

Российский благотворительный фонд
"Нет алкоголизму и наркомании"
Фонд "НАН"



МЕЖСЕКТОРНЫЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

**методология,
технологии,
правовые нормы,
механизмы,
примеры**

НАСТОЛЬНАЯ КНИГА - 2002

Российский благотворительный фонд
«Нет алкоголизму и наркомании» (НАН)



МЕЖСЕКТОРНЫЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

**методология,
технологии,
правовые нормы,
механизмы,
примеры**

НАСТОЛЬНАЯ КНИГА - 2002

Составитель: Н. Л. Хананашвили

Москва - 2002

Альманах. Межсекторные взаимодействия (методология, технологии, правовые нормы, механизмы, примеры). Настольная Книга - 2002. Под редакцией Н.Л.Хананашвили. М.: Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН), 2002. – 368с.

ISBN 5-88516-041-4

© Российский благотворительный фонд
«Нет алкоголизму и наркомании» (НАН), 2002.

СОДЕРЖАНИЕ

От составителя	4
<i>Н.Л.Хананашвили. Москва.</i> Концепция системы взаимодействия органов власти Российской Федерации с негосударственными некоммерческими организациями	6
<i>Т.Я.Бачинская. Москва.</i> Предложения по государственной политике в области социально ответственного бизнеса	45
Раздел 1. Теория и исследование	
<i>А.Н.Тимофеев. Прага, Чехия.</i> Обзор общественных инициатив в российских регионах Прозрачность местных бюджетов и участие граждан в бюджетном процессе	54
<i>А.С.Автономов. Москва.</i> Конституционные основы взаимодействия общества и государства	68
<i>Н.Л.Хананашвили. Москва.</i> О «чистоте рядов» в борьбе за социальный заказ	98
<i>Р.Р.Максудов, М.Г.Флямер. Москва.</i> Восстановительное правосудие, ресоциализация и городская политика	124
Раздел 2. Опыт и прецеденты	
<i>Н.Л.Хананашвили. Москва.</i> Саратов-2001. Впечатления «полупостороннего»	140
<i>А.Ю.Сунгуров. Санкт-Петербург.</i> Гражданский форум в Москве. Заметки участника	148
<i>В.И.Редюхин. Москва.</i> Время — собирать. Аналитический взгляд на Гражданский Форум	164
<i>Н.Л.Хананашвили. Москва.</i> Жизнь после Форума	175
<i>Н.А.Гольдфарб, Тольятти.</i> Главные положительные и отрицательные стороны Гражданского Форума (обобщенные выводы)	192
<i>Г.А.Овчинников. Красноярск.</i> Гражданский Форум. Поиск путей социального партнерства власти и общественных объединений	196
Раздел 3. Анализ и критика	
<i>Н.Л.Хананашвили. Москва.</i> Жизнь после Форума-2	201
<i>В.И.Редюхин. Москва.</i> Итоги обработки анкеты к семинару по оценке результатов реализации проектов	220
<i>В.И.Редюхин. Москва.</i> Экспертиза и оценка: анализ опыта, проблемы, перспективы	228
<i>Н.Л.Хананашвили. Москва.</i> Анализ модельного закона субъекта Российской Федерации «О формах поддержки некоммерческих организаций»	235
<i>Приложение</i>	
<i>Б.Л. Рудник, С.В. Шишкин, Л.И. Якобсон. Москва.</i> Модельный закон субъекта Российской Федерации «О формах поддержки некоммерческих организаций»	266
Раздел 4. Методы и технологии	
<i>Н.Л.Хананашвили. Москва.</i> Гражданский Форум. Пирамида или гироскоп?	288
<i>А.С. Карпов. Санкт-Петербург.</i> Методика «переговорных площадок» НКО-власть	307
Раздел 5. Из-за рубежа	
<i>И.С.Каминник, Одесса, Украина.</i> Технологии Третьего сектора	312
Раздел 6. Законы и нормы	
Инструкция по подготовке и проведению конкурсов социальных программ, проектов и исполнителей социального заказа (город Одесса, Украина)	334
Глоссарий	359
Перечень рекомендуемой литературы	363

ОТ СОСТАВИТЕЛЯ

Уважаемый читатель!

В отличие от обыкновения в этот раз мне кажется важным сказать несколько слов именно о содержании нового выпуска Альманаха. Во-первых, потому что в нынешнем году вы будете иметь возможность познакомиться сразу с двумя выпусками за 2002 год (мы обнаружили, что объем материалов растёт настолько быстро, что в один ежегодник уместить их все не удастся никак). А во-вторых, поскольку есть необходимость проанализировать прошедший Гражданский Форум.

Данный выпуск Альманаха осуществлен лишь в незначительном временном отдалении от Гражданского Форума, состоявшегося 21-22 ноября 2001 года. Видимо, в связи с этим многие статьи посвящены именно этому событию. Я не счел себя вправе его обойти. Более того, может быть, это покажется странным, но материалы, затрагивающие те или иные «форумные» темы, отнесены к различным разделам Альманаха. Это – не искусственное разделение: дело в том, что некоторые статьи касаются свежих впечатлений от Форума и помещены в Раздел 2 – Опыт и прецеденты (куда как яркий прецедент!); другие – содержат более детальную аналитику последствий данного события и находятся в Разделе 3 (Анализ и критика); третьи же – следует, с некоторой долей условности, отнести к вопросам конструирования предстоящего события, и, вследствие этого, они публикуются в Разделе 4 (Методы и технологии).

Более того, в самом начале Альманаха помещена Концепция системы взаимодействия органов власти с негосударственными некоммерческими организациями. Это – тоже один из «продуктов» Форума. Доклад по этой Концепции был сделан ее автором в формате «национальной дискуссии» по социальной политике и лишь впоследствии оформлен текстуально. И, хотя Концепция эта является результатом персонального творчества, она стоит впереди основной части Альманаха, поскольку имеет отношение ко всей теме межсекторного взаимодействия (и, я надеюсь, бу-

дет иметь определенное значение для развития этого взаимодействия).

Достаточно интересным представляется комплекс методических разработок по конкурсам из Украины. Коллеги из Одессы, как всегда, не дают забывать о себе. Спасибо им душевное.

Впрочем, пользуясь литературными методами милого моему сердцу Милорада Павича, могу сказать, что желающие вправе читать данный выпуск Альманаха в удобном для себя порядке и режиме, в том числе – в Интернете www.nap.ru и по мере течения собственного времени.

Обзорный материал, подготовленный по заказу Фонда Форда независимым исследователем А.Н.Тимофеевым, помещен не в Разделе «Из-за рубежа», а в Разделе 1 («Теория и исследования»), поскольку статья посвящена именно российской практике участия граждан и их объединений в бюджетном процессе.

Итак, знакомьтесь.

С уважением,

26.06.2002г.

Хананашвили Нодар.

КОНЦЕПЦИЯ СИСТЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С НЕГОСУДАРСТВЕННЫМИ НЕКОММЕРЧЕСКИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Н.Л.Хананашвили
Фонд «НАН», Москва

Основной целью создания системы взаимодействия органов власти Российской Федерации с негосударственными некоммерческими организациями является, прежде всего, повышение эффективности действующей социальной политики. Для оказания воздействия на систему необходимо понять, каким образом построена нынешняя социальная политика, осуществляемая государственными структурами в Российской Федерации. Таким образом, формирование системы взаимодействия государственных структур с негосударственными некоммерческими организациями и представляет собой комплекс требуемых изменений (реформ).

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.

І. 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 программ в социальной сфере периода президентства Б.Ельцина, позволяет сделать вывод о том, что социальная политика в то вре-

мя также обладала (и до настоящего времени, к сожалению, обладает) следующими свойствами (^{1, 2}).

