависимости от полноты и многих других характеристик собранной информации и качества ее обработки, обладатель этой информации получит запланированный или иной результат в точке ее выдачи, не говоря уж о точке ее получения и усвоения. Обмен информа-

цией позволяет формировать соответствующую информационную среду, без которой невозможно осуществлять ничего, в том числе и социально значимую деятельность. Оттого, насколько обдуманно и нацеленно на восприятие будет передаваться и распространяться информация, зависит, будет ли она правильно и адекватно понята адресатами и будет ли воспринята вообще. Не говоря уж о том, что для реализации информации необходимо предусмотреть, а потом и поддерживать, высокий уровень ее востребованности получателями. В ходе передачи информации всегда возникают помехи, способные исказить ее и/или уменьшить полноту сведений. Для подавления помех необходимо определить их источник, что позволяет лучше разобраться в том, какие меры надо принять.

Эффективно информационные технологии могут реализовываться внутри сектора и во внешней коммуникационной среде. В каждом из этих случаев они играют не одинаковую роль. Если внутрисекторное информационное пространство формируется, в основном для решения информационно-ресурсных задач (ознакомление других организаций и специалистов с достижениями и проблемами тех или иных групп организаций или их сетей, информирование о наличии тех или иных ресурсов, пригодных для профильной деятельности), то во внешнюю сферу информация передается, как правило, в пропагандистских (PR) целях. При этом продвигать можно как ту или иную организацию, так и сектор в целом. Все зависит от поставленных задач и уровня системности подачи информации.

Нормативно-правовое обеспечение

В основе нормативно-правового обеспечения информационных технологий лежат положения Конституции Российской Федерации. В частности, часть 4 статьи 29 российской Конституции устанавливает:

«Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом».

Часть 5 этой же статьи развивает данное конституционное положение, конкретизируя его в отношении средств массовой ин-

формации:

«Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается».

В то же время Конституция вводит и некоторые пределы в отношении сбора, использования, распространения и т. п. информации, чтобы это весьма мощное оружие не было бы использовано во вред. Во-первых, часть 2 статьи 29 Конституции РФ указывает:

«Не допускается пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства».

Во-вторых, уже цитировавшаяся часть 4 статьи 29, провозглашая свободу информации в общем виде, содержит оговорку, нацеленную на защиту общегосударственных интересов:

«Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом».

В-третьих, не забыты в Конституции РФ и права отдельных лиц (статья 24):

«1. Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются».

2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом».

Следует отметить, что отдельные вопросы, касающиеся информации, уже явились предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ.

Конституционные положения получили развитие в законодательстве. Так, можно упомянуть Законы Российской Федерации «О средствах массовой информации» и «О государственной тайне» и Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации». Некоторые законы, не имеющие в качестве основного предмета регулирования вопросы информации, все

же содержат некоторые положения, касающиеся распространения информации (например, федеральные законы «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», «Об охране окружающей среды», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и др.). Содержат положения, касающиеся информации, кодексы: Уголовно-процессуальный, Гражданско-процессуальный, Арбитражный процессуальный, Градостроительный и пр.

На базе Конституции России и федеральных законов приняты, к примеру, Указы Президента РФ «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» и «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера», Постановление Правительства РСФСР «О перечне сведений, которые не могут составлять коммерческую тайну». Кроме того, акты издаются и отдельными ведомствами. В качестве примера можно привести Приказ Министерства здравоохранения РФ «О порядке предоставления информации».

Информационные вопросы регулируются также законодательством субъектов РФ. Например, имеется Закон Калининградской области «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области», а в Башкортостане – Кодекс средств массовой информации.

Одним словом, законодательный массив, посвященный регулированию информационных вопросов, весьма велик, в силу чего различные аспекты информационных технологий в той или иной степени урегулированы нормативными правовыми актами. При этом периодически в различные законы вносятся изменения и дополнения.

Проблемы и перспективы

Выработка методов и форм эффективной коммуникации между третьим сектором и двумя другими секторами (государственные структуры и бизнес), а заодно и СМИ – одна из наиболее важных задач в продвижении и развитии межсекторного взаимодействия. Частично эта задача рассматривается в главе, посвященной коммуникационным технологиям. Здесь также следует

отметить несколько аспектов этой проблемы. И прежде всего отметим наиболее существенные препятствия, объективно мешающие выстраиванию гармоничного сплошного пространства социально направленной информации.

1. В качестве первой и основной причины дефицита такой информации следует отметить отсутствие внятной государственной информационной политики. Очевидно, что политика владельцев средств массовой коммуникации не носит осмысленного и системного характера, поскольку строится, как правило, на основе сугубо экономических, коммерческих соображений, исходя из стремления к получению быстрой прибыли. Вполне приемлемые и симпатичные передачи могут соседствовать с откровенно расшатывающими нравственные устои семьи и общества, противоречащими не только гуманистическим ценностям, которыми человечество вправе гордиться, но и элементарным морально-этическим представлениям о культуре. И таких телепередач, разрушающих общественное сознание в целом, — множество. Если в качестве примера взять телевидение, то, за исключением телеканала «Культура», остальные телеканалы так и не сформировали концептуально цельной политики, ориентированной не на скандально-криминальное наполнение эфира или на отстраненно новостное его насыщение. Данные способы подачи информации, хотя и пользуются заметной популярностью у населения, вовсе не способствуют позитивному и конструктивному включению граждан в процессы реформирования общества.

Собственно говоря, сегодня средства массовой коммуникации используются скорее как средство оболванивания граждан и манипулирования общественным мнением в предвыборные периоды, а выборы на территории России происходят почти непрерывно.

Именно поэтому даже в том случае, если пресса или телевидение все же замечает какие-то события в области активности НКО, события и действия либо окрашиваются, как правило, в полускандальные или иные сомнительного свойства тона, либо носят третьестепенный характер, представляя собою фон для участия в них каких-либо важных, как правило, политических персон, чье присутствие СМИ замечают всегда.

Таким образом, одной из государственных задач становится выработка и практическое внедрение в практику деятельности государственных СМИ иных, социально ориентированных и ориентирующих идеологических установок и нерепрессивных методов решения проблем, поскольку очевидно, что репрессивные решения решениями в прямом смысле слова не являются. Следует учесть, что, говоря об идеологии, мы не имеем ввиду манипуляцию сознанием граждан. Это сознание должно быть достаточно автономным, для самостоятельных выводов.

2. Что касается негосударственных средств массовой коммуникации, то для них должна быть создана атмосфера, этически и экономически побуждающая их к социально приветствуемым формам подачи информации и к позитивистской направленности ее содержания. Если информация, распространяемая коммерческой информационной структурой, не нарушает уголовного законодательства — все остальное должно регулироваться экономически. И наиболее благоприятным экономическим режимом должны пользоваться те СМИ, которые распространяют относительно возможно больший объем социально приветствуемой информации. Такой информацией должна становиться информация, нацеленная на гуманистические формы и технологии устойчивого развития.

3. В силу различных причин (от недостаточно высокого уровня профессионализма до нехватки собственных и привлеченных финансовых ресурсов) большинство нынешних, относительно массовых информационных потоков в третьем секторе пока не ориентированы (или слабо ориентированы) на передачу информации вовне. Поиск таких форм подачи и передачи информации, которые бы заинтересовали и государственные, и коммерческие СМИ, и, самое главное, граждан — задача крайне насущная.

Это же относится и к внешнему восприятию самих НКО. Граждане до сих пор весьма слабо понимают, чем же, кроме «пчеловодства», правозащитной и экологической деятельности занимаются организации некоммерческого, третьего сектора. Именно поэтому те публикации, которые производит пресса (и электронные средства коммуникаций) неправительственных организаций,

имеют, зачастую, узко направленный, местечковый характер.

Рассматривая информационные технологии, следует кратко перечислить те носители информации, которые сегодня используются для передачи, обмена и распространения информации.

Это, прежде всего, твёрдокопийные носители: газеты, журналы и другие публикации. Как правило, это — очень небольшие тиражи изданий, распространяемых либо на незначительной территории в узкий промежуток времени, когда они могут быть актуальными, либо в небольшом кругу дистанцированных друг от друга профильных организаций, заинтересованных в информации данного рода. Финансирование таких изданий, в большинстве своем, лежит на плечах зарубежных доноров. Некоторые исключения лишь подтверждают то самое общее правило (а именно — об отсутствии государственной информационной политики).

Другая форма распространения информации — буклеты и брошюры, выпускаемые организациями о себе. Это — способ сообщения о себе на многих мероприятиях оказывается действенным лишь в том случае, если раздающий информацию представитель смог обратить на себя внимание всей аудитории или, по крайней мере, определенной ее части, значимой для него и его организации.

В последнее время значительное распространение получили электронные средства коммуникаций. С одной стороны, они, возможно, не являются столь массовыми, как другие. С другой стороны, легкость, с которой информация в считанные мгновения оказывается доступной множеству получателей, является качеством чрезвычайно существенным и положительно влияющим на перспективы данного средства коммуникации. По сути, именно коммуникации в настоящее время являются той лимитирующей стадией, которая препятствовала как усвоению чужого негативного опыта, так и динамичной передаче позитивных наработок всюду, где их внедрение способно принести положительные результаты.

Необходимо сказать несколько слов и об информационных агентствах. На сегодняшний день чуть ли не единственным серьезным агентством в области деятельности организаций III сектора остается Агентство Социальной Информации (АСИ). Создан-

ное в середине 90-х годов, это агентство на сегодня обладает весьма разветвленной структурой своих представителей в регионах России. Однако и оно получает финансирование в основном только из зарубежных источников.

С точки зрения содержания информация структурирована следующим образом:

- новости сектора и внешней сферы (средства массовой коммуникации третьего сектора и «большие» СМИ);
- базовая информация (где, какие организации работают, какие донорские структуры действуют на данной территории, объявления о конкурсах и пр.);
- ознакомление с результатами различных исследований в социальной сфере, в III секторе и других секторах — по отношению к III сектору;
- нормативная база социальной сферы и III сектора;
- перспективные социально-конструкционные и социально-технологические разработки, методики, законопроект, проекты норм, формы документов и пр.

В зависимости от целевой установки авторов и технологичности представляемых материалов они и будут восприниматься теми или иными получателями информации.

Необходимо сказать несколько слов и о возможностях информационных технологий в процессе эволюции деятельности III сектора и, соответственно, в процессе усложнения взаимодействия негосударственных некоммерческих организаций с другими секторами публичной активности.

Если в 90-х годах XX века информационные технологии в основном выполняли функции поддержки тех или иных разовых акций и кампаний, проводимых неправительственными объединениями¹, то в последние годы в структуре работы с информацией произошли заметные перемены. Причиной этого стала достаточно невысокая эффективность даже широких кампаний. Достаточно вспомнить несостоявшийся референдум по вопросам ввоза и переработки отработанного ядерного топлива или кампанию

¹ Значительное количество микротехнологий работы с прессой изложены: НКО и СМИ. Мостик через пропасть. Практическое пособие для некоммерческих организаций. - М., 2002.

за справедливое налогообложение НКО¹.

Прежде всего, появились виртуальные информационные пространства, обладающие высоким уровнем разветвленности информационных потоков и динамичности передачи информации и обмена ею². Стали создаваться более прочные коллективы организаций, такие как коалиции³.

В течение последних двух-трех лет значительное развитие получили процессы сетевого строительства. С точки зрения качества среды для распространения информации данный, сетевой способ является одним из наиболее эффективных, поскольку опирается не просто на силы одной организации или даже на ряд организаций, имеющих временно общие интересы, а на устойчивое сообщество единомышленников.

Более подробно вопросы, связанные с коалиционным (в том числе и сетевым) строительством, рассмотрены в **Главе 14** настоящего учебника.

На наш взгляд, достаточно перспективной также следует признать достаточно новую технологию — мобильного информационного консультанта (e-raider)⁴. Данная технология, с одной стороны позволяет реализовать столь важные для новых НКО задачи, как коммуникационное обеспечение посредством непрерывного коммуникационно-технологического консультирования, так и консультационного содействия в организационном развитии. С другой стороны, выполняя эти функции, e-raider одновременно может служить в арсенале грантодателя или иного лица, финансирующего данную деятельность, удобным динамичным инструментом для определения (или мониторинга) прозрачности в деятельности сопровождаемой им организации и других возможных, прежде всего, организационно-управленческих проблем.

¹ "100 уроков общественной кампании за справедливое налогообложение НКО". Практическое руководство активиста. Под ред. А.Р.Севортьмян, Г.Д.Джибладзе. - М., 2001.

² В качестве примера можно привести Виртуальный ресурсный центр, созданный Фондом "Стратегия" (г.Калуга): <http://www.trainet.org>.

³ Об опыте работы одной из таких коалиций - "Мы, Граждане!" см.: Н.Беляева. Гражданская экспертиза как форма гражданского участия. - М., 2001.

⁴ Более подробно с технологией можно познакомиться: http://www.oskemen.kz/uk3_2_1a.htm#2.

Глава 12. КОММУНИКАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

Определение

Применительно к целям данного учебника *коммуникации* – это обмен фактами, ценностями, целями, идеями, знаниями (в устном или письменном виде, посредством символов и действий) о сути социальных технологий межсекторного взаимодействия, методических основах, условиях их освоения и продвижения, факторах, определяющих позитивную динамику этих процессов, а также имеющемся опыте в этой области.

Коммуникации в межсекторном взаимодействии, как форма человеческого взаимодействия, помогают обществу и трем секторам публичной активности (власть – бизнес – негосударственные некоммерческие организации) нормально функционировать и оказываются полезными для всех участников этого процесса.

Так же, как и слово «информация», термин «коммуникация» заимствован из латинского языка. На латыни «communicatio» означает «сообщение», «передача».

История и нынешнее состояние

Поскольку сами по себе коммуникации существовали и до межсекторного взаимодействия, то говорить о какой-либо особой истории коммуникаций не имеет смысла. Для настоящего состояния и перспектив развития межсекторного взаимодействия необходимо отметить очевидную недостаточность использования технологий коммуникации при осуществлении такого взаимодействия.

Сущность

Коммуникация – универсальная характеристика человеческого общения и деятельности каждой организации. Это центральное звено общения людей друг с другом, которое обеспечивает согласованность их действий.

Успех реализации и продвижения социальных технологий межсекторного взаимодействия в значительной степени предо-

пределяется качеством процесса коммуникации, поскольку наше понимание окружающего мира, в том числе социального пространства, основывается на получаемой и передаваемой нами информации и ощущениях. Так как вопросы коммуникации играют в межсекторном взаимодействии существенно важную роль, целесообразно рассмотреть суть коммуникационного процесса, межличностные и организационные коммуникации, факторы, затрудняющие или, наоборот, способствующие коммуникации, а также методы развития навыков коммуникации.

В процессе обмена фактами, ценностями, идеями и т.п. каждый участник координирует свои действия с другими участниками, и, хотя все мы в большей или меньшей степени умеем подготовить письменное сообщение (например, составить приглашение принять участие в «круглом столе», конференции, семинаре по программе межсекторного взаимодействия) или выступить с сообщением на каком-либо общественном мероприятии («круглый стол», общественные слушания, дискуссия и т.д.), далеко не все из нас способны понять других. Участники межсекторного взаимодействия имеют существенные статусные различия, разный жизненный опыт и уровень образования, потребности и интересы также различаются, что во многом определяет способность участников правильно осознать смысл, который вкладывается в слова и жесты, понять информацию, передаваемую другими участниками.

Субъекты и алгоритм

Поскольку основу коммуникационных технологий составляет межсубъектное общение, то и алгоритм данной технологии не может быть отделен от ее субъектов.

Эффективность межсекторного взаимодействия во многом зависит от умения участников этого процесса принять и верно интерпретировать сообщения других участников. Эффективная коммуникация будет осуществлена тогда, когда участники достигнут взаимопонимания по вопросам будущих действий (например, согласованное решение о проведении общественных слушаний по бюджету с участием представителей администрации города и НКО).

Неэффективные или плохие коммуникации с ключевыми участниками процесса межсекторного взаимодействия (руководители НКО, бизнес-ассоциаций, лица, принимающие решения во властных структурах) способны вызвать кризис, выражением которого может стать неприятие в целом социальных технологий межсекторного взаимодействия, обострение социальной напряженности в конкретном территориальном образовании. Поэтому при освоении и продвижении социальных технологий межсекторного взаимодействия необходим ситуационный анализ общего восприятия данных технологий представителями каждого сектора, оценка эффективности текущих коммуникаций и разработка коммуникации стратегии межсекторного развития.

Для продвижения социальных технологий межсекторного взаимодействия важное значение имеют коммуникации внутри каждого сектора и, прежде всего, в некоммерческом секторе между отдельными НКО. Не секрет, что в настоящее время представители третьего сектора еще весьма далеки от реальной консолидации, в том числе и в области социальных технологий. НКО, осуществляя взаимодействие, опираются на имидж, основанный на организационной культуре в сочетании с соответствующими коммуникациями. Однако, если внутрифирменный менеджмент несовременен, а структуры недостаточно упорядочены, что зачастую имеет место на практике, имидж НКО может оказаться противоречивым, что приводит к нежелательным эффектам в развитии взаимодействия, в консолидации усилий в области социальных технологий не только внутри сектора, но и при взаимодействии секторов.

Главная цель коммуникационного процесса — обеспечить понимание информации, являющейся предметом обмена.

Можно выделить следующие основные причины неэффективности коммуникаций межсекторного взаимодействия:

- большинство организаций, вовлекаемых в этот процесс, не имеет стратегии коммуникаций межсекторного взаимодействия, поскольку предыстория такого взаимодействия в России отсутствует, а активизация деятельности в этой области характерна только для последнего десятилетия;

- во многих организациях (подразделениях), особенно во властных структурах, концепция коммуникации не предусматривает необходимости постоянных коммуникаций, а ограничивается сферой формальных сообщений и отправлений (пресс-релизы, письма, ответы на запросы и т.д.);
- в НКО в межсекторное взаимодействие активно вовлекается все большее число сотрудников, реализующих различные коммуникационные стили и политики в рамках одной организации.

Независимо от сферы деятельности базовая коммуникационная модель имеет четыре элемента:

- отправитель — лицо, собирающее и передающее информацию, генерирующее идеи;
- сообщение — информация, закодированная с помощью символов;
- канал — средство коммуникации между отправителем и получателем;
- получатель — лицо, получающее сообщение и интерпретирующее информацию.

При внешней простоте указанных элементов в практической деятельности, коммуникация — сложный процесс, для которого характерны следующие особенности¹:

- Коммуникация — это межличностная деятельность, протекающая в определенной социальной среде. Люди, передающие информацию, могут это сделать различными способами, а также использовать эти способы одновременно.
- Отправителю желательно при подготовке сообщения заранее идентифицировать личность (личности) того (тех), кому он хочет его отправить.
- Отправителю необходимо убедиться, что сообщение не только получено, но и понято, что возможно только при наличии обратной связи.

¹ Теория коммуникационных процессов. Смит П., Берри К., Пулфорд А. Коммуникации стратегического маркетинга. М. ЮНИТИ. 2001. — с.36.

- Сообщение должно быть подготовлено в такой форме и в таких символах (язык), которые получатель может понять.
- Отправителю необходимо убедить получателя, что сообщение заслуживает внимания.

Последнее особенно важно для НКО, иницирующих освоение социальных технологий межсекторного взаимодействия в тех регионах, где такие технологии ранее не применялись, поскольку если получатель не идентифицирует отправителя как заслуживающего доверия, то он к его сообщению вряд ли отнесется внимательно. При этом получатель может идентифицировать отправителя как через НКО, отправившее сообщение (положение НКО в третьем секторе; отношение к нему во властных структурах; репутация, имидж организации; прошлый опыт взаимодействия и т.д.), так и через лицо, которое идентифицируется в коммуникации как отправитель сообщения (первое лицо в организации; известный специалист в области социальных технологий; эксперт, обладающий значительным опытом в разработке и реализации таких технологий, и т.д.).

Отправитель, обладающий высокой степенью доверия, может на начальном этапе повлиять на перспективы освоения социальных технологий в значительно большей степени, чем тот, сообщение которого из-за низкой степени доверия будет воспринято негативно или критически.

Этапы коммуникационного процесса — это зарождение идеи сообщения; кодирование — перевод информации в коммуникационные символы; передача; декодирование — перевод символов отправителя в мысли получателя.

Отправитель начинает коммуникацию и здесь самое главное — осознание того, что именно, какую информацию он хочет передать и в чем суть его сообщения.

Следующий этап — кодирование, когда отправитель кодирует сообщение, т.е. отбирает необходимые для передачи символы и, таким образом, переводит собственные мысли, идеи в форму, с его точки зрения наиболее понятную. Поскольку выбранные отправителем символы могут иметь неоднозначную трактовку, появляется возможность неправильной их интерпретации. Чтобы уменьшить

вероятность такой ситуации, можно использовать пять принципов точного кодирования сообщения, которые предложили в конце 80-х годов Дж. Слокам и Д. Хеллригел:

- **уместность:** сделать сообщение уместным и значительным, тщательно выбирая слова, символы или жесты;
- **простота:** использовать в сообщении самые простые слова, минимизировать их количество, символы и/или жесты;
- **организация:** разбить сообщение для удобства восприятия на несколько пунктов;
- **повторение:** выделить основные моменты сообщения и повторить их, по меньшей мере, один раз; что важно, в частности, при устной коммуникации, когда индивиды могут не расслышать ваши слова;
- **фокус:** сконцентрироваться на существенных аспектах сообщения, чтобы оно было понятным и не содержало лишних подробностей.

Передача и отправка сообщения — это не тождественные понятия, поскольку получатель в силу большой загруженности может ознакомиться с сообщением лишь частично, не осознать его смысла, либо вообще его не получить.

Коммуникация имеет место только тогда, когда получатель не только получает сообщение, но и понимает именно то, что отправитель намеревался ему сообщить. В процессе декодирования получатель стремится воссоздать идеи отправителя, осознавая смысл символов, используя свой опыт и знания и интерпретируя сообщение в целом с учетом общих обстоятельств, в которых осуществляется коммуникация. Однако, неверно декодируя символы, он может понять и совсем не то, что хотел сообщить отправитель.

Здесь важное значение имеет тот опыт, на основе которого получатель и отправитель воспринимают сообщения, так как каждый из них обладает своим полем восприятия. Такое поле в широком смысле — это аккумулированный опыт отдельного человека, накопленный им за время своей жизни. Сюда включается язык, культура, знания, ценности, социализация и представления о себе. Это личная точка зрения человека о мире, о том, какое место сам он в нем занимает.

В более узком смысле применительно к задаче освоения и

продвижения социальных технологий межсекторного взаимодействия — это знание сути социальных технологий, собственная позиция человека в отношении социального партнерства, места и роли социальных технологий в преобразовании социально-экономической среды, общественного участия в расстановке приоритетов и реализации социальной политики, межсекторного взаимодействия как основы построения гражданского общества и развития демократии, а также своего участия в этом процессе.

Для общения и понимания друг друга необходима общая база, чтобы поля восприятия отправителя и получателя пересекались. При этом они могут быть (и, скорее всего, будут) неидентичными, но общая площадь взаимного пересечения необходима для правильного восприятия передаваемой информации. Чем больше площадь пересечения, тем эффективней коммуникация. Расширение области наложения полей восприятия отправителя и получателя (получателей) является одной из задач и результатов образовательных и информационных технологий.

Шум — это то, что снижает смысл переданной информации. Основными источниками шума являются барьеры коммуникаций (непонимание людьми друг друга), имеющие различную природу: технологические, физиологические или психологические; вербальные и невербальные; социальные, культурные.

Снижение шума возможно путем введения обратной связи, которая представляет собой опорную реакцию на то, что прочитано, услышано или увидено, когда информация отсылается обратно отправителю, свидетельствуя о мере понимания, доверия к общению, усвоения и согласия (несогласия) с сообщением.

В межличностных коммуникациях к главным причинам возникновения межличностных барьеров относят следующие:

1. Препяды, обусловленные восприятием (неналожение полей восприятия получателя и отправителя). Они могут быть следствием конфликта между сферами компетенции (например, руководитель финансового ведомства, отвечающий за разработку бюджета города и представитель НКО, желающий участвовать в бюджетном процессе, но не обладающий на данный момент необходимыми знаниями или процедурными возможностями), между

основами суждений (например, суждение представителей третьего сектора о недостаточной квалификации чиновников, ответственных за социальную политику), могут быть также обусловлены социальными установками (например, негативное отношение чиновника к самой идее гражданского общества).

2. Семантические барьеры, обусловленные способами использования слов и значений, передаваемых словами — вербальными символами, являющимися основным средством для кодирования идей и информации. Именно семантические вариации часто являются причиной неверного понимания переданной информации.

3. Невербальные преграды — это жесты, мимика, позы, интонации, модуляция голоса, когда они не соответствуют идее, которую хочет сообщить отправитель, и вступающие в противоречие со значением произносимых или иным способом передаваемых слов.

4. Плохая обратная связь, когда сообщение, переданное, по мнению отправителя в полном соответствии с его идеей, может быть неправильно понято.

5. Неумение слушать, поскольку эффективная коммуникация имеет место тогда, когда индивид одинаково точен: и принимая сообщение, и отправляя его. Выслушивание сообщения полностью — это восприятие не только фактов, но и чувств говорящего.

Повышение эффективности межличностных коммуникаций возможно при соблюдении следующих условий:

1. Совершенствуйте искусство эффективного слушания. К. Дэвис в 1970-х годах сформулировал 10 правил эффективного слушания:

- перестаньте говорить (невозможно слушать разговаривая);
- помогите говорящему раскрепоститься (создайте у говорящего человека ощущение свободы);
- покажите говорящему, что вы готовы слушать (нужно выглядеть и действовать заинтересованно);
- устраните раздражающие моменты (постукивание по столу, перекаладывание бумаг и т.д.);
- сопереживайте говорящему (попробуйте поставить себя на место говорящего);

- будьте терпеливы (не прерывайте говорящего, не экономьте время);
- сдерживайте свой характер (рассерженный человек придает словам неверный смысл);
- не допускайте споров или критики (победив в споре, вы проиграете; говорящий может занять оборонительную позицию, замолчать, рассердиться);
- задавайте вопросы (это показывает говорящему, что вы слушаете внимательно);
- перестаньте говорить (это первое и последнее правило, т.к. вы не можете эффективно слушать, если разговариваете).

2. Поясняйте свои идеи, положенные в основу передаваемой информации, перед началом ее передачи. Для этого необходимо регулярно анализировать те мысли, идеи, факты и т.д., которые вы хотите сделать объектом передачи.

3. Повышайте свою восприимчивость к потенциальным семантическим проблемам, поскольку, выбирая наиболее точные слова, можно повысить эффективность коммуникаций.

4. Внимательно следите за интонациями, жестами, собственными позами, чтобы исключить противоречивые сигналы, что позволяет усилить ясность понимания ваших слов. Попробуйте увидеть и услышать себя «глазами» и «ушами» вашего (ваших) слушателя (слушателей).

5. Демонстрируйте открытость и эмпатию, т.е. внимание к чувствам другого человека, сопереживание, готовность «влезть в его шкуру».

6. Устанавливайте эффективную обратную связь: задавайте вопросы, оценивайте язык поз, жестов, интонации получателя (получателей) информации, контролируйте первые результаты совместного обсуждения и т.д.

Специалисты в области коммуникаций считают, что для преодоления барьеров необходимо:

- считаться с получателем;
- мыслить ясно;
- использовать KISS – принцип (Keep it short and simple – «Держись краткости и простоты»).

Умелая доставка (передача) информации предполагает выбор канала наиболее совместимого с типом символов, использованных для кодирования: передача речи и письменных материалов, электронные средства связи, включая компьютерные сети, электронная почта и т.д. Усиление сообщения возможно путем кодирования с использованием многих средств связи на одном канале, либо путем передачи с применением нескольких каналов.

Следует также особо выделить организацию межсекторного взаимодействия на основе сетевого подхода с использованием электронных технологий и интернета, с учетом сущности этого понятия:

- сетевой подход как отношение обмена информацией между множеством организаций, где понятие сети используется для понимания и анализа сложных систем межорганизационных отношений;
- сетевой подход как использование компьютерных сетей в организации коммуникаций межсекторного взаимодействия. При этом сетевые коммуникации требуют новых коммуникативных моделей, так как не могут рассматриваться только как ранее существовавший вариант коммуникаций.

Законодательная основа

Когда идет речь о межличностном взаимодействии, никаких специальных правовых норм не требуется. Если же речь идет о массовых, и, в данном случае, о межсекторных коммуникациях, то в этом случае к ним могут быть применены нормы, использующиеся для правового регулирования информационных технологий. Об этих нормах подробнее сказано в **Главе 11** настоящего учебника.

Проблемы и перспективы

В качестве одного из наиболее проблемных аспектов в коммуникационных процессах является аспект ценностных установок. Если среди партнеров в качестве практически применяемой модели используется сотрудничество, то это определяет и совместный и взаимно активный характер коммуникаций. Однако возможны ситуации, когда один из партнеров (или их группа) предпочитает

доминировать над остальными участниками взаимодействия. Тогда возможно возникновение приемов силового давления или различного рода манипуляций, что в конечном счете неизбежно затрудняет и само взаимодействие, не говоря уже о сложности получения дополнительных, синергетических эффектов от взаимодействия.

В заключение отметим, что эффективно осуществлять межсекторное взаимодействие могут те, кто эффективны в коммуникациях, т.е. хорошо представляют суть коммуникационного процесса, понимают, как внешняя среда влияет на обмен информацией и обладают хорошо развитыми навыками устного и письменного общения.

Глава 13. ОЦЕНОЧНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Определение

Прежде всего, остановимся на понимании оценочной деятельности в контексте изучаемых технологий межсекторного взаимодействия. *Под оценочной деятельностью в межсекторном взаимодействии понимают процесс установления качественных и количественных характеристик степени готовности к совместной реализации программ, проектов, мероприятий институтами, относящимися к разным секторам, а также этапов, итогов и последующих результатов реализации таких программ, проектов и мероприятий.*

К оценке люди прибегают довольно часто. Фактически, принятие любого решения предполагает оценку ситуации. Естественно, чем больше факторов при принятии решения необходимо учесть, тем сложнее оценить ситуацию. Поэтому, если при принятии каких-то решений (с небольшим числом подлежащих учету факторов), стадия оценки проходит как бы незаметно для принимающего решение (настолько очевидными представляются факты и взаимосвязь между ними), то при принятии иных решений невозможно обойтись без специального сбора данных и применения специальных методик и приемов оценки.

Межсекторное взаимодействие представляет собой такую сферу деятельности, в рамках которой переплетаются весьма разнообразные факторы. В силу этого оценка ситуации при принятии решений на различных стадиях технологических процессов межсекторного взаимодействия является важной составляющей таких процессов, и в то же время в таких условиях оценка — это очень непростая задача, требующая для адекватного решения соответствующих технологических подходов.

К оценке прибегают в ходе реализации практически любой социальной технологии, рассмотренной во второй части настоящего учебника. Например, при подготовке целевой социальной программы к оценке ситуации, потребностей населения, адекват-

ности предлагаемых мер и т. д. Необходима оценка и реализации программы как в целом, так и отдельных ее частей. Желательна также оценка ситуации по завершении программы. Само по себе проведение конкурсов при распределении грантов и определении исполнителей социального заказа предполагает оценочную деятельность. Успех лоббирования зависит от адекватности оценки возможностей проведения законопроекта (в том числе, готовности текста, расстановки сил в парламенте, степени влияния на политиков общественного мнения и т. п.). Реализовать технологию «прозрачный бюджет» невозможно без соответствующей оценочной деятельности. Функционирование общественных советов во многом связано с оценкой. Оценочная деятельность важна и актуальна и для технологий межсекторного взаимодействия, которые были упомянуты, хотя и не рассмотрены подробно (приватизация, бизнес-инкубаторы и др.).

Примечательно, что оценка имеет большое значение не только для социальных технологий межсекторного взаимодействия, но и для технологий, которые создают условия для эффективного межсекторного взаимодействия (образовательные технологии, ресурсное обеспечение, коалиционная деятельность и пр.).