1.1 Реактивность

Подавляющее большинство усилий органов власти в социальной сфере осуществлялось вдогонку происходящим событиям. Разработанные и реализовывавшиеся программы имели целый ряд системных дефектов. В результате эффект от их осуществления был либо минимальным, либо, скорее отрицательным, 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 ориентированной социальной политики, достаточно гибкой к 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 принципу «от достигнутого». Отсутствие перспективного мышления в социальной политике неизбежно приводит к накоплению и преумножению социальных проблем.

1.2 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 за-

¹ Н.Хананашвили, О.Зыков, В.Якимец, И.Доненко. *Социальная реформа: путь к гражданскому обществу*. М.: Фонд НАН, 1997, стр. 5-14.

² Н.Хананашвили, В.Якимец. *Смутные времена социальной политики в России*. М.: Фонд НАН, 1999, стр. 104-155.

дачи, влияя на следствия проблем, по сути бессмысленны. Нельзя лечить болезнь, борясь с симптомами, так же, как нельзя выиграть бой с тенью.

1.3 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 напряжения в обществе. Репрессии не могут привести к социальному миру.

Можно привести несколько примеров практического сочетания реактивного, паллиативного и репрессивного подходов 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. Однако, 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 интер-

натов 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 государства, 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»³ – по существу в продолжение некогда Президентской программы «Дети России»⁴. 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 (/3, стр. 7343-7345/).

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 настаивают 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 деятель-

³ *Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, №37, ст.3712.*

⁴ *Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, №41, ст.4705.*

ности судебных и правоохранительных органов настоящий наркоторговец все равно уйдет от ответственности, а наказаны будут подростки-наркоманы, 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 формирование 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. И это реальность сегодняшнего дня.

Эффективная социальная политика невозможна при нынешних:

А) жесткой внутриведомственной ориентации 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.

Социальная политика, проводившаяся в годы советской власти, ориентировалась на сметную predeterminedность «от достигнутого». Такая парадигма, по сути почти без изменения сохранившаяся до сих пор, не позволяет ни полноценно проанализировать совершенные действия (в силу репрессивного стандарта мышления, в пределах 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.

Б) ориентированности на манипулятивность действий в отношении целевых групп при решении социальных проблем. Патерналистско-иждивенческий подход не нацелен на взаимодействие 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) неразвитости и асоциальности ныне существующей информационной среды. Сохраняющийся **вакуум социально ориентированной информации** мгновенно заполняется либо асоциальным, либо антисоциальным содержанием: передачи типа «За стеклом», «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», по-

священная 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 отказываются желаемым разместить социальную рекламу, ссылаясь на коммерческую тайну и завершенность установленной законом квоты.

Г) государственной монополии 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.

Д) закрыто избирательном протекционизме 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 церкви) привели к многочисленным финансовым нарушениям уголовного характера. Закрытый 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) невнимании к собственным гражданам, как к огромному ресурсу, в целом, и к добровольчеству как форме гражданской ак-

тивности, 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 изменить что-либо в этой сфере может строиться только на предложении концептуально 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 subsidiarity 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 звучит 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»⁵.

Признавая принцип субсидиарности базовым для формирования эффективной социальной политики, следует сказать, что такая политика должна основываться на следующих принципах.

2.1 Профилактика

Грамотная профилактическая деятельность позволяет сэкономить значительно большие средства, которые сегодня тратятся на преодоление устойчивых негативных 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 имеющихся 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.

⁵ *Quadragesimo Anno. Actae Apostolicae Sedis. XXIII, 1931. – p.203.*

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 социального 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*, ставит на повестку дня вопрос

об инициировании и развитии механизмов самоорганизации, самообеспечения граждан — для их последующей самореализации, и содействию 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, немунципальных) некоммерческих организаций, как общества 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*.

2.4 Условия реализации принципов системы взаимодействия

На основе трех указанных базовых принципов (которые также могут быть названы идеологическими векторами), для создания системы взаимодействия власти и негосударственных некоммерческих организаций (НКО) необходимо также установить следующие условия, при которых эти принципы могут быть успешно реализованы.

2.4.1 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.

2.4.2 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, реализации решений и оценки эффективности и последствий осуществляемых и реализованных действий.

2.4.3 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. Речь не об информационном манипулировании с привлечением «общественного мнения». 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 поощряемых государством стандартов информационной политики. Социально ориентированная позитивно-конструктивная информационная политика СМИ должна быть обеспечена наиболее высоким уровнем государственного поощрения и льготного налогообложения.

2.4.4 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 случае 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.

2.4.5 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 появляться.

– 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.

Б) Наличие функциональной основы для взаимодействия.

Функциональной основой системы взаимодействия являются соответствующие инструментальные группы:

– **процедурные элементы**;

– **экономико-правовые механизмы**;

– **организационные формы**.

В) Взаимная подконтрольность и подотчетность.

Названные качества партнерства обеспечиваются его договорной формой, составляющей социально-технологическую основу реализации гражданской инициативы, как наиболее продуктивного способа решения проблем граждан.

На основании изложенного попробуем сформулировать базовую группу управленческих инструментов, составляющих систему взаимодействия органов власти и НКО.

III. ГРУППЫ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТОВ СИСТЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И НКО

Предварительно назвав группы инструментальных составля-

ющих 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 (или планово-проектного) к программно-целевому методу и его реализации создается возможность принципиально и в полном объеме изменить в положительную сторону качество российской социальной политики. Именно здесь программно-целевой подход к решению задач социальной сферы будет востребованным и насущным. Реализация принципа *интерактивности* в социальной политике возможна только при утверждении и заметном расширении сферы применения программно-целевого подхода. Такой, 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, легче регулируемым и, 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 уп-

равления, поскольку позволит решение социальных проблем из плоскости организационных решений и создания новых 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 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 принципа настоящей Концепции конкурсность способна заметно повысить прозрачность социальной политики и сделать ее интерактивной и, следовательно, более предсказуемой и эффективной.

3.1.3 Экспертизы (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 субординации 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 оце-

ночной деятельности»⁶) не обеспечивает правового регулирования оценочной деятельности в области оценки проектов и программ, 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. Речь идет о создании в России **экспертного поля** для эффективной социальной политики.

3.1.4 Неналоговые побудительные механизмы для бизнеса и НКО.

Поскольку органы власти и органы местного самоуправления (далее - ОМСУ) должны быть реально заинтересованы в активности всех структур общества при решении его проблем, вопросы финансового (налогового) побуждения бизнеса к благотворительной деятельности, 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 (договоры о партнерстве).

Признавая высокую значимость осуществления процесса непрерывного взаимодействия органов власти с НКО, следует обеспечить систему постоянно действующих переговорных пло-

⁶ *Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, №31, ст.3813.*

щадок. 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 по реализации согласованных и спланированных действий по совместному решению профильных социальных проблем.

Одной из форм документарно фиксирующих итоги 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.

3.1.6 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 и прозрачности, 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 процедурные элементы системы взаимодействия, необходимо определить экономико-правовые 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 государственной власти или местного самоуправления (ОМСУ), весьма высока. В целях проявления вновь возникающих социальных проблем и поиска решения уже существующих, но пока не признанных ОМСУ приоритетными, эти органы вправе финансировать соответствующие инициативные разработки негосударственных некоммерческих организаций. Такое финансирование способствует постепенной выработке оптимального и 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.

3.2.2 Социальный заказ.

Социальным заказом в смысле настоящей Концепции следует называть форму реализации целевых социальных программ, направленных на решение приоритетных социально значимых проблем 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 и 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 приравняться 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 экономические 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 деятельностью, 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 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:

- 1) профессиональные союзы и ассоциации, созданные по признаку профессиональной деятельности;
- 2) религиозные организации и объединения;
- 3) политические партии;
- 4) кредитные союзы, негосударственные пенсионные фонды;
- 5) организации, созданные для обеспечения деятельности своих членов, кооперативы;
- 6) общественные объединения;
- 7) некоммерческие фонды, фонды местного сообщества.

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 со-**

держательных 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 массовой 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». 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 положение предлагаемых организационных форм в системе инструментария настоящей Концепции. Бессмысленно 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 **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 проект-

но-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. Использование данной формы (равно как и последующих) наглядно демонстрирует единство формы, использующей конкретные механизмы (грант), 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 финансировать в режиме грантов такие инициативные проекты. Данная социальная инновация, возникшая всего 5-6 лет назад, сегодня вышла на уровень федеральных округов (в настоящее время – Приволжского, в котором прошло уже две таких ярмарки, в Перми в ноябре 2000 года и в Саратове – в октябре 2001 года; запланирована и третья - в ноябре 2002 года в Тольятти). 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.:

- 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 дополнительной связи, информирования граждан и инструментом защиты и обеспечения их прав и законных интересов.

- 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.

- 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.

- 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 экс-

пертизу 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 содействовать 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 кодекса⁷.

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*.

- 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.

⁷ *Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, №32, ст.3339.*

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).

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 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.

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 способно предложить значительное количество инициативных разработок, осуществление которых можно признать перспективным для оптимизации российской политики (в том числе – социальной политики). Внедрение механизмов конкурсности такого государственного заказа при использовании инструментов экспертизы будет содействовать определению и реализации наиболее эффективных 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, значит, 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»⁸ может быть признано разумным и существование государственно-общественных и общественно-государственных структур — например, для выполнения функций заказчика тех или иных государственных программ и проектов. Иные формы их финансирования должны быть основаны на базовых принципах конкурентной

⁸ *Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, №21, ст.1930.*

конкурсности и договорного партнерства, применяемых при реализации механизмов социального заказа.

Приведенный в настоящей концепции список организационных форм взаимодействия не является исчерпывающим.

IV. СИСТЕМА МЕР, НЕОБХОДИМЫХ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ НАСТОЯЩЕЙ КОНЦЕПЦИИ

Концепция системы взаимодействия органов власти и НКО, изложенная выше, представляет собою теоретико-практическую разработку, базирующуюся как на анализе российского и зарубежного опыта, так и на собственном опыте ее автора и опыте организации, в которой он работает на протяжении более 10 лет (Фонд «НАН»).

Внедрение Концепции невозможно в качестве одномоментного события, реализованного путем принятия какого-либо нормативно-правового акта. Это – сложный и системный многопараметровый процесс.

Внедрение любой инновации должно содержать определенный набор действий, которые можно назвать **технологией продвижения технологии (инновации)**.

В качестве элементов данной технологии следует назвать следующие.

4.1 Создание прецедентов, реализация пилотных проектов, разработка действующих моделей инновационных социальных технологий

Перечисленные принципы и элементы концепции позволяют в равной степени именовать ее концепцией системы взаимодействия органов власти и НКО, равно как и *концепцией социального инвестирования, и концепцией политики социального развития.*

Собственно говоря, социальное инвестирование, как желательная форма реализации социальной политики, требует при ее осуществлении использование программно-целевого подхода. Такой инновационный подход, являясь комплексным и предусматривая конкурсную конкурентность и независимую оценку, должен внедряться путем осуществления пилотных, экспериментальных проектов на относительно небольших площадках, — с обязатель-

ным последующим анализом результатов данных экспериментов.

Некоторые примеры такого рода экспериментов уже существуют. Ярмарки социальных проектов Приволжского федерального округа, проведенные в Перми (2000 год) и Саратове (2001 год), наглядно продемонстрировали перспективность данного направления совместных усилий через:

- выработку и использование нового инструментария для привлечения финансов негосударственной сферы при решении социальных проблем;
- 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;
- предъявление прецедента интегративной социальной политики.

Помимо названных положительных свойств, проведение пилотных процедур и мероприятий позволяет на небольшой экспериментальной площадке, при невысоком уровне требуемых ресурсов, проверить качество и эффект той или иной инновации и сформировать на основе приобретенного опыта скорректированную модель решения конкретной социальной проблемы. Такая модель может лечь в основу соответствующей новой социальной технологии.

4.2 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 пилотного проекта, необходимо обобщить приобретенный опыт, методичес-

ки его описать и сформировать систему подготовки специалистов и 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 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 этой системы.

4.3 Разработка требуемых нормативно-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 правового формулирования необходимых юридических норм.

Нормативно-правовой аспект внедрения социальной технологии обязателен, однако было бы неправильным сказать, что с него должно начинаться осуществление внедрения инновации (технологии). Правовой акт может быть также и результатом усилий, продемонстрировавших ее жизнеспособность и позитивную социальную значимость.

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 си-

стема 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 внедрения технологии*.

В области практически требуемых юридических норм *системы взаимодействия* следует предусмотреть разработку следующих 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 «Об основах налогообложения некоммерческой деятельности»;

– Федеральный закон «Об основах лоббистской деятельности»;

– дополнение в действующий Федеральный закон «Об оценочной деятельности». Необходимо внести дополнительный раздел, регламентирующий деятельность по качественной оценке проектов и программ, а также по мониторингу и оценке процесса и этапов реализации программ и проектов, оценке их итогов и эффективности и постпрограммной (постпроектной) оценке.

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 конкурентности, открытости и прозрачности, а также обязательности независимой экспертной оценки. Следовательно, такую регламентацию должна содержать система норм, реализуемых на межгосударственном 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.

4.4 Создание 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 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 инновации. 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-кампании 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 инновацию из предмета, понимаемого и принимаемого в узких научных и заинтересованных кругах, в сферу знаний, воспринимаемых многими. С другой стороны, необходимо и

– формирование информационного пространства.

Насыщение пространства, посвященного данной проблематике, является обязательным условием для успеха всей *технологии продвижения технологии*. Непрерывный и регулярный обмен информацией между специалистами, обсуждение темы в обществе, внимание к ней, создание соответствующей информационно насыщенной среды неизбежно содействуют этому.

4.5 Ресурсное обеспечение внедрения, продвижения и развития инновации

Продвигая ту или иную инновацию, 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. Соответствующие организационные формы, процедурные элементы и финансовые механизмы были изложены выше в тексте настоящей Концепции.

4.6 Мониторинг и оценка ситуации

В перечне нормативных актов 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 данной социальной инновации (создание системы взаимодействия органов власти и НКО) требует и проведение непрерывного мониторинга

процесса и периодической оценки состояния этого взаимодействия. Такие оценочные усилия осуществляются сегодня, конечно же, но – хаотически и несогласованно различными и весьма многочисленными исследователями III сектора и социального партнерства (межсекторного взаимодействия).

Придание системности усилиям по мониторингу процессов развития взаимодействия и оценки его этапов позволит осуществлять указанные действия более осмысленно, интерактивно и, значит, более эффективно.

4.7 Встраивание деятельностных элементов Концепции в существующую систему

Перечисленные выше деятельностные элементы системы взаимодействия (методология, кадровое, информационное, правовое, организационное, процедурное, финансовое обеспечение), естественно, уже существуют и применяются в некоей общепризнанной нормоприменительной практике. Было бы непростительно поверхностным решение 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 технологии*) должно обязательно проходить этап пилотной низкозатратной 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 строгие, как менее строгий 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 воз-

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.

4.8 Научно-исследовательская работа по развитию системы взаимодействия

Созданная и внедренная система взаимодействия не должна становиться неизменяемой 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. Поскольку одним из базовых принципов настоящей концепции признан принцип *социального развития*, то и усилия, направленные на развитие создаваемой системы взаимодействия, должны осуществляться постоянно и непрерывно.

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 во-

площения, следует признать **время**, которое неизбежно требуется для изменений в ментальности граждан и российского общества в целом. Это и есть лимитирующая весь процесс стадия, поскольку такие изменения – самые медленные.