Оценочная деятельность поистине всеобъемлюща, однако цели данного учебника ограничивают наш подход к ней рассмотрением ее роли в деле обеспечения технологий межсекторного взаимодействия.

История

Мы не будем рассматривать историю оценочной деятельности вообще. Перед нами стоит более скромная задача: изучить историю указанной деятельности в качестве технологии, обеспечивающей технологическое наполнение различных форм межсекторного взаимодействия в России. При рассмотрении оценочной деятельности в таком ракурсе очевидно, что ее генезис неразрывно связан с генезисом межсекторного взаимодействия в нашей стране.

Как уже отмечалось, в практическую плоскость вопрос взаимодействия негосударственных некоммерческих организаций, с одной стороны, и государственных органов и органов местного

самоуправления, с другой стороны, перешел примерно в середине 90-х годов XX века. Естественно, в связи со становлением и развитием межсекторного взаимодействия возникла и потребность в обеспечивающей такое взаимодействие соответствующей оценке (ситуации, реализуемости проектов, эффективности деятельности и т. п.). А это выявило катастрофическую нехватку специалистов-оценщиков в сфере межсекторного взаимодействия. Дефицит профессионалов, занимающихся оценочной деятельностью, потребовал принятия экстренных мер по подготовке кадров.

Весной 1997 года в Москве состоялся первый обучающий семинар по оценочной деятельности в области оценки социальных программ, проведение которого инициировали и организовали представители российского отделения организации Уорлд Лёрнинг (World Learning). Обучение для 25 активистов неправительственных организаций, в большинстве своем — московских, провели специалисты из американской организации Международные системы управления (Management Systems International). За несколько истекших после этого лет такое обучение прошло примерно 100 человек, в основном — специалистов третьего сектора.

Нынешнее состояние

Несмотря на вышеупомянутые меры, специалистов, владеющих современной технологией оценочной деятельности, по-прежнему недостаточно. В результате этого сохраняются и используются устаревшие методы планирования программной деятельности, определения эффективности реализации программ, проектов и мероприятий, государственного финансового контроля над расходами и т. д.

Застой весьма наглядно можно продемонстрировать на примере близкой к тематике настоящего учебника социальной сферы. Чуть ли не единственная полномасштабная комплексная программа социальных реформ, разработанная и принятая в России за десятилетний период (Программа социальных реформ в Российской Федерации на период 1996-2000 годов, принятая поста-

новлением Правительства РФ от 26 февраля 1997 года №222¹), «тихо умерла», так и не реализовавшись, причем ее недостатки, связанные с недооценкой или переоценкой ряда факторов были заметны для ряда аналитиков практически с момента ее появления². О каких бы то ни было отчетах или аналитических материалах с промежуточными и окончательными оценками, подготовленных ответственными за исполнение Программы государственными структурами, по отдельным ее направлениям и в целом, авторам настоящего учебника не известно.

Примеры неудовлетворительного состояния в области внедрения технологии оценочной деятельности в межсекторном взаимодействии можно продолжить. Отсутствие строгих, нормативно закреплённых правил зачастую приводит к злоупотреблениям. Мы уже говорили о проблемах в деятельности Московского городского Благотворительного Совета³. Сосредоточенность на организационном решении в ущерб принципам, являющимся технологической основой оценки, не позволяет реально решать проблемы, ради которых создается та или иная структурная единица.

Итак, обоснованная и полноценно реализуемая на регулярной и системной основе технология оценочной деятельности в России в настоящее время в полной мере в практику не внедрена. Пока в нашей стране отсутствуют правовые и нормативно закреплённые методические основы по-современному понимаемой технологии оценочной деятельности в сфере межсекторного взаимодействия.

При этом в правовом аспекте имеется в виду необходимость нормативно-правовой регламентации оценочной деятельности в том числе в период подготовки и принятия проектов и программ,

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, №10, ст. 1231.

² Анализ данной программы и прогнозирование ее нереализации были осуществлены специалистами Фонда "НАН" и опубликованы: Хананашвили Н.Л., Зыков О.В., Якимец В.Н., Доненко И.Е. Социальная реформа: путь к гражданскому обществу. М.: РБФ "НАН", 1997. — с. 5-14.

³ См.: Хананашвили Н.Л. Московский городской Благотворительный Совет: негативный опыт и возможности исправления // Хананашвили Н.Л., Якимец В.Н. Межсекторные взаимодействия в России. Настольная Книга - 1999. - М.: РБФ "НАН", 2000. — с.90-104.

а также их мониторинга и оценки в процессе и на этапах реализации, и оценки их эффективности по итогам исполнения и в пост-программный (постпроектный) период.

В настоящее время в России явно недостаточно методических разработок по оценочной деятельности*. Некоторые эпизодические действия по внедрению технологии оценки пока, к сожалению, не составляют системы.

Подготовкой специалистов в рассматриваемой сфере (в основном – представителей НКО) занимается лишь Сибирский центр поддержки общественных инициатив (СЦПОИ, Новосибирск), объединение «Интертренинг», и несколько московских организаций («Процесс-консалтинг», а также Центр поддержки НКО – на основе системы дистанционного обучения). Однако оригинальных, специально разработанных для российских условий и опубликованных методических разработок нет и у названных организаций.

Тем не менее на одно методическое пособие, опубликованное Южным региональным ресурсным центром (ЮРРЦ), сослаться можно¹.

Зарубежные и российские грантодающие организации, финансирующие те или иные проекты, систематически используют оценку для определения победителей в конкурсах на выдачу своих грантов, а также эпизодически оценивают текущую деятельность по крупным проектам, выполняемым грантополучателями. Конечно же, это является вкладом в развитие оценочной деятельности в России. Однако о реальном опыте в этой сфере судить достаточно сложно, поскольку результаты такого оценивания, как

* Основным методико-информационным источником для работы специалистов является сеть Интернет, например, такие сайты, как <http://ipen21.org/>, www.odn.ru, www.intertraining.org, www.ndc.org.ru, www.ipen.ngo.org.ru, а также различные зарубежные сайты (например, www.evaluatorsInstitute.com, www.eval.org - США, <http://www.lshim.ac.uk/php/phpteach.htm#ShortCourses> - Великобритания, <http://www.mosaic-net-intl.ca> - Канада, <http://www.sfe.asso.fr> - Франция, <http://wbln0018.worldbank.org/oed/oedevent.nsf/internetevents/F413548458146D3F85256A69006BEE78?opendocument> - Мировой Банк).

¹ Гросс В. Инструмент самооценки НКО. Руководство к повышению эффективности организации. – Краснодар, 2000.

правило, не публикуются (более того, подробные материалы аналитико-оценочного характера по конкретным программам и проектам рассматриваются грантодателями в качестве конфиденциальной информации), а личный опыт авторов учебника не является всеобъемлющим.

Сущность

В настоящем учебнике оценочная деятельность рассматривается не сама по себе, а в контексте межсекторного взаимодействия, именно в этой связи изучается сущность технологии оценочной деятельности. Для более детального рассмотрения сущности данной технологии следует разделить оценочную деятельность на:

- *статическую*, в которой осуществляется оценивание текстов и других материалов (комплексные и целевые программы, заявки на грантовую поддержку и др.), претендующих на последующее финансирование, либо подводятся итоги, определяется результат уже выполненной программы или проекта;
- *динамическую*, задачами которой может быть множество аспектов, интересующих как заказчика (правительство, министерство и т. п.) или грантодателя в процессе реализации программы или проекта, так и самого исполнителя, что также используется в западной коммерческой практике.

Такое разделение необходимо в силу действительного различия оценок. Статическая оценка, если и относится к деятельности какой-либо структуры, то только к ее деятельности в прошлом либо является экстраполяционным анализом предполагаемых действий и их прогнозируемых последствий.

В отличие от статической оценки, динамическая построена на изучении процесса. И даже точечная оценка (как составляющая динамической оценки) внутри происходящего процесса выполнения проекта заметно отличается от оценки, не соотносимой с процессом т. е. от статической оценки), как, скажем, те или иные замеры в исследуемом пруду отличаются от замеров в течении реки.

Говоря о технологии оценки в рамках межсекторного взаимодействия, можно выделить несколько ключевых позиций, на кото-

рых следует остановиться. И, прежде всего, на том, что является краеугольным камнем оценки в контексте социальных технологий межсекторного взаимодействия — программно-целевом подходе.

Итак, без программно-целевого подхода оценка, как определенное технологическое обеспечение межсекторного взаимодействия, в большинстве случаев теряет смысл. При программно-целевом подходе оценка производится в рамках спланированных действий, ориентированных на получение конкретных, измеряемых результатов и показателей. При этом даже то самое сметное финансирование, которое превалирует в нынешней системе управления, использует разнообразные измерители для своей деятельности, пусть и по принципу «от достигнутого». В то же время в таких условиях опора на получаемые результаты приводит к непрерывному отставанию от ситуации. Сущностью действий в этом случае становится реакция на события, а не формирование благоприятных условий для реализации политики социального развития. Поэтому при сметном финансировании в качестве ведущих, решающих вопросы специалистов приглашаются не экономисты, способные выстроить грамотную и успешную экономическую стратегию и добиться ее реализации, а бухгалтеры, подсчитывающие итоги происходящих помимо их воли процессов. В результате и нынешний контроль эффективности управления сводится к «простому» бухгалтерскому аудиту. Технологически же современная оценка необходима именно как основа для корректного прогнозирования, выработки и реализации рекомендаций — для современного государственного менеджмента.

Программное планирование в своем основании имеет именно оценку ситуации. Впрочем, не только в основании. Все «тело» программно-целевого подхода пронизано оценкой (как статической, так и динамической). Оценивается следующее.

А) Проектные предложения — для осуществления выбора наиболее эффективного способа решения поставленных задач.

Б) Ход реализации программы или проекта (данные формы контроля чрезвычайно полезны при решении вопросов, касающихся качества текущего выполнения запланированных действий). Возможно применение:

- непрерывного или краткосрочного мониторинга,
- периодической, эпизодической или разовой оценки,
- сплошной или выборочной оценки

и другие формы и способы оценивания.

Подчас промежуточные результаты заставляют пересмотреть всю концепцию мероприятий и остановить деятельность по программе, избежав тем самым дальнейших значительных экономических потерь и необходимости по итогам скрупулезно выполненных действий искать виновного в конечном провале всей программы. И уж, во всяком случае, такие мониторинг и оценка позволяют внести в выполняемую работу необходимые коррективы.

В) Итоги реализации. Сопоставление плана с результатами.

Г) Постпроектная устойчивость полученных результатов. Если программа оканчивает свое влияние на целевые группы, в отношении которых она разрабатывалась и осуществлялась, в момент прекращения финансирования — можно с уверенностью сделать вывод о неустойчивости ее результатов. Поэтому при определении степени эффективности той или иной программы используют постпроектную оценку, как один из существенных показателей качества программы в целом.

Другими словами, отмечая тесную взаимоувязанность оценки и программно-целевого подхода, можно сказать, что для правильной реализации программно-целевого подхода оценка должна стать тотальной.

Остановимся теперь на принципах оценочной деятельности. В силу того факта, что само по себе оценивание является, прежде всего процессом, — методы, средства, с помощью которых осуществляется оценка, играют сущностную, первостепенную роль. Попробуем перечислить основные принципы, без которых оценка не сможет состояться как содержательная и конструктивная социальная технология.

Во-первых, одним из таких принципов является независимость оценки. Во избежание профанации идеи и технологии данный принцип должен соблюдаться неукоснительно, и санкции за его нарушение обязаны быть самыми жесткими. Собственно говоря, именно наличие конфликта интересов (или его возникнове-

ние) при выполнении каких бы то ни было административных действий и является движущей силой коррупции, что мы отмечали уже неоднократно в настоящей работе ранее. Следовательно, внимание к независимости оценки должно быть повышенным.

Во-вторых, еще одним основополагающим принципом является прозрачность оценки. Данный принцип не должен относиться только ко всем взаимосвязям, способным привести (и как правило, приводящим) к конфликтам интересов. Прежде всего, это относится к недопущению любых возможных непосредственных контактов между претендентами на любые средства и оценщиками, которым поручена оценка проектов или действий, связанная с указанными средствами.

Свойство прозрачности относится, таким образом, к правилам, критериям и процедурам отбора потенциальных получателей средств. Необходимость публичности названных позиций не должна подвергаться сомнению. Только открытость и равенство «правил игры» может быть механизмом, обеспечивающим равенство возможностей претендентов на любые ресурсы.

В-третьих, к принципам оценки относится и ее построение на научной основе. Существование множества отечественных аналитических школ в сочетании с опытом нескольких десятилетий работы в указанной области, имеющимся за рубежом, позволяет рассчитывать на возможность разработки достаточно детальной системы критериев, стандартов, оценочных шкал, нормативов и норм оценки и оценочной деятельности в целом.

В-четвертых, среди рассматриваемых принципов находится и эвристичность оценки — нацеленность на произведение позитивно влияющих действий впоследствии. Без рекомендаций конструктивного характера оценка бессмысленна. Оценка должна, прежде всего, становиться инструментом для продуктивной творческой деятельности, а не пугалом для исполнителя или дубинкой в руках ее заказчика.

Правовые механизмы

В ныне действующем российском законодательстве есть Федеральный закон «Об оценочной деятельности»¹. Однако этот нормативный правовой акт не обеспечивает правового регулирования оценочной деятельности в широком смысле, по существу сводя его только к вопросам количественной стоимостной оценки вещных объектов (недвижимости, производства и даже, возможно, стоимости бизнеса), но вовсе не затрагивает аспекты качественной, статической и динамической, оценки проектов: процесса их реализации, итоговой и длящейся (постпроектной) эффективности. Вместе с тем, без нормативно-правовой основы крайне трудно внедрять и распространять технологию оценочной деятельности, обеспечивающую межсекторное взаимодействие.

Вопросы правового регулирования указанной сферы можно решать двумя способами — путем создания нового правового поля либо внесением дополнений в разработанные нормативные правовые акты.

Так, упомянутый Федеральный закон «Об оценочной деятельности» может быть дополнен разделом, посвященным:

- основным принципам оценочной деятельности по оценке программ (проектов);
- целям и задачам оценочной деятельности;
- месту оценочной деятельности (в том числе, независимой экспертизы) в системе государственного контроля управления и реализации государственных программ (проектов) и порядку и формам осуществления оценки программ (проектов) и другим аспектам оценочной деятельности.

Субъекты оценочной деятельности и объекты оценки

Прежде всего, следует разделить оценку на:

внутреннюю (или самооценку, когда некий субъект оценивает свою собственную деятельность и, таким образом, становится еще и объектом оценки);

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, №31, ст.3813.

внешнюю (т.е. такую оценку, когда субъект оценочной деятельности и субъект деятельности, которая оценивается, не совпадают в одном лице).

Обратим внимание на то, что предметом наиболее детального рассмотрения в данном учебнике является оценка внешняя. Такой подход вызван отнюдь не тем, что оценка внутренняя нам не интересна. Однако, поскольку именно внешней оценки в настоящее время в России не хватает, то ей и уделено больше внимания. Нас интересует в первую очередь обеспечение взгляда «со стороны», независимого и экспертного.

Объектом оценки может служить как определенный элемент программы (с детализацией вплоть до степени воздействия тех или иных мероприятий проекта на интересующую заказчика целевую группу, например, путем точечного социологического опроса), так и вся программа, и вся деятельность анализируемой структуры в целом (если производится, скажем, структурный организационно-деятельностный анализ).

Основными субъектами оценочной деятельности являются:

- заказчик оценки
- исполнитель оценки.

Вместе с тем, заказчик и клиент, в интересах которого осуществляется оценка, могут и не являться одним и тем же лицом.

Алгоритм реализации

Как уже неоднократно отмечалось в данном учебнике, технология оценочной деятельности рассматривается именно с позиций обеспечения межсекторного взаимодействия, а не оценочная деятельность как таковая (которая носит универсальный характер). Ввиду этого настоящий учебник не нацелен на обучение оценке самой по себе, поэтому в нем читатель не найдет подробного разбора отдельных методов и приемов оценки (например, таких как SWOT-анализ, метод номинальных групп, Q-опрос и пр.). Для этого существуют иные учебники и учебные пособия. Нас же интересуют основные моменты алгоритма оценочной деятельности в ходе решения задачи обеспечения межсекторного взаимодействия.

Ввиду вышесказанного детально описать все многообразие ва-

риантов оценочной деятельности не представляется в настоящем учебнике возможным. В то же время обратим внимание на то, что алгоритм реализации оценки зависит от следующих параметров:

- объекта оценивания;
- задач, стоящих перед оценщиком (поставленных заказчиком);
- инструментария и методов, используемых оценщиком при осуществлении оценки в зависимости от объекта оценивания и поставленных задач,

и многих других.

Тем не менее, важно отметить, что и статическая и динамическая оценки включают в себя следующие обязательные этапы:

- постановку вопросов, требующих разрешения;
- сбор информации, необходимой и достаточной для получения искомых ответов;
- анализ собранной информации, и, на основе этого — получение выводов и вынесение суждений;
- выдача итоговых рекомендаций в отношении оцениваемых объектов или осуществляемых процессов.

Проблемы

Значимость данной технологии одновременно сопряжена с целым комплексом проблем на пути ее полномасштабного внедрения.

1. Одной из причин, по которым оценочная деятельность не внедряется в практику социальной политики, является непрозрачность государственной, в том числе, социальной политики.

Сложившаяся система управления социальной сферой не порождает заинтересованности государственных институтов в повышении эффективности своей деятельности. В условиях непрозрачности возможность какого-либо анализа полностью сохраняется лишь для определения самого уровня прозрачности. Однако даже и эти исследования сегодня достаточно реальны лишь в лучшем случае на уровне субъектов Российской Федерации. По оценкам экспертов, привлеченных в одном из своих исследований Санкт-Петербургским гуманитарно-политологическим центром «Стратегия», в некоторых регионах России, с небольшими колебаниями

состояние прозрачности бюджета можно считать «средним»¹.

2. Второй причиной невнедрения технологии оценочной деятельности в полной мере можно назвать сложность перехода от административно-командной монополии не только на осуществление различных функций управления (технических и менеджерских), но и на оценку своей собственной деятельности. Отсутствие в обыкновении функционирования и властных структур и многих институтов гражданского общества научно обоснованных независимых оценок приводит к неразвитости данной технологии в целом и сложностям в процессе ее внедрения. Более того, при переходе от периода разовых, точечных экспериментов к системному использованию данного инструмента вовсе не исключена ситуация повального увлечения, «моды» на оценку — при общей неготовности к ней. Такой период (не исключено, что и при содействии противников оценки) может привести ко вполне объяснимому разочарованию самой оценочной деятельностью, хотя и очевидно, что виной тому будут только некорректность выбранного пути и негодные методы.

Именно поэтому жизненно необходим период постепенного, экспериментально поэтапного внедрения данной социальной технологии — в соответствии с технологией продвижения технологий, что, впрочем, справедливо и для всех других, рассматриваемых в настоящей книге социальных технологий.

3. Третьей насущной проблемой из весьма широкого перечня стоит назвать проблему подготовки кадров. Задачи, вытекающие из этой проблемы, состоят в:

- подготовке комплекса методических разработок, посвященных данной социальной технологии, и апробировании их в системе образования;
- формировании образовательных процессов по подготовке специалистов-оценщиков и широком внедрении образовательных программ различного уровня детализации

¹ См. подробнее: Замятина М.Ф., Бескровная В.А., Виноградова Т.И., Торхов Д.О. Оценка прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе. Аналитический доклад. СПб.: 2002.

в практику деятельности соответствующих образовательных учреждений России.

Перспективы

Перспективы создания и внедрения оценки, как социальной технологии, во многом определяются готовностью органов власти к повышению прозрачности и открытости собственной деятельности. Нормативно регламентированный допуск независимой экспертизы к мониторингу и оценке качества программной деятельности государственных институтов будет несомненно способствовать росту качества этой деятельности. Впрочем, пока далеко не все и неправительственные некоммерческие организации готовы к работе в условиях прозрачности их деятельности для общественности. На наш взгляд, повышение такой прозрачности — процесс двухсторонний, поскольку именно это обеспечит рост взаимного доверия сторон в межсекторном партнерском взаимодействии.

Глава 14. ТЕХНОЛОГИИ СОЗДАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОАЛИЦИЙ

Определение

Прежде всего, необходимо определить понятие «коалиция». *Под коалицией понимается объединение нескольких организаций для совместного решения общей задачи (задач)*. Оговоримся сразу, что мы не рассматриваем проблематику создания и деятельности коалиций государств, поскольку это выходит за рамки вопросов, рассматриваемых в настоящей книге, хотя, как известно, объединения государств также могут именоваться коалициями.

Термин «коалиция» заимствован из латинского языка. В поздней латыни слово «coalitus», а в средней латыни — «coalitio» означает «товарищество», «братство», «содружество», «корпорация». Оно происходит от латинского глагола «coalescere», в котором «co» — «вместе», а «alescere» — «расти», «воспитываться».

Уже в самом определении содержатся основные характерные черты изучаемого понятия, но все же приведенное определение нуждается в некоторых комментариях для лучшего понимания. Нельзя не обратить внимания на то, что коалиции необязательно являются юридическими лицами, т. е. образуются в форме ассоциаций (или союзов) юридических лиц, но могут представлять собой неформальное объединение организаций, достигнутое в результате устных договоренностей. При этом, конечно же, коалиции могут создаваться на длительную перспективу и действовать неограниченно долго, однако довольно часто коалиции образуются для решения краткосрочных и среднесрочных задач.

Сами по себе коалиции — это форма, прежде всего, внутрисекторного взаимодействия. Коалиции позволяют укреплять горизонтальные связи, объединять усилия различных организаций для повышения эффективности деятельности по решению тех или иных общих для различных организаций задач. Вместе с тем основное внимание в настоящем учебнике уделяется технологиям межсекторного взаимодействия. Ввиду этого технология создания и деятельности коалиций рассматривается исключительно с пози-

ций обеспечения сотрудничества между секторами человеческой деятельности. Данный учебник не нацелен на детализированное объяснение вопросов по созданию и деятельности коалиций, но, прежде всего, на обучение использованию коалиций в ходе межсекторного взаимодействия.

История и нынешнее состояние

Коалиции во всем мире известны издавна (неудивительно, что слово «коалиция» латинского происхождения, причем из латыни оно попало не только в русский язык, но и во многие другие языки). В нашей стране коалиции также существовали с отдаленных времен. И даже в доперестроечный период, когда действовало ограниченное число общественных организаций, имелись коалиции, хотя в тот период коалиции складывались под жестким контролем со стороны органов КПСС и государства. Например, объединением организаций, т. е., по сути, коалицией, считался Комитет молодежных организаций.

В ходе перестройки граждане стали активно объединяться и самостоятельно, т. е. без чьего-либо разрешения или одобрения, создавать организации. Первоначально такие организации не регистрировались и поэтому получили наименование неформальных. Что касается причин нерегистрации таких организаций, то обобщенно их можно свести примерно к следующим двум. Во-первых, сами активисты ряда неформальных организаций не хотели иметь ничего общего с государством (даже путем регистрации в соответствующих органах), которое, по их мнению, только и делало, что подавляло независимую активность граждан. Во-вторых, в конце 80-х годов XX века органам, на которые законодательство СССР и РСФСР 1932 года возлагало полномочия по регистрации организаций, не преследующих цели извлечения прибыли, было непривычно регистрировать объединения граждан, созданных без предварительной санкции органов КПСС и государства. Упомянутое законодательство не содержало прямых запретов на такую регистрацию, однако сложившаяся практика с начала 30-х годов XX века, как уже отмечалось, пошла по пути установления партийно-государственного контроля над общест-

венной активностью. Но и, конечно же, законодательство начала 1930-х годов к 1990-м годам совершенно устарело. Ситуация в области законодательного регулирования изменилась с принятием Закона СССР «Об общественных объединениях».

Как бы там ни было, однако и неформальные организации объединялись для решения тех или иных задач, т.е., фактически, создавали коалиции. Правда, многие «молодые» неформальные организации были неустойчивы, неопытны в выстраивании горизонтальных связей, не всегда понимали важность и взаимную полезность объединения усилий, чем объясняется неготовность некоторых организаций к вступлению в коалиции, а также неустойчивость самих коалиций.

В любом случае привычность такой формы внутрисекторного взаимодействия, как коалиции, способствовала продолжению использования ее и в новых условиях в 90-е годы XX века и в начале XXI столетия. Более того, на рубеже двух этих веков (и тысячелетий) время от времени идея консолидации общественности и, как следствие и реальное воплощение этого, создания коалиций высказывалась и получала определенную поддержку. Однако такая идея, не подкрепленная верным и точным определением задач, которые можно было бы решить с помощью объединения усилий организаций, в конечном счете, как правило, либо не приводила к образованию коалиции вообще, либо приводила к скорому её распаду.

В то же время коалиции, базирующиеся на единстве в решении общих задач, действовали и действуют достаточно успешно. Коалиции благодаря объединению ресурсов эффективнее справляются с решением различных задач, чем отдельные организации, что влечет за собой экономию ресурсов. Вместе с тем в ходе создания коалиции необходимо первоначально задействовать некоторые ресурсы, причем затраты в конечном счете компенсируются за счет упомянутой экономии, однако изначальная скудость ресурсов у организаций, желающих основать коалицию, является фактором, препятствующим объединению. Поиск форм коалиционного строительства, не требующих первоначального привлечения существенных ресурсов, но позволяющих добиться требуемо-

го эффекта в решении проблем в результате объединения усилий, привел к созданию самых разнообразных сетей некоммерческих организаций. Сетевое строительство получило довольно широкую популярность в среде некоммерческих организаций на рубеже XX и XXI веков.

Несмотря на достаточную распространенность коалиций (а, возможно, отчасти и вследствие этого), далеко не всегда коалиции строятся на должном технологическом уровне, что также негативно влияет на эффективность их работы.

Сущность

Сущность технологии создания и деятельности коалиций заключается в аккумулирующем эффекте согласованных совместных действий, позволяющих при экономии ресурсов добиваться более весомых результатов, чем в ходе разрозненных акций. В принципе такой эффект от объединения известен человечеству уже давно, и у многих народов имеются притчи, в которых используется символ пучка веток (иногда — пучка стрел), который невозможно разломить, тогда как ветки (или стрелы) поодиночке легко ломаются. Но начало научного изучения данного феномена было положено лишь в первой четверти XX столетия. Практически первым, кто занялся разработкой организационного единства элементов, составляющих некую целостность, был российский мыслитель и общественный деятель А.А.Богданов. Он даже несколько опередил свое время, поскольку его исследования в данной сфере не были оценены современниками по достоинству. А между тем к первой половине XX века относится и начало изучения систем как совокупности взаимосвязанных элементов, образующих целостность, которая обладает собственными свойствами, не сводимыми к сумме свойств ее элементов. Некоторые из выводов А.А.Богданова были переоткрыты другими учеными заново, и лишь позже его приоритет был установлен и признан.

Так вот еще А.А.Богданов писал, что «организованное целое оказалось на самом деле практически больше простой суммы частей, но не потому, что в нем создавались из ничего новые активности, а потому, что его наличные активности соединяются более

успешно, чем противостоящие им сопротивления»¹. Сегодня системные свойства достаточно хорошо изучены и активно применяются как в науке, так и в практике (в том числе, в управлении).

Отметим, что для данного учебного курса интерес представляют не коалиции как таковые, а роль коалиций в обеспечении межсекторного взаимодействия.

Субъекты

Субъектами коалиционного строительства, имеющими в качестве задачи те или иные аспекты межсекторного взаимодействия, выступают, прежде всего, негосударственные и немунципальные (т. е. неправительственные) организации. В ходе создания и функционирования коалиций они выступают равноправными партнерами независимо от их фактической обеспеченности ресурсами. Принцип равноправия участников коалиции весьма важен, поскольку именно это качество может служить основой устойчивости для заинтересованного, взаимно выгодного сотрудничества. При этом указанный принцип не препятствует тому, чтобы роли участников коалиции различались в зависимости от их реальных возможностей, определяемых, прежде всего, наличием ресурсов. Но установление отличающихся друг от друга ролей в коалиции должно быть результатом свободного волеизъявления её участников. Ведь коалиция (в любой форме) может состояться лишь при условии заинтересованности всех ее участников. Таким образом, коалиция возможна не только, когда примерно равновеликие организации объединяют свои усилия или когда небольшие организации стремятся заручиться поддержкой крупных в рамках одного объединения, но и когда мощная (по наличным ресурсам), действующая на значительной части (или даже на всей) территории России организация видит, что именно объединение со сравнительно небольшой местной организацией позволит им совместно решать общие задачи успешнее, чем даже большой организации в одиночку. Одной из причин, делающих такой

¹ Богданов А.А. *Тектология. Всеобщая организационная наука*. Т. 1. М., 1989, с. 117.

альянс возможным и вполне реальным заложен в перспективе продвижения той или иной социальной технологии, которые зачастую создаются крупными организациями, без дополнительных затрат в регионе, где эта организация не имеет своих подразделений или просто влияния. Другой, встречной, причиной, делающей коалицию привлекательной для небольших НКО, можно назвать ранее заработанный авторитет крупной организации. Такой авторитет способен оказать определенное влияние на органы власти и/или местного самоуправления и, тем самым, — существенную помощь в осуществлении общих действий.

Выше уже отмечалось, что коалиции создаются, как правило, в рамках одного сектора. Это связано с характером самих организаций, определяемым основополагающими целями, которые преследуют организации. Так, коммерческие организации создаются с основной целью получения прибыли и распределения ее среди участников. Этой цели подчинена вся деятельность коммерческих организаций, в том числе и действия по объединению коммерческих организаций. Вместе с тем, в результате объединения нескольких коммерческих организаций может появиться не только новая коммерческая организация, но и некоммерческая организация (например, ассоциация малого бизнеса, торгово-промышленная палата и т. п.). Однако и некоммерческое объединение коммерческих организаций имеет целью создание наилучших условий для бизнеса, т. е., в конечном счете, для наиболее успешно зарабатывания денег объединившимися организациями.

Следует отметить, что те или иные ассоциации или союзы коммерческих организаций, занимаясь лоббированием корпоративных интересов, тем не менее вынуждены, если, конечно, хотят делать это в рамках закона, руководствоваться установленными для деятельности НКО правовыми нормами. И в этом случае их интересы будут неизбежно совпадать с интересами других НКО по крайней мере по трем позициям:

- отстаивание прав НКО;
- поддержка социально ответственного бизнеса;
- выстраивание системы межсекторного взаимодействия.

Некоммерческие организации не ставят перед собой в качест-

ве основной цели получение прибыли и не распределяют прибыль среди участников. Вследствие этого и коалиционное строительство у некоммерческих организаций изначально не нацелено на извлечение прибыли. Конечно, нельзя полностью исключить вероятность создания коалиции коммерческих и некоммерческих организаций в какой-то ситуации. Но все же такое коалиционное объединение коммерческих и некоммерческих организаций будет исключением из общего правила, а исключения, как известно, являются подтверждением самого правила.

Для целей настоящего учебника важно отметить, что образованная в результате объединения организаций коалиция в межсекторном взаимодействии выступает в качестве самостоятельного целостного субъекта деятельности. При этом дальнейшим и логичным развитием коалиционной деятельности может быть, например, как создание фонда территориального развития, так и формирование на базе коалиции общественного совета или использование коалиционного объединения для более эффективно лоббирования общественных интересов. Более подробно о названных технологиях говорится, соответственно, в **Главах 5, 8 и 9** настоящего учебника.

Алгоритм

Как уже неоднократно отмечалось, данный учебный курс не посвящен обучению собственно коалиционному строительству в его различных формах, но нацелен на изучение межсекторного взаимодействия, в котором создание и деятельность коалиций представляют собой вспомогательную социальную технологию. Ввиду этого алгоритм рассматриваемой технологии представлен в обобщенном для различных форм коалиций виде.

1. Прежде всего, необходимо установление задач коалиции. Четкое формулирование задач во многом определит дальнейшие действия и их успех.