Однако изменения эти будут еще более медленными без реализации настоящей Концепции. И тогда перспективы возрождения и процветания России будут основаны не на **модели опережающего развития**, а на пассивных факторах:

- **поверхностной эксплуатации природных ресурсов России**
- и
- **долготерпении российского народа.**

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНО ОТВЕТСТВЕННОГО БИЗНЕСА

Т.Я.Бачинская

Клуб корпоративных филантропов, Москва

1. Условия, при которых происходит становление корпоративной филантропии в России

В России, в отличие от крупных западных стран, традиции вовлеченности бизнеса в развитие общества долгое время были утрачены. Однако на протяжении последних десяти лет в стране сформировался круг коммерческих организаций, которые активно занимаются благотворительной деятельностью, спонсорством и меценатством. Этот круг коммерческих структур можно определить как социально ответственный бизнес. Условия, в которых развивается этот бизнес далеки от благоприятных. Это относится как к правовой среде, так и к неэкономическим механизмам стимулирования благотворительной деятельности.

Бесспорно, благотворительность как явление духовное, как движение души, не нуждается ни в какой законодательной или иной поддержке. Даже после 1917-го года, несмотря на тотальную экспансию государства во всех областях, а порой и на прямой запрет, люди находили в себе силы и возможности помогать тем, кому трудно. Государство поощряло «организованную» благотворительность: шефство предприятий и организаций над детскими домами, больницами, школами; тимуровское движение, субботники, студенческие отряды и другие виды безвозмездной помощи. И сегодня, несмотря на неблагоприятные для развития благотворительности условия бизнес продолжает поддерживать социальные программы, зачастую превышая квоту, освобождающую от налогообложения части прибыли, направляемой на благотворительные цели. С 2002 года и этой небольшой квоты коммерческие структуры будут лишены.

Не создавая никаких правовых условий для развития благо-

творительности компаний, государство не использует и неэкономические механизмы стимулирования благотворительности. Коммерческие структуры не чувствуют, что правительство заинтересовано в их социальной активности. Нечастые и не всегда удачные попытки, провести конкурс или наградить кого-либо из благотворителей, не отличаются высоким профессионализмом организации и не достигают нужного эффекта. Полностью отсутствует национальная программа развития социальной ответственности бизнеса.

Все это происходит на фоне негативного отношения общества к бизнесу в целом, незнания им реального вклада коммерческих структур в социальную сферу. Это недостаточное доверие со стороны общественности к социальной вовлеченности предпринимательских структур происходит вследствие слабого информационного освещения ее средствами массовой информации, активной «пропаганды» негативных фактов в этой сфере. Все это снижает возможность налаживания социального партнерства, увеличивает социальную напряженность и антагонизм между разными слоями населения, и, в конечном счете, затрудняет построение гражданского общества в нашей стране.

В этих условиях особое значение приобретают факторы, связанные с развитием инфраструктуры благотворительности, обеспечивающей целесообразность благотворительной деятельности, связанную как с достижением маркетинговых целей, так и с «общественной отдачей».

Одна из причин негативного отношения к бизнесу со стороны общественности — недостаточно целенаправленное участие бизнеса в решении социальных проблем и слабое освещение такого участия в СМИ. Сами же коммерческие структуры, будучи подчас не в состоянии аргументированно выстроить собственную социальную политику, не спешат по ряду причин предавать огласке свою благотворительную деятельность.

В России отсутствует аудитория потребителей информации о социально ответственном бизнесе потому, что нет философии, идеологии, программы, масштаба, которые возводили бы благотворительность в ранг социально значимого и социо-культурного

явления. Структура подачи материала в СМИ свидетельствует более чем что-либо другое, что благотворительность воспринимается как явление частное и малозначительное.

Несмотря на существующее положение, в современных российских условиях развитие корпоративной филантропии представляется наиболее актуальным по нескольким причинам.

Во-первых, это связано с тем, что государство, призванное нести основной груз расходов по содержанию социальной сферы науки, культуры, искусства, образования, здравоохранения и др. не в состоянии справиться с возложенной на него задачей и нуждается в частных и корпоративных пожертвованиях на эти направления.

Во-вторых, бизнес-стратегия, направленная на развитие благотворительности и спонсорства довольно нова для широкого круга представителей нашего бизнеса, и, поскольку даже в иностранных компаниях этим занимаются российские специалисты, также не имеющие достаточного опыта и знаний по ведению такой работы, то развитие подобного направления в нынешних условиях представляется чрезвычайно важным.

В-третьих, учитывая то, что напряженность в российском обществе сохраняется, и в нем продолжают господствовать прежние негативные стереотипы отношения к бизнесменам, на- сущно необходимым представляется изменение подобного отношения. Необходимы признание и поддержка социально-ответственного бизнеса, как со стороны государства, так и со стороны общественности.

В-четвертых, нужно продолжать работу по созданию оптимальных правовых и неэкономических механизмов стимулирования социальной активности бизнеса. Только привлечение ответственности, законодательной и исполнительной власти к пониманию важности перемен в этой сфере поможет создать благоприятную среду для развития социальной ответственности.

В-пятых, для создания соответствующей репутации социально ответственному бизнесу необходимо содействие СМИ, чью роль невозможно переоценить. Только объективное освещение накопленного в этой сфере опыта и продвижение идеи социаль-

ного партнерства и социальной ответственности бизнеса поможет развитию гражданских инициатив в стране и повысит репутацию филантропов, существенно ускорит решение наиболее злободневных социально-экономических и духовных проблем общества и тем самым повысит престиж России в мировом сообществе.

Более объективная осведомленность россиян об этой стороне деятельности коммерческих структур поможет и самим СМИ преодолеть излишнюю тенденциозность и политизированность, сосредоточиться на освещении позитивного опыта социально-экономического реформирования и поднять свой авторитет в глазах государства и общественности.

Это — основные предпосылки, подтверждающие актуальность и важность становления и развития корпоративной филантропии в России.

2. Необходимость диалога власти и социально ответственного бизнеса.

У российской правящей элиты отсутствует идеология, объединяющая общество — социальная философия благотворительности, представляющая собой обоснование благотворительности в статусе важного социо-культурного и социально-экономического фактора.

Отношение властных структур к корпоративной филантропии зачастую сводится к «рекомендациям», в какой проект нужно вложить деньги. Неисполнение этих «пожеланий» может очень повредить коммерческому институту. Имеется немало сведений об использовании «телефонного права» местными администрациями в привлечении благотворительных «пожертвований» со стороны бизнеса. Этот факт ставит преграду на пути к социальному партнерству бизнеса, власти и общественности. Фактически, данные обстоятельства препятствуют развитию полноценных филантропических механизмов на местном уровне — создание и развитие общественных фондов (community foundations).

В последние годы в силу ограниченных возможностей федерального и регионального бюджетов особую актуальность приоб-

рел вопрос о привлечении дополнительных внебюджетных средств для реализации общественно значимых программ в социальной сфере. Весьма существенным ресурсом для решения этой проблемы могут стать пожертвования предпринимателей. Анализ ситуации в этой сфере позволяет утверждать, что благотворительная деятельность в современной России не развита, зачастую преследует больше узкокорпоративные интересы, нежели запросы общества и государства. При этом оказываемая помощь во многих случаях является случайной, непостоянной, бессистемной.

Результаты социологических опросов и специальных исследований показывают, что в российском обществе назрела необходимость солидарной ответственности власти и бизнеса в решении общественно значимых проблем, в изменении принципов и подходов к благотворительной деятельности.

Опыт большинства стран мира показывает, что только в случае активной роли государства и общественности в вопросе стимулирования и поощрения предпринимателей решать социальные проблемы, филантропическая деятельность от разовых акций перерастает в массовое явление. Речь идет о создании правовых условий, внеэкономических механизмов и формировании общественного мнения для того, чтобы предпринимателю было выгодно и престижно заниматься филантропией.