2. Именно задачи, которые предстоит решать коалиции, позволяют представить себе возможный круг союзников. В рамках этого круга и осуществляется в дальнейшем поиск партнеров.

3. Кроме вероятных партнеров, задачи, стоящие перед коали-

цией, дают возможность определить форму такой коалиции (ассоциация, союз, объединение без образования юридического лица, сеть организаций и т. д.).

4. Договорившись с будущими партнерами о создании коалиции и о форме объединения, необходимо произвести распределение ролей. При этом роли могут у всех участников коалиции быть одинаковыми либо различаться. Это зависит и от задач, стоящих перед коалицией, и от реальных возможностей участников, и от ситуации, определяющейся, как правило, внешними обстоятельствами, и от имеющихся в наличии ресурсов.

5. Все, о чем договорились участники коалиции, требует нормативного закрепления. Даже если объединение неформальное и не имеет статуса юридического лица, желательно заключить письменный договор о создании коалиции или хотя бы каким-то образом закрепить наиболее важные договоренности.

6. На базе имеющихся договоренностей (формальных или неформальных), а также анализа наличествующих ресурсов, необходимо установить, каких дополнительных ресурсов и в каком объеме недостает и обеспечить деятельность коалиции ими.

7. В рамках имеющихся договоренностей важно выстроить взаимоотношения внутри коалиции, которые бы обеспечили согласованные действия по решению стоящих перед коалицией задач.

8. Для обеспечения достаточно высокого уровня реактивности, т.е. способности к быстрому реагированию на изменение условий и обстановки, коалиции необходим мониторинг ее деятельности, кроме того, следует периодически оценивать результаты деятельности коалиции. При этом должна производиться и внутренняя оценка эффективности функционирования коалиции (в том числе и эффективности принятой модели управления, осуществляемых акций и т. п.) и (желательно) внешняя оценка развития ситуации в результате действий коалиции.

9. На основе полученной оценки может быть произведена корректировка работы коалиции.

Осознавая значимость комплексного развития сетевой деятельности, организаторы и лидеры сетевых структур, во избежание разрозненности действий, могут использовать различные мо-

дели организационного строительства.

В системе сетевых структур может использоваться по крайней мере три организационных модели.

1. «Осьминог».

Модель строится на главенствующей роли «центра». Такая главенствующая роль заметно упрощает управление организацией и координацию действий ее членов, однако не способствует росту самостоятельности подразделений организации при решении задач, стоящих и встающих перед ними. Наоборот, возникает опасность консервации иждивенчества и ориентации на распоряжения и решения сверху.

Данная модель, как правило, распространена в организациях, сформировавшихся в советское время и действующих на той же основе до сих пор.

Модель характеризует целый ряд свойств.

А) Жесткая иерархия. Характерна властная вертикаль, в которой все или подавляющее большинство потоков (информационные, финансовые, управленческие и др.) идут строго в иерархическом порядке.

Б) Субординация. Аналогично первому вертикальному звену устроены и последующие, нижестоящие звенья. Делегирование прав осуществляется сверху вниз.

В) Доминирующий центр (право принятия окончательного решения). Основные права закреплены за центром. Именно он в конечном итоге и определяет политику всей структуры, оставляя всем подчиненным второстепенную роль.

Г) Непрерывный баланс «сдержек и противовесов». Реализуя авторитарную модель управления, центральный орган, во избежание «паралича воли», вынужден обеспечивать баланс различных ветвей системы внутреннего управления. Вследствие таких конкурентных отношений, уровень внутриорганизационного доверия достаточно невысок. Отсюда возникает необходимость в следующей позиции —

Д) Наличие строго формализованных правил. При этом правила становятся нормой, навязанной, в силу иерархичности структуры, сверху.

2. «Невод».

Модель, кардинально отличающаяся, построенная с помощью некоего, порою, спонтанного решения, принятого в процессе (результате) работы значительного количества организаций, как правило, на каком-либо мероприятии. Модель весьма неустойчива и зачастую малореальна в силу некоторой, зачастую, существенной инертности каждого ее элемента — в отношении деятельности всей системы. Ей очевидно не хватает целого ряда преимуществ модели «осьминог». Вместе с тем, «невод» имеет равнозначные узлы, в каждом из которых формируется потенциал, делающий всю сеть достаточно прочной и восприимчивой к движению в каждой из ее ячеек.

Основными свойствами такой модели можно назвать:

А) Партнерство. При отсутствии центра на смену монопольному положению вершины властной вертикали и конкурентной борьбе равноудаленных от вертикали «щупалец осьминога» приходит более конструктивная форма взаимодействия — партнерство.

Б) Равенство прав. При отсутствии центра все элементы сети обладают одинаковыми правами и обязанностями. С одной стороны, заметно выше демократичность, однако, с точки зрения управляемости структуры, это — минус.

В) Неформальный механизм взаимодействия (обсуждение и согласование). Закономерности сети диктуют и большую долю внимания, которое необходимо уделять вопросам согласования интересов всех ее участников. На смену голосованию, как инструменту формального определения доминирующего мнения, приходит процедура обсуждения, попытки нахождения консенсуса, максимально приемлемого для подавляющего большинства (в идеале — единогласного) решения. Однако это единогласие построено не на основе единоначалия, а на учете возможно большего спектра мнений и интересов. В итоге принятые таким образом и затем реализуемые решения выполняются практически всеми участниками сети более охотно. Это одно из важных обстоятельств, приводящих к следующему свойству-эффекту —

Г) Эффект синергетики. Многочисленные примеры из сферы бизнеса подтверждают, что сотрудничество, в целом не характер-

ное для предпринимательства, способно принести значительно более существенные преимущества всей сети в целом. Так же возникает и синергетический эффект, поскольку совокупный эффект от взаимодействия элементов системы, как правило оказывается отличным от их простой суммы.

3. «Паутина».

Названная модель принципиально отличается от модели «осьминог» высокоразвитой системой горизонтальных связей, как это характерно для модели «невод», которые, в свою очередь, формируют в сети определенные узловые пересечения, имеющие самостоятельную значимость для всей сети в целом.

В соответствии с таким образом выстроенной типологией возможности деятельности сетевых структур, модель «паутина» представляет собой некий симбиоз из двух предыдущих моделей, способный соединить в себе их наилучшие качества. Вследствие этого такую модель, наверное, следует считать наиболее перспективной.

К таким особенностям данной модели следует отнести следующие.

А) Иерархия на основе потенциала партнеров.

Вертикальные взаимосвязи присутствуют так же, как и в модели «осьминог», однако они строятся не на основе назначения, а в результате естественного различия потенциала участников сети. При этом такое различие не закрепляется сетью, а наоборот, становится основой для акцентированных усилий по укреплению и развитию отстающих звеньев — за счет знаний, навыков и других ресурсов их партнеров.

За счет соединения положительных свойств моделей «осьминог» и «невод» образуются следующие дополнительные эффекты:

Б) Создание креативных узлов. В отличие от патерналистско-иждивенческих взаимоотношений в модели «осьминог», узловые соединения «паутины» формируют систему как вертикального, так и развитого горизонтального взаимодействия. За счет этого узловые точки приобретают достаточно высокий уровень самостоятельности, что в итоге практически неизбежно приводит к росту их креативных способностей.

В) Лучшая координация. Модель «паутина» обладает лучшими,

чем у модели «невод» качествами управляемости. Согласованное распределение обязанностей позволяет повысить и оперативность реагирования сети на происходящие события, которые затрагивают ее интересы, и повышают качество самого реагирования.

Нормативно-правовое обеспечение

Коалиции создаются в рамках действующего российского законодательства. Если речь идет о тесном долгосрочном сотрудничестве, то вполне возможно учреждение ассоциации (союза). Создание и деятельность ассоциаций (союзов) как объединений юридических лиц регулируются в общем виде Гражданским кодексом (статьи 121-123). Для объединения отдельных видов юридических лиц могут потребоваться также Федеральный закон «О некоммерческих организациях» и Федеральный закон «Об общественных объединениях». Хотя в целом посвященные ассоциациям (союзам) положения указанных законодательных актов не очень объемны, в них закреплены все основные, принципиальные моменты. К ним относится, в частности, добровольность учреждения ассоциаций (союзов), вступления и выхода из них (хотя у ассоциаций есть право в определенных случаях не принимать новых членов, а также исключать членов). За членами ассоциаций (союзов) сохраняется самостоятельность и права юридического лица, но и сама ассоциация (союз) после регистрации является юридическим лицом.

Учредительными документами ассоциации (союза) служат подписанный ее членами учредительный договор и принятый ими устав. Обратим внимание на то, что для ассоциации требуются два указанных документа.

Ассоциация (союз) не отвечает по обязательствам своих членов, а члены ассоциации несут субсидиарную ответственность по ее обязательствам. При этом члены, вышедшие из ассоциации, несут субсидиарную ответственность по обязательствам ассоциации на протяжении двух лет после выхода. Вступление нового члена может быть обусловлено его субсидиарной ответственностью по обязательствам ассоциации (союза), возникшим до вступления в ассоциацию (союз). Деятельность торгово-промышлен-

ной палаты регулируется специальным Законом РФ «О Торгово-промышленной палате».

Как уже говорилось, коалиции могут создаваться в форме ассоциаций, причем ассоциации, независимо от состава учредителей, всегда представляют собой некоммерческие организации. Именно статус некоммерческой организации закрепляет за ассоциациями и Гражданский кодекс РФ. В то же время в силу того, что ассоциации создаются с целью координации усилий различных организаций, содействия формированию максимально благоприятных условий для деятельности организаций, входящих в ассоциацию, антимонопольные органы осуществляют надзор за деятельностью ассоциаций, чтобы упомянутая координация не привела к монополизации той или иной сферы.

К ассоциациям, созданным коммерческими организациями, относится, например, Ассоциация российских банков (АРБ), которая существует уже более десяти лет. На протяжении этого времени Ассоциация довольно активно взаимодействовала и продолжает взаимодействовать с органами государственной власти, отстаивая интересы банковского сектора экономики. АРБ охотно идет на контакты с другими некоммерческими организациями, естественно, прежде всего, по вопросам, представляющим взаимный интерес. В частности, АРБ неоднократно принимала участие в обсуждении проблем современного российского лоббизма. Ассоциация организовала постоянно действующий семинар по проблемам банковского права, на периодически проводимые заседания которого собираются и практики из банковской сферы, и ученые из исследовательских учреждений и учебных заведений, и представители государственных органов. Существенно моложе Ассоциации российских банков Союз страховщиков, но и он развернул деятельность по взаимодействию с органами государственной власти (для чего он собственно и создавался чуть более пяти лет назад).

Конечно же, ассоциации создаются не только коммерческими, но и некоммерческими организациями. Одной из старейших среди ассоциаций, образованных некоммерческими организациями, является Международная ассоциация фондов мира. Эта Ассоциация была учреждена вскоре после ликвидации Советского Союза

для поддержания связей между фондами мира, которые, вдруг, неожиданно для себя оказались организациями, имеющими друг по отношению к другу статус иностранных. Эта Ассоциация старается выстраивать отношения с предпринимателями и органами государства, однако необходимо отметить, что она — не самый заметный актер в области межсекторного взаимодействия.

Ранее уже отмечалось, что коалиция может представлять собой менее тесное, чем ассоциация (союз), объединение без создания юридического лица. О таких объединениях законодательство практически ничего не говорит. Но и в этом, последнем случае желательно заключить договор (лучше в письменной форме), в котором закрепить: права и обязанности участников коалиции, порядок формирования и деятельности руководящих (координирующих) органов, порядок принятия решений и т.п.

Проблемы и перспективы

Проблемы, которые необходимо решать в ходе применения данной технологии, во многом сходны с проблемами, встающими перед участниками межсекторного взаимодействия при использовании других социальных технологий, рассматриваемых в настоящем учебнике (например, нехватка квалифицированных кадров или недостаточная степень консолидации усилий). Вместе с тем есть и специфические проблемы. Одной из таких проблем является все еще сохраняющаяся закрытость многих российских организаций. Далеко не все организации охотно предоставляют информацию о себе и о своей деятельности. Отнюдь не редкость, когда организации смотрят друг на друга скорее как на потенциальных конкурентов по добыванию ресурсов, чем как на возможных партнеров по созданию коалиций для совместного решения общих задач.

Тем не менее, перспективы коалиционного строительства для целей межсекторного взаимодействия в России весьма обнадеживающие. Во-первых, сами по себе коалиции являются для россиян достаточно привычными. Во-вторых, в современной истории России уже имеются положительные примеры успешной деятельности коалиций, что не может не влиять на позицию и подходы организаций, пока не участвующих и не участвовавших в коа-

лицах. В-третьих, в последние годы происходит существенный рост числа негосударственных и немунципальных организаций, что также вызывает желание не только конкурировать, но и, по возможности, договориться друг с другом ради решения общих задач. В-четвертых, темой сетевого строительства всерьез интересуются грантодающие организации и, можно с уверенностью полагать, в ближайшее время заинтересуются и государственные организации, поскольку синергетическая сетевая результативность сегодня для многих становится очевидной.

Наконец, в-пятых, осуществляется, хотя и медленное, но неуклонное распространение знаний о социальных технологиях межсекторного взаимодействия и навыков по их применению.

И, поскольку описание, с точки зрения технологичности, является безусловно значимым элементом, представляется целесообразным привести некоторые конкретные примеры. Студентам или другим слушателям, изучающим данную дисциплину, будет полезно познакомиться с таким опытом. Уже сейчас можно найти множество примеров большего или меньшего успеха деятельности российских коалиций. Мы приведем три.

1) Коалиция «Мы граждане!». Собственно, коалиция создавалась для решения широкого круга задач, начиная от гражданских экспертиз по избирательным кампаниям, наказам избирателей до анализа законопроектов¹. В месяцы, предшествовавшие проведению Гражданского Форума 2001 года, Коалиция весьма успешно занималась вопросами формирования региональных оргкомитетов этого Форума и другими очень насущными организационными мероприятиями. В настоящее время идет непростая и трудоёмкая работа, связанная с созданием и внедрением гражданской экспертизы в практику социальной политики. Пока что говорить о конкретных практических наработках законодательного характера рано, хотя уже имеются некоторые заслуживающие внимания региональные инициативы, связанные с нормативно-

¹ Беляева Н.Ю. *Гражданская экспертиза как форма гражданского участия*. М.: Издательство "Фрегатъ" ООО "Эл.Си.Ай.Си.", 2001. - 256 с.

правовым регулированием экспертной деятельности (например, такой проект регионального закона о гражданской экспертизе недавно был разработан на Сахалине).

2) Кампания «За справедливое налогообложение НКО», осуществлявшаяся с 1998 года. За прошедшие годы проделана большая работа по согласованию позиций государственных и негосударственных организаций в вопросах налогообложения некоммерческой деятельности. И, хотя имеющиеся успехи данной кампании нельзя назвать очень впечатляющими¹, сама по себе сложность данной темы при проведении межсекторных переговоров столь велика, что лишь недавно специалистам Центра развития демократии и прав человека удалось сформулировать комплекс законодательных предложений по изменениям, которые необходимо внести, прежде всего, в Налоговый кодекс РФ.

3) Союз «Гражданское общество — детям России». Союз был организован в апреле 2002 года. Специалисты Союза, работающие в течение ряда лет в области вопросов защиты прав детства, уже через год подготовили к внесению на рассмотрение органами власти комплекс законопроектов, направленных на создание в России системы ювенальной юстиции — специализированных ювенальных судов и работающих в тесном практическом контакте с ними социальных служб, реализующих социальное насыщение работы с ребенком и семьей (4 «самостоятельных» законопроекта и 5 законопроектов в виде поправок в действующие уголовные, уголовно-процессуальные, гражданско-процессуальные и иные правовые нормы). Законопроекты находятся на рассмотрении Государственной Думы, а также в Администрации Президента РФ — с целью их последующего внесения на рассмотрение Государственной Думы ФС РФ.

Изменения, предлагаемые в законопроектах, затрагивают не только институциональные основы правосудия в отношении не-

¹ См. подробно: 100 уроков общественной кампании за справедливое налогообложение НКО. Практическое руководство активиста. / Под ред. А.Р.Севортьян, Г.Д.Джибладзе. - М.: Центр развития демократии и прав человека, 2001. - 128 с.

совершеннолетних и его социального окружения, но и процессуальные аспекты судопроизводства, досудебные и внесудебные инструменты для возможно более ранней профилактики правонарушений и преступности несовершеннолетних, такие как освобождение несовершеннолетнего от наказания с применением к нему принудительных мер воспитательного воздействия, примирительных процедур в рамках так называемого, восстановительного правосудия.

Одновременно с этим, усилия в данной области дополнились рядом поправок в российское законодательство, заметно снижающих уровень агрессии общества при реагировании на противоправное поведение несовершеннолетних, что, безусловно, благотворно скажется на процессе преодоления репрессивного стандарта мышления и действий в обществе.

Данный пример, кстати, является одним из наглядных и наиболее существенных результатов Гражданского Форума. Именно на Гражданском Форуме прошла переговорная площадка, итогом которой стал комплекс договоренностей о конкретных шагах как органов власти, так и негосударственных некоммерческих организаций по доработке законодательных, процедурных, организационно-методических и других аспектов в области внедрения ювенальной юстиции и ювенальных технологий.

Таким образом, перспективы коалиционного строительства и деятельности представляются достаточно очевидными. И успех объединения усилий для решения общих проблем будет зависеть от двух основных составляющих:

- профессионализма деятельности НКО
- и
- консолидации их усилий.

Глава 15. ТЕХНОЛОГИИ РЕСУРСНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Определение

Естественно, в данной главе внимание сосредоточено не вообще на всех технологиях ресурсного обеспечения, а только на таких технологиях, которые обеспечивают межсекторное взаимодействие. Именно из этого исходит и приведенное далее определение. *Под технологиями ресурсного обеспечения межсекторного взаимодействия следует понимать осуществляемые в определенной последовательности приемы и методы поиска, накопления, сохранения и мобилизации сил и средств, необходимых для контактов и совместной деятельности институтов различных секторов человеческой деятельности.* В русский язык слово “ресурс” (чаще употребляется во множественном числе – “ресурсы”) пришло из французского языка (“ressource”).

Как и все иные технологии, в данном разделе учебника технологии ресурсного обеспечения изучаются исключительно с позиций их использования для содействия межсекторному взаимодействию. При этом нельзя не отметить, что таких технологий довольно много, поэтому рассматриваются они обобщенно. К технологиям ресурсного обеспечения можно отнести, к примеру, “фандрайзинг” (вошедшая в обиход не совсем правильная транслитерация английского слова “fund-raising” – “сбор средств”), использование добровольческой (волонтерской) деятельности, привлечение средств из прибыли от коммерческой деятельности, информационные технологии, привлечение средств бюджетов различных уровней, использование механизма властного воздействия государственных и/или муниципальных органов, коммуникационные технологии и пр. Перечислить все технологии ресурсного обеспечения межсекторного взаимодействия не представляется возможным. При этом некоторые из перечисленных технологий (например, информационные и коммуникационные технологии) уже представлены, соответственно, в **Главах 11 и 12** настоящего учебника.

История и нынешнее состояние

История технологий ресурсного обеспечения неразрывна с современной историей межсекторного взаимодействия в России. Этапы становления межсекторного взаимодействия в современных российских условиях рассматривались в первом разделе настоящего учебника. Впрочем, некоторые технологии стали применяться еще до того, как началось реальное межсекторное взаимодействие, поскольку они применялись в рамках отдельных секторов (например, “фандрайзинг”).

Процесс возникновения и развития технологий ресурсного обеспечения неразрывно связан с историей становления всего некоммерческого сектора. Для начального периода этого процесса был характерен целый комплекс трудностей, связанных, прежде всего, с:

- информационным вакуумом. В начале 90-х годов по сути отсутствовало информационное пространство;
- слабостью коммуникативных навыков;
- незнанием или неправильным использованием технологий лоббирования (отстаивания и продвижения) общественных интересов

и другими острыми проблемами.

Нынешнее состояние технологий ресурсного обеспечения различно. Некоторые из них освоены и широко применяются, а отдельные известны только узкой группе организаций, и их полномасштабное внедрение еще впереди.

Сущность

Сущность технологий ресурсного обеспечения состоит в том, чтобы найти источники сил и средств, необходимых для той или иной деятельности (в данном случае — для межсекторного взаимодействия), сформировать по возможности наибольшие запасы таких сил и средств и создать наилучшие условия для адекватного целевого их использования, когда в этом возникнет потребность.

При этом следует учитывать, что силы и средства могут использоваться как внешние, так и собственные, внутренние.

Субъекты

Субъектами технологий ресурсного обеспечения являются все институты, задействованные в межсекторном взаимодействии. Конечно, при применении разных технологий их роль различна. Данное ролевое различие определяется, прежде всего, разнообразием собственно ресурсов, которыми обладает тот или иной участник взаимодействия. Правильная оценка ресурсообеспеченности того или иного участника другими партнерами определяет и корректность выстроенного взаимодействия. Напротив, неверные ожидания могут сделать такое взаимодействие маловероятным или вообще невозможным или неэффективным. Например, начало межсекторных контактов неправительственной организации с представителями органов власти или местного самоуправления с позиции иждивенческого просительства или, того хуже, требования денег вряд ли будет способствовать серьезному восприятию такого “партнера”. Неискушенность в вопросах формирования бюджета того или иного уровня и распределения его средств или в том, на какие именно ресурсы государственных или коммерческих организаций нужно ориентироваться, заканчивается для просителя неуспехом в поисках таких дополнительных ресурсов.

Алгоритм

Напоминаем еще раз, что речь в этой главе идет о технологиях ресурсного обеспечения только в сфере межсекторного взаимодействия. Если говорить обобщенно обо всех разнообразных технологиях ресурсного обеспечения, то можно отметить следующие элементы алгоритма.

1. Прежде всего, необходимо установить источник ресурсов.
2. Требуется оценить доступность каждого из источников ресурсов и, затем, определить способы доступа к каждому из источников.
3. Следующий шаг — планирование и осуществление действий по получению указанных ресурсов.
4. Затем следует организация и принятие мер по накоплению, сохранению и восстановлению ресурсов. Данная позиция важна и с точки зрения учета такого качества ресурсов, как возможности

их сбережения и возобновления, что чрезвычайно значимо в условиях их потенциального дефицита.

5. После или в процессе сбора средств и других ресурсов осуществляется планирование и реализация действий по использованию ресурсов, причем одним из базовых принципов является экономность, т. е. такое расходование ресурсов, когда при минимальных их затратах достигается наибольший эффект.

6. Необходимым элементом технологии ресурсного обеспечения является постоянный мониторинг ситуации, что делает всю технологию заметно более чувствительной к происходящим изменениям, а участников взаимодействия — способными на своевременное реагирование.

7. Производится оценка эффективности получения и использования ресурсов.

8. И, наконец, на основе полученных результатов мониторинга и оценки, корректируются, насколько это необходимо, действия в сфере ресурсного обеспечения.

Описанный алгоритм является весьма кратким изложением данной социальной технологии. Вместе с тем, имеется множество литературы, в которой эта технология рассматривается более детально¹.

Что касается фандрайзинга, то при его проведении необходимо хотя бы в общих чертах разбираться в том, на что нацелена потенциальная организация-донор, и как в ней принимаются решения. Например, многие частные зарубежные фонды в значительной степени полагаются на мнение своего представителя, работающего в стране (в данном случае в России). А в крупных государственных грантодающих организациях процесс принятия решений более формализован и сложен. Представитель, работающий в стране, конечно, высказывает свое мнение, готовит и направляет необходимые документы, а затем идет долгий процесс согласований и консультаций, решение же принимает орган, который, как правило, не общается напрямую с представителем в стране

¹ Например, можно порекомендовать: Эбнер К.В., Дюкарев Р., Фокс К.А., Холмс О. Социальный маркетинг для некоммерческих организаций. Практическое пособие. - М.: Центр развития образования, 2000. - 196 с.

реципиента. Поэтому, если по настрою представителя частного фонда можно с большей или меньшей долей уверенности определить шансы на успех, то из общения с представителем крупной государственной грантодающей организации вообще нельзя вынести никакого суждения о доли вероятности получения положительного или отрицательного решения. С появлением российских грантодателей как государственных и муниципальных, так и частных расширилось и поле деятельности специалистов по фандрайзингу. Однако необходимо отметить, что наработанные приемы взаимодействия с зарубежными и международными грантодателями могут не сработать в отношениях с отечественными донорами, и необходимо также заранее разузнать о приоритетах того или иного грантодателя, методах его работы, порядке принятия решений. Вместе с тем любые финансовые доноры ценят в заявках, как правило, четкость определения целевой группы, обоснованность долгосрочных и краткосрочных задач, детальность и точность описания мероприятий и ожидаемых результатов, устойчивость результатов проекта.

Конечно, фандрайзинг не сводится лишь к поиску грантов. Очень важной составной частью работы по сбору денег является привлечение ресурсов физических и юридических лиц, которые не выступают в качестве грантодателей. Известны несколько технологий такого привлечения средств.

Во-первых, «кружка» (ящик для пожертвований), т. е. опечатанная емкость, в которую жертвователи (физические лица) бросают кто сколько может или захочет денег. «Кружка» может находиться в каком-то помещении, или с «кружкой» («кружками») могут ходить добровольцы. В любом случае такой сбор средств должен сопровождаться устными или письменными комментариями, на нужды какой организации пойдут деньги и/или на цели реализации какой программы или мероприятия. «Кружка» может использоваться как постоянно, так и разово в ходе каких-либо мероприятий (к примеру, ярмарки НКО или социальных проектов). Немаловажно для успеха «кружки» место расположения ящика для пожертвований. Надо выбрать бойкое место, через которое проходит много людей, но при этом не мешать проходу.

Удачным является место, где люди так или иначе расстаются с деньгами (магазин, банк, билетная касса и т. п.); многие, уже заплатив за что-либо, часто жертвуют сдачу. Можно также выбирать места, с которыми у многих людей связаны какие-то воспоминания, или где люди так или иначе настроены на особый, духовный или романтический лад (мемориальные комплексы, театры, парки и т. п.). Размещению «кружки» всегда должно предшествовать согласование с администрацией, в ведении которой находится помещение, по поводу установки, дизайна (при этом требования к дизайну могут существенно различаться), охраны и т.п. При использовании «кружки» крайне важно обеспечить максимальную прозрачность в ходе оформления денежных поступлений при вскрытии «кружки» и скрупулезная отчетность по использованию полученных таким путем средств. Это повышает доверие к организации, что, в конечном счете, ведет к высокой эффективности данной технологии сбора средств.

Во-вторых, открытие специального счета в банке для сбора пожертвований от физических и юридических лиц для финансирования деятельности некоммерческой организации и/или отдельных программ или мероприятий. О наличии такого счета общественность должна быть широко оповещена через средства массовой информации. Счет может быть открыт постоянно, или же можно открыть временный счет для сбора денег в течение сравнительно короткого периода в ходе какой-либо кампании. Как и в технологии «кружки» нужна максимальная прозрачность (с опубликованием отчетов) в использовании полученных средств.

В-третьих, письменные и/или устные обращения к руководству коммерческих организаций с просьбой о помощи в финансировании тех или иных программ некоммерческих организаций. Необходимо иметь в виду, что адресное обращение в коммерческие организации, как правило, эффективно и перспективно, в рамках долгосрочного сотрудничества и совместного планирования благотворительной политики коммерческой компании с учетом ее интересов. Для многих руководителей фирм важна их репутация в городе, субъекте РФ, поэтому их участие в добрых де-

лах должно получить известность. Предприниматели, откликнувшиеся на просьбу, должны испытать чувство удовлетворения, для этого их нужно поблагодарить и сообщить, как расходовались полученные средства.

Естественно, указанные три технологии сбора средств эффективны, прежде всего, для организаций, которые достаточно хорошо известны своей деятельностью, направленной на решение общественно значимых задач. Кроме того, сами программы должны быть направлены на решение общественно значимых проблем, тогда люди охотнее идут на пожертвования. В любом случае необходимо учитывать, по меньшей мере, два условия при организации сбора средств.

1) Сбор пожертвований должен осуществляться на конкретные нужды. Поэтому требуется не абстрактное указание, что деньги пойдут на поддержку, например, детей-инвалидов, а четкая, конкретная просьба о том, что нужны сорок тысяч рублей на закупку инвалидных кресел для детей такого-то интерната. Так же конкретно должна осуществляться и отчетность. В отчете должно быть указано не то, что деньги пошли на благотворительность, а что на такую-то собранную сумму закуплено столько-то инвалидных кресел, а на оставшиеся деньги было куплено (например) столько-то альбомов для рисования. Когда речь идет о сборе небольших пожертвований со многих людей, то необходимо публиковать в средствах массовой информации точную информацию о расходовании полученных средств.

2) Следует так организовать сбор пожертвований, чтобы оказание денежной помощи было сопряжено с наименьшими трудностями для жертвователя. Так, жертвуя деньги на улице, прохожий предпочитает быть добрым без особых усилий, не останавливая движения, не беря на себя никакой дополнительной ответственности. В силу этого одной из важнейших задач НКО является поиск таких моделей и способов

привлечения частных пожертвований, которые применительно к каждой ситуации максимально облегчали бы процедуру для жертвователя, но при этом давали бы ему чувство удовлетворения от адресности своей помощи и причастности к важному и общественно значимому делу.

Как уже было сказано ранее, ресурсное обеспечение — это не только поиск средств вовне, но и мобилизация внутренних ресурсов — для целей внешнего применения в межсекторном взаимодействии. Так, например, возможности включения добровольчества в деятельность организации позволяет решать многие задачи без использования значительных финансовых затрат.

Существенным ресурсным дополнением является профессионализация деятельности НКО. Поскольку основой некоммерческой деятельности является услуга, то повышение внимания к качеству услуг будет неизбежно способствовать и росту профессионализма организации, и, таким образом, её привлекательности для целей выполнения государственного социального заказа*.

Одной из форм ресурсного обеспечения является и создание коммерческих структур, прибыль от деятельности которых будет направляться на нужды учредителя — некоммерческой организации. И хотя формально создание такой конструкции возможно, и это позволяет негосударственной некоммерческой организации получить некий дополнительный ресурсный источник для своей профильной деятельности, значительный объем сопутствующих проблем делает такое организационное построение далеко не всегда устойчивым. Как правило, достаточно быстро возникает противоречие миссий НКО и коммерческой структуры, из которого вытекают разнообразные возможные конфликты. Например, для целей деятельности НКО необходимы финансовые средства, коммерческой же организации желательно в первые годы своей деятельности создать некий задел будущей устойчивости в избранном виде коммерческой активности. Вставшая на ноги

* Более подробно о социальном заказе сказано в **Главе 4** настоящего учебника.

коммерческая структура должна быть очень жестко привязана к своему учредителю для того, чтобы не возник соблазн «ухода» в свободное рыночное плавание или опасность потери НКО своей миссии и перехода к коммерческой деятельности. Таким образом, проблем, связанных с использованием такого ресурсного источника, более чем достаточно, и относиться к его применению следует весьма осторожно и обдуманно.

Нормативно-правовое обеспечение

Необходимо иметь в виду, что для каждой из технологий ресурсного обеспечения имеется собственная нормативно-правовая база. Например, в отношении использования информационных ресурсов принято довольно много законодательных актов (значительная часть из них была упомянута в главе, посвященной информационным технологиям). Кроме того, в информационной сфере имеется и негосударственное нормативное регулирование. К примеру, наряду с Интернетом есть еще одна международная компьютерная сеть — FIDO-net. Она менее известна, поскольку используется в основном специалистами-системными администраторами, хотя в принципе к ней может присоединиться каждый. Но для того, чтобы присоединиться к указанной сети, надо заявить о своем признании Хартии, которая является нормативным документом саморегуляции отношений участников этой сети.

В то же время некоторые из технологий ресурсного обеспечения практически не урегулированы законодательно. Так, добровольческая деятельность, добровольцы упоминаются в некоторых федеральных законах (в частности, “О благотворительной деятельности и благотворительных организациях”), им посвящены отдельные статьи в отдельных законах некоторых субъектов РФ (например, Москвы, Сахалинской области и др.), но комплексного федерального законодательного акта, посвященного добровольцам и добровольческой деятельности и способного разрешить ряд существующих правовых проблем в этой сфере, пока нет. Законопроект, целиком посвященный добровольческой деятельности, разрабатывался в Государственной Думе в 1995

году, но так и не был вынесен на первое чтение¹. Вследствие такой ситуации при использовании данного ресурса НКО вынуждены платить налоги даже с суммы средств, являющихся компенсацией расходов по проезду добровольца к месту осуществления им добровольческой деятельности, что, конечно же, является абсурдным. До сих пор остаются неотрегулированными отношения, возникающие между добровольцем и организацией, привлекающей добровольцев в плане трудового и пенсионного законодательства. Добровольческий труд в настоящее время никак не фиксируется российским законодательством, и травма, полученная добровольцем при выполнении им работы, будет считаться просто бытовой травмой. Не говоря уж о том, что доброволец, проработавший всю жизнь безвозмездно на благо людей, обречен на старость в нищете, поскольку его труд обществом никак не будет учтен. Бесправие добровольца очевидно — при столь же очевидной пользе такого труда.

Поиск ресурсов и технологий их обеспечения привел в свое время Фонд “НАН” к созданию законопроекта о социальном заказе, а потом и к созданию самой этой технологии², внедряемой в настоящее время во многих регионах России и за рубежом (например, в Украине³). Подробнее о социальном заказе можно познакомиться в **Главе 4** настоящего учебника.

Помимо вышеназванных, многие другие технологии ресурсного обеспечения по-разному урегулированы на законодательном уровне, их нормативно-правовая база колеблется между

¹ Авторы-разработчики опубликовали этот проект спустя несколько лет, поскольку он не потерял актуальности до настоящего времени. См.: Абросимова Е.А., Автономов А.С., Пермьяков Ю.И. Проект Федерального закона "О добровольческой (волонтерской) деятельности". // *Добровольчество в России и в мире в контексте социального партнерства*. М., 2001, с. 38-43; Автономов А.С. *К вопросу о правовом регулировании добровольческой деятельности* // Там же, с. 29-37.

² Н.Л. Хананашвили, О.В. Зыков и др. *Государственный социальный заказ*. - М.: РБФ "НАН", 1995. - 32 с

³ В.И.Брудный, И.С.Каминник, А.С.Крупник. *Социальный заказ в Украине: обоснование и внедрение. Ассоциация поддержки гражданских инициатив "Ковчег"*. - Одесса, 2001. - 114 с.

указанными двумя уровнями — от весьма подробного юридического регулирования до почти полного отсутствия регулирующих нормативных правовых актов.

Основой нормативно-правового регулирования в области ресурсного обеспечения могут служить Налоговый и Бюджетный кодексы. До недавнего времени в указанных нормативных правовых актах не была предусмотрена возможность получения негосударственными (небюджетными) организациями бюджетных средств. Сейчас такая возможность присутствует, однако при этом ни один из этих кодексов не фиксирует каких бы то ни было различий между коммерческой и некоммерческой деятельностью. В результате даже осуществление государственно-контракта, предусмотренного статьей 72 БК, в сочетании со статьей 149 НК, содержащей перечень операций, не подлежащих налогообложению (освобождаемых от налогообложения), не порождает равных с бюджетными организациями условий его выполнения. При очевидном нарушении в этом случае статьи 34 Конституции РФ, частью 2 которой установлено:

«Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию», ситуация остается прежней.

Нормативно-правовое обеспечение фандрайзинга вполне также укладывается в рамки законодательства и договорных отношений, описанных в **Главе 6**, посвященной технологии гранта. При этом необходимо применять и иное гражданско-правовое и налоговое законодательство.

Проблемы и перспективы

Конечно, в области межсекторного взаимодействия у разных технологий ресурсного обеспечения проблемы различаются. Так, если в отношении одних технологий речь идет о совершенствовании нормативно-правовой базы (либо о воспрепятствовании ухудшения ее качества), то в отношении других технологий приходится ставить вопрос о создании нормативно-право-

вой базы. Однако, если рассматривать проблемы ресурсного обеспечения межсекторного взаимодействия в целом, то нельзя не обратить внимания на пока господствующую тенденцию недостаточной технологичности ресурсного обеспечения, причем это касается институтов всех трех публичных секторов, участвующих во взаимодействии.

Преодолеть указанную негативную тенденцию можно только в результате расширения и углубления научно-технологических разработок, сопряженных с внедренческой деятельностью. Потребности практики межсекторного взаимодействия выдвигают также на первых план необходимость подготовки и переподготовки кадров. Такая подготовка и переподготовка должна вестись на основе упомянутых научно-технологических разработок. Другие аспекты ресурсного обеспечения в рамках межсекторного взаимодействия рассмотрены в технологии продвижения технологий, в **Главе 16** настоящего раздела.

Для обеспечения адекватного современным требованиям уровня профессионализма, что, конечно же, является одним из ключевых элементов ресурсообеспеченности НКО в процессе межсекторного взаимодействия, подготовка и переподготовка кадров должны вестись с использованием современных образовательных технологий. Подробнее об этих технологиях — в **Главе 10** настоящего учебника.

Следует учитывать тот факт, что на Гражданском Форуме, состоявшемся в ноябре 2001 года, в качестве одного из значимых направлений развития взаимодействия органов власти и НКО была затронута тема налогообложения некоммерческой деятельности. Переговорный процесс в этой области продолжается и он достаточно сложен. Вместе с тем, поскольку эта тема является одной из ключевых для выстраивания цивилизованных взаимоотношений между государством и негосударственными гражданскими инициативами, следует отметить, что от этого во многом будет зависеть и успех всего послефорумно-

го взаимодействия¹.

Столь же неясными пока остаются перспективы законодательного закрепления и внедрения в правоприменительную практику на федеральном уровне социальной технологии “социальный заказ”. Успех в указанных направлениях способен коренным образом улучшить не только ситуацию с ресурсообеспеченностью деятельности НКО, но и, естественно и следовательно, качество разрабатываемой и реализуемой российской социальной политики в целом.

Одним из перспективных и потенциально значимых дополнительных ресурсов межсекторного взаимодействия можно назвать новую технологию — мобильный консультант по коммуникационно-технологическому развитию (в английском языке этот термин выглядит как e-raider), которая активно развивается в Казахстане и имеет существенные перспективы в России. Такой консультант помогает НКО разработать и реализовать коммуникационно-технологическую стратегию в соответствии с миссией, потребностями и приоритетами организации. В настоящее время данная технология может составить весьма успешную конкуренцию ныне действующим ресурсным центрам, которые, по мере ослабления поддержки со стороны зарубежных грантодателей, грозят превратиться из инструмента развития НКО в регионах в их же мощного и претендующего на абсолютную монополию конкурента.

Если представить себе, что государственные и муниципальные структуры осознают степень важности развития сектора неправительственных организаций в целом, то такое внеорганизационное решение, как формирование корпуса мобильных консультантов по организационному развитию и коммуникационному консультированию, нанимаемых на срочной контрактной основе, могло бы, пожалуй, стать весьма эффективным.

¹ *Некоторые итоги Гражданского Форума проанализированы: Межсекторные взаимодействия. Настольная Книга - 2002. /Под ред. Н.Л.Хананашвили. - М.: РБФ НАН, 2002. - 368 с.*

Глава 16. ТЕХНОЛОГИЯ ПРОДВИЖЕНИЯ ТЕХНОЛОГИЙ

Определение

Внедрение любой инновации (инновационной социальной технологии) невозможно в качестве одномоментного события, реализованного путем принятия какого-либо нормативно-правового акта. Это — сложный и системный многопараметровый процесс.

Исходя из практики деятельности множества негосударственных некоммерческих организаций (и в том числе, Фонда «НАН», в котором и была подготовлена данная разработка), распространение и внедрение любой инновации должно содержать определенный набор действий, которые можно назвать **Технологией продвижения технологий (далее — ТПТ)**.

Следует отметить, что под *продвижением* технологии понимается как *распространение* определенной технологии на (в) некотором территориальном пространстве, так и ее *практическое внедрение*.

Таким образом, **технология продвижения технологий — это совокупность методов и приемов, направленных на распространение и практическое внедрение инновации, оформленной в виде определенного деятельностного комплекса, и обеспечивающих получение запланированного результата.**

По существу это — мета-технология, следующий, более высокий уровень методологического обобщения в области социальных технологий.

История и нынешнее состояние

С одной стороны, ТПТ можно назвать чисто теоретической разработкой, с другой, отдельные ее элементы и даже группы элементов используются в практической деятельности очень давно, поскольку очевидно, что без экспериментальной проверки новшества, равно как и без подготовленных специалистов и без требуемого ресурсного обеспечения добиться желаемого результа-

та и воплощения теоретических разработок невозможно. Вместе с тем отсутствие системности в технологических подходах к решению проблем межсекторного взаимодействия зачастую приводит к его низкой эффективности. Именно это соображение и стало основной причиной создания данной технологической разработки, практическое и системное внедрение которой — дело ближайших лет.

Сущность

Настоящая социальная технология по сути является системой мер, необходимых для распространения и внедрения, т.е. для полномасштабной реализации практически любой социальной, технологически оформленной инновации.

Субъекты

В различных технологиях межсекторного взаимодействия могут быть заинтересованы различные представители секторов публичной активности. С точки зрения логики, наиболее явно выраженный интерес проявляется у того или иного агента взаимодействия в зависимости от степени его непосредственной заинтересованности в успешности той или иной технологии. Например, для представителей бизнеса наиболее выигрышной и очевидно привлекательной технологией можно назвать ярмарки социальных проектов. Во-первых, с данной технологией бизнес знаком хорошо и представляет себе его плюсы для себя. Во-вторых, потому что его участие в реализации данной технологии наиболее заметно во внешней сфере и, следовательно, позволяет представить его участие в таком событии достаточно рельефно и заметно для общества.

В отличие от этого технологии лоббирования являются все не столь публичными. Однако значимость освоения для бизнеса таких технологий столь же, если не более высока, поскольку успех в этой технологии позволяет тому же бизнесу добиваться позитивных для своего дела результатов без применения финансовых рычагов.

Для публично-властного сектора наиболее интересной может быть технология общественных советов, поскольку это позволя-

ет власти получить определенную обратную связь с общественными институтами и производить общественную экспертизу планируемых и реализуемых ею проектов.

С точки зрения третьего сектора привлекательными можно было бы назвать все технологии межсекторного взаимодействия. В качестве наиболее привлекательного и очевидного примера такой технологии можно назвать грант, поскольку именно это способствует не только созданию определенной финансовой устойчивости сектора, но и реализации множества социальных инициатив, которые, собственно, и становятся в значительном большинстве случаев причиной возникновения неправительственных организаций.

Алгоритм

В качестве основных элементов данной технологии необходимо назвать следующие.

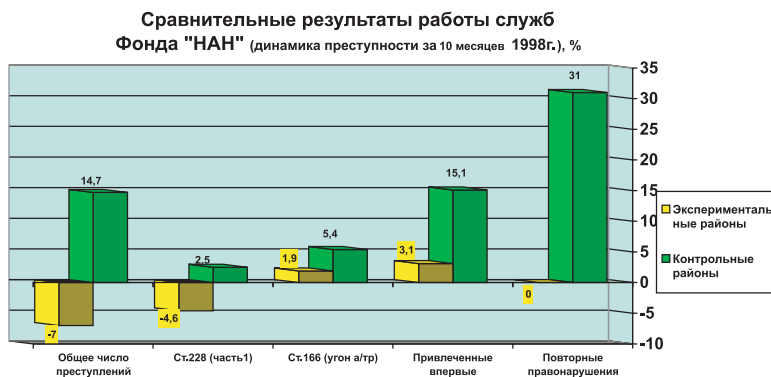
1. Создание прецедентов, реализация пилотных проектов, разработка действующих моделей инновационных социальных технологий.

Реализация любой социальной технологии не может начинаться сразу повсеместно. Прежде всего, необходимо убедиться самим и убедить некую референтную группу или лицо, принимающее ответственное решение, в том, что данная социальная технология пригодна для применения и на данной конкретной территории, и ее реализация приносит стабильные позитивные результаты. Ссылка на заморский опыт и даже на опыт соседнего государства (а подчас даже и другой территории нашего большого государства) вряд ли будет абсолютно правомерна и вовсе не обязательно будет воспринята положительно и безоговорочно. Собственный опыт не может заменить ничто. И это не плохо.

Эффективность предлагаемого новшества по сравнению с применявшимися ранее способами является безусловно существенным показателем качества инновации. И если для инноваций в сфере экономики эффективность может быть достаточно легко определена при помощи хорошо отработанных и широко применяемых экономических показателей, то социальная эффективность не столь очевидна. Не очевидны и показатели такой эффективности.

В данной ситуации в большинстве случаев внедрения новых социальных технологий необходимо ставить задачу выработки самих измерителей социальной эффективности.

Приведем один практический пример. Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН) в течение нескольких лет (1998-2000 годы) реализовал ряд экспериментальных проектов в области противодействия распространению безнадзорности, беспризорности, наркомании и правонарушений среди несовершеннолетних в городе Москве. Комплекс действий по социальной работе велся в пяти муниципальных районах Юго-Западного административного округа (ЮЗАО)*. Эффективность работы видна из представленной ниже Диаграммы.



Сравнение показателей преступности сделано между пятью районами, охваченными комплексом социальной работы (осуществлялась работа служб «Ребенок на улице», «Ребенок дома», работа социального работника в Черёмушкинском межмуниципальном суде — по договору с судом, комплекс разработанных собст-

* Население каждого муниципального района г.Москвы составляет примерно 80-100 тыс. жителей. Таким образом, работой по названным проектам была охвачена территория с населением примерно в 400 000 жителей.

венно специалистами Фонда НАН реабилитационных программ и зарубежных реабилитационных программ, адаптированных к российским условиям, приют-убежище для детей и подростков «Дорога к дому»), и семью муниципальными районами того же ЮЗАО г. Москвы, где такой работы в названный период не проводилось.

Признавая недостаточность периода осуществления измерений динамики преступности по вышеуказанным показателям, следует тем не менее отметить, что именно такие показатели способны стать индикаторами эффективности той или иной социальной технологии или их комплекса¹. В отличие от достаточно простых и, как правило, измеряемых в тех или иных денежных единицах экономических показателей, **сложность социального инвестирования заключена в многомерности получаемого в итоге эффекта.**

При этом важно отметить, что данные были собраны и представлены не организацией, выполнявшей проекты, а государственными структурами — отделами по предотвращению правонарушений среди несовершеннолетних (ОППН). Безусловно, снижение показателей преступности — это не прямая экономическая выгода. Однако, если путем реализации той или иной социальной технологии удастся добиться устойчивого снижения уровня преступности, то это означает, что через 15-20 лет мы будем иметь в возрасте наиболее эффективной самореализации не преступников-рецидивистов, в той или иной мере случайно попавших в свое время на скамью подсудимых и, по существу, потерянных для общества, а добропорядочных и успешных граждан.

Следовательно, второй проблемой, заметно усложняющей способность конкретного общества к осознанию необходимости осуществления таких вложений и, одновременно, отличительной особенностью социального инвестирования, следует считать его долгосрочный характер.

¹ Описание данного прецедента приведено: Хананашвили Н.Л., Баушева И.Л., Зыков О.В. Лечение вместо наказания. План практических мероприятий для реализации территориальной модели. / В Альманахе "Вопросы ювенальной юстиции". - М.: РБФ НАН, 2001. - с.с.46-52.

Вместе с тем, нелишне будет отметить, что именно такие инвестиции оказывают в несколько более отдаленной перспективе заметно более сильное влияние не только на столь существенные аспекты его устойчивости, как уровень преступности (^{1,2}), но и на более системные показатели, например, на темпы развития всего общества.

Некоторые исследования, проведенные в этом направлении, достаточно наглядно подтверждают справедливость такого утверждения³.

С другой стороны, опыт лучше всего приобретать без дорогостоящих экспериментов. В этом случае оптимальной формой можно признать конкурсы инициативных проектов, реализуемые негосударственными некоммерческими организациями в виде грантов, выдаваемых органами власти (или МСУ) в рамках соответствующих программ поддержки гражданских инициатив.

Такой инновационный подход реализуется путем осуществления пилотных, экспериментальных проектов на относительно небольших площадках, — с обязательным последующим анализом результатов проведенных экспериментов.

Некоторые примеры такого рода экспериментов в области межсекторного партнерского взаимодействия также уже существуют. Скажем, ярмарки социальных проектов Приволжского федерального округа, проведенные в Перми (2000 год), Саратове (2001 год) и Тольятти (2002 год), наглядно продемонстрировали перспективность данного направления совместных усилий через:

- выработку и использование нового инструментария для привлечения финансов негосударственной сферы при решении социальных проблем;

¹ Peirce D., Grabosky P.N., Gurr T.R. "London: The Politics of Crime and Conflict, 1800 to the 1970s", in J.R.Gurr, P.N.Grabosky, R.C.Hula. *The Politics of Crime and Conflict*, Beverly Hills: Sage, 1977.

² J.Braithwaite. *Crime, Shame and Reintegration*. Cambridge University Press, 1989. (Русский перевод: Дж.Брейтуэйт. *Преступление, стыд и воссоединение*. - М.: МОО Центр "Судебно-правовая реформа", 2002.)

³ Putnam R. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton (N.J.): Princeton University Press, 1993. (Русский перевод: Патнэм Р. *Чтобы демократия работала*. М.: Ad Marginem, 1996.)

- создание новых форм повышения активности граждан, как способа их самообеспечения и самореализации;
- формирование и отработку новых, позитивно и конструктивно ориентированных социальных технологий, содействующих решению проблем общества;
- прикладные формы реализации возможностей III сектора и его растущего потенциала, основанные на социально-технологических подходах;
- демонстрацию прецедентов интегративной социальной политики.

Помимо названных положительных свойств, проведение пилотных процедур и мероприятий позволяет на небольшой экспериментальной площадке, при весьма невысоком уровне требуемых ресурсов, проверить качество и социальный эффект той или иной инновации и сформировать на основе приобретенного опыта скорректированную модель решения конкретной социальной проблемы. Создание тиражируемой модели становится, таким образом, наиболее значимым достижением. Такая модель затем может лечь в основу соответствующей новой социальной технологии.

Наконец, проведение экспериментальных процедур на более простых формах межсекторного взаимодействия может способствовать отработке форм более сложных, в процедурном, правовом или ином отношении — более строгих. Например, именно таким образом органам МСУ г. Перми удалось в течение 1999-2002 годов не только отработать методику оказания социально значимых услуг для населения в форме реализуемых неправительственными организациями грантов, но и сформировать конкурентное поле для выполнения в дальнейшем этих услуг широким кругом организаций-претендентов в рамках технологии социального заказа.

2. Организация образовательных и просветительских процессов; создание и внедрение обучающих программ, методических и учебных материалов и разработок; проведение семинаров, конференций; развитие и укрепление системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров.

Получив положительный результат от реализации то или иного

пилотного проекта, необходимо обобщить приобретенный опыт, методически его описать и сформировать систему подготовки специалистов, переподготовки и повышения квалификации кадров для реализации созданной социальной технологии. В том числе, в случае, когда такая система по близким специальностям уже существует, более эффективной становится задача встраивания элементов подготовки специалистов в ныне существующую систему.

Развитие и расширение системы образования через осуществление образовательных и просветительских (семинары, курсы обучения, конференции и т.д.) усилий является не просто неотъемлемым элементом внедрения инновации, но и ***основным свойством***, обеспечивающим ее выживание и успешное развитие.

Поэтому необходимо вести речь не только о внедрении тех или иных предлагаемых социальных инноваций в систему формального (базового и дополнительного) образования, построенного на основе ныне действующих государственных и негосударственных высших учебных заведений и различных институтов повышения квалификации. Важно и укрепление неформального образования, строящегося на базе деятельности множества неправительственных организаций, и всемерная поддержка и побуждение граждан к так называемому информальному образованию (или к самообразованию), как основе развития человеческой личности. Более подробно об образовательных технологиях межсекторного взаимодействия можно прочитать в **Главе 10** настоящего учебника.

3. Разработка требуемых нормативных правовых актов и содействие их принятию.

Та или иная концептуальная идея, лежащая в основе социальной технологии (инновации), может и должна быть оформлена в качестве обоснованно изложенного материала. Наличие такого ее изложения делает решаемой задачу формулирования и нормативно-правового закрепления необходимых юридических норм.

Нормативно-правовой аспект внедрения социальной технологии обязателен, однако было бы неправильным считать, что с него и должно начинаться осуществление внедрения инновации

(технологии). Нормативные правовые акты, как правило, становятся некоторым закрепляющим итогом, результатом усилий, продемонстрировавших ее жизнеспособность и позитивную социальную значимость и эффективность.

Кроме того, следует технологически относиться и к самим нормативным правовым актам, разрабатываемым, принимаемым и реализующим ту или иную социальную инновацию. В такого рода актах некорректно выглядит их, привычная нам, итоговая формула:

«Настоящий нормативный правовой акт вступает в силу со дня его официального опубликования».

Как правило, если речь идет о социальной инновации, для такой фразы нет реального основания. В итоге страдает разработка, и закон или иной нормативный правовой акт не будут реализованы еще некоторое время (или никогда). Необходимы либо система особых мер, предусматривающих определенную этапность внедрения инновации, либо отдельный нормативный акт, раскрывающий и детализирующий чередование, комплекс и/или совокупность требуемых действий. Своего рода та самая *технология реализации и внедрения*.

Единственное, чего не следует допускать — это того, чтобы недостатки нормативной базы становились тормозом развития системы права или его отдельных процедур и институтов.

Именно поэтому здесь имеет смысл привести перечень требуемых юридических норм системы межсекторного взаимодействия, которые бы регулировали прежде всего практическое осуществление соответствующих социальных технологий. Следует предусмотреть разработку следующих нормативных правовых актов федерального уровня:

- **Федеральный закон «О системе взаимодействия органов власти Российской Федерации с негосударственными некоммерческими организациями»;**
- **Федеральный закон «О государственном социальном заказе»;**
- **Федеральный закон «О государственных грантах»;**
- **Федеральный закон «О добровольческой деятельности»;**
- **Федеральный закон «О фондах»;**

- Федеральный закон «**О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации**» (в части, касающейся налогообложения некоммерческих организаций и их деятельности);
- Федеральный закон «**Об основах лоббистской деятельности**»;
- дополнение в действующий Федеральный закон «**Об оценочной деятельности**». В данном случае необходимо внести три дополнительных раздела, регламентирующих:
 - процедурные и организационные аспекты деятельности в сфере гражданской экспертизы;
 - деятельность по качественной (статической) оценке проектов и программ;
 - деятельность в области мониторинга и оценки процесса и этапов реализации программ и проектов, оценки их итогов и эффективности и постпрограммной (постпроектной) оценки.

Предложение по принятию Федерального закона о взаимодействии никак не противоречит необходимости разработки более детализированных законов о социальном заказе, гранте, фондах и т.д., так же, как принятие Федерального закона «О некоммерческих организациях» не умалил значения и необходимости существования Федерального закона «Об общественных объединениях».

На первый взгляд, принятие федеральных законов о социальном заказе и о грантах почти не имеет смысла, поскольку во многих субъектах Российской Федерации в настоящее время уже приняты и с успехом действуют соответствующие правовые акты, и существование норм одновременно на федеральном уровне и уровне субъектов РФ способно привести к ряду противоречий, вынуждающих заниматься трудоемкой работой по приведению одних норм в соответствие с другими. С другой стороны, сложно ожидать от федерального закона о взаимодействии достаточно детальной регламентации концептуальных принципов конкурсности, открытости и прозрачности, а также обязательности независимой экспертной оценки. Следовательно, такую регламентацию должна содержать система норм, реализуемых на межгосударст-

венном и федеральном уровне, а также на уровне, регулирующем межсубъектные отношения. На уровне субъектов Российской Федерации нормы закона должны быть разработаны с учетом необходимости наименьшего вторжения в систему уже действующих норм и регулируемых ими отношений.

4. Создание и насыщение информационного пространства и проведение системных PR-кампаний.

Даже наличие блестящей и качественно разработанной, научно обоснованной концепции и созданного на ее основе нормативного базиса не гарантирует успех социальной инновации, если в ее необходимости не убеждено некое множество активных агентов общества. Те юридические или физические лица, в отношении которых действуют или будут действовать предлагаемые нормы, должны осознавать их необходимость и полезность.

Наверное, далеко не всегда имеет смысл дожидаться в обществе абсолютного большинства понимающих положительную социальную значимость предлагаемой и внедряемой социальной технологии. Однако весьма значительное количество представителей общественности должно осмысленно представлять, о чем идет речь. То или иное словосочетание или вводимый в речевой оборот термин должен приобрести единообразно понимаемое значение. Таким образом, на распространение информации об инновации необходимо посмотреть с двух позиций:

- проведение PR-кампаний в средствах массовой информации и коммуникации.

Воздействие информации на сознание нельзя недооценивать. Создание определенной атмосферы в обществе способствует продвижению и внедрению инновации. Таким образом, информационные кампании переводят социальную технологию из предмета, понимаемого и принимаемого в узких научных и заинтересованных общественных кругах, в сферу знаний, воспринимаемых многими. С другой стороны, необходимо и

- формирование и насыщение информационного пространства.

Насыщение пространства, посвященного данной проблематике, является обязательным условием для успеха всей *техно-*

логии продвижения технологий. Непрерывный и регулярный обмен информацией между специалистами, обсуждение темы в обществе, внимание к ней, создание соответствующей информационно насыщенной среды неизбежно содействуют этому.

Таким образом, соответствующим образом ориентированная и ориентирующая информация о социальной инновации должна быть не только доступной для массового потребителя, но и, в хорошем смысле, наступательной, активно проникающей в сознание возможно более широких слоев общества и требующей от граждан встречной интерактивности.

5. Ресурсное обеспечение внедрения, продвижения и развития технологии (инновации).

Продвигая ту или иную социальную технологию, следует иметь ввиду необходимость ее ресурсного обеспечения.

Помимо указанных выше методологического, кадрового, информационного и правового обеспечения, необходимо также обеспечение:

- организационное;
- процедурное;
- финансовое.

Необходимо решать вопросы формирования новых структур, осуществляющих взаимодействие НКО и органов власти, внедрения новых процедур и применения новых механизмов, обеспечивающих это взаимодействие.

При этом не следует забывать, что ресурсы возможны самые разнообразные. Весьма ярким примером такого разнообразия ресурсов может служить технология фондов местного сообщества, изложенная ранее, в **Главе 5** настоящего учебника. В этой технологии основу ресурсов, предоставляемых органами местного самоуправления, составляют ресурсы административно-управленческие. Для бизнес-структур наиболее простыми и доступными ресурсами являются ресурсы экономические, прежде всего, денежные средства. Неправительственные организации обладают как ресурсами человеческими (например, в виде способности привлечения добровольческого труда), так и ресурсами социально-технологическими, поскольку именно они, как правило, стано-

ваться «лабораториями», в которых возникают и отрабатываются в экспериментальном режиме позитивные социальные инновации.

6. Мониторинг и оценка ситуации.

В перечне нормативных актов пункта 3 данной «мета-технологии» указан Федеральный закон «Об оценочной деятельности». Очевидно, что, помимо принятия дополнений в указанный закон, необходима целая совокупность действий, нацеленных на создание системы оценки и оценочной деятельности в России. Вместе с тем, продвижение рассматриваемых в настоящем учебнике социальных технологий (в том числе, путем создания системы взаимодействия органов власти и НКО) требует и проведения непрерывного мониторинга процесса и периодической оценки состояния и этих технологий и всей системы межсекторного партнерского взаимодействия в целом. Такие оценочные усилия, конечно же, осуществляются сегодня но — хаотически и достаточно рассогласованно различными исследователями III сектора и социально-государственного партнерства (межсекторного партнерского взаимодействия).

Придание системности усилиям по мониторингу вышеуказанных процессов и оценки этапов внедрения тех или иных социальных технологий МСВ позволит осуществлять указанные действия более осмысленно, интерактивно и, значит, более эффективно.

7. Встраивание деятельностных элементов социальной технологии в существующую систему реализуемых практик и технологий.

Перечисленные выше деятельностные элементы технологии продвижения технологий (методическое, кадровое, информационное, правовое, организационное, процедурное, ресурсное обеспечение), естественно, уже существуют и применяются в некоей общепризнанной нормоприменительной практике. Было бы непозволительно поверхностным решением в одночасье отставить эту практику в сторону и начать внедрять нечто совершенно новое. Законы эволюционного преобразования должны стать непреложной нормой новой практики реформирования. Любое новшество (согласно пункту первому *технологии продвижения технологий*) должно обязательно проходить этап пилотной низкочастотной апробации.

Например, в качестве процедур внедрения такой социальной технологии, как социальный заказ, необходим ряд грантовых конкурсов. Причин тому несколько.

А) Грантовые процедуры, а также требования, как технологии, несколько проще и менее строги, как менее строг договор о гранте по сравнению с контрактом на выполнение социального заказа; следовательно, на этих процедурах проще выстраивать взаимодействие и отработку механизмов, составляющих основу социального заказа.

Б) Бюджетные средства, выделяемые на грантовые программы, по существу, являются средствами бюджета развития, которые власть расходует менее жестко, чем ресурсы на жизнеобеспечение, из которых должны оплачиваться услуги организации, реализующей социальный заказ.

В) В силу причины, изложенной в пункте (Б), появляется возможность для отработки процедур и норм, составляющих элементы технологии социального заказа, общих с технологией реализации грантовых программ: процедур публичного конкурса, проведения экспертизы, оценивания заявок, мониторинга и оценки реализуемых проектов и их итогов, системы налогообложения и систем взаиморасчетов при реализации программ, выработки критериев, норм, стандартов оценки и оценочных шкал.

Г) По этой же причине менее рискованными и, значит, более обоснованными и разумными становятся расходы по выявлению негосударственных организаций, способных на соответствующем уровне обеспечить выполнение социального заказа и отчетность, построенную на основе более строгой, государственной системы, в том числе — системы ведения бухгалтерского учета.

Д) Необходим определенный этап подготовки и переобучения кадров как в государственных (муниципальных) структурах, так и среди негосударственных организаций, потенциально способных претендовать на освоение бюджетных средств, направляемых на решение социальных проблем в рамках целевых социальных программ.

8. Научно-исследовательская работа по развитию социальной технологии.

Созданная и внедренная социальная технология не должна

становиться неизменяемой, застывшей догмой, не подвергающейся исследованию, анализу и реформационному воздействию.

Мониторинг и оценка продвижения и внедрения инновации имеет своей целью именно этот, еще один аспект — научно-исследовательский. Собственно говоря, именно непрерывное проведение исследований в области продвижения и внедрения социального заказа позволили понять, что грантовая форма является необходимым и очень важным этапом освоения технологии социального заказа. Поскольку одним из базовых принципов комплекса предлагаемых социальных технологий является принцип социального развития, то и усилия, направленные на развитие любой из рассмотренных ранее социальных технологий, должны осуществляться постоянно и непрерывно.

Нормативно-правовая основа

Поскольку технология продвижения технологии является концептуально-теоретической разработкой, для её внедрения, как представляется, в настоящее время нет необходимости принимать какой-либо особый закон. Однако при реализации отдельных ее элементов неизбежно потребуются учет действующих и требуемых правовых норм международного, федерального, регионального и муниципального уровня.

Некоторые из необходимых к принятию законов, способствующих успешности межсекторного взаимодействия, уже были названы нами ранее в алгоритме данной технологии.

Проблемы и перспективы

Представленная непошаговая деятельностная матрица (система действий, осуществляемых как последовательно, так и параллельно, и совокупно), позволяет со значительной долей уверенности рассчитывать на конечный успех.