Моральное поощрение благотворителей и меценатов сейчас даже важнее экономических стимулов. Российский опыт второй половины XIX века наглядно показал, что политика государственного поощрения социальной ответственности предпринимателей, осуществляемая целенаправленно и планомерно, могла бы принести определенные результаты уже в самом недалеком будущем.

Позитивная идея поддержки бизнесом отечественной культуры, медицины, образования, науки, социальной сферы, способна сплотить людей, придать высокий смысл их повседневной деятельности, стать основой для солидарности различных социальных слоев российского общества. Этот фактор окажет положительное влияние на развитие в России институтов гражданского общества.

С экономической точки зрения возрождение и развитие в на-

шей стране традиций партнерства общества и государства в поддержке социо-культурной сферы поможет перейти к совместному финансированию этих затратных отраслей государством и бизнесом, что уже успешно используется в других странах.

Четко обозначенная заинтересованность государства в развитии негосударственного финансирования социо-культурной сферы поможет привлечь значительно большее количество зарубежных партнеров, что в целом будет способствовать улучшению общего инвестиционного климата в России.

3. Предложения по развитию российской корпоративной филантропии.

Власти необходимо создать национальную программу для стимулирования социальной активности бизнеса. Прежде всего, это нужно самим институтам власти. Государство должно прямо высказать свою заинтересованность в развитии социально ориентированного коммерческого сектора. Это создаст благоприятную среду для того, чтобы бизнес добровольно взял на себя поддержку социальной и культурной сфер, которым государство не способно дать достойное развитие. Кроме того, это избавит государство от части ответственности. Но оно должно добровольно передать эту ответственность тем, кто готов более профессионально выполнять эту работу.

Основными направлениями этой программы должны стать:

- совершенствование законодательства для того, чтобы благотворительность не ложилась бременем на самих благотворителей и на тех, кому они помогают.

Речь не идет об особых преференциях или льготах для благотворителей.

Необходимо вернуть хотя бы существовавшую до 2002 года квоту, освобождающую от налогообложения часть прибыли, направляемую на благотворительные цели (в пределах 2-5%).

Существующие законы не благоприятствуют ни развитию корпоративной филантропии, ни развитию некоммерческого сектора. Более того, современное законодательство делает эту деятельность экономически невыгодной (при условии законопо-

слушного поведения). И проблема не в том, что из налогооблагаемой прибыли можно вычестить не 10 процентов, направленных на благотворительность (как, например, в США), а лишь 3 (в некоторых случаях 5). Если фирма богатая, то и этих 3-х процентов будет достаточно; если же она бедна, то ей и не до благотворительности. Гораздо большей проблемой является то, что натуральная помощь (услуги, товары) рассматривается по российскому законодательству как реализация, и облагается у дарителя налогом на добавленную стоимость.

- неэкономические механизмы развития социальной активности компаний.

Таковыми механизмами могут стать:

- конкурсы «Благотворитель года» на федеральном, региональном и других уровнях;
- государственные награды, а возможно и специальные награды для поощрения лучших российских благотворителей;
- рейтинги благотворителей, публикуемые в СМИ;
- проведение совместных круглых столов, семинаров, конференций, симпозиумов с участием представителей государства, зарубежных компаний и НКО;
- развитие добровольческих программ в России с учетом богатого зарубежного опыта и помощь иностранных добровольцев, которые знакомили бы российских менеджеров с преимуществами этой работы и др.

- объективное освещение СМИ благотворительной деятельности бизнеса.

Лоббирование этой идеологии, обеспечивающее поддержку ее властными структурами, СМИ и авторитетным кругом лиц. Инициирование широкого обсуждения вопросов формирования социальной ответственности бизнеса в прессе. Лоббирование, таким образом, тождественно формированию общественной среды, прослойки, являющейся носителем действенной идеологии гражданского общества. Решающую роль в обеспечении значимости этой философии для общества могут и должны сыграть СМИ. Исповедуя соответствующую философию, необходимо последовательно проводить линию, что это действительно «новый

взгляд», новая социальная философия, ценность которой определяется изначально не масштабом деяний, а самим фактом ее существования. Требуется обеспечить доверие к этой философии и связанным с ее реализацией институтам (факторами, устанавливающими доверие, являются публичность деятельности, доступность контроля и доступность участия). Кроме того, необходимо исключить отношение к этому движению как к политическому, т.е. чему-либо, имеющему целью борьбу за власть, за голоса избирателей и т.д. Речь идет о формировании социально ответственного бизнеса как составляющей гражданского общества.

В поправках, прежде всего, нуждается закон «О рекламе». Все эти изменения будут возможны при условии привлечения широкой общественности, всех ветвей власти к обсуждению этих проблем.

Информация о благотворительной деятельности коммерческих структур рассматривается рядом СМИ и другими организациями как реклама.

Предложения по внесению изменений в Федеральный закон «О рекламе». Дополнить статью 1, пункт 6 текстом следующего содержания: *«Настоящий Федеральный закон не распространяется на упоминание наименования (имени) лиц в информации, посвященной их благотворительной деятельности в соответствии с законодательством о благотворительной деятельности.»*

Или: Дополнить абзац 3 статьи 2 следующим текстом: *«Не является рекламой упоминание наименования (имени) лиц в информации, посвященной их благотворительной деятельности в соответствии с законодательством о благотворительной деятельности.»*

Планируемые результаты. Такая поправка позволит, прежде всего, средствам массовой информации, не опасаясь обвинения в рекламе, размещать материалы о благотворительной деятельности, не скрывая названий тех коммерческих структур, которые ею занимаются.

- национальная образовательная программа в экономических и гуманитарных учебных заведениях, обосновывающая научный подход и значимость развития социальной ответственности в коммерческом секторе.

Необходима организация обучающих программ для представителей власти, корпоративных филантропов и представителей некоммерческих организаций по взаимодействию всех трех секторов публичной активности, в том числе с привлечением зарубежных организаций (представителей всех секторов).

I. íÖéêàü à àëëãÕÑéÇÄçàü

ПРОЗРАЧНОСТЬ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ И УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

Обзор общественных инициатив в российских регионах

А.Н.Тимофеев,

*Центр экономических исследований
и последипломного образования,
Карлов Университет, Прага, Чехия*

Введение

После многих лет авторитарного правления российские граждане получили возможность через демократические выборы контролировать тех, кто ими управляет. Однако выборы являются грубым инструментом гражданского контроля, поскольку позволяют только выразить общее одобрение или неодобрение действий тех, кто находится у власти. Выборы не позволяют гражданам инициировать действия власти, нацеленные на решение конкретных проблем. Поэтому зачастую население не видит возможности решать свои проблемы через институты власти и теряет всякий интерес к политике. Это ослабляет ответственность власть имущих, что особенно опасно при распределении бюджетных средств.

Фонд Форда поддерживает инициативы, направленные на развитие общественного интереса к участию в принятии административных решений. Эти инициативы затрагивают местный уровень власти, в компетенцию которого входит удовлетворение наиболее насущных потребностей населения. В частности, Фонд поддержал несколько общественных организаций на местах, которые пытались анализировать бюджетные данные, объяснять вопросы бюджета широкой общественности и обеспечивать доступ населения к информации о местном бюджете. Данный обзор ставит своей це-

лью обобщить существующий опыт общественной работы по повышению прозрачности бюджета и участию населения в бюджетном процессе. Кроме проектов, поддерживаемых Фондом Форда, приводятся другие примеры бюджетной работы, о которых стало известно в процессе работы над этим обзором.

В существующей бюджетной работе можно выделить несколько основных направлений: просвещение населения в вопросах местного бюджета; создание механизмов взаимодействия общества и власти в ходе бюджетного процесса; обеспечение публичного доступа к бюджетным данным и развитие независимого бюджетного анализа. Ниже будут приведены конкретные примеры общественной работы по каждому из этих направлений. В приложении к данному обзору можно найти контактную информацию о каждой из упомянутых организаций. Также в приложении приводится список публикаций бюджетных проектов.