Единственным фактором, который может не способствовать сокращению пути от момента возникновения инновации до ее воплощения, следует признать **время**, которое неизбежно требуется для соответствующих изменений в **ментальности** граждан и

общества в целом. Это и есть лимитирующая весь процесс стадия, поскольку такие изменения — самые медленные.

Однако без изменений мир, в том числе — населенный *homo sapiens*, не может существовать. Самые различные изменения происходят всегда. Просто, в отличие от исторического обыкновения, человечество, начиная с определенного момента, становится способным взглянуть на процессы, происходящие в нем самом с методологической точки зрения. И тогда оно может самостоятельно спланировать и планомерно же выполнить те действия, которые будут не только набором реактивных импульсов на происходящее с каждым человеком и человечеством в целом, но и пошаговой стратегией, ориентированной на **поиск и реализацию градиента вектора устойчивого гуманистического развития.**

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итак, завершилось теоретическое освоение читателем курса социальных технологий межсекторного взаимодействия по данному учебнику.

Этот учебник представляет собой лишь первый шаг на пути разработки и внедрения учебного курса технологий межсекторного взаимодействия. В методическом плане для успешного развития указанного курса потребуются подготовка целого комплекса литературы: учебной программы, сборника контрольных заданий, вопросов и упражнений, библиографии, хрестоматии, методических рекомендаций и указаний по изучению курса и т. д.

Сам учебник также будет совершенствоваться.

С одной стороны, его надо дополнить разбором технологий межсекторного взаимодействия, которые, хотя и не являются наиболее популярными в современной России, все же существуют и развиваются, не говоря уже о том, что с течением времени могут появиться и получить распространение новые технологии.

С другой стороны, апробация учебника покажет, какие коррективы необходимо внести в отношении уже имеющихся в нем материалов. Представляется целесообразным дополнить учебник впоследствии хотя бы кратким обзором технологий межсекторного взаимодействия, применяющихся за границей, принимая во внимание тот факт, что некоторые технологии межсекторного взаимодействия заимствованы из зарубежного опыта, хотя и используются в России в переработанном виде, приспособленном к отечественным условиям. Возможно, имеет смысл привести общие методические и даже технологические положения по разработке новых технологий межсекторного взаимодействия. Поскольку глава, посвященная технологии внедрения технологий межсекторного взаимодействия, в учебнике имеется, то, по-видимому, нужна и глава, нацеленная на помощь при разработке новых технологий.

Но все это дело будущего, а пока авторский коллектив желает освоившему теоретический курс социальных технологий межсекторного взаимодействия успехов в практическом применении полученных знаний.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

ПРОГРАММА учебного курса

«СОЦИАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ МЕЖСЕКТОРНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ»

Данный учебный курс подготовлен на основе междисциплинарных научных разработок, поэтому он может быть внедрен в учебные программы подготовки и переподготовки специалистов по довольно широкому кругу специальностей и специализаций. Кроме того, он может быть встроен (с использованием всех или части тем) в другие учебные курсы. Ввиду этого здесь не приводится общее количество часов на весь курс и количество часов, рекомендуемых на каждую из тем с разбивкой на лекции, семинары и практические занятия. Вместе с тем можно предложить преподавание данного курса в течение 36, 72, 108 и 144 часов на протяжении 1, 2 или 3 семестров.

Тема 1. Введение

Предмет курса «Социальные технологии межсекторного взаимодействия». Задачи изучения данного курса. Методы изучения социальных технологий межсекторного взаимодействия (диалектический, исторический, анализ и синтез, структурно-функциональный, синхронно- и диахронно-сравнительный, кибернетический, системный подход, синергетика и др.). Обзор литературы по проблематике курса.

Тема 2. Понятие и сущность межсекторного взаимодействия

Понятие общества. Понятие человеческой деятельности. Единство и разнообразие человеческой деятельности. Сектора

человеческой деятельности. Характеристика каждого из секторов человеческой деятельности. Разделенность различных видов человеческой деятельности в рамках секторов и взаимопроникновение и взаимообусловленность различных видов человеческой деятельности. Возможность и необходимость межсекторного взаимодействия. Внутренние и внешние условия межсекторного взаимодействия. Закономерности межсекторного взаимодействия.

Тема 3. Принципы межсекторного взаимодействия

Понятие принципов межсекторного взаимодействия. Характеристика отдельных принципов: законности, равного доступа к осуществлению взаимодействия, открытости, добровольности, множественности технологий взаимодействия.

Тема 4. Основы межсекторного взаимодействия

Понятие основ межсекторного взаимодействия и их значение для осуществления межсекторного взаимодействия. Характеристика отдельных видов основ: идеологических, аксиологических, психологических, социальных, правовых, организационных, экономических, территориальных.

Тема 5. Понятие социальных технологий межсекторного взаимодействия

Понятие технологии и его эволюция. Понятие социальной технологии. Определение и раскрытие содержания социальной технологии межсекторного взаимодействия. Современное состояние в сфере социальных технологий межсекторного взаимодействия. Основные проблемы развития социальных технологий межсекторного взаимодействия.

Тема 6. Прозрачный бюджет

Определение прозрачного бюджета. Развитие идей прозрачного бюджета. Нынешнее состояние в области прозрачного бюджета в России. Сущность технологического подхода к участию общественности в подготовке проекта бюджета. Основные элементы тех-

нологии «прозрачный бюджет». Субъекты бюджетного процесса и роль общественности как влиятельного актора при подготовке проекта и при принятии бюджета. Алгоритм технологии «прозрачный бюджет». Юридическое обеспечение реализации технологии прозрачного бюджета. Основные проблемы и перспективы.

Тема 7. Социальный заказ

Определение социального заказа. Внедрение социального заказа в субъектах Российской Федерации. Сущность социального заказа с точки зрения технологии его формирования и реализации. Участники деятельности в рамках социального заказа. Алгоритм реализации технологии социального заказа. Правовые особенности регулирования социального заказа. Основные проблемы и перспективы.

Тема 8. Фонды территориального развития

Определение фондов территориального развития. Фонды для местного сообщества и фонды местного сообщества. История возникновения рассматриваемых фондов в России и нынешнее состояние дел. Сущность данной технологии. Субъекты реализации технологии создания и функционирования фондов территориального развития. Алгоритм реализации социальной технологии. Нормативно-правовое обеспечение фондов территориального развития. Основные проблемы и перспективы.

Тема 9. Грант

Определение гранта. Развитие грантов (международных, зарубежных, государственных российских, муниципальных, частных) в России. Сущность технологического подхода к гранту. Субъекты грантовой технологии. Алгоритм реализации технологии формирования и распределения грантов. Юридическое обеспечение грантовой технологии. Основные проблемы и перспективы.

Тема 10. Ярмарки некоммерческих организаций и социальных проектов

Определение ярмарки некоммерческих организаций. Опре-

деление ярмарки социальных проектов. Возникновение и развитие ярмарок в России и современное состояние дел. Сущность технологии ярмарки. Участники деятельности по подготовке и проведению ярмарок некоммерческих организаций и социальных проектов. Алгоритм ярмарок. Нормативно-правовое обеспечение ярмарок. Основные проблемы и перспективы.

Тема 11. *Общественные советы*

Определение общественного совета. История возникновения и развития общественных советов и нынешнее состояние общественных советов в России. Сущность технологии «общественный совет». Субъекты формирования и деятельности общественных советов. Алгоритм работы общественных советов. Юридическое обеспечение деятельности общественных советов. Основные проблемы и перспективы.

Тема 12. *Лоббирование*

Определение лоббирования. Эволюция лоббизма в России. Сущность лоббистской технологии. Участники лоббистской деятельности в современной России. Алгоритм лоббистской деятельности. Правовое обеспечение лоббирования в современной России. Основные проблемы и перспективы.

Тема 13. *Понятие вспомогательных социальных технологий для обеспечения технологий межсекторного взаимодействия*

Определение основных и вспомогательных технологий в рамках межсекторного взаимодействия. Особая значимость обеспечивающих и вспомогательных социальных технологий для осуществления межсекторного взаимодействия. Самостоятельная ценность каждой из вспомогательных технологий. Инверсия понятий «вспомогательный» и «основной» при системном подходе к человеческой деятельности.

Тема 14. Образовательные технологии

Определение образовательных технологий. Эволюция образовательных технологий в России применительно к межсекторному взаимодействию. Сущность образовательных технологий в межсекторном взаимодействии. Участники образовательной деятельности. Алгоритм реализации образовательных технологий в межсекторном взаимодействии. Юридическое обеспечение образовательной деятельности. Основные проблемы и перспективы.

Тема 15. Информационные технологии

Определение информационных технологий. История вопроса об использовании информационных технологий в межсекторном взаимодействии. Сущность информационных технологий. Субъекты информационных технологий. Алгоритм использования информационных технологий в межсекторном взаимодействии. Правовое обеспечение информационных технологий. Основные проблемы и перспективы.

Тема 16. Коммуникационные технологии

Определение коммуникационных технологий. Эволюция коммуникационных технологий в России в сфере межсекторного взаимодействия. Сущность коммуникационных технологий. Субъекты коммуникационных технологий. Алгоритм применения коммуникационных технологий в межсекторном взаимодействии. Правовое обеспечение коммуникационных технологий. Основные проблемы и перспективы.

Тема 17. Оценочная деятельность

Определение оценочной деятельности. Становление и эволюция технологий оценки в России применительно к межсекторному взаимодействию. Сущность оценочной деятельности. Статическая и динамическая оценка. Участники оценочной деятельности. Алгоритм оценочной деятельности при технологическом подходе к межсекторному взаимодействию. Нормативно-правовое обеспечение оценочной деятельности. Основные проблемы и перспективы.

Тема 18. *Создание и деятельность коалиций*

Определение коалиции. Различные виды коалиций. Эволюция коалиционного движения в России и нынешнее состояние дел. Сущность технологии создания и деятельности коалиций. Участники коалиционного строительства. Алгоритм коалиционного строительства. Нормативно-правовое обеспечение создания и деятельности коалиций. Основные проблемы и перспективы.

Тема 19. *Ресурсное обеспечение*

Определение ресурсов и ресурсного обеспечения. История подходов к ресурсной обеспеченности межсекторного взаимодействия в России и современное состояние дел. Сущность технологий ресурсного обеспечения. Субъекты технологий ресурсного обеспечения. Алгоритмы технологий ресурсного обеспечения межсекторного взаимодействия. Нормативно-правовое обеспечение ресурсных технологий. Основные проблемы и перспективы.

Тема 20. *Технология продвижения технологий*

Определение технологии продвижения технологий. Становление технологической разработки по продвижению социальных технологий в России. Сущность технологии продвижения технологий. Субъекты технологии продвижения технологий. Алгоритм технологии продвижения технологий. Нормативно-правовое обеспечение технологии продвижения технологий. Основные проблемы и перспективы.

КОНЦЕПЦИЯ

системы взаимодействия органов власти Российской Федерации с негосударственными некоммерческими организациями

Основной целью создания системы взаимодействия органов власти Российской Федерации с негосударственными некоммерческими организациями является, прежде всего, повышение эффективности осуществляемой социальной политики. Для оказания воздействия на систему необходимо понять, каким образом построена нынешняя социальная политика, реализуемая государственными структурами в Российской Федерации. Данный анализ позволяет получить информацию, необходимую для выстраивания принципиально иной, современной социальной политики, основанной на поддержке гражданской инициативы. Таким образом, в соответствии с данной Концепцией, формирование системы взаимодействия государственных структур с негосударственными некоммерческими организациями и представляет собой комплекс требуемых изменений — реформу социальной сферы.

Сегодня в России крайне актуальна тема поиска того ресурса, который мог бы обеспечить нашей многострадальной стране реализацию модели опережающего развития. Ресурс этот — граждане России, активные и самостоятельные.

I. СОВРЕМЕННЫЕ ЧЕРТЫ РОССИЙСКОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Ни для кого не секрет, что социальная политика советского периода была частью общей административно-командной или административно-распределительной системы. Такая система, построенная на принципе субординации, диктовала и идеологические основания для действий в социальной сфере, и методологические подходы к решению социальных проблем.

Проанализированный ранее массив правительственных про-

грамм в социальной сфере периода президентства Б.Ельцина (1,²) позволяет сделать вывод о том, что социальная политика в то время обладала (и до настоящего времени, к сожалению, обладает) следующими негативными свойствами.

1.1 Слабая рефлексивность

Отсутствие нормативно-правовой и кадровой основы, а также несформированность инструментария для отслеживания процессов, происходящих в системе государственного управления и обществе (за исключением некогда мощной системы контроля за поведением граждан), приводят к неспособности государственных институтов своевременно обращать внимание на различные (как позитивные, так и негативные) социальные тенденции. В условиях отсутствия непрерывного мониторинга и периодической оценки социально направленных действий практически все государственные социальные программы и проекты обречены на провал.

Закрытость от независимого и публичного гражданского контроля огромных массивов информации, не являющейся секретной, не позволяет сформировать и значимые для всей системы в целом процедуры, механизмы и формы общественного участия в осуществлении эффективной социальной политики.

1.2 Реактивность

Подавляющее большинство усилий органов власти в социальной сфере осуществлялось и осуществляется вдогонку происходящим событиям. Разработанные и реализовывавшиеся программы имели и сохраняют целый ряд системных дефектов. В результате эффект от их осуществления либо минимален, либо, скорее отрицателен, по многим причинам, но прежде всего, в силу потери времени на выполнение запланированных, неверных идеологически и методологически мероприятий.

Отсутствие внятной, позитивной и конструктивной, качественно воздействующей на социальную сферу, программно ориен-

¹ Хананавили Н.Л., Зыков О.В., Якимец В.Н., Доненко И.Е. *Социальная реформа: путь к гражданскому обществу*. – М.: Фонд НАН, 1997. – с.с. 5-14.

² Хананавили Н.Л., Якимец В.Н. *Смутные времена социальной политики в России*. – М.: Фонд НАН, 1999. – с.с. 104-155.

тированной социальной политики, достаточно гибкой к возможным изменениям ситуации, порождает неизбежное постоянное отставание власти от формирующихся социальных тенденций и происходящих в государстве социально значимых событий. Ориентация на сметное финансирование социальной сферы предопределяет формирование ее бюджета по принципам: «пожарному» и «от достигнутого». Отсутствие перспективного мышления в социальной политике неизбежно приводит к накоплению и преумножению социальных проблем.

1.3 Паллиативность

Воздействие на те или иные процессы и события в социальной сфере должно осуществляться с осознанием и подтверждением того факта, что найдена и локализована сама проблема и сформирован обеспеченный ресурсами комплекс требуемых действий, а не предпринимаются отдельные, не скоординированные усилия. Попытки принимать и реализовывать половинчатые решения, равно как и решать те или иные социально ориентированные задачи, влияя на следствия проблем, по сути бессмысленны. Нельзя лечить болезнь, борясь с симптомами, так же, как нельзя выиграть бой с тенью.

1.4 Репрессивность

Политика, ориентированная на поиск виновного и его наказание, обречена на поражение. Неприменение смертной казни, в течение ряда последних лет в качестве меры наказания в России, никак не повлияло на ситуацию с количеством совершаемых соответствующих особо тяжких преступлений. Кроме того, ужесточение реакции общества на ту или иную социальную проблему приводит не к стабилизации, а, напротив, к обострению противоречий и напряжения в обществе. Одной из ключевых проблем России являлся и остается до сих пор репрессивный стандарт мышления и действия. История наглядно свидетельствует, что репрессии никогда не приводили и не могут привести к социальному миру.

Можно предложить некоторые примеры практического сочетания слабой рефлексии в сочетании с реактивным, паллиативным и репрессивным подходами в деятельности государственных структур.

1) Ситуация с социальным сиротством.

Рост социальных проблем в обществе неизбежно должен был отразиться на базовом его институте — семье. Не предприняв профилактических действий, государственная власть столкнулась с серьезным кризисом института семьи. Проблема возникла достаточно давно, в начале 1990-х годов¹. Однако потребовалось почти десятилетие, чтобы проблема была усвоена властью на уровне персон, принимающих властные решения.

В силу репрессивного стандарта мышления, представители власти считают, что проще лишить родителей их прав в отношении ребенка, а не предпринимать всемерных усилий по сохранению семьи. Как следствие, растет социальное сиротство. Дети, помещаемые в интернаты, впоследствии формируют новую армию взрослых людей, не приспособленных к нормальной жизни в обществе и потому:

А) потенциально более подверженных криминальным рискам;
Б) более склонных к суицидальным попыткам (до 10% выпускников интернатов);

В) не способных создать нормальную семью, поскольку в их сознании такой социально приветствуемый стандарт не был своевременно сформирован.

Однако даже нынешние, очевидно похвальные усилия органов власти в некоторых регионах (например, Самарская область) ориентированы лишь на половинчатые решения. Вместо интернатов создается система устройства детей в патронатные и приемные семьи. Такое решение безусловно способно повысить социализацию детей, чьи родители были лишены родительских прав. Однако показатели динамики социального сиротства в той же Самарской области свидетельствуют: рост продолжается. Этого и следовало ожидать, поскольку основной акцент должен был быть сделан на недопущение разрушения семьи. В подтверждение нынешней, практически не изменившейся, позиции госу-

¹Фонд «НАН» создал первый в Москве и один из первых в России приютов-убежищ для детей и подростков «Дорога к дому» в октябре 2002 года. Данная социальная (ювенальная) технология изложена: «Детский приют, как центр медико-социальной помощи детям, попавшим в кризисную ситуацию». — М.: РБФ НАН. Изд. серия «Работа с детьми группы риска», вып. №8, 2001. — 96 с.

дарства следует привести сведения, опубликованные в программе, принятой Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2000 г. №625 «О федеральных целевых программах по улучшению положения детей в Российской Федерации на 2001-2002 годы»¹. По существу – это продолжение Президентской программы «Дети России»². В одной из программ («Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних») содержится декларативное признание приоритета профилактических действий, однако фактически предусмотренные там расходы на профилактические мероприятия на полтора порядка ниже расходов на приобретение оборудования для реабилитационных усилий.

Таким образом, подавляющее большинство из ныне принимаемых, публикуемых и реализуемых программ являются вовсе не программами, а только планами закупок. Такие планы, выполняемые с советских времен, от тех планов ничем принципиально не отличаются, кроме разве что названия.

2) Противодействие распространению алкоголизма и наркомании. Основные усилия государственных структур направлены на борьбу с наркоторговлей. Таким образом, воздействие оказывается на *предложение* наркотиков. Вместе с тем известно, что именно *спрос* рождает предложение, а не наоборот. Предложение наркотиков является следствием спроса, а предпринимаемые усилия – паллиативными действиями. Можно сколь угодно большие средства тратить на ловлю наркоторговцев, но проблема будет оставаться острой. Тем более настораживают инициативы некоторых депутатов, инициирующих возврат к смертной казни в отношении наркоторговцев. Таким образом, предлагается простое репрессивное решение. Однако простота в данном случае весьма коварна. При нынешней низкой эффективности деятельности судебных и правоохранительных органов настоящий наркоторговец все равно уйдет от ответственности, а наказаны будут подростки-нар-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, №37, ст. 3712.

² Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, №41, ст.4705.

команы, вынужденные торговать для заработка на очередную дозу для себя.

3) Половинчатость действий может быть продемонстрирована и на примере понимания представителями власти термина *адресной социальной политики*. Никакая бюрократическая структура никогда не сможет обеспечить действие принципа адресности. Вершиной этого принципа до сих пор считается заявительная основа, при которой огромная часть нуждающегося населения просто никогда не получит помощи, на которую она вправе рассчитывать. Следовательно, проблема, скажем, уличных детей сведется только к пессимистической по тенденциям констатации ситуации и репрессиям по отношению к тем же детям, когда они-таки совершат правонарушение или преступление. При этом уже никто не вспомнит, что совершить такое деяние их вынудил мир взрослых, просто не заметивший своевременно нарушения прав ребенка и неспособный понять отчетливую специфику и незрелость сознания и психики несовершеннолетнего.

4) Необеспеченность северного завоза приводит к необходимости переправки на Дальний Восток 30 батарей отопления на самолете Министерства по чрезвычайным ситуациям. МЧС, таким образом, становится ведущим министерством в государстве. И это естественно, когда базовой государственной функцией является запоздалая и потому многократно более дорогая реакция на происходящие события.

Наряду с вышеперечисленными характеристиками, можно также констатировать, что до сих пор социальная политика в России обладает свойством **патерналистско-иждивенческого консерватизма**.

Модель советской социальной политики, имеющая в основе патернализм государства в отношении своих граждан, скрепленный иждивенческими настроениями у самих граждан по отношению к государству, осталась сегодня практически неизменной. Любая вновь возникающая проблема порождает только организационно-структурную реакцию государственных органов, а именно: с момента, когда власть вынуждена признать наличие той или иной новой социальной проблемы, она начинает формирова-

ние соответствующих структурных подразделений, которым вменяется в обязанность решение указанной проблемы. Такой подход не способствует решению самой проблемы, лишь увеличивая административные расходы и количество целевых групп и численность населения, нуждающегося в социальной помощи.

Ориентированность органов, реализующих в настоящее время социальную политику, только на факторы своевременности выплаты пенсий, стипендий и зарплат сужает данную сферу до вопросов выполнения государственными структурами финансовой дисциплины по отношению к получателям названных средств.

Реализация современной и эффективной социальной политики на основе деятельности только государственных институтов невозможно. Такой патерналистский по сути подход, во-первых, никогда и нигде не создавал общества благосостояния и высокого уровня достатка, а во-вторых, способен только законсервировать иждивенчество в сознании граждан, ориентируя их не на самообеспечение и самореализацию, а на возможность получения новых льгот и привилегий.

Нередкими становятся случаи, когда родители противятся проведению операции своему ребенку из тех соображений, что потерянная в таком случае их ребенком инвалидность лишит всю семью дополнительных средств к существованию. Жуткий парадокс, ставший реальностью сегодняшнего дня.

Эффективная социальная политика невозможна при нынешних её свойствах.

А) Жесткая внутриведомственная ориентация в деятельности всех структур власти. **Сметное финансирование** не позволяет стыковать действия различных министерств и ведомств при решении социальных проблем, относимых к вопросам совместного ведения. В результате имеет место либо перекрестное субсидирование одной и той же проблемы из разных бюджетных источников, либо «исчезновение» проблемы вообще из поля зрения органов власти. Пограничный или комплексный характер социальной проблемы приводит подчас к ее нерешаемости силами того или иного ведомства без организации межведомственного взаимодействия.

Вопреки своему предназначению ведомство решает (не по злому умыслу, но в силу законов Паркинсона¹) не самую социальную проблему, а прежде всего — вопрос о собственном выживании. В итоге идет непрерывная межведомственная борьба, с плохо скрываемыми конкурентными действиями. Основным стандартом деятельности любого ведомства становится либо попытка переложить решение на плечи других структур, либо (если не удается «откреститься» от выполнения соответствующих функций) — усилия по привлечению возможно большего количества государственных ресурсов.

Социальная политика, проводившаяся в годы советской власти, ориентировалась на сметную предопределенность «от достигнутого». Такая парадигма, по сути почти без изменения сохранившаяся до сих пор, не позволяет ни полноценно проанализировать совершенные действия (в силу слабой рефлексивности и репрессивного стандарта мышления, с учетом которого вопрос «кто виноват?» превалирует над необходимостью поиска ответов на вопрос «что произошло?»), ни грамотно запрограммировать на перспективу систему последующих действий. При сметном финансировании для государственной системы и для чиновника не важно, каковы результаты деятельности. Существенным является лишь объем затраченного времени и труда.

В результате те усилия, которые государственные структуры предпринимали и предпринимали, даже при желании некому оценить, да и методология такой оценки отсутствует. Например, «Программа социальных реформ в Российской Федерации на период 1996-2000 годов», принятая постановлением Правительства РФ от 26 февраля 1997 года №2222, прекратила свое существование без какого-либо мониторинга ее течения и анализа итогов.

Б) Ориентированность на **манипулятивность** действий в отношении целевых групп при решении социальных проблем. Патерналистско-иждивенческий подход не нацелен на взаимодейст-

¹ С.Н.Паркинсон. *Законы Паркинсона: Сборник/Пер с англ.* - Мн.:ООО "Попурри", 1997. - 528 с.

² *Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, №10, ст.1173.*

вие с лицом или группой граждан, чьи проблемы необходимо решать. Тщетны надежды на то, что можно решить ту или иную группу социальных проблем за самих граждан. Исходя из реализуемого в настоящее время манипулятивного подхода, власть, одновременно и таким образом, не ориентирует граждан или их социальные группы на приложение, помимо государственных, и собственных усилий к решению своих проблем.

В) Неразвитость и асоциальность ныне существующей информационной среды. Сохраняющийся вакуум социально ориентированной информации мгновенно заполняется либо асоциальным, либо антисоциальным содержанием: передачи типа «За стеклом», «Окна», «Последний герой», «Слабое звено», а также, например, реклама, пропагандирующая употребление пива, как образа жизни молодежи (пиво «Клинское»).

В связи с отсутствием четко сформулированной и реализуемой информационной политики следует отметить недейственность немногочисленных правовых норм, регулирующих сферу социально ориентированной информации. Например, практически не действует статья 18 Федерального закона «О рекламе», посвященная социальной рекламе. Подавляющее большинство случаев возможного применения социальной по своему содержанию рекламы наталкивается либо на противодействие со стороны органов власти (в том числе и прежде всего, налоговых органов), которые весьма произвольно трактуют понятие социальной рекламы, жестко ограничивая тем самым сферу ее применения, либо на нежелание выполнять данную норму закона со стороны СМИ, которым в тягость выполнение таких неоднозначно трактуемых норм. В результате, они просто отказывают желающим разместить социальную рекламу, ссылаясь на коммерческую тайну и завершенность установленной законом квоты.

Г) **Государственная монополия в социальной сфере.** В результате процессов в начале 90-х годов приватизации подверглись наиболее доходные отрасли российской экономики (что абсурдно с точки зрения экономической целесообразности, поскольку на Западе приватизируются, прежде всего, убыточные отрасли). Социальная сфера была разгосударствлена в части

только тех услуг, в том числе, бытовых и социальных, которые с легкостью могли стать коммерческими: парикмахерские, медицинские, туристические и др.

Для повышения эффективности некоммерческих социальных услуг условия монополии остаются крайне неподходящей средой. Вследствие этого сохраняется затратность, экономическая неэффективность управления данной сферой.

Д) **Закрото избирательный протекционизм власти.** Подвергаясь лоббистскому давлению тех или иных заинтересованных групп, власть в 90-х годах сформировала систему избирательного протекционизма. Персонифицированные или групповые льготы для тех или иных организаций и их видов (Национальный фонд спорта, инвалиды-чернобыльцы и даже церковь) привели к многочисленным финансовым нарушениям уголовного характера. Закрото и совершенно нефункциональный характер таких льгот и преференций ни к чему другому привести и не мог.

Нынешняя ситуация отличается от той, крайне криминогенной, весьма незначительно. И принципиальные изменения здесь также необходимы.

Е) **Невнимание к собственным гражданам,** как к огромному ресурсу, в целом, и к добровольчеству, как форме гражданской активности, в частности — в приложении к ресурсам в области социальной политики. В настоящее время регламентация добровольческой деятельности в Российской Федерации отсутствует. Физическое лицо, отработавшее в качестве добровольца всю жизнь, может закончить свои дни в нищете, поскольку его труд никем и нигде не будет учтен.

Парадоксальность ситуации усугубляется тем, что при осуществлении добровольческой деятельности доходом гражданина признается даже оплата ему организацией, в рамках деятельности которой такой труд осуществляется, стоимости проезда к месту выполнения добровольцем его безвозмездной работы и иных расходов, осуществляемых для его жизнеобеспечения (проживание и питание).

Итак, были перечислены основные свойства прошлой и настоящей государственной социальной политики.

Стремление существенно изменить что-либо в данной сфере может строиться только на предложении концептуально новой, сформулированной, идеологически и методологически строгой альтернативы.

II. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ КОНЦЕПЦИИ

Предлагаемая вниманию читателя Концепция, строится на необходимости изменения принципиальных, базовых основ формирования и реализации социальной политики.

Базовой альтернативой *административно-распределительной системе* может служить лишь **субсидиарная социальная политика**.

Смысл принципа subsidiarности состоит в следующем: решение социальных задач должно, прежде всего, осуществляться силами малых единиц общества (индивидуум, семья, группы взаимопомощи, общественные объединения), и вмешательство органов местного самоуправления и государственных структур требуется и допускается тогда, когда это неизбежно, когда те или иные задачи данные единицы общества не способны решить самостоятельно.

Сформулированный впервые в выступлении папы римского Пия XI, принцип выглядит так:

«Было бы несправедливо и, одновременно, очень досадно нарушить социальный порядок, если изъять у объединений низшего уровня функции, которые они способны выполнить сами, и поручить их осуществление более обширной и стоящей выше по рангу группе»¹.

Признавая принцип subsidiarности базовым для формирования эффективной социальной политики, следует сказать, что такая политика должна основываться также на следующих принципах.

¹ *Quadragesimo Anno. Actae Apostolicae Sedis. XXIII, 1931. - p.203.*

2.1 Профилактика

Грамотная профилактическая деятельность позволяет сэкономить значительно большие средства, которые сегодня тратятся на преодоление негативных устойчивых социальных тенденций и уже состоявшихся событий. Тем не менее, принцип профилактики до сих пор не воплощается в должном объеме в практической социальной политике. Профилактические действия возможны только при корректном мониторинге и оценке собственной деятельности, а также при научно обоснованном планировании. В настоящее время методическая основа для такой оценочной деятельности (даже внутригосударственной, не говоря уж об оценке независимой) в России отсутствует. В законодательстве Российской Федерации пока нет ни такой профессии, как оценщик социальных (или любых иных) программ, ни правовых актов, регулирующих стандарты, нормы и правила оценки качества разрабатываемых, принимаемых, реализуемых программ; не оцениваются также итоги и эффективность их выполнения. Таким образом, требуется реализация системы усилий, направленных на профессиональную подготовку соответствующих специалистов и переподготовку имеющих кадров для осуществления оценочной деятельности.

Данный комплекс действий по формированию института программно-проектной экспертизы (в том числе, независимой) потребует определенного времени и предположительно займет до 5 лет.

2.2 Социальное развитие (социальное инвестирование)

Любые действия, предпринимаемые в социальной сфере, должны быть направлены на сокращение численности нуждающихся. Это означает, что одним из принципов социальной политики должна стать направленность усилий на *социальное развитие* способностей граждан к самообеспечению и, как следствие, — к самореализации.

Для формирования успешной модели социальной политики необходимы подходы, побуждающие граждан к самостоятельному решению своих проблем и способствующие этому. Любые усилия в этом направлении должны быть корректно спланированными и нацеленными на получение рассчитанного положительного соци-

ального эффекта. Такой подход предлагается именовать **социальным инвестированием**. Однако, в отличие от коммерческих инвестиций, такое специфическое инвестирование является:

А) более сложно исчисляемым, поскольку эффект от таких инвестиций может измеряться в самых разнообразных единицах (например, в снижении уровня преступности, социального сиротства, числа граждан, требующих социального обеспечения, повышении количества здоровых детей, в цифрах положительной динамики опросов, выясняющих социальное самочувствие населения, в уровне доверия граждан к власти и т.п.). Таким образом, и в этом направлении формирование и внедрение в практику социальной политики оценочной деятельности позволит построить систему эффективного контроля социальных показателей;

Б) как правило, более долгосрочным, не всегда ориентированным на получение быстрого социального и, тем более, экономического эффекта, поскольку значительная часть социальных показателей становится заметной по мере изменений в самом обществе; например, снижение уровня подростковой преступности лишь через несколько десятилетий отразится на таких показателях, как темпы роста валового внутреннего продукта (ВВП) или демографическая ситуация и ее динамика.

2.3 Интерактивность

Принцип *интерактивности*, активного практического взаимодействия НКО, органов власти (МСУ) и бизнеса ставит на повестку дня вопрос об инициировании и развитии механизмов самоорганизации, самообеспечения граждан — для их последующей самореализации, о содействии в этом со стороны государства. Следовательно, помимо поддержки малого и среднего бизнеса, как института, нацеленного на формирование среднего класса в России, для властных структур важно и необходимо признать и обеспечить содействие укреплению и развитию III сектора, неправительственных (негосударственных, немunicipальных) некоммерческих организаций, как сообщества значительных по численности организованных групп граждан, способных решать свои проблемы самостоятельно.

Побуждение граждан государственными структурами к совместным усилиям по решению проблем населения оказывается значительно более эффективным, поскольку использует принцип *интерактивности* в сочетании с принципом *социального развития*.

Реализация принципа интерактивности требует от государственных (муниципальных) структур, бизнеса и НКО создания многочисленных и разнообразных функциональных и технологично построенных полей партнерского взаимодействия.

2.4 Толерантность

На смену репрессивным подходам к решению всех, но прежде всего социальных, проблем должны прийти подходы, основанные на принципе *толерантности*¹. Только искоренение национальной, политической, социальной и иных форм нетерпимости в такой многонациональной и многоконфессиональной стране как Россия, способность понять проблемы и учесть мнение и интересы меньшинства, устранение резких противоречий в позициях сторон при общении, выстраивание межгруппового сотрудничества и преодоление репрессивного стандарта мышления и действия, укоренённого в российской истории, поможет сформировать иную культуру для нового, XXI века, — культуру мира и ненасильственного разрешения проблем, одновременно и внутригосударственных, и межцивилизационных².

2.5 Условия реализации принципов системы взаимодействия

На основе четырех указанных базовых принципов (которые также могут быть названы идеологическими векторами), для создания системы взаимодействия власти и негосударственных некоммерческих организаций (НКО) необходимо также установить

¹ Более подробно о толерантности см.: Толерантность - дорога к миру. Ризрдон Б.Э. - М.: Изд-во "Бонфи", 2001 - с. 304; Дебаты. Учебно-методический комплект. - М.: Изд-во "Бонфи", 2001. - 296 с.

² См.: Huntington S.P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, 1996 (Перевод с англ.: Хантингтон С.П. Столкновение цивилизаций. / Пер. с англ. Т.Велимеева, Ю.Новикова. — М.: ООО «Издательство АСТ», 2003. — 603 с.

следующие условия, при которых эти принципы могут быть успешно реализованы.

2.5.1 Прозрачность.

Для того, чтобы общество могло сделать вывод о качестве государственного управления, эта система должна быть прозрачной. В противном случае мы будем иметь дело с «черным ящиком», на входе которого осуществляются какие-то ресурсные затраты, а на выходе мы подчас видим в лучшем случае их низкую эффективность, а то и (в худшем случае) бессмысленность или прямо противоположный задуманному результат. Какое-либо осмысленное внешнее (в том числе, государственное) воздействие возможно исключительно при ясности стоящей перед властью и обществом проблемы.

Аналогичная и встречная прозрачность требуется и в деятельности НКО. Недопустима закрытость финансовых и иных ресурсных потоков в работе публично действующих структур.

2.5.2 Открытость.

В данном случае необходима практическая реализация части 4 статьи 29 Конституции РФ:

«Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом».

Открытость отличается от прозрачности возможностью доступа к активному воздействию на систему разработки, принятия и реализации властных решений.

Открытость информации является предпосылкой для открытости системы в целом и должна заметно повыситься. В контексте настоящей Концепции данный аспект однозначно обязан содействовать обеспечению системного межсекторного взаимодействия. Вместе с тем необходимо сделать взаимодействие сторон, основанное на открытости информации, нормативно регламентированным. Общедоступность воздействия на систему выработки и принятия решений в сфере социальной политики недопустима так же, как и полная ее закрытость. Речь идет о правовом регулировании вопросов публичного обсуждения, выработки, реализа-

ции решений и оценки эффективности и последствий осуществляемых и реализованных действий.

2.5.3 Непрерывность и насыщенность позитивного информационного пространства.

Открытость информации, как и прозрачность системы управления — качества пассивные, предполагающие, что интерес к конкретной информации и будет определять круг субъектов, ее получающих. Однако, помимо доступности к беспристрастной информации и фактам, необходима определенная активность в осуществлении информационной политики. От государственных и муниципальных СМИ требуется снабжение позитивно воздействующей на сознание граждан информацией. При этом речь идет не об информационном манипулировании с привлечением «общественного мнения» или о ретушировании реальности. Органы власти, равно как и НКО, должны признать, что своевременное и исчерпывающее информирование друг друга и общества в целом по вопросам выработки, реализации решений и оценки эффективности и последствий реализованных действий является определяющим для возникновения, внедрения и укрепления в российском обществе атмосферы взаимного доверия государства и граждан. Без этого реформы станут или вариантом насилия над гражданами, или манипулятивной технологией, не меняющей сознания в целом.

Наряду с этим значимым следует признать и изменение, прежде всего, экономически поощряемых государством стандартов информационной политики. Социально ориентированная позитивно-конструктивная информационная политика СМИ должна быть обеспечена наиболее высоким уровнем государственного поощрения и льготного налогообложения.

2.5.4 Публичная конкурентность.

В качестве одного из наиболее наглядных инструментов условия прозрачности является система конкурсов. Ее обязательное соблюдение позволяет рассчитывать на выстраивание и обеспечение равных возможностей для конкурирующих хозяйствующих субъектов и, как следствие, на заметное повышение эффективности оказываемых социальных услуг. Ситуации, когда конкурсы не

проводятся, должны стать редким исключением, встречающимся только в случаях несформированности конкурентного рынка какой-то конкретной услуги или группы услуг.

Именно поэтому основной задачей для возникновения данного условия является формирование конкурентной среды. Любые усилия власти по решению той или иной социальной задачи должны, кроме самого ее решения, быть нацелены на поиск и создание условий для недопущения монополизации какой-либо одной структурой тех или иных услуг, формы деятельности, сферы активности.

2.5.5 Договорное партнерство (поддержка гражданской инициативы).

Поскольку добровольное взаимодействие возможно только при выстраивании партнерских отношений, требуется наличие трех дополнительных обстоятельств:

А) Готовность к взаимодействию со стороны власти и общества, которая основана на:

- соответствующем уровне понимания необходимости этого взаимодействия со стороны органов власти и, на основе такого понимания, нормативно регламентированной, технологически выстроенной **системной поддержке гражданской инициативы;**

Факт проведения Гражданского Форума в ноябре 2001 года может служить своего рода сигналом, что такое понимание начинает складываться.

- определенном уровне профессионализма организаций Третьего сектора;

Целый ряд социально-технологических разработок, выдвинутых неправительственными организациями, свидетельствует об их способности к конструктивно-технологическому мышлению и профессиональному подходу.

- необходимом уровне взаимного доверия власти и общества.

Такое взаимное доверие приобретается путем реализации всего комплекса вышеперечисленных условий, а также — условия следующего —.

Б) Взаимная подконтрольность и подотчетность.

Названные качества партнерства обеспечиваются его договорной формой, общественным договором, составляющим социально-технологическую и нормативно-правовую основу реализации гражданской инициативы, как наиболее продуктивного способа решения проблем граждан.

В) Наличие функциональной основы для взаимодействия.

Функциональной основой системы взаимодействия являются соответствующие инструментальные группы:

- **процедурные элементы;**
- **экономико-правовые механизмы;**
- **организационные формы.**

На основании изложенного попробуем детализировать вышеназванную базовую группу управленческих инструментов, составляющих основание системы взаимодействия органов власти и НКО.

III. ГРУППЫ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТОВ СИСТЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И НКО

Предварительно назвав группы инструментальных составляющих системы взаимодействия органов власти и НКО, попробуем кратко охарактеризовать их.

Прежде всего, вслед за формулированием основополагающих принципов, на которых должна базироваться система взаимодействия, следует подобрать те процедуры, которые будут определять сущность практической реализации предложенных идеологических принципов.

3.1 Процедурные элементы

3.1.1 Программно-целевой подход.

Путем постепенного перехода от планового к программно-целевому методу и его реализации в полном объеме создается возможность принципиального качественного улучшения российской социальной политики. Именно здесь программно-целевой подход к решению задач социальной сферы будет востребованным и на-

сущным. Реализация принципа интерактивности в социальной политике возможна только при утверждении и заметном расширении сферы применения программно-целевого подхода. Такой метод, помимо всего прочего, предусматривает скоординированную множественность усилий различных государственных ведомств.

Только программно-целевой подход дает возможность изменить принципы государственной службы. Мерилом работы становится ее конечный результат, рассчитанный заранее и измеряемый качественно и, что, пожалуй, важнее, — количественно. При этом, в отличие от планового, программно-целевой подход, за счет непрерывно действующей системы мониторинга и оценки ситуации, является подходом заметно более гибким, чутче реагирующим и легче регулируемым, а следовательно, четче ориентированным на достижение позитивного итогового результата.

Приоритеты политики, выраженные в форме разрабатываемых и реализуемых на конкурсной основе целевых программ, приобретают таким образом технологическое воплощение и становятся заметно более реалистичными.

Внедрение программно-целевого подхода неизбежно будет воздействовать на оздоровление системы государственного управления, поскольку позволит решение социальных проблем из плоскости организационных решений и создания новых, административно управляемых структур перевести в область контрактных отношений, складывающихся в процессе выполнения социальных заказов, из которых будет состоять каждая социальная программа.

Позитивно влияние программно-целевого подхода скажется и на содержательной структуре государственной и муниципальной службы. Данный подход будет содействовать функциональному разграничению технической работы, с переходом на принцип «одного окна», и проектно ориентированного менеджмента в сфере государственного (муниципального) управления.

3.1.2 Экспертная и оценочная деятельность.

Множество программ, создаваемых в государственных кабинетах и реализуемых также через государственные структуры, жестко ориентированных на деятельность в рамках административно-командной модели и действующих на основе принципа субор-

динации и в рамках сметного финансирования, по определению, и, исходя из вышесказанного, не могут достигнуть цели. Но оценка эффективности своей деятельности со стороны тех же государственных структур не может быть признана объективной, как не способен к объективности субъект, сам себя оценивающий.

Система такой независимой оценки должна быть создана в России, поскольку действующее законодательство (ФЗ «Об оценочной деятельности»¹) не обеспечивает правового регулирования оценочной деятельности в области оценки программ и проектов, по существу — не затрагивает его вовсе. При этом имеется в виду необходимость нормативно-правовой регламентации оценочной деятельности в период подготовки и принятия проектов и программ, а также их мониторинга и оценки в процессе и на этапах реализации и оценки их эффективности по итогам исполнения и в постпрограммный (постпроектный) период.

Следующее направление экспертной деятельности, требующее развития, — гражданская экспертиза федеральных законов и законопроектов. Такая экспертиза является, с одной стороны, способом осуществления мониторинга действующего законодательства, а с другой стороны, — дополнительным профилактическим инструментом при подготовке к принятию социально значимых законопроектов.

Третье направление экспертной работы — экспертиза программ и проектов негосударственных некоммерческих организаций. Такая экспертиза требуется для вычленения и грантовой поддержки конструктивных и социально позитивных, программно оформленных гражданских инициатив, направленных на устойчивое социальное развитие.

Таким образом, речь идет о создании в России тотального, **непрерывного поля гражданской экспертизы в сфере социальной политики**. Поскольку предлагаемые направления экспертной деятельности связаны с временными рамками бюджетного процесса, процедура гражданской экспертизы должна быть весьма же-

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, №31, ст.3813.*

стко требовательной к срокам ее проведения.

3.1.3 Конкурсы.

Конкуренция за оказание услуг в социальной сфере, отсутствующая в настоящее время, должна быть цивилизованной, построенной на проведении технологично оформленных публичных конкурсов, как при распределении заказов на оказание социальных услуг, так и при выдаче грантов на выполнение инициированных НКО социально значимых проектов и программ.

В качестве *неотъемлемого процедурного элемента* настоящей Концепции конкурсность способна заметно повысить *прозрачность* социальной политики и сделать ее *интерактивной* и, следовательно, более предсказуемой, гибкой и эффективной.

3.1.4 Неналоговые побудительные механизмы для бизнеса и НКО.

Поскольку органы власти и органы местного самоуправления (далее в тексте — ОМСУ) должны быть реально заинтересованы в активности всех структур общества при решении его проблем, вопросы финансового (налогового) побуждения бизнеса к благотворительной деятельности (о чем будет сказано ниже, в подпункте 3.2.3 настоящей Концепции), равно как и адекватного налогообложения некоммерческой деятельности, должны сопровождаться также и системой мер неэкономического стимулирования социально значимой деятельности.

Поощрение представителей бизнеса и бизнес-структур, уделяющих значительное внимание вопросам милосердия, меценатства и поддержки гражданских инициатив, а также руководителей и представителей НКО, активно действующих на соответствующей территории или в какой-либо социально значимой области деятельности, должно выражаться в разнообразных формах признательности общества (почетные звания, почетные и мемориальные знаки, грамоты и т.п.).

3.1.5 Переговорные площадки.

Признавая высокую значимость осуществления процесса непрерывного взаимодействия органов власти с НКО, следует обеспечить систему постоянно действующих переговорных площадок. Каждая из этих площадок будет действовать в той или

иной области активности НКО и власти.

Основной задачей таких площадок является процедурно отлаженная координация совместных усилий в процессе реализации согласованных и спланированных действий по совместному обсуждению и решению профильных социальных проблем. По существу, речь должна вестись об осуществлении так называемого делиберативного процесса (от английского *deliberate* – совещаться, обсуждать). Делиберативный процесс – процесс множественных консультаций, широкого обсуждения по общественно значимым проблемам путем привлечения как можно большего количества граждан¹.

Без соответствующих процедурно оформленных переговоров невозможно обеспечить конструктивной результативности общения государственных органов и организаций с неправительственными организациями и их объединениями. Результатом переговоров становится заключение формальных договоренностей.

3.1.6 Общественный договор (договоры о партнерстве).

Одной из форм, документарно фиксирующих итог той или иной переговорной площадки, образующейся в процессе практического взаимодействия органов власти и/или ОМСУ, могут служить договоры о взаимодействии (социальном партнерстве). Расширяя тред-юнионистское содержание термина *социальное партнерство*, необходимо включить сюда также многие дополнительные позиции, относящиеся к вопросам социальной сферы. Такие договоры могут принимать как периодический, так и постоянно действующий, перманентный характер, вне зависимости от персонального состава органов власти и ОМСУ. Используя опыт стран Запада (прежде всего, Великобритании*), неправительственные организации России смогут придать партнерству с органами власти и МСУ более последовательный, системный и нор-

¹ См., например: "Фабрики мысли" и центры публичной политики. *международный и первый российский опыт. Сб. статей.* / Под ред. А.Ю.Сунгузова. - СПб.: Норма, 2002. – 176 с.

* Опыт Великобритании постепенно начинает распространяться и в России. Подробнее см.: <http://pravo.org.ru/direct/iv/ak.htm>

мативно закрепленный характер общественного договора.

3.1.7 Другие процедуры общественного участия.

Для обеспечения активного включения и участия граждан и их объединений в государственном управлении (местном самоуправлении), помимо названных процедур общественного участия, следует назвать и такую форму влияния на принятие властных социально значимых решений, как **общественные слушания**. Процесс выработки властных решений, ориентированных на интересы граждан, должен, кроме механизмов делегирования таких полномочий политическим институтам представительства граждан во власти (через решения, принимаемые выборными органами власти), содержать также возможности регламентированного непосредственного влияния.

Общественные слушания, как одна из таких процедур, предполагая обсуждение проектов принимаемых решений и правовых норм: законов (в том числе о бюджете), указов, постановлений, распоряжений и т.п., способны одновременно содействовать реализации сразу нескольких принципов и условий, лежащих в основе настоящей концепции: *профилактики, интерактивности, прозрачности и открытости*. Одновременно с этим такая форма общественного участия способствует обеспечению участия граждан в управлении не только опосредованно, в период выборов, но и непосредственно — в соответствии с частью 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации.

Активное взаимодействие с властью может принимать и иные формы. Так, некоей более ранней стадией и менее определенной по задачам разновидностью переговорных площадок являются **круглые столы**. Эта процедура позволяет ставить и совместно обсуждать проблемные темы, не имеющие пока своего правового или социально-технологического разрешения. Проведение данных мероприятий будет содействовать поиску таких решений.

Перечень процедурных элементов, применяемых в процессе осуществления системы взаимодействия, очевидно, является открытым.

Подобрав первичную основу системы взаимодействия — **процедурные элементы**, необходимо определить **экономико-право-**

вые механизмы, которые с помощью данных элементов должны быть созданы и задействованы.

3.2 Экономико-правовые механизмы

К данной группе составляющих системы взаимодействия необходимо отнести следующие.

3.2.1 Грант.

В настоящее время в законодательстве Российской Федерации отсутствует юридически закрепленное, легальное определение понятия гранта, так же, как и не определены особенности договорных отношений, складывающихся в процессе его реализации.

Вместе с тем, значимость гранта, как экономико-правового механизма взаимодействия НКО и органов власти или органов местного самоуправления (ОМСУ), весьма высока. В целях проявления вновь возникающих социальных проблем и поиска решения уже существующих, но пока не признанных властными структурами приоритетными, эти органы вправе финансировать соответствующие инициативные разработки негосударственных некоммерческих организаций. Такое финансирование способствует постепенной и достаточно экономичной выработке оптимального, наиболее эффективного варианта решения возникающей или уже ставшей острой социальной проблемы.

Наряду с этим, признавая социальную значимость развития гражданской инициативы в целом, как способа формирования гражданами активной жизненной позиции, органы власти на конкурсной основе реализуют собственные программы поддержки социально значимых проектов и программ НКО.

Грант позволяет также постепенно формировать развитые, профессионально работающие НКО, способные эффективно и в соответствии с требованиями бюджетного, налогового и договорного права выполнять социальные проекты и программы — через механизм **социального заказа**.

3.2.2 Социальный заказ.

Социальным заказом в смысле настоящей Концепции следует называть форму реализации целевых социальных программ, направленных на решение приоритетных социально значимых про-

блем различных уровней (межгосударственного, федерального, регионального, местного), путем заключения контракта на оказание социальной услуги по итогам публичного конкурса.

Социальный заказ обеспечивает формирование конкурентной среды при оказании населению (определенным его целевым группам) социальных услуг. Конкуренция и *публичная конкурсная основа* позволяют сделать эти услуги более качественными за счет участия в таких конкурсах негосударственных структур. *Программно-целевой подход*, с помощью которого осуществляется механизм социального заказа, вместе с тем становится также индикативным инструментом, который на основе нормативно установленных показателей позволяет определить степень эффективности *социального инвестирования*. Необходимость привлечения участниками конкурсов дополнительных ресурсов (финансовых, интеллектуальных, материально-технических, трудовых и др.) делает данный механизм экономически более выгодным, нежели ныне используемые формы оказания социальных услуг.

Соответственно, те средства, которые будет направлять бизнес на реализацию социального заказа, должны приравниваться к средствам, направляемым на благотворительную деятельность, поскольку это, по сути, — прямое вложение ресурсов в бюджет.

Вместе с тем, деятельность НКО по выполнению социального заказа должна приравниваться к деятельности муниципальных учреждений, осуществляющих такого рода услуги. Данное требование вытекает из нормы части 2 статьи 34 Конституции Российской Федерации:

«Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию».

3.2.3 Сопутствующие (вспомогательные) экономико-правовые инструменты.

Применение двух вышеназванных экономико-правовых механизмов станет возможным при правовом оформлении и практическом внедрении следующих сопутствующих экономических инструментов.

- Налоговые механизмы побуждения социально ответственного бизнеса к занятию благотворительной деятель-

ностью, меценатством и к поддержке общественной инициативы.

Привлечение дополнительных ресурсов в социальную сферу возможно при условии поддержки бизнесом процессов реализации *социального заказа* и *грантовых программ*. *Публичность* и *прозрачность* процедур в указанных финансовых механизмах при интерактивном взаимодействии с негосударственными структурами в социальной сфере будет способствовать привлечению дополнительных *социально инвестиционных* ресурсов, поступающих от представителей социально ответственного бизнеса. В качестве налоговых инструментов побуждения бизнеса к социально значимой деятельности может быть названо адекватное снижение величины налогооблагаемой базы.

При использовании труда инвалидов размер отчислений при уплате налогов, исчисляемых налоговыми органами, должен учитывать количество работающих граждан, имеющих ту или иную группу инвалидности, и жестко соответствовать как показателю количества работающих в организации инвалидов, так и размера их заработной платы. Только тогда будет соблюдаться адресность указанного социального воздействия.

Названные налоговые инструменты привлечения бизнеса к содействию социально значимой деятельности должны быть исключительно функциональными, используемыми только при *социальном инвестировании* в реализацию *социального заказа* или *гранта*.

- Формирование адекватного правового и налогового режима для деятельности НКО.

В зависимости от форм деятельности НКО должны обладать дифференцированным режимом налогообложения.

Следует предусмотреть различные уровни налогообложения для следующих категорий негосударственных некоммерческих организаций:

- профессиональные союзы и ассоциации, созданные по признаку профессиональной деятельности;
- религиозные организации и объединения;

- политические партии;
- кредитные союзы, негосударственные пенсионные фонды;
- организации, созданные для обеспечения деятельности своих членов, кооперативы;
- некоммерческие фонды, фонды местного сообщества;
- общественные объединения.

Однако основная дифференциация системы налогообложения должна осуществляться на уровне и по результатам контроля за соответствием декларируемой деятельности ее реальному содержанию. Для упрощения системы государственного контроля над деятельностью НКО, а также для обеспечения принципов *прозрачности, открытости, интерактивности и социального развития*, на государственную поддержку деятельности рассчитывать вправе только те организации, которые осуществляют свою работу на основе *программно-целевого подхода*. Такой подход позволяет с определенной степенью достоверности судить о качестве и итогах работы той или иной НКО за определенный период времени.

Необходимо также создание и правовая регламентация системы государственного статистического учета деятельности некоммерческих организаций, их членов и участников их деятельности.

- Налоговые механизмы, стимулирующие размещение содержательных и позитивных публикаций социального характера в средствах массовой информации.

Формирование *позитивно насыщенной информационной политики* в значительной мере зависит от тех усилий, которые для этого предпринимает само государство и инструментов, которые оно для этого использует. Необходима деятельность государственных и муниципальных средств массовой коммуникации, направленная на распространение позитивных и конструктивно ориентирующих материалов. При этом не следует приукрашивать действительность. Необходимо просто стимулировать, прежде всего, — с помощью финансовых и налоговых рычагов, создание и публикацию содержательно, позитивно и конструктивно насыщенных сюжетов и программ на социальные темы.

В отношениях с негосударственными СМИ и средствами мас-

совой коммуникации воздействие государства в указанном направлении должно характеризоваться определенной системой льгот и дотаций тем изданиям, в которых доля социально ориентированной информации составляет объем, не меньший, чем это установлено законодательством. Здесь следует вести речь о необходимости внесения дополнений в законодательство, а также содействия реализации уже принятых нормативных правовых актов, в том числе статьи 18 ФЗ «О рекламе», посвящённой социальной рекламе. Удельный рост объема распространяемой социальной информации также может дополнительно стимулироваться.

Одновременно с этим средства массовой информации, допускающие в своей деятельности использование антисоциальной информации и аналогичной рекламы, должны подвергаться различным санкциям, прежде всего, финансовым и терять какие бы то ни было преимущества особого налогового режима.

- Создание нормативно-правовой и экономической основы для осуществления добровольческой деятельности.

Требуется сформировать и обеспечить деятельность систем статистического, налогового и трудового учета добровольческой деятельности.

Необходимо принятие комплекса нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие аспекты добровольческой деятельности, а также стимулирующих юридические лица (прежде всего, НКО) к использованию в своей работе такой деятельности.

3.3 Организационные формы

К любым решениям организационно-структурного характера следует подходить крайне осторожно, поскольку такое решение способно стать пустой, бессодержательной формой, лишь поглощающей выделяемые для решения выявленных проблем ресурсы. Поэтому предлагаемые ниже организационные формы должны носить исключительно функциональный характер и обязаны строиться на принципе гироскопа (волчка), для которого только содержательное движение (социальное инвестирование для социального развития) обеспечивает смысл его существования и деятельности. Это соображение и определило замыкающее положе-

ние предлагаемых организационных форм в системе инструментария настоящей Концепции. Бесмысленно предлагать какие бы то ни было **организационные формы** совместной работы без четко сформулированных работоспособных **экономико-правовых механизмов**, построенных на жестком соблюдении ясных по своей идеологической сути и методологическому содержанию, — детально регламентированных **процедурных элементов**.

3.3.1 Фонды местного сообщества.

Многолетний зарубежный опыт деятельности таких структур (около 90 лет) показывает, что объединение ресурсов всех секторов публичной активности (государства, бизнеса, НКО) способствует выстраиванию стратегии развития местных сообществ, создавая и укрепляя там одновременно прогрессивную социально-проектную культуру.

Активное участие бизнеса в развитии местного сообщества через данную организационную форму будет технологично содействовать и формированию его (бизнеса) социальной ответственности.

Если принять в качестве основных ресурсов: государства — административно-управленческий, бизнеса — финансовый, НКО — интеллектуальный и добровольческий, то сложение этих ресурсов в рамках такого финансового института, как фонды местного сообщества (при публичном характере деятельности и ее проектно-конкурсном прозрачном содержании), позитивно скажется на формировании не декларативных, а функционально-прикладных основ для укрепления гражданского мира и согласия в обществе во имя его социального развития. Применение данной формы (равно как и последующих) наглядно демонстрирует единство формы и содержания, за счёт использования конкретных механизмов (в данном случае, гранта), в основе которых лежат жесткие и прозрачные процедуры (конкурс, экспертиза и др.).

3.3.2 Ярмарки социальных проектов.

Существующие прецеденты проведения ярмарок социальных проектов продемонстрировали, прежде всего — власти, возможности и НКО, генерирующих огромное многообразие проектно оформленных позитивных и конструктивных социальных инициатив, и социально ответственного бизнеса, готового софинансиро-

вать в режиме грантов такие инициативные проекты. Данная социальная инновация, возникшая всего 6-7 лет назад, сегодня вышла на уровень федеральных округов. В настоящее время она реализуется в Приволжском федеральном округе, в котором, при непосредственной и активной поддержке Полномочного представителя Президента РФ по Приволжскому ФО, С.Кириенко, прошло уже три таких ярмарки, в Перми в ноябре 2000 года, в Саратове — в октябре 2001 года; и третья — в ноябре 2002 года в Тольятти, в октябре 2003 года планируется проведение четвертой, совмещённой со вторым Российским Форумом — в Нижнем Новгороде*. Сочетание многолетних российских ярмарочных традиций с современными, публично-конкурсными демократическими инструментами и социальными технологиями позволяет достичь высокого социального и социально-экономического эффекта.

3.3.3 Общественные (экспертные, консультационные) советы.

Общественные советы, являясь чрезвычайно значимой формой взаимодействия власти и общества, также способствуют формированию атмосферы взаимного доверия граждан и власти друг к другу. Такие советы, в зависимости от своего предназначения, могут выполнять разнообразные функции.

При отсутствии узкоспециальных задач, наиболее оптимальным следует признать выстраивание комплекса, предусматривающего следующие направления деятельности такого совета при органе (субъекте) власти и/или органе местного самоуправления (ОМСУ), — общественного, консультационного и т.п.:

А) Осуществление взаимосвязи и взаимодействия органа (субъекта) власти или МСУ с другими объединениями гражданского общества и гражданами;

Совет не должен становиться инструментом, ограничивающим возможности взаимодействия гражданских объединений и граждан с властью; наоборот, такой совет обязан быть формой

* С аналитическими материалами по подготовке к данному событию можно познакомиться: www.civilforum.ru, www.nan.ru.

дополнительной связи, информирования граждан и инструментом защиты и обеспечения их прав и законных интересов.

Б) Анализ действующего нормативно-правового поля, планирование и содействие выстраиванию социально ориентированной системы норм;

Деятельность любого органа (субъекта) власти и/или ОМСУ становится более эффективной в случае, если его нормативно-правовая активность опирается на системно организованную работу привлекаемых для этой цели профессионалов.

В) Организация и обеспечение образовательно-просветительской деятельности, осуществляемой тем или иным органом (субъектом) власти и/или ОМСУ, а также системы и процессов подготовки кадров;

Данное направление характеризуется нацеленностью деятельности совета на непрерывное повышение квалификации всех специалистов, как работающих в нем, так и взаимодействующих с ним по вопросам своей и его деятельности.

Г) Организация и обеспечение экспертно-аналитической деятельности;

Следует признать жизненно важным выстраивание партнерских отношений в сфере экспертизы.

Невозможна адекватная самооценка. Экспертиза позволяет выстроить систему подстраховочной проверки правильности разрабатываемых государственными структурами программ, прежде всего, в области социальной политики. Такая экспертная деятельность будет способствовать своевременному контролю за деятельностью органов и субъектов власти и ее коррекции в интересах общества.

Другой аспект экспертной деятельности ориентирован на экспертизу инициативных общественных разработок, которые могут быть встроены в систему государственных усилий в области социальной политики и должны быть адаптированы к требованиям государственных норм, стандартов и правил.

Возможно большее насыщение деятельности государственных структур в социальной сфере разнообразными формами общественного, в том числе экспертного, участия будет содейство-

вать одновременно двум очень важным финансовым механизмам, предлагаемым в настоящей концепции:

- экспертиза и коррекция государственных программ — необходима для последующей успешной их реализации через механизм **социального заказа**, становящегося по существу неотъемлемым элементом любой государственной и/или муниципальной целевой социальной программы.
- экспертиза инициативных разработок НКО — позволит довести их до нормативно требуемого проектного уровня — с целью возможной последующей реализации в **грантовом режиме** в порядке части 1 статьи 78 Бюджетного кодекса¹.

Таким образом, экспертная деятельность приобретает двухстороннюю направленность (от государства к гражданам и наоборот, от гражданских инициатив к реализации в рамках осуществления государственной социальной политики), характерную для принципа *интерактивности*.

Д) Формирование насыщенного, открытого, позитивно и конструктивно ориентированного информационного пространства между властью и обществом.

Выполняя задачу наиболее полного информирования всех заинтересованных субъектов, совет должен выполнять работу по сбору, обработке, систематизации, выдаче и распространению информации, относящейся к деятельности соответствующего органа (субъекта) власти и/или ОМСУ, к жизнедеятельности той территории, на которой он расположен, а также к работе самого совета и взаимодействующих с ним структур — в рамках своих полномочий.

Взаимное информирование должно в организационном плане сопровождаться действиями по подготовке и обеспечению проведения мероприятий, способствующих росту взаимного доверия (таких, например, как общественные слушания по разработкам и законопроектам органов власти и социально значимым инициативам НКО).

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, №32, ст.3339.*

Если представить себе наиболее разумный и эффективный вариант деятельности такой структурной формы взаимодействия, то им будет некая двухуровневая система. Первый уровень должен работать на стратегию взаимодействия, обеспечивая деятельность внетематических базисов (организационного, информационного, образовательно-методического, ресурсного) и действовать исключительно на общественных началах.

Второй уровень представляет собою множество экспертных групп, формирующихся по определенной процедуре усилиями первого уровня из профильных специалистов под каждую конкретную государственную целевую программу или инициативную разработку НКО (возможно, под группу разработок — при конкурсном режиме работы) — для их оценивания. Работа указанных экспертных групп оплачивается на контрактной основе и строится на системе разработанных и нормативно утвержденных процедур, критериев, стандартов и шкал оценки.

3.3.4 Научно-исследовательские центры («фабрики мысли», центры публичной политики).

Ныне существующие государственные научные и научно-исследовательские центры все чаще реализуют свою деятельность на основе государственных заказов на те или иные разработки. Это сегодня является государственным заказом. Однако такой заказ является, как правило, безальтернативным. Вместе с тем множество негосударственных структур, все чаще именуемых «фабриками мысли»¹ или центрами публичной политики², способны предложить значительное количество инициативных разработок, осуществление которых следует признать перспективным для оптимизации российской политики (в том числе — социальной политики). Внедрение механизмов конкурентности такого государственного заказа при использовании инструмен-

¹ "Фабрики мысли" и центры публичной политики: международный и первый российский опыт. Сб. статей/ Под ред. А.Ю.Сунгузова. - СПб.: Норма, 2002. - 176 с.