Образовательная деятельность

Одним из первых подобную работу начал проводить Санкт-петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия». На организованных им семинарах-тренингах представители общественных организаций смогли получить базовые знания о бюджете и о том, как участие в бюджетном процессе может способствовать их уставной деятельности. Результатом образовательной деятельности Центра «Стратегия» стало создание в регионах устойчивых бюджетных групп, которые включают в себя НКО, независимых экспертов, а также нередко и представителей органов власти (депутатов, сотрудников местных администраций). Эти группы уже обладают достаточными знаниями и навыками для самостоятельного участия в бюджетном процессе на принципах общественного участия.

В 2000 году Центром «Стратегия» была выпущена брошюра «Бюджет (пособие по работе с местным и региональным бюджетом для некоммерческих организаций)», представляющая собой первый в России опыт изложения в популярной и доступной форме вопросов, связанных с участием НКО в бюджете. В Ростовской области Союз «Женщины Дона» разработал специальный

курс «Местный бюджет. Ликбез для начинающих», который в доступной форме объясняет непосвященным все аспекты бюджетного процесса. В рамках программы «Местное самоуправление» Московский общественный научный фонд осуществляет тренинг представителей местной власти, на основе разработок Центра ООН по населенным пунктам («Хабитат»). Один из разделов этого тренинга посвящен полезности и способам привлечения населения к участию в бюджетном процессе.

Особая роль в просвещении широких масс отводится средствам массовой информации. Союз «Женщины Дона» подготовил цикл радиопередач, в которых населению были даны элементарные знания о местном бюджете. Читинский Центр поддержки общественных инициатив провел информационную кампанию в местных СМИ, чтобы проинформировать жителей об их правах по отношению к органам местной власти. Мурманская ассоциация журналистов провела бюджетный тренинг для журналистов местных СМИ городов Северо-Запада России «в русле их профессиональных интересов и на их профессиональном языке». Целью этого проекта было дать необходимые знания тем представителям СМИ, которые борются за прозрачный бюджет с позиции гражданской журналистики. В результате подобной деятельности удалось изменить стереотипы о том, что бюджет является сугубо техническим предметом, не затрагивающим напрямую интересы населения.

Центр «Стратегия» провел в нескольких городах конкурс студенческих работ, посвященных местному бюджету. Авторы лучших работ в Петрозаводске были приглашены к участию в итоговой конференции бюджетного проекта центра «Стратегия». Некоммерческое партнерство «Волго-Вятский потенциал» организовало деловые игры среди студентов и аспирантов нижегородских ВУЗов по проблемам прозрачности местных финансов. Региональное партнерство ассоциации «Голос» во Владивостоке провело конкурс сочинений среди старшеклассников на тему: «Что я знаю о бюджете моей семьи?». Подобные мероприятия должны показать молодым людям, что бюджет не является делом избранных, и что каждый имеет право узнать, на что тратятся его налоги.

Публичный доступ к бюджетным данным

Петрозаводский государственный университет создал веб-портал «Открытый и понятный бюджет. Северо-Запад России» (<http://openbudget.karelia.ru>). Этот портал предоставляет доступ к информационно-справочной системе (ИСС) «Бюджет и межбюджетные отношения», а также включает библиографию и ссылки на другие интернет-ресурсы по бюджетной тематике. ИСС «Бюджет и межбюджетные отношения» содержит данные о бюджете Российской Федерации, десяти субъектов РФ, входящих в Северо-Западный федеральный округ, а также некоторых городов и районов в этих субъектах. Данные представлены в виде текстов закона о бюджете, гистограмм номинальных сумм по статьям расходов и доходов, с указанием доли статьи в общей сумме, а также в виде линейчатой диаграммы расщепления налоговых сборов по уровням бюджета. В ряде случаев данные также представляются в виде Excel-файла.

Автономная некоммерческая организация «Центр информационных исследований» открыла сайт «Бюджетная система РФ» (<http://www.budgetrf.ru>). Этот сайт предоставляет доступ к информационной базе, классифицирующей документы по разным уровням бюджетной системы и этапам бюджетного процесса. Кроме того, даются ссылки на ключевые законы, регулирующие правоотношения в бюджетной сфере, законы о федеральном бюджете и отчеты об исполнении федерального бюджета. Бюджетные данные могут быть получены в виде Excel-файла, а для плановых цифр федерального бюджета приводятся диаграммы структуры доходов и расходов. Большая часть документов относится к федеральному бюджету, однако для 2000-2001 годов воспроизводятся отчеты об исполнении консолидированных бюджетов регионов с сайта Минфина (http://www.minfin.ru/IspSub/isp_sub.htm).

Некоммерческое партнерство «Муниципальная информатика» создало Интернет-сервер (<http://www.openpower.ru/>), на котором среди прочего предоставляется информация о финансовых потоках в жилищно-коммунальном хозяйстве города Обнинска. В настоящее время полученный опыт распространяется на другие территории через организацию опорных зон в трех городах Рос-

сии (Пенза, Тихвин, и Ярославль), создавая тем самым условия для участия общественности этих городов в бюджетном процессе. Центр «Стратегия» разместил на сайте (<http://www.transparent-budget.da.ru/>) нормативно-правовые акты, регламентирующие бюджетный процесс и участие в нем общественности, — тех регионов, в которых идет программа центра «Прозрачный бюджет».

Некоммерческое партнерство «Волго-Вятский потенциал» способствовало Администрации Нижнего Новгорода в создании Муниципального учреждения «Центр городского заказа». Эта структура призвана удешевлять муниципальные закупки путем размещения в Интернете муниципальных потребностей в товарах и услугах (<http://www.gorzakaz.org.ru/>) и проведения конкурса среди поставщиков.

Участие общественности в бюджетном процессе

Ряд общественных организаций провели публичные слушания, на которых представители НКО, власти и СМИ смогли обсудить различные вопросы, связанные с местным бюджетом. Подобные мероприятия были организованы более чем в десяти регионах и городах России: Центром «Стратегия» в Санкт-Петербурге, Мурманске, Петрозаводске, Великих Луках, Пскове, и Самаре; Общественным фондом «Содружество» в Архангельской, Ленинградской, Мурманской областях, Республике Карелия и Ненецком автономном округе; Мурманской ассоциацией журналистов в пяти городах Мурманской области; Центром поддержки общественных инициатив в Чите; региональными партнерствами ассоциации «Голос» в Челябинске и Астрахани.

Центр «Стратегия» реализует на практике и другие формы общественного участия в бюджетном процессе: участие независимых экспертов в консультационных советах при органах власти, круглые столы по вопросам сотрудничества общественных организаций и органов власти в бюджетном процессе (в Новосибирске и Южно-Сахалинске), участие общественности в депутатских слушаниях. Центр сотрудничает с органами власти Санкт-Петербурга в разработке нормативно-правовых актов, посвященных участию общественных организаций в бюджетном процессе и до-

ступу граждан к бюджетной информации (выполнены заказы Комитета финансов Администрации СПб и Законодательного собрания СПб на разработку проектов документов в данной сфере). Разработано модельное положение об общественных слушаниях по бюджету.

Пермскому Центру общественных инициатив удалось разработать и утвердить через городское собрание ряд поправок к положению о городском бюджете, которые облегчают доступ общественности к бюджетной информации и общественное участие в бюджетном процессе. В Читинской области подобные законодательные изменения удалось провести Центру поддержки общественных инициатив. Общественный фонд «Содружество» разрабатывает поправки к региональному законодательству, регулиющему бюджетный процесс, направленные на расширение общественного участия в Архангельской, Ленинградской, Мурманской областях, Республике Карелия и Ненецком автономном округе.