² Центры публичной политики - структуры, заметно более открытые, исходя уже из своего названия, более нацелены на формирование механизмов и технологий, способствующих повышению открытости общества. Более подробно о фабриках мысли и центрах публичной политики см.: Публичная политика в сфере мягкой безопасности: Балтийское измерение. Сб. статей/ под ред. А.Ю.Сунгузова, Л.Н.Проскуряковой, Д.О.Торхова. - СПб.: Норма, 2003. - 160 с.

тов экспертизы будет содействовать процессу широкого публичного обсуждения возможных альтернатив действия, определению и реализации наиболее эффективных стратегий и решений.

3.3.5 Другие общественные, государственно-общественные и общественно-государственные структуры.

Значительное количество общественных инициатив может реализовываться через формирование разнообразных общественно-профильных (такие, как попечительские советы в школах) или общественно-территориальных (территориальные органы самоуправления) образований и структур.

Процессы демократизации управления в системе образования могут строиться на активизации общественного участия в жизни школы со стороны граждан. Наши дети ходят в школу, и нам не должно быть безразличным, насколько комфортны (и организационно, и содержательно, и психологически) там условия для их обучения. Поэтому выработка механизмов демократического надзора за процессом обучения со стороны заинтересованных граждан, сопровождаемый одновременно оказанием посильного содействия оптимизации деятельности школы, позитивно скажется на качестве российского образования.

Если функциональная деятельность профильных НКО, как правило, является либо экстерриториальной, либо охватывающей достаточно большие территории городов, районов или иных мест проживания граждан, то **территориальные органы самоуправления (ТОСы)** строят свою работу в основном на содействии обеспечению всего спектра интересов граждан, проживающих на небольшой территории: квартала, микрорайона или населенного пункта.

Данная форма взаимодействия приобретает повышенную актуальность в больших городах, поскольку место проживания граждан и место возможного проведения досуга достаточно часто оказывается удаленным от места работы, и само понятие местного сообщества оказывается подчас плохо идентифицируемым, размытым.

В силу статьи 51 ФЗ «Об общественных объединениях»¹ может быть признано разумным и существование государственно-общественных и общественно-государственных структур — напри-

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, №21, ст.1930.*

мер, для выполнения функций заказчика тех или иных государственных программ и проектов. Иные формы их финансирования должны быть основаны на базовых принципах конкурентной конкурности и договорного партнерства, применяемых при реализации механизмов социального заказа.

Приведенный в настоящей концепции список организационных форм взаимодействия не является исчерпывающим.

Комплекс мер для успешной практической реализации данной Концепции изложен в виде технологии продвижения технологий в **Главе 16** настоящего учебника.

**ПРИМЕР ТЕХНОЛОГИИ ОЦЕНКИ
ПРОЗРАЧНОСТИ
(к Главе 5 «ПРОЗРАЧНЫЙ БЮДЖЕТ»)**

Прозрачность по разделу “Юридические аспекты прозрачности” эксперты оценили следующим образом. Законодательная закреплённость требований прозрачности к бюджетному процессу, включая открытость, гласность, доступность информации, ответственность участников, вовлечение общественности и др., оценивается экспертами ниже среднего уровня: по Санкт-Петербургу, Сахалинской и Псковской областям – 0,350, несколько выше по Самарской – 0,413 и Новосибирской – 0,425 областям. Практически большая часть экспертов, исключая Самарскую и Новосибирскую области, придерживается точки зрения, что эти требования не закреплены вообще или закреплены в недостаточном объеме; меньшая часть экспертов полагает, что они закреплены умеренно хорошо.

Реализация на практике требований к бюджетной отчетности и прозрачности также получила у экспертов невысокие оценки, близкие по субъектам Федерации (0,330 – 0,380). По этому вопросу большинство экспертов в регионах считают, что эти требования на практике реализуются в недостаточном объеме, меньшая часть полагает – они реализуются умеренно хорошо, и только один считает, что они реализуются очень хорошо (Сахалинская область).

Закон о бюджетном процессе субъекта РФ, формирующий нормы и правила составления бюджета с учетом муниципальной составляющей, большая часть экспертов в Новосибирской и Самарской областях оценила как не соответствующий требованиям прозрачности и противоречащий требованиям Бюджетного кодекса РФ. В Псковской области 62,5% экспертов считают, что такой Закон существует, формируя соответствующие нормы и правила адекватно ситуации. Такой же точки зрения придерживаются 20% экспертов в Сахалинской области (представители ад-

министрации), и в Санкт-Петербурге. В то же время половина экспертов в Санкт-Петербурге считают, что в настоящее время только идет работа над таким документом. По вопросу, насколько ясно определены в бюджетном процессе функции исполнительной и законодательной власти, эксперты в регионах дали высокую оценку в интервале от 0,725 (Сахалинская область) до 0,925 (Псковская область), только в Новосибирской области (0,550) оценка близка к умеренной (средней). Большая часть экспертов в регионах полагают, что функции определены ясно (при опросе в Псковской области такое суждение высказали почти 90% экспертов). Однако, эксперты, участвующие в опросе по Новосибирской области, в подавляющем большинстве (90%), считают, что такие функции определены, но только до некоторой степени.

В целом выше среднего уровня, исключая Новосибирскую область, оценили эксперты существующее правовое обеспечение в части определения прав и ответственности участников бюджетного процесса по всем его этапам (0,578 - Сахалинская область; 0,625 — Санкт-Петербург; 0,683 — Самарская область; 0,719 - Псковская область). В Новосибирской области эта оценка оказалась ниже среднего уровня (0,400). В Самарской области 66% экспертов считают, что такое обеспечение вполне достаточно. Таковую же точку зрения имеют 30% экспертов в Санкт-Петербурге и 50% в Псковской области и не имеет ни один эксперт в Новосибирской области. Полагают, что существующее правовое обеспечение ограничено определяет права и ответственность участников бюджетного процесса, 60% экспертов в Новосибирской области и Санкт-Петербурге, 37% в Псковской области, и не высказывают таких суждений эксперты Самарской области. В то же время 40% экспертов по Новосибирской области полагают, что большинство этапов бюджетного процесса содержит значительные пробелы (в Санкт-Петербурге и Псковской области доля таких экспертов составляет по 10%).

С позиций оценки юридических аспектов прозрачности бюджетного процесса большое значение имеет наличие перечня сфер деятельности, для развития которых администрация может ис-

пользовать бюджетные средства или бюджетные гарантии, и его законодательное закрепление. В регионах-участниках проекта по этому направлению, кроме Санкт-Петербурга, были близкие оценки, несколько выше средней в интервале 0,625 (Псковская область) и 0,688 (Новосибирская область). Большинство экспертов Самарской, Псковской, Сахалинской областей и Санкт-Петербурга считают, что такой перечень существует, но он не полон. А в Новосибирской области большинство экспертов отмечают наличие законодательно закреплённого, исчерпывающего перечня. Поскольку в Санкт-Петербурге 25% экспертов высказали мнение, что такого перечня не существует, общая оценка по Санкт-Петербургу оказалась на уровне средней (0,500). В то же время известно, что Администрация Санкт-Петербурга придает этому вопросу большое значение, и разработка законодательно закреплённого перечня является одной из задач реформы финансовой системы Санкт-Петербурга.

Ответы на следующую группу вопросов оценивают прозрачность бюджетного процесса с точки зрения действующей правовой базы и практики налогообложения. Во всех субъектах РФ, где проводился опрос, подавляющее большинство экспертов полагают, что в области налоговых полномочий и ответственности органов власти основные функции ясны, но требуют в отдельных случаях специального согласования (Новосибирская обл. - 90% экспертов, Сахалинская - 70%, Самарская - 67%, Псковская 63%, Санкт-Петербург - 60%).

Однако в Санкт-Петербурге 30% экспертов высказали мнение, что имеет место исчерпывающее распределение налоговых полномочий и ясный механизм их передачи. Ни один эксперт в Новосибирской области не присоединился к такому мнению, в Псковской области это сделали 25% экспертов, в Сахалинской – 20% и Самарской – 17%. Поэтому по данной составляющей оценка прозрачности оказалась близка к средней по Новосибирской, Псковской и Самарской областям, несколько выше по Сахалинской (0,570) и максимальная по Санкт-Петербургу (0,670).

По составляющей “законодательные основы регионального налогообложения (в рамках компетенции органов власти субъек-

та федерации)» экспертная оценка прозрачности существенно выше средней по Самарской области (0,750), Санкт-Петербургу (0,700) и Псковской области (0,633) и близка к средней в Новосибирской и Сахалинской областях. Так в Самарской области половина экспертов считает, что для большинства налогов и сборов существует четкий и ясный, нормативно закрепленный порядок принятия решений и несения ответственности, а другая половина считает, что такая ситуация характерна для всех налогов и сборов. В Санкт-Петербурге доля таких экспертов составила, соответственно, 0,4 и 0,6. В Самарской области и Санкт-Петербурге ни один эксперт не считает, что в области регионального налогообложения широко практикуются действия на самостоятельное усмотрение, а в Новосибирской области такой точки зрения придерживаются 30%, в Псковской – 12%, в Сахалинской – 10% экспертов.

В отношении стабильности положений и процедур налогообложения на территории субъекта федерации оценки прозрачности оказались ниже, чем по предыдущей составляющей, и расположились в интервале от 0,440 (Псковская область) до 0,575 (Санкт-Петербург). Подавляющее большинство экспертов в Самарской области (83%) и преимущественное большинство в Новосибирской и Сахалинской областях (60%), считают, что положения и процедуры налогообложения на территории их субъекта Федерации нестабильны для некоторых налогов. Но наибольший разброс мнений по этому вопросу имеет место у экспертов Санкт-Петербурга: 30% ответили, что положения и процедуры нестабильны в большинстве случаев; 40% - нестабильны для некоторых налогов; 30% - достаточно стабильны для всех налогов. Доля экспертов, выбравших последний вариант ответа, существенна только в Санкт-Петербурге.

Из составляющих, характеризующих юридические аспекты прозрачности, относительно высокую оценку прозрачности (выше 0,700) эксперты дали во всех субъектах Российской Федерации, участвующих в проекте оценивая, существует ли значительное расхождение между требованиями правовых актов и фактическим налогообложением на территории их субъекта федерации.

В Самарской области все эксперты, в Санкт-Петербурге, Са-

халинской и Псковской области большинство (от 66% до 88%) считают, что значительное расхождение существует только в ряде случаев. В то же время в Новосибирской области такое мнение высказали половина экспертов, а 37,5% полагают, что такой факт имеет место довольно часто.

Ясность для налогоплательщиков положений процедур налогообложения на территории субъекта федерации эксперты оценили на среднем уровне в Санкт-Петербурге, Новосибирской и Сахалинской областях и выше средней в Самарской (0,539) и Псковской областях (0,572). Наибольшая доля экспертов (50%) считают, что такие положения и процедуры неясны в большинстве случаев оказалась в Санкт-Петербурге и Сахалинской области (44%).

Централизация полномочий. По данной характеристике во всех субъектах федерации были получены низкие оценки прозрачности в интервале от 0,303 (Сахалинская область) до 0,475 (Санкт-Петербург). Здесь степень согласованности мнений экспертов была высокой: практически в каждом субъекте федерации подавляющее большинство экспертов (66% - 90%) отметили, что имеет место централизация данным субъектом РФ полномочий и ресурсов в рамках действующего законодательства.

Оценки прозрачности бюджетного процесса на основе количества подзаконных актов, регулирующих налогообложение, оказались существенно дифференцированы по субъектам федерации. Минимальная оценка прозрачности была получена по Самарской области (0,330), на среднем уровне оценили прозрачность данной составляющей эксперты Новосибирской области и Санкт-Петербурга и существенно выше средней – Сахалинская и Псковская области.

При этом в Санкт-Петербурге большинство экспертов (60%) считают, что налогообложение регулируется слишком большим количеством подзаконных актов, что затрудняет налогообложение, а 30% полагают, что число таких актов достаточно для правового регулирования налогообложения.

Что касается общих оценок, данных экспертами по разделу, и оценок, рассчитанных как среднее арифметическое ответов на вопросы данного раздела, то для Новосибирской и Самар-

ской областей и для Санкт-Петербурга (0, 550 и 0, 568) они практически совпадают, что позволяет сделать вывод о соответствии по первому разделу субъективного восприятия прозрачности у экспертов и аналитических расчетов характеристик прозрачности (средние арифметические).

Оценка прозрачности по разделу “Ответственность при расходовании средств на уровне субъекта Российской Федерации” проводилась по следующим составляющим.

При оценке механизма распределения прав и ответственности по расходным полномочиям между органами власти Российской Федерации и органами власти субъектов РФ мнение большинства экспертов, как и следовало ожидать, во всех субъектах федерации оказалось одинаковым: из экспертов-респондентов, ответивших на вопрос, считают, что распределение прав и полномочий недостаточно четкое и стабильное все эксперты Новосибирской и Сахалинской областей; 70% - по Санкт-Петербургу; 66% - по Самарской области и 57% - по Псковской. В то же время 30% экспертов по Санкт-Петербургу, 33% по Самарской области и 29% по Псковской полагают, что права и обязанности по расходным полномочиям нормативно закреплены в достаточной степени.

Спектр мнений оказался значительно шире, когда эксперты оценивали, насколько ясна практическая ответственность за расходование средств на уровне их субъекта федерации. Оценка прозрачности, исключая Санкт-Петербург (0,550), оказалась во всех регионах ниже среднего уровня (0,357 – 0,458). Большинство экспертов по Санкт-Петербургу, Новосибирской и Самарской областям (55% - 83%) высказали точку зрения, что основные сферы ясны, но в отдельных случаях требуют согласования. По Сахалинской области 60% экспертов считают, что практическая ответственность за расходование средств не ясна или не соответствует существующему порядку вещей; по Санкт-Петербургу и Новосибирской областям такое же мнение высказали 22% экспертов. Однако только в Санкт-Петербурге и Сахалинской области примерно 20% экспертов полагают, что имеет место исчерпывающее распределение ответственности и ясный механизм ее передачи.

Оценивая, насколько четко определены конкретные статьи и

виды расходов, осуществляемых исключительно из бюджета данного субъекта федерации, эксперты в Псковской, Самарской и Сахалинской областях высказали существенно различные мнения. Считают, что определен общий принцип отнесения расходов к ведению субъекта федерации 71% экспертов по Новосибирской области, 50% - по Сахалинской, 43% - по Псковской, 20% - по Самарской, но ни один эксперт по Санкт-Петербургу не высказал такого мнения.

В то же время в Санкт-Петербурге 55% экспертов по данному вопросу полагают, что определены виды и формы расходов без учета совместных расходов с другими уровнями бюджетной системы (Самарская область - 40%, Сахалинская — 20%, Новосибирская и Псковская области — 14%), а 44% считают, что виды и формы расходов определены достаточно, в том числе и по расходам совместного ведения. Оценки прозрачности по данной составляющей дифференцированы (ниже и выше среднего уровня), а максимальная — по Санкт-Петербургу (0,715).

Низкие оценки прозрачности по Санкт-Петербургу (0,358), Новосибирской (0,330) и Сахалинской области (0,275) были получены по составляющей “сокрытие бюджетной информации (о возможных дополнительных доходах и возможном снижении расходов)”.

Так 90% экспертов по Сахалинской области, 80% по Новосибирской и 55% по Санкт-Петербургу отмечают, что сокрытие бюджетной информации имеет место (один из экспертов по Санкт-Петербургу, обосновывая позицию, что это процесс постоянный, приводит в качестве примера факт, что согласительная комиссия по бюджету Санкт-Петербурга на 2001г. “нашла” 668 млн. рублей дополнительных расходов). Однако по Санкт-Петербургу 44% экспертов считают, что сокрытие существует, но не оказывает существенного влияния (в частности, один из экспертов по Санкт-Петербургу попытался количественно аргументировать свою точку зрения, отметив, что объем сокрытия не более 5%, а в среднем составляет 1%). Ни один эксперт по данным регионам не отметил, что сокрытие бюджетной информации не имеет места. По Псковской и Самарской областям у экспертов мнения разделились. Число сторонников точки зрения, что сокрытие

бюджетной информации имеет место/не имеет места по Псковской области оказалось равным (по 29%), в Самарской области составило, соответственно, 50% и 17%.

Сопоставление общих оценок по разделу и рассчитанных как средние арифметические по ответам на вопросы данного раздела показывает, что по Новосибирской области они практически совпадают (0,413 и 0,408), по Санкт-Петербургу (0,650 и 0,568) и по Сахалинской области (0,600 и 0,500) оценки на основе средних арифметических ниже.

Оценка прозрачности по разделу “Бюджетная информация и бюджетная документация” проводилась по нескольким составляющим. В начале данного раздела эксперту предлагалось оценить содержит ли информация о бюджете прогноз по сводным показателям бюджета и план-прогноз на следующие два года; имеется ли расшифровка показателей по отдельным организациям или целевым группам; наличие связей бюджета со среднесрочными прогнозами экономического развития на 3 – 5 лет, цели и приоритеты среднесрочного бюджетного плана (2 – 3 года), а также оценку годового дохода территории в соответствии с налоговой базой.

Кроме того, эксперт должен был оценить, какие среднесрочные ориентиры (пропорции) бюджетной политики содержит информация о бюджете: отношение текущих доходов (доходы бюджета за вычетом трансфертов из вышестоящих бюджетов и доходов от приватизации) к текущим расходам (текущий баланс); касовый поквартальный план исполнения бюджета; дефицит (профицит) бюджета к текущим доходам; долговые обязательства и задолженность к текущим доходам; расходы по обслуживанию долга к текущим доходам.

Наиболее высокая оценка прозрачности как следствие полноты бюджетной информации была получена по Санкт-Петербургу (0,600), минимальные по Псковской (0,333) и Самарской (0,373) областям.

Экспертам также предлагали оценить, какие из следующих параметров представлены в описании бюджетной политики данного субъекта федерации: общая характеристика приоритетов бюджетной политики, источников доходов, отдельно по видам до-

ходов, направлений использования средств; остатки и недофинансирование прошлого периода; кассовый план с поквартальной разбивкой; наличие и структура долговых обязательств; задолженность по оплате труда; взаимозачеты; динамика задолженностей в сравнении с прошлым отчетным периодом; стоимость имущества субъекта федерации; динамика финансовой помощи из вышестоящего бюджета. По числу параметров, наличие которых отметили эксперты, наиболее высокие оценки прозрачности имеют Новосибирская область (0,533) и Санкт-Петербург (0,510), а минимальные, как и в предыдущем случае — по Псковской (0,392) и Самарской (0,310) областям.

Эксперты достаточно высоко оценили полноту и доступность для депутатов информации по экономическим прогнозам, лежащим в основе бюджетной политики: максимальная оценка прозрачности — 0,875 (Новосибирская область). По Санкт-Петербургу мнения экспертов разделились поровну: 50% считают, что информация для депутатов представлена полностью, а 50% полагают, что информация для депутатов представлена частично (Псковская область — 57%, Самарская и Сахалинская — 40%, Новосибирская — 10%). В комментариях ряд экспертов по регионам указывает, что при полноте и доступности данной информации для депутатов часть из них проявляет к ней незначительный интерес.

Далее эксперты должны были указать формы представления информации по прогнозам, лежащим в основе бюджетной политики: бюджетное послание главы администрации, проект бюджета на финансовый год; закон о бюджете субъекта федерации на текущий год; план социально-экономического развития территории; специальные публикации; широкая публикация (СМИ, Интернет, библиотеки и т.п.).

По числу экспертов, отметивших указанные формы представления информации по прогнозам, оценки прозрачности по регионам имели большой разброс: максимальные, практически равные по Санкт-Петербургу и Новосибирской области (0,630) и минимальная по Псковской области (0,243).

Оценивая наличие независимых экспертных оценок бюджетной информации, все эксперты в субъектах федерации (Сахалин-

ская и Псковская области), либо подавляющее большинство (77% экспертов по Новосибирской области и Санкт-Петербургу) отметили, что бюджетная информация не имеет независимых экспертных оценок.

По Санкт-Петербургу 22% экспертов высказали мнение, что такие оценки имеют место. Однако из комментариев экспертов следует, что они относят к независимым экспертным оценкам заключение на бюджет, которое дает контрольно-счетная палата. Таким образом, по всем субъектам федерации по данной составляющей, оценки прозрачности существенно ниже среднего уровня.

По вопросу доступности информации о методической базе формирования проекта бюджета практически во всех субъектах Федерации мнения экспертов разделились, при этом велика доля экспертов, высказавших прямо противоположные суждения. Так в Санкт-Петербурге 30% экспертов считают, что такая информация недоступна, а 40% - что она доступна по всей бюджетной документации. В то же время часть экспертов присоединилась к мнению, что данная информация доступна только по распределению ресурсов между бюджетами (Санкт-Петербург – 20%) либо, что она доступна только по экономическим прогнозам (Санкт-Петербург – 10%). В комментариях по Санкт-Петербургу, в частности, отмечалось, что информация доступна не по всей бюджетной документации, а только по большинству ее позиций; что она имеется в комитете финансов; для депутатов доступность значительно выше, чем для общественности в силу недостатка знаний о технологии официального запроса (где? когда? что?) и общих экономических знаний по бюджетному процессу.

В отличие от предыдущего вопроса при оценке реалистичности среднесрочных экономических прогнозов согласованность мнений экспертов во всех субъектах федерации, исключая Псковскую область, была достаточно высокой и по всем субъектам федерации подавляющее большинство экспертов считает, что такие прогнозы умеренно реалистичны (Новосибирская область – 100%, Сахалинская – 80%, Санкт-Петербург – 77%, Самарская область – 60%).

В целом, максимальные оценки прозрачности по этой со-

ставляющей были получены по Новосибирской (0,700) и Самарской (0,720) областям.

В отношении того, как часто обновляются среднесрочные параметры социально-экономических прогнозов. В Новосибирской области большинство экспертов (77%) считают, что это происходит один раз в год. Такая же позиция у 55% экспертов в Санкт-Петербурге.

В то же время 44% экспертов по Санкт-Петербургу и 62% по Сахалинской области считают, что параметры обновляются чаще, чем один раз в год. Соответственно оценки прозрачности по данной составляющей в большинстве субъектов федерации существенно превысили средний уровень (0,704 – 0,888).

При оценке периодичности публикаций среднесрочных прогнозов эксперты также по-разному оценили ситуацию на своей территории. Так, например, подавляющее большинство экспертов Псковской области (87%) считает, что среднесрочные прогнозы не публикуются. Только в Санкт-Петербурге 50% экспертов отметили, что прогнозы публикуются по мере обновления (Самарская область – 20%, Сахалинская – 25%, Новосибирской – 11%) или эпизодически (20%). Поэтому максимальная оценка прозрачности по этой составляющей в Санкт-Петербурге (0,675).

Менее дифференцированной оказалась позиция экспертов, когда они оценивали, содержит ли проект бюджета их субъекта федерации информацию по финансовым рискам и экономической динамике РФ. Ни в одном субъекте федерации ни один эксперт не указал, что такая информация содержится в полной мере. В Новосибирской (80%) и Псковской (71%) областях большинство экспертов отметило, что проект бюджета вообще не содержит такой информации (Самарская область – 40%, Сахалинская – 33%, Санкт-Петербург – 22%), а в Санкт-Петербурге - 77% экспертов считают, что она содержится частично по отдельным показателям.

По этой составляющей оценки прозрачности оказались ниже среднего уровня по всем остальным субъектам федерации.

По данному разделу эксперт должен был отметить, на каких документах основывается составление проекта бюджета в данном субъекте федерации и какие классификации представлены в бю-

джетной документации. Практически никто из экспертов не указал на использование на практике классификаций, принятых в международной практике.

Далее эксперты оценивали прозрачность внебюджетной деятельности на территории субъекта федерации. Оценивая, насколько широко отражена внебюджетная деятельность исполнительного органа власти в бюджетной документации, в Новосибирской области 77% экспертов и в Санкт-Петербурге 55% указали, что она отражена ограничено. Только 22% экспертов по Санкт-Петербургу и 11% по Новосибирской области считают, что внебюджетная деятельность исполнительной власти полностью отражена в бюджетной документации.

Соответственно, оценки прозрачности по этой составляющей – на среднем уровне для Санкт-Петербурга и Новосибирской области (0,550 и 0,523) и существенно ниже для Самарской (0,350) и Псковской (0,292) областей.

Оценивая, насколько подконтрольны законодательной власти в данном субъекте федерации механизмы координации и управления бюджетной и внебюджетной деятельностью, эксперты в Санкт-Петербурге (62,5%) считают, что подконтрольность таких механизмов недостаточно определена законодательно (Новосибирская область – 30%, Псковская – 29%, Самарская – 20%). Большинство экспертов (60% по Новосибирской и Самарской областям) полагают, что полномочия законодательной власти определены и частично используются (Санкт-Петербург – 37,5%, Псковская область – 29%, Сахалинской область – 20%). Поэтому по данной составляющей минимальная оценка прозрачности в Санкт-Петербурге (0,344), максимальная в Самарской (0,550) и в Псковской (0,644) областях, а в Новосибирской и Сахалинской областях – оценки близки к среднему уровню.

Оценивая, насколько внебюджетные средства консолидированы в бюджете, 25% экспертов в Санкт-Петербурге считают, что внебюджетные средства Администрации (внебюджетные фонды и спецсчета) составляют более 5% от доходов бюджета; 37,5% экспертов в Санкт-Петербурге полагают, что в бюджете консолидированы все внебюджетные фонды, а еще 37,5% считают, что кон-

солидированы также и средства спецсчетов, и счетов “сумм по поручению” (максимальная оценка по Санкт-Петербургу – 0,625).

В ходе опроса большинство экспертов по Санкт-Петербургу (77%), Самарской (80%) и Сахалинской областях (70%) считают, что в их субъекте федерации отчетность об исполнении бюджета для законодательной власти достаточна, а 55% экспертов Новосибирской области (22% - Санкт-Петербург, 30% - Сахалинская область, 57% - Псковская) полагают, что отчетность недостаточна, и 22% - что такая отчетность отсутствует. Максимальные и близкие оценки прозрачности по этой составляющей были получены по Санкт-Петербургу, Самарской и Сахалинской области (0,850 – 0,880). Доступность для депутатов информации о составлении счетов (например, объем наличности или прирост задолженности) и их использовании по бюджету и счетам органа власти субъекта федерации эксперты оценили следующим образом. По Санкт-Петербургу: 55,5% – доступна, 44,5% – ограничено доступна. И нет экспертов, отметивших недоступность такой информации, хотя в комментариях и отмечалось, что предоставляется она, главным образом, по запросам депутатов. Здесь максимальные оценки прозрачности были получены по Санкт-Петербургу, Самарской и по Сахалинской областям (0,700 – 0,800).

Большинство экспертов Новосибирской области (62,5%) отметили, что в бюджетной документации не описаны ожидаемые результаты и механизмы контроля их достижения по программам и мероприятиям, финансируемым из бюджета (40% Санкт-Петербург). Считают, что ожидаемые результаты и механизмы контроля описаны в недостаточной степени, 80% экспертов по Самарской области, 60% экспертов по Санкт-Петербургу. В то же время следует отметить, что отрицательные оценки относятся скорее к механизмам контроля и ожидаемым результатам по мероприятиям, поскольку ожидаемые результаты по программам в определенной степени отражаются в самих целевых программах, которые могут утверждаться отдельным законом, что имеет место, например, в Санкт-Петербурге. Соответственно, оценки прозрачности по данной составляющей оказались близкими и ниже среднего уровня по Санкт-Петербургу (0,400).

Оценивая, определяются ли по конкурсу исполнители отдельных мероприятий и получатели средств по отдельным программам, большинство региональных экспертов высказали точку зрения, что исполнители определяются по конкурсу только по некоторым проектам (55,5% - Санкт-Петербург). Однако в Санкт-Петербурге 44,5% экспертов считают, что исполнители по конкурсу определяются по большинству проектов. При этом во всех регионах большинство экспертов в комментариях отметили, что конкурсы проводятся формально. Оценка прозрачности по данной составляющей максимальная по Санкт-Петербургу (0,715).

В заключение данного раздела эксперты должны были в табличной форме сообщить данные об исполнении бюджета для законодательных органов власти за предыдущий год и оценить достоверность бюджетных расходов и доходов по этапам бюджетного процесса (формирование, рассмотрение, утверждение, исполнение). Большая часть экспертов оценили достоверность расходов и доходов по этапам бюджетного процесса как “умеренную”. В процентном выражении, например, в Санкт-Петербурге расходование было оценено экспертами в интервале от 3% до 7% (один из экспертов оценил, что оно менее 50%).

Соотношение общих оценок прозрачности по разделу и общих как средних арифметических по ответам экспертов на вопросы данного раздела показало, что средняя арифметическая оценка по Санкт-Петербургу несколько ниже (0,675 и 0,627).

Оценка прозрачности по разделу “Анализ исполнения бюджета” дана по девяти составляющим.

Часть экспертов во всех субъектах федерации, исключая Псковскую область, отметили, что на момент опроса существовала модель перехода на казначейскую систему исполнения бюджета. Отметили, что часть бюджетополучателей финансируется через казначейство, 44% экспертов по Санкт-Петербургу, 43% - по Новосибирской области, 57% - по Псковской, 50% - по Самарской и 20% - по Сахалинской области. Только по Санкт-Петербургу значительное число экспертов (33%) считает, что все счета, выставляемые контрагентами бюджетополучателей, оплачиваются через казначейство. По данной составляющей оценки

прозрачности по всем субъектам федерации, за исключением Псковской области, оказались выше среднего уровня.

Подавляющее большинство экспертов (100% – Санкт-Петербург, 86% – Новосибирская область) считает, что в регионе существуют независимые организации, способные заниматься аудитом бюджета данного субъекта Федерации. Соответственно, максимальная оценка прозрачности по данной составляющей получена по Санкт-Петербургу и Новосибирской области (0,990; 0,925).

При этом, если независимые организации и существуют, они, по мнению 71% экспертов Санкт-Петербурга и 30% Новосибирской области, не привлекаются к аудиту бюджета субъекта федерации (в Сахалинской области такого мнения придерживаются 88%, в Псковской 100%, в Самарской 60% экспертов). 30% экспертов Новосибирской области полагают все же, что если независимые организации и привлекаются к аудиту, то это не дает никакого эффекта, и следование рекомендациям не имеет места, а 40% (Новосибирская и Самарская области) высказали мнение, что присутствует некоторый эффект и следование рекомендациям. Только по Санкт-Петербургу два эксперта считают, что при привлечении независимых организаций к аудиту бюджета имеет место последовательное исполнение рекомендаций и значительный эффект (один эксперт имел ввиду евробонды Санкт-Петербурга, котировки которых зависят от оценок рейтинговых агентств, а по мнению другого, значительный, но отрицательный эффект имел место при последовательном исполнении рекомендаций ЕБРР).

Разброс оценок по данному вопросу связан также с тем, что ряд экспертов относит к независимым организациям, как уже выше отмечалось, контрольно-счетную палату (КСП). Была, в частности, высказана точка зрения, что при высоком уровне аудита КСП использование независимых организаций нецелесообразно.

По данной составляющей оценки прозрачности по всем субъектам федерации оказались ниже среднего уровня.

Определяя, является ли служба статистики фактически независимой от исполнительной власти, эксперты, основывавшие свои суждения в основном на формальном признаке (служба статистики – федеральная структура), ответили, что она является не-

зависимой (Санкт-Петербург - 50%). Однако часть экспертов полагает, что хотя такая служба формально не подотчетна Администрации, при взаимодействии с ней она на практике теряет свою независимость, и, поэтому, ответили, что служба статистики ограничена в некоторых вопросах (Санкт-Петербург - 33%, Новосибирская область - 22%) и не является независимой от исполнительной власти субъекта федерации (Санкт-Петербург - 11%).

По этому направлению максимальная оценка прозрачности по Санкт-Петербургу, Новосибирской и Псковской областям (0,715 – 0,825).

Что касается вопроса о существовании системы заблаговременного предупреждения от перерасхода бюджетных средств (в целом, и по отдельным статьям), то 37,5% экспертов Санкт-Петербурга считают, что система существует, но она не эффективна. Полагают, что такая система не существует, большинство экспертов Самарской области (80%), а также 25% по Санкт-Петербургу. По-видимому, в последнем случае эксперты в большей степени имели в виду систему заблаговременного предупреждения как организационно самостоятельно оформленную, в то время как речь шла о функциональных обязанностях в действующей системе власти. Только по Санкт-Петербургу 37,5% экспертов высказали мнение, что существует эффективная система заблаговременного предупреждения от перерасхода бюджетных средств, включая распоряжение губернатора, запрещающее заключение договоров на сумму большую, чем бюджетные ассигнования; ограничение сумм по хозяйственным договорам; административные меры и т.д. Однако главным элементом такой системы является, по мнению экспертов, казначейство, не допускающее перерасхода. Поэтому максимальная оценка прозрачности по данной составляющей оказалась по Санкт-Петербургу (0,625), а по другим субъектам федерации в интервале – 0,415-0,500.

Оценивая существование процедур и правил, регулирующих расходование средств из резервного фонда и фонда чрезвычайных расходов, большинство экспертов (Санкт-Петербург – 57%) отметили, что существуют некоторые правила, не затрагивающие вопросы масштабов и характера расходования этих средств. На

тот факт, что существуют исчерпывающие правила, которые обеспечивают жесткий контроль над размерами и характером расходования средств из резервного фонда и фонда чрезвычайных расходов, не указал никто из экспертов по Санкт-Петербургу. В то же время в Санкт-Петербурге 43% экспертов считают, что указанные выше правила и процедуры не существуют.

Несколько экспертов отметили, что не существуют процедуры и правила, кроме тех, которые предусмотрены Бюджетным кодексом РФ. Наиболее жестко оценили данную ситуацию эксперты Санкт-Петербурга. Соответственно, по Санкт-Петербургу имела место минимальная оценка прозрачности по данной составляющей.

Часть экспертов по Санкт-Петербургу (25%) высказали точку зрения, что отсутствует отчетность по расходованию средств из резервного фонда и фонда чрезвычайных расходов. Большинство же экспертов (Санкт-Петербург – 75%) считает, что имеет место только отчет по окончании финансового года (Новосибирская область 50%, Псковская 43%). И только 40% экспертов Самарской области, 43% Псковской и 20% Новосибирской полагают, что существует своевременная отчетность до окончания финансового года. Наибольшая несогласованность мнений по данному вопросу имела место среди экспертов Псковской и Самарской областей. Оценки прозрачности по данной составляющей оказались по Санкт-Петербургу минимальными.

Следующая составляющая данного раздела касается механизма размещения регионального заказа и практики использования Положения о региональном заказе.

Большинство экспертов считают, что региональный заказ размещается, в основном, по открытому конкурсу (44% – Санкт-Петербург) или частично по открытому конкурсу (Санкт-Петербург – 55%).

На закрытый конкурс как механизм размещения регионального заказа не указал ни один эксперт из Санкт-Петербурга, Новосибирской и Самарской областей. Однако считают, что конкурс не проводится, примерно треть экспертов Новосибирской области, четверть Самарской и Псковской областей, и 10% Сахалинской.

Примерно каждый четвертый эксперт в Самарской и Сахалинской областях отметил, что Положения о региональном заказе в их области не существует. В Новосибирской области часть экспертов (43%) считают, что Положение о региональном заказе существует, но условия конкурса не выполняются, а 57% условия выполняются только частично (Сахалинская область, соответственно, 12,5% и 37,5% экспертов).

Единственным субъектом федерации, где подавляющее большинство (83%) имело одинаковую точку зрения (условия выполняются только частично) оказалась Псковская область. По всем остальным регионам согласованность мнений экспертов невысока. Разброс мнений экспертов связан, в частности, с их недостаточной информированностью в вопросах конкурсного размещения регионального заказа, что, в определенной степени, свидетельствует о закрытости принимаемых решений исполнительной власти по данному вопросу, в том числе и для общественности.

В сравнении с другими субъектами федерации лучше оценили ситуацию в этой области эксперты Санкт-Петербурга, где принят и исполняется “Закон о городском заказе Санкт-Петербурга”, осуществляется сводное планирование городского заказа. Однако и здесь число экспертов, отметивших, что условия конкурса выполняются только частично, оказалось в два раза больше тех, кто считает, что условия выполняются строго в соответствии с действующими нормативно-правовыми документами. Таким образом, хотя большинство экспертов признает, что размещение регионального заказа осуществляется, в основном или частично, по открытому конкурсу, они считают, что условия конкурса либо не выполняются, либо выполняются только частично. Данный факт, а также комментарии экспертов свидетельствуют, что они невысоко оценивают действующую практику конкурсного размещения регионального заказа.

Оценки прозрачности по размещению регионального заказа (открытый — закрытый конкурс) оказались несколько выше среднего уровня (0,572-0,725) и максимальными по Санкт-Петербургу (0,800). В отношении Положения о региональном заказе и условий выполнения конкурса максимальная оценка прозрачности также

имела место по Санкт-Петербургу (0,792), а в остальных субъектах федерации различия оценок несущественны (0,600-0,666).

По соотношению общих оценок прозрачности на основе субъективного восприятия прозрачности по разделу и общих как средних арифметических ответов на вопросы раздела по Санкт-Петербургу были получены следующие данные: 0,653 и 0,594.

«Участие общественности в бюджетном процессе» (следующий раздел) оценивалось по семи составляющим. Большинство экспертов во всех регионах считают, что требование доступности бюджетной информации для общественности (граждан, НКО, СМИ) в нормативно-правовых актах данного субъекта Федерации закреплены в недостаточном объеме (55% – Санкт-Петербург). Однако, если в Новосибирской и Самарской областях, соответственно, 30% и 37,5% считают, что такие требования закреплены в достаточной степени (Санкт-Петербург – 11%), то примерно треть экспертов в Санкт-Петербурге отметили, что требования вообще не закреплены. Соответственно, наиболее высокие оценки участия общественности в бюджетном процессе по данной составляющей были получены по Новосибирской (0,650) и Самарской (0,688) областям, а минимальная – по Санкт-Петербургу (0,468).

Доля экспертов, считающих, что требования по обеспечению условий для общественного участия в бюджетном процессе закреплены в нормативно-правовых актах субъекта федерации, оказалась относительно невелика (11% Санкт-Петербург). Большинство экспертов считают, что требования вообще не закреплены (Самарская область - 71%, Санкт-Петербург - 66%, Сахалинская область - 60%, Псковская – 40%). Поэтому оценки участия общественности в бюджетном процессе по данной составляющей, исключая Новосибирскую область (0,550), по всем субъектам федерации ниже среднего уровня и минимальная по Санкт-Петербургу (0,385).

Оценивая доступность и полноту бюджетной информации, большинство экспертов в трех субъектах федерации отметили, что она доступна в соответствии с нормативно-правовыми актами, но недостаточна для общественности (Санкт-Петербург – 75%).

По данной составляющей оценки прозрачности для общественного участия в большинстве субъектов федерации выше среднего уровня и максимальная по Санкт-Петербургу (0,775).

Потребность общественности и СМИ в информации о бюджете и бюджетном процессе можно рассматривать как один их индикаторов спроса на прикладной бюджетный анализ. Наличие потребности эксперты оценивали по тому, как часто запрашивается такая информация. В Санкт-Петербурге мнения разделились между двумя позициями (в Самарской области — поровну): “информация запрашивается регулярно”, при этом выделяются СМИ (Санкт-Петербург 37,5%) и “информация запрашивается нерегулярно” (Санкт-Петербург 50%).

И, наконец, потребности у общественности и СМИ в информации о бюджете и бюджетном процессе не существует (пока не развита, не сформировалась, информация запрашивается только в прагматических целях и т.д.), считают примерно 10% экспертов в Санкт-Петербурге. Соответственно по данной составляющей, исключая Новосибирскую и Самарскую области (0,780 и 0,750), оценки — выше среднего уровня, в интервале 0,625 — 0,656.

В отношении практики независимого анализа бюджета и бюджетного процесса оценка общественного участия оказалась максимальной по Санкт-Петербургу (0,608) и одинаковой, ниже среднего, — по Новосибирской и Сахалинской областям (0,450) и Псковской и Самарской областям (0,400). Так, только в Санкт-Петербурге значительное число экспертов (43%) отметили, что анализ (в качестве субъектов анализа выделены аналитические группы Санкт-Петербургского законодательного собрания, Центр “Стратегия”, рейтинговые агентства, Санкт-Петербургский Государственный Университет экономики и финансов и др.) ведется регулярно в достаточном объеме и на высоком уровне.

Однако такое же количество экспертов Санкт-Петербурга считают, что практика независимого анализа отсутствует (кроме Центра “Стратегия”).

Приложение 4

ПРОГРАММЫ ТРЕНИНГОВ
(к Главе 10 «ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ»)

Программа семинара первого уровня.
«Городской бюджет — что должна знать о нем
каждая уважающая себя НКО»

10.30-11.30	Знакомство. О бюджетной программе Санкт-Петербургского центра «Стратегия».
11.30-12.00	Бюджетный процесс: что это?
12.00-12.30	Перерыв.
12.30-13.00	Общественное участие в бюджетном процессе: как его реализовать?
13.00-14.30	Обед.
14.30-17.30	Деловая игра «Социальный заказ как одна из форм общественного участия в бюджетном процессе».
17.30-18.00	Подведение итогов семинара.

Программа семинара-тренинга второго уровня

	Первый день.
10.00-10.45	Открытие. Знакомство участников. Цели и задачи семинара.
10.45-11.30	Социальная технология «Прозрачный бюджет».
11.30-12.00	Перерыв.
12.00-13.00	Прозрачность бюджетного процесса и общественное участие в регионах, в том числе в Самарской области: опыт оценки.
13.00-14.00	Круглый стол «Проблемы и перспективы повышения прозрачности бюджетного

	процесса в Самарской области».
14.00-15.00	Обед.
15.00-17.00	«Если бы губернатором области был я...» (Как повысить прозрачность бюджетного процесса?). Работа в малых группах.
17.00-17.30	Перерыв.
17.30-18.30	Презентации и обсуждение результатов работы в группах.
18.30-19.00	Подведение итогов дня.
19.00-20.00	Ужин.

Второй день.

9.00-10.00	Завтрак.
10.00-10.45	Понятие лоббирования. Методы и тактики лоббирования представительной власти.
10.45-11.30	Тренинг «Стратегия лоббирования общественных интересов в бюджетном процессе».
11.30-12.00	Перерыв.
12.00-14.00	Тренинг «Стратегия лоббирования общественных интересов в бюджетном процессе» (продолжение).
14.00-15.00	Обед.
15.00-16.00	Дискуссия «Опыт и проблемы общественного участия и лоббирования общественных интересов в бюджетном процессе Самарской области».
16.00-16.30	«Технологии общественного участия». Работа в группах.
16.30-17.00	Перерыв.
17.00-19.00	Продолжение работы в группах, презентации наработок. Подведение итогов семинара.

Программа семинара-тренинга региональных экспертных команд (третий уровень)

Первый день

10.00-10.30	Знакомство участников.
10.30-11.30	О бюджетной программе СПб центра «Стратегия». Цели и задачи семинара-тренинга.
11.30-12.00	Перерыв.
12.00-12.30	Лекция «НКО, МСУ и бюджетный процесс».
12.30-13.00	Тестирование участников.
13.00-13.30	Лекция «Бюджетный аналитик — это кто? Цели и функции».
13.30-15.00	Обед.
15.00-15.15	Лекция (продолжение).
15.15-16.30	Деловая игра «Бюджетный процесс».
16.30-17.00	Перерыв.
17.00-18.30	Деловая игра (продолжение).
19.00-20.00	Ужин.
20.00-22.00	Тренинг «Ведение переговоров».

Второй день

9.00-10.00	Завтрак.
10.00-10.30	Лекция «Теория общественного участия».
10.30-11.30	Тренинг «Организация общественных слушаний».
11.30-12.00	Перерыв.
12.00-13.00	Тренинг «Организация общественных слушаний» (продолжение).
13.00-13.30	Лекция «Технология проведения общественных слушаний»
13.30-15.00	Обед.
15.00-16.30	Тренинг «Компромисс — основа принятия решений».
16.30-17.00	Перерыв.

- 17.00-18.30 Разработка «Методических рекомендаций по организации общественных слушаний». Работа в малых группах.
- 19.00-20.00 Ужин.
- 20.00-22.00 Круглый стол «Социальный заказ как форма социального партнерства».

Третий день.

- 9.00-10.00 Завтрак.
- 10.00-10.30 Лекция «Прикладной бюджетный анализ».
- 10.30-11.30 Тренинг «Прикладной бюджетный анализ».
- 11.30-12.00 Перерыв.
- 12.00-13.15 Тренинг «Прикладной бюджетный анализ» (продолжение).
- 13.30-15.00 Обед.
- 15.00-16.30 Дискуссия «Потребность в бюджетном анализе — что есть, как должно быть, как организовать».
- 16.30-17.00 Перерыв.
- 17.00-18.30 «Обоснование подходов по выявлению потребностей в бюджетном анализе».
- Работа в малых группах.
- 19.00-20.00 Ужин, культурная программа.

Четвертый день.

- 9.00-10.00 Завтрак.
- 10.00-11.30 Деловая игра «Общественные слушания».
- 11.30-12.00 Перерыв.
- 12.00-13.30 Деловая игра (продолжение).
- 13.30-15.00 Обед.
- 15.00-16.00 «Разработка методических положений по секторному анализу». Работа в малых группах.
- 16.00-16.30 Лекция «Командный стиль работы».
- 16.30-17.00 Перерыв.
- 17.00-18.30 Тренинг «Формирование команд».

18.30-19.00	Подведение итогов дня.
19.00-20.00	Ужин.
20.00-22.00	«Разработка методических положений по секторному анализу». Работа в малых группах (продолжение).

Пятый день.

9.00-10.00	Завтрак.
10.00-10.30	Лекция «Прозрачность как условие общественного участия».
10.30-11.30	Деловая игра «Социальный заказ как инструмент социального партнерства и прозрачности».
11.30-12.00	Перерыв.
12.00-13.30	Деловая игра (продолжение).
13.30-15.00	Обед.
15.00-16.30	Круглый стол «Прозрачность и общественное участие: перспективы и условия развития».
16.30-17.00	Перерыв.
17.00-17.30	Тестирование участников.
17.30-18.30	Подведение итогов семинара-тренинга.
19.00-20.00	Заключительный ужин.

Краткая библиография

1. Абросимова Е.А., Автономов А.С., Пермяков Ю.И. Проект Федерального закона “О добровольческой (волонтерской) деятельности”.// Добровольчество в России и в мире в контексте социального партнерства. М., 2001. – с. 38-43;
2. Автономов А.С. Правовая онтология политики. К построению системы категорий. М.: Инфограф, 1999. – 384 с.
3. Автономов А.С., Захаров А.А., Дебарделобен Дж. и др. Основы местного самоуправления. Учебное пособие. – М.: РИЦ «Муниципальная власть», 2000. – 143 с.
4. Автономов А.С. К вопросу о правовом регулировании добровольческой деятельности// Добровольчество в России и в мире в контексте социального партнерства. М., 2001. – с. 29-37.
5. Анисимов О.С. Основы методологического мышления. М.: ВМЦ, 1989.
6. Анисимов О.С. Введение в политологию (критериальное обеспечение построения демократического общества). М.: НИЦентр Росагропромнпт, 1990.
7. Беляева Н.Ю. Гражданская экспертиза как форма гражданского участия. М.: Издательство «Фрегатъ» ООО «Эл.Си.Ай.Си.», 2001. – 256 с.
8. Блауберг И.В., Юдин Э.Г. Становление и сущность системного подхода. М., 1973, 27-32.
9. Блусь П.И., Бушуева В.М., Вьюжанин В.Н., Катаева В.И. Как выполнить социальный заказ? Методические рекомендации. Пермь: Агентство «Стиль», 2000.
10. Богданов А.А. Тектология. Всеобщая организационная наука. Т. 1. М., 1989, с. 117.
11. Брудный В.И., Каминник И.С., Крупник А.С. Социальный заказ в Украине: обоснование и внедрение. – Одесса. Ассоциация

поддержки гражданских инициатив «Ковчег», 2001. — 114 с.

12. Гаврилова И.Н. Проблемы добровольчества в контексте социального партнерства//Добровольчество в России и мире в контексте социального партнерства. М.: Институт сравнительной политологии РАН, 2001. - с. 5-28.

13. Газарян. А, Кершите Ю. Рекомендации по разработке и проведению тренинга для развития потенциала самоуправления. Муниципальная служба №2(2), 1998.

14. Гайденок П.П. Категория времени в буржуазной европейской философии истории XX века//Философские проблемы исторической науки. М., 1969.

15. Гребенник К.В., Киричук Н.А. Ярмарки некоммерческих организаций. Межрегиональный общественный фонд “Сибирский Центр Поддержки Общественной Инициативы (СЦПОИ). — Новосибирск, 1998.

16. Гросс В. Инструмент самооценки НКО. Руководство к повышению эффективности организации. — Краснодар. ЮРРЦ, 2000. — 72 с.

17. Дружинин Ю.В., Зимина Е.В. Инвестиционные процессы в сфере образования // Экономика образования, 2000, №4. — с.48.

18. Замятина М.Ф., Бескровная В.А., Виноградова Т.И., Торхов Д.О. Оценка прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе Аналитический доклад СПб Центр «Стратегия» 2001.

19. 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 г. СПб.

20. Замятина М.Ф., Разумовская О.Н. Бюджет и общественность. Создание механизма участия НКО в формировании экологических расходов бюджета Санкт-Петербурга. — СПб.: Центр «Стратегия», 2001. — 60 с.

21. Каминарская Н. Городской благотворительный фонд. М., 2000.
22. Клисторин В.И. Методические рекомендации по общему анализу бюджетного процесса и бюджета муниципального образования//Прикладной бюджетный анализ: методика и подходы. Под редакцией В.А. Бескровной – СПб, Норма, 2002.
23. Кокарев И.Е. Соседские сообщества: путь к будущему России. – М.: Прометей, 2001. – 248 с.
24. Кульянов С.М., Харыбина Т.В. Детский приют, как центр медико-социальной помощи детям, попавшим в кризисную ситуацию. – М.: Фонд НАН, Изд. серия «Работа с детьми группы риска»/Под общей редакцией О.В.Зыкова, Н.Л.Хананашвили. Выпуск №8, 2001. – 96 с.
25. Либоракина М.И., Флямер М.Г., Якимец В.Н. Социальное партнерство, Школа культурной политики, М.,1996, 115 стр.
26. Макаренко О., Рудник Б., Шишкин С., Якобсон Л. Государство и негосударственные некоммерческие организации: формы поддержки и сотрудничества. Анализ практики и рекомендации. М.: «Сигналь», 1997. – 176 с.
27. Маркс К. и Энгельс Ф. Соч. Т. 3, с. 3.
28. Паркинсон С.Н. Законы Паркинсона: Сборник/Пер с англ. – Мн.: ООО «Попурри»,1997. – 528 с.
29. Ривал Б. Основные положения американской системы муниципальных финансов. NDI. Гарвардский Университет, 1994.
30. Риэрдон Б.Э. Толерантность – дорога к миру. – М.: Изд-во «Бонфи», 2001. – 304 с.
31. Скрыбина Н.И., Бескровная В.А., Виноградова Т.И. и др. Обучение действием. Методическое пособие. СПб.: «Норма», 2002. – 144 с.
32. Смит П., Берри К., Пулфорд А. Коммуникации стратегического маркетинга. М. ЮНИТИ, 2001. – с. 36.
33. Толмасова А.К. Социальный заказ в регионах России: пробле-

мы и перспективы. Charities Aid Foundation (CAF) Российское представительство, Москва, 1998г., 150 стр.

34. Хананашвили Н.Л., Зыков О.В., Абросимова Е. А. и др. Государственный социальный заказ М.: РБФ НАН, 1995. – 32 с.

35. Хананашвили Н.Л., Зыков О.В., Якимец В.Н., Доненко И.Е. Социальная реформа: путь к гражданскому обществу. М.: РБФ «НАН», 1997 – 90 с.

36. Хананашвили Н.Л., Якимец В.Н. Смутные времена социальной политики в России. М.: Фонд НАН, 1999. – с.с. 104-155.

37. Хананашвили Н.Л., Баушева И.Л., Зыков О.В. Лечение вместо наказания. План практических мероприятий для реализации территориальной модели./ В Альманахе «Вопросы ювенальной юстиции». – М.: РБФ НАН, 2001. – с.с.46-52.

38. Хананашвили Н.Л., Якимец В.Н. Межсекторные взаимодействия в России. Настольная Книга – 1999. М.: РБФ НАН, 2000. – с.с.165-170.

39. Хантингтон С.П. Столкновение цивилизаций./ Пер. с англ. Т.Велимеева, Ю.Новикова. – М.: ООО «Издательство АСТ», 2003. – 603 с.

40. Харней Д.Ф. Контракты на предоставление услуг. (Реф.) Вашингтон. 1992.

41. Шкатула В.И. Настольная книга менеджера по кадрам М. НОРМА – ИНФРА. М 1998.

42. Эбнер К.В., Дюкарев Р., Фокс К.А., Холмз О. Социальный маркетинг для некоммерческих организаций. Практическое пособие. – М.: Центр развития образования, 2000. – 196 с.

43. 100 уроков общественной кампании за справедливое налогообложение НКО. Практическое руководство активиста. Под ред. А.Р.Севортьян, Г.Д.Джибладзе. – М., 2001. – 128 с.

44. Горизонталы Третьего сектора. Сб. статей. Составители: Ковалевская Е.В., Шведов Г.С. – М.: Институт «Открытое общество»

- во» (Фонд Сороса) Россия, 2002. – 80 с.
45. Гражданские инициативы и будущее России. Сб.ст. М.: Изд-во «Школа культурной политики», 1997.
46. Гражданский Форум. Год спустя. Сб. статей. – М.: САФ, 2003. – 84 с.
47. Гражданское общество в поисках пути. /Под ред. А.Ю.Сунгурова. Приложение к журналу «Северная Пальмира». – СПб., 1997. – 204 с.45.
48. Гражданское общество: первые шаги. /Под ред. А.Ю.Сунгурова. Сб. статей. – СПб.: Норма, 1999. – 272 с.
49. Дебаты. Учебно-методический комплект. – М.: Изд-во «Бонфи», 2001. – 296 с.
50. Коррупция и борьба с ней: роль гражданского общества. Сб. статей/Под ред. М.Б.Горного. – СПб.: Норма, 2000 – 272 с.
51. Межсекторные взаимодействия. Настольная Книга – 2000. Под ред. Хананашвили Н.Л. М.: РБФ НАН, 2001.
52. Межсекторные взаимодействия. Настольная книга 2001. – М.: РБФ НАН, 2001.
53. Межсекторные взаимодействия. Настольная книга 2002. – М.: РБФ НАН, 2002.
54. Местное самоуправление в контексте социального партнерства. Сб. статей./ Отв. редактор И.Н. Гаврилова. – М.: Институт сравнительной политологии РАН, 2003.
55. Модель оценки обучающих программ, Практическое пособие ИНТЕРТРЕНИНГ, INTRAC. М. 2002.
56. Налогообложение некоммерческих организаций. Сборник материалов. – К.: МП «Леся», 2001.
57. НКО и СМИ. Мостик через пропасть. Практическое пособие для некоммерческих организаций. – М., 2002.
58. Общественное участие в бюджетном процессе. Сб. статей. –

Ярославль: «Нюанс», 2002. — 140 с.

59. Общественное участие в бюджетном процессе: опыт и технологии/ Под ред. Т.И.Виноградовой - СПб Центр «Стратегия» — СПб.: Норма, 2002. — 220 с.

60. О взаимодействии организаций Третьего сектора (НКО) с государственными органами в сфере социальной политики. Международный опыт. Сб. статей/Под ред. Г.Лапиной, И.Леоновой. — М.: Благотворительный гуманитарный фонд им. П.А.Флоренского, 1999. — 116 с.

61. «О взаимодействии органов власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями»./ Под ред. Д.А.Лебедева и А.С.Автономова. — М.: Центр «Социальное партнерство», 2001.

62. Общественные объединения и органы власти: правовая основа и опыт взаимодействия. / Под ред. Беляевой Н.Ю. М., 1997. — с. 115.

63. Основы управления проектами. Под ред. Р.Ф.Дурицыной. Благовещенск: ПКИ "Зея", 2000.

64. Публичная политика в сфере мягкой безопасности: Балтийское измерение. Сб. статей/ под ред. А.Ю.Сунгурова, Л.Н.Проскуряковой, Д.О.Торхова. — СПб.: Норма, 2003. — 160 с.

65. Разработка учебных программ для местных самоуправлений в Европейских странах. Найроби. 1994. — с.23.

66. Регулирование правового статуса некоммерческих организаций в гражданских кодексах государств мира. Сб. материалов. Отв. редактор и составитель — К.Ньюман. К.: СП «Интертехно-друк», 1999. — 160 с.

67. Современное общество и проблемы детства: возможности третьего сектора. Сб. статей. Отв. ред. д.и.н. И.Н.Гаврилова. М.: Институт сравнительной политологии РАН, 2003. — 136 с.

68. Социальное проектирование — ресурс взаимодействия общественности и власти. Сб. материалов и рекомендаций. М. Центр Леонгард, 1999. — 148 с.

69. Сравнительные исследования и законы по вопросам социального партнерства. Сб. материалов. Отв. редактор и составитель — К.Ньюман. К.: Институт гражданского общества, 2000. — 148 с.
70. Тренинги Народного Фонда. Расширенный каталог. / Сост. Карасев Ф.Г., Карасева О.А. — М.: Прометей, 2001. — 128 с.
71. Управление проектами в условиях кризиса. Под ред. Р.Ф.Дурицыной. Благовещенск: ПКИ "Зея", 2000.
72. Учитель и ученик: возможность диалога и понимания. Том 1-2. /Под общ. редакцией Л.И.Семиной. — М.: Изд-во «Бонфи», 2002.
73. «Фабрики мысли» и центра публичной политики: международный и первый российский опыт. Сб. статей/ Под ред. А.Ю.Сунгурова. — СПб.: Норма, 2002. — 176 с.
74. Центр Организации Объединенных наций по населенным пунктам (Хабитат). Руководство по оценке результатов обучения в населенном пункте. М.: МОНФ, 2001. — с.с. 39-40.
75. Юридические механизмы государственного финансирования некоммерческих организаций. Сб. материалов. Отв. редактор и составитель — К.Ньюман. К.: МП «Леся», 2001. — 282 с.
76. Ярмарка социальных проектов и услуг некоммерческих организаций Калуги и Калужской области. Под ред. Вайнера В. и Матросова В. Калуга, 1998.
77. Arnstein S.R. A Ladder of Citizen Participation // Journal of the American Institute of Planners, vol. 35, №4, 1969, July.
78. Bentley A.F. The Process of Government. Cambridge. 1967 (originally published in 1908)
79. Berry Jeffrey M. Lobbying for the People. Princeton: Princeton Univ. Press. 1977. P.7
80. Braithwaite J. Crime, Shame and Reintegration. Cambridge University Press, 1989. (Русский перевод: Дж.Брейтуэйт. Преступление, стыд и воссоединение. — М.: МОО Центр «Судебно-правовая реформа», 2002.)

81. Hall D.R. Cooperative Lobbying - the Power of Pressure. Tucson. 1969. P. XI.
82. Latham E. The Group Basis of Politics: Notes for a Theory. // «American Political Science Review» Vol. 46. 1952. P.390.
83. Marcuse H. One-dimensional Man. Boston, 1964.
84. Peirce D., Grabosky P.N., Gurr T.R. “London: The Politics of Crime and Conflict, 1800 to the 1970s’, in J.R.Gurr, P.N.Grabosky, R.C.Hula. The Politics of Crime and Conflict, Beverly Hills: Sage, 1977.
85. Putnam R. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton (N.J.): Princeton University Press, 1993. (Русский перевод: Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. М.: Ad Marginem, 1996.)
86. Salamon L. America’s Nonprofit Sector: A Primer, 1992.
87. Applied Budget Work. Ed. by I. Shapiro, Center on Budget and Policy Priorities – Wash., 2002.
88. Communication from Commission. Making a European Area of Lifelong Learning a Reality. Commission of the European Communities. Brussels, 21.11.2001.
89. Community Foundation. Документы для работы в России. Книги 1-3. «Общественный фонд Тольятти». Тольятти. – 2000-2001.
90. Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations/ Edited by L.Irish, K.Simon, ICNL, 1997. – 121p.

Справочная литература

1. Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1997.
2. Большой англо-русский словарь. М., 1979.
3. Малая Советская Энциклопедия. М., 1936-1941.
4. Webster’s New World Dictionary. N. Y., 1986.

Нормативные источники

1. Конституция Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 1993.
2. Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, №34, ст.3540.
3. Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, №21, ст.1930.
4. Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, №27, ст.2503.
5. Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, №28, ст.2669.
6. Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, №33, ст.3340.
7. Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, №35, ст.3506.
8. Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, №52, с.5110.
9. Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, №5, ст.ст. 410, 411.
10. Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, №35, с.4137.
11. Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, №10, ст.1173.
12. Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, №10, ст.1231.
13. Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, №15, ст.1756.
14. Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, №41, ст.4705.
15. Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, №3, ст. 345.
16. Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, №31, ст.3813.
17. Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, №19, ст.2302.

18. Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, №32, ст.3339.
19. Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, №37, ст.3712.
20. Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, №33 (ч.1), ст. 3413.

Интернет-источники по межсекторным взаимодействиям

1. <http://asi.ru>
2. <http://nan.ru>
3. <http://osi.ru>
4. <http://civilforum.ru>
5. <http://strateg.spb.su>
6. <http://democracy.ru>
7. <http://legislature.ru>
8. <http://demokratia.ru>
9. <http://hse.ru>
10. <http://cafrussia.ru>
11. <http://cip.nsk.su>

Интернет-источники по отдельным аспектам технологий межсекторного взаимодействия

12. По оценочной деятельности: <http://ipen21.org/>, www.odn.ru, www.intertraining.org, www.ndc.org.ru, www.ipen.ngo.org.ru,
13. www.evaluatorsInstitute.com, www.eval.org – США,
14. <http://www.lshtm.ac.uk/php/phpteach.htm#ShortCourses> – Великобритания,

15. <http://www.mosaic-net-intl.ca> – Канада,
16. <http://www.sfe.asso.fr> – Франция,
17. <http://wbln0018.worldbank.org/oed/oedevent.nsf/internetevents/F413548458146D3F85256A69006BEE78?open-document> – Мировой Банк).
18. По общественным договорам (compacts):
<http://pravo.org.ru/direct/iv/ak.htm>
19. По коммуникационным технологиям (Виртуальный ресурсный центр): <http://www.trainet.org>.
20. По технологии «райдер»:
http://www.oskemen.kz/uk3_2_1a.htm#2
21. По образовательным технологиям:
<http://dvgu.ru/vido/unesko/utopia.html>
22. По «Меморандуму непрерывного образования»:
www.eaea.org.

Российский благотворительный фонд
«Нет алкоголизму и наркомании» (Фонд НАН)

117449, Москва, ул.Шверника дом 10-А.
Тел. (095) 126-3475; факс (095) 126-1064;
E-mail: nan@nan.ru;
<http://www.nan.ru>

Данная книга издана при финансовой поддержке
ФОНДА ФОРДА

Дизайн Алпатов А. В., верстка Кулявцев Д. С.
Подписано в печать 09.09.2003 г.
Формат 60x86 1/16 Бумага офсетная
Печать офсетная Печ. л 52
Тираж 1500 экз. Заказ № 16

Отпечатано в типографии ООО Фирма«П-Центр»
129515, г. Москва, ул. Академика Королева, 13