Много проектов было посвящено разработке и лоббированию нормативных документов, регулирующих конкурсные механизмы размещения средств, направляемых на городские социальные программы. Российский благотворительный Фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН) с 1994 года занимается разработками в области конкурсного распределения средств социальной сферы, социального заказа и формирования инструментов публичности в реализации социальной политики. Специалистами Фонда НАН был подготовлен проект Федерального закона «О государственном социальном заказе», на основе которого в настоящее время разработано несколько десятков региональных законопроектов, некоторые из которых уже приняты и реализуются. При участии специалистов Фонда НАН разработан, принят и реализуется Закон города Москвы «О взаимодействии органов власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями», где ряд статей посвящен социальному заказу и другим вопросам обеспечения участия общественности в осуществлении социальной политики.

В других городах с подобными инициативами выступили Амурское региональное отделение Молодежного Союза Юрис-

тов, Пензенская ассоциация «Светоч», Пермский Центр общественных инициатив и Тверской гуманитарный институт. Некоторые проекты были нацелены на обучение общественных организаций для их успешного участия в конкурсах городского и областного социального заказа (Международный консультационный центр). Общественная организация «Женщины ЗАТО» изучила потребности и разработала стратегии развития общественного сектора в закрытых городах, уделяя при этом особое внимание прозрачности бюджета и возможностям участия общественности в принятии административных решений.

Развитие независимого бюджетного анализа

Большинство бюджетных проектов нацелено на проведение собственного анализа плана и исполнения местного бюджета. Поэтому наряду с другими направлениями бюджетной работы, в проектах происходит постепенное наращивание аналитического аппарата. Центр «Стратегия» отобрал независимых экспертов в каждом из городов бюджетного проекта и заказал им провести анализ местного бюджета. Сначала это был общий анализ структуры доходов и расходов, включая изменения отдельных статей по отношению к предыдущему году. В последующем, анализу были подвергнуты отдельные направления бюджетных расходов. Результаты проведенного анализа оформлены в сборник «Прикладной бюджетный анализ». С учетом предложений региональных экспертов и практики анализа бюджета, были подготовлены рекомендации по общему анализу бюджета и бюджетного процесса, описывающие структуру и содержание прикладного бюджетного анализа. Кроме того, для каждого города был расписан ход бюджетного процесса и определяющая его нормативно-правовая база.

Союз «Женщины Дона» разработал методику анализа «детского бюджета», то есть всех бюджетных расходов, в той или иной мере идущих на пользу детям. Используя данную методику, Союз собрал необходимые данные в отраслевых комитетах Администрации города Новочеркасска и провел предварительный анализ полученных цифр. Ассоциация «Поволжье» поместила на своем сайте (<http://www.civnet.samara.ru/~povolzje/budget/main.htm>) по-

собрание-путеводитель по бюджету Самарской области. Некоммерческое партнерство «Волго-Вятский потенциал» подготовило справочник по бюджетному процессу, как он должен протекать согласно законодательству. Кроме того, был проведен анализ федерального и местного законодательства, с целью установить степень подотчетности местной власти перед местным сообществом.

Центр «Стратегия» составил опросник на базе шкалы оценки прозрачности бюджетного процесса, разработанной Центром по бюджетным и политическим приоритетам (г. Вашингтон) в рамках Международного бюджетного проекта. В этом опроснике представителям разных секторов общества предлагается оценить степень прозрачности отдельных аспектов бюджетного процесса в их городе: нормативно-правовой базы, налоговой системы, взаимодействия исполнительной и законодательной власти, межбюджетных отношений и др. Помимо проведения сравнений между регионами, данный опросник позволяет респондентам осознать конкретные проблемы с прозрачностью бюджетной системы в их городе.

Заключение

К настоящему времени достигнут значительный прогресс в продвижении идеи прозрачного бюджета и общественного участия в бюджетном процессе. Еще три года назад эта идея казалась абсолютно утопичной как общественным лидерам, так и представителям власти. Сегодня десятки общественных организаций занимаются бюджетной работой, а во многих городах состоялись общественные слушания по вопросам местного бюджета. Подобные проекты имели успех в разных регионах России, не только в больших городах, но и в малых. Полученный опыт показывает, что отсутствие «бюджетных экспертов» не является препятствием для подобной работы. В процессе работы активист может получить все необходимые знания о бюджете и начать говорить с чиновниками «на равных».

Приложения

Публикации бюджетных проектов:

Некоммерческое партнерство «Волго-Вятский потенциал»

1. Местные финансы и местные сообщества: Справочное пособие. – Нижний Новгород: НП «Волго-Вятский потенциал», 2001. – 198 с.

2. Прозрачность местных финансов и местные сообщества: Часть 1. Тезисы докладов межрегиональной научно-практической конференции. – Нижний Новгород: НП «Волго-Вятский потенциал», 2001. – 120 с.

3. Прозрачность местных финансов и местные сообщества: Межрегиональная научно-практическая конференция. Часть 2. Доклад о проведении независимого экспертного анализа выполнения Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» в Волго-Вятском регионе. – Нижний Новгород: НП «Волго-Вятский потенциал», 2001. – 128 с.

Некоммерческое партнерство «Муниципальная информатика»

Сурнин А.Ф. Муниципальные информационные системы. Опыт разработки и эксплуатации. Обнинск: Обнинский городской информационный центр (ОГИЦ). – 1998 г.

Мурманская ассоциация журналистов

Газетная кампания «Прозрачный бюджет»: Сборник статей и материалов по итогам проекта «Модульная обучающая программа для журналистов «Прозрачный бюджет»/ Под ред. Н.В. Хлебниковой, Л.А. Лобановой. – Мурманск, 2001. – 128 с.

Российский Благотворительный Фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН)

1. Хананашвили Н.Л., Зыков О.В., Абросимова Е.А. и др. Государственный социальный заказ, Москва, РБФ НАН. 1995. – 32 с.

2. Хананашвили Н.Л., Зыков О.В., Якимец В.Н., Доненко И.Е. Социальная реформа: Путь к гражданскому обществу. – М.: РБФ НАН, 1997. – 90 с.

3. Хананашвили Н.Л., Якимец В.Н. Смутные времена социальной политики в России. М.: РБФ НАН, 1999. – 240 с.

4. Хананашвили Н.Л., Якимец В.Н. Межсекторные взаимодействия в России. Настольная Книга-1999. М.: Р, 2000. – 184 с.

5. Межсекторные взаимодействия. Настольная Книга-2000. Альманах. Под ред. Н.Л.Хананашвили. М.: Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании», 2001. – 268 с.

6. Межсекторные взаимодействия. Настольная Книга-2001. Альманах. Под ред. Н.Л.Хананашвили. М.: Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании», 2001. — 344 с.

**Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр
«Стратегия»**

1. Выпуск 1. Анализ городского бюджета 1998 года и процесса его формирования. Анализ участия общественных организаций города в бюджетном процессе. СПб, 1998. — 60с.

2. Выпуск 2. Городской бюджет и общественность: Санкт-Петербург, Великие Луки, Петрозаводск. СПб, 1999. — 72с.

3. Выпуск 3. Комментарии к бюджету СПб на 1999 год. Проблемы бюджетного процесса / Под ред. Т.И.Виноградовой. — СПб, 1999. — 60с.

4. Бюджетное послание главы города Петрозаводска на 1999 год. Комментарии экспертов. /Под ред. Т.И.Виноградовой — СПб, 1999. — 96с.

5. Великие Луки: анализ бюджетного процесса местного самоуправления, его зависимости от регионального бюджета и перспективы развития / Под ред. Д.А. Антонюка. Великие Луки — Псков — центр «Стратегия», 1999. — 76с.

6. Сборник статей и материалов Псков, 1999. — 96с.

7. Шкала оценки прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе (опыт работы в Южной Африке) /пер. М.А. Соломатина, ред. Д.А. Антонюка. — Псков, 1999. — 84с.

8. Бюджет СПб-2000 глазами экспертов: экономистов, юристов, социологов, менеджеров /Под ред. Т.И.Виноградовой. — СПб, 2000. — 112с.

9. Новосибирск. Анализ бюджетного процесса в Новосибирской области и в городе Новосибирске / Под ред. С.А. Суспицина, В.И. Клисторина. — Новосибирск, 2000. — 120с.

10. Бюджет и бюджетный процесс в Самаре глазами независимых экспертов /Под ред. М.В. Чуракова. — Самара, 2000. — 148с.

11. Псков. Великие Луки, Псковская область. Аналитические работы по вопросам бюджетной политики, межбюджетных отношений и доступа к информации / Под ред. Д.А. Антонюка. — Псков, 2000. — 112с.

12. Прозрачный бюджет. Как превратить возможность в реальность. — Мурманск, 2000. — 49с.

13. Городской бюджет и общественность: Южно-Сахалинск. Южно-Сахалинск, 2000. — 92с.

14. Д.А. Антонюк, В.А. Степанова. Бюджет (пособие по работе с местным и региональным бюджетом для некоммерческих организаций). Псков, 2000. – 44с.

15. Вторая ежегодная межрегиональная конференция (материалы к конференции) СПб, 2000. – 165с.

16. Прикладной бюджетный анализ /Под ред. Т.И.Виноградовой, В.А.Бескровной. – СПб, 2001 г.

17. Городской бюджет: что должна знать о нем каждая уважающая себя некоммерческая организация. – СПб: Центр РНО, Центр «Стратегия», 2001 г.

18. Замятина М.Ф., Разумовская О.Н. Бюджет и общественность. Создание механизма общественного участия НКО в формировании экологических расходов бюджета Санкт-Петербурга. СПб: 2001 г.

Контактная информация:

Молодежный Союз Юристов РФ, Амурское региональное отделение

адрес: г. Благовещенск, ул. 50 лет Октября, 15, офис 507
контактное лицо: Пашенко Галина Евгеньевна,
координатор по обсуждению законопроектов
телефон/факс: (416-2) 443-936, e-mail: arboyvolor@amur.ru
веб сайт: <http://www.arboyvolor.org/>

Некоммерческое партнерство «Волго-Вятский потенциал»

адрес: г. Нижний Новгород
контактное лицо: Белявский Владимир Иванович
телефон: (8312)39-08-88, e-mail: Lobastov@admgor.nnov.ru
веб сайт: <http://www.vvp.org.ru/>

Ассоциация некоммерческих организаций в защиту прав избирателей “Голос”

Адрес: г. Москва, ул. Новый Арбат, 11
контактное лицо: Тройнова Татьяна Георгиевна
Телефон/факс: (095) 291-57-29, e-mail: golos@golos.org
веб сайт: <http://www.golos.org/>

Общественная организация «Женщины ЗАТО»

Адрес: 456770, г. Снежинск Челябинской области, а/я 514.
Контактное лицо: Татьяна Бровкина, председатель правления
телефон: (35172) 25-500, e-mail: women@pop.snz.ru

Международный консультационный центр

адрес: г. Воронеж.

контактное лицо: Борис Makeев

телефон: (0732) 55-5818, e-mail: icc@comch.ru

**Московский общественный научный фонд,
Программа “Местное самоуправление”**

адрес: г. Москва.

контактное лицо: Александр Евгеньевич Балобанов,

руководитель тренинг-центра

телефон: 789-30-67, 247-21-15 доб. 1087,

e-mail: bal@mpsf.org

веб сайт: <http://www.mpsf.org/prog/prog3.html>

Некоммерческое партнерство “Муниципальная информатика”

адрес: г. Обнинск.

контактное лицо: Сергей Астапов

телефон: (08439) 67394, e-mail: sa@openpower.ru

веб сайт: <http://www.openpower.ru/>

Мурманская ассоциация журналисток

адрес: г. Мурманск.

контактное лицо: Надежда Хлебникова

телефон: (815-2) 54-52-02, e-mail: wpress@unis.ru

Российский Благотворительный Фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН)

адрес: 117449, Москва, улица Шверника, 10-а.

контактное лицо: Нодар Хананашвили

телефон: (095) 126 3475, факс: (095) 126 1064,

e-mail: nodar@nan.ru

веб сайт: <http://www.nan.ru/>

Пермский Центр общественных инициатив

контактное лицо: Смирнов Лев Николаевич

телефон: (3422) 12-70-84, факс: (3422) 90-13-04,

e-mail: citos@perm.raid.ru

Историко-эко-культурная ассоциация “Поволжье”

адрес: 443010, Россия, г. Самара, ул. Л. Толстого, 47, 48

контактное лицо: Маргарита Кирдяшева

телефон/факс: (846-2) 33 25 08,
e-mail: povolze@ssu.samara.ru

**Пензенская ассоциация беженцев и вынужденных
переселенцев «Светоч»**

адрес: 440008 г. Пенза, ул. Кулакова, 7
телефон/факс: (841-2) 630-301,
e-mail: svetoch@penza.com.ru

Общественный фонд “Содружество”

адрес: г. Санкт-Петербург
контактное лицо: Михаил Горный
телефон: (812) 112-66-12, e-mail: strateg@strateg.spb.su

Союз «Женщины Дона» (СЖД)

адрес: 346404, г. Новочеркасск, Калинина, 88
телефон/факс: (863-52) 31936, e-mail donwomen@novoch.ru
веб сайт: <http://home.novoch.ru/~donwomen>

**Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр
«Стратегия»**

адрес: 190005, Санкт-Петербург, Измайловский пр., 14, к. 328
контактное лицо: Татьяна Виноградова
телефон: (812) 316 48 22, факс: (812) 112-66-12
e-mail: budget@strateg.spb.su
веб сайт: <http://www.strategy-spb.ru/>

**Муниципальное научно-образовательное учреждение «Тверской
гуманитарный институт»**

адрес: г. Тверь
контактное лицо: Царькова Галина Владимировна
телефон: (0822) 33-06-68, факс: (0822) 33-06-68,
e-mail: humins@tvcom.ru
веб сайт: <http://www.humins.tver.ru/>

**Автономная некоммерческая организация
«Центр информационных исследований»**

адрес: г. Москва
контактное лицо: Татьяна Юдина
e-mail: yudina@mail.cir.ru
веб сайт: <http://www.cir.ru/>

Центр поддержки гражданских инициатив

адрес: г. Чита

контактное лицо: Савватеева Марина Львовна

телефон: (3022) 26-56-08, факс: (3022) 26-39-31

e-mail: svetlana@dem.chita.su

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА

А.С.Автономов,

*Фонд развития парламентаризма в России,
Москва*

Конституция Российской Федерации 1993 года зафиксировала ряд положений, определивших приоритет прав человека в деятельности государства. Так, статья 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 статьёй Конституции идет статья, устанавливающая, что *«носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ»*. Причем статья 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 конституци-

онного регулирования, которая бы не затрагивала в той или иной степени прав и интересов человека. В частности, если статья 3 Конституции указывает, что носителем суверенитета является народ РФ, то статья 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 статье 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 статья 5 Конституции и глава 3 (статьи 65-79) Конституции.

Статья 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.

Часть 1 статьи 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.

Статья 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.

Социальные и правовые основы взаимодействия общества и государства

Прежде чем перейти к рассмотрению правовых основ взаимодействия общества и государства, необходимо ответить на фундаментальный вопрос: а возможно ли вообще такое взаимодействие, есть для этого необходимые условия в жизни? В обществоведческой литературе уже давно принято выделять три сектора человеческой деятельности: публично-властный, коммерческий и некоммерческий. В последнее время к ним стали добавлять отдельный, четвертый по счету, сектор – семейный. В нашей стране первый из указанных выше секторов включает государство и местное самоуправление, которые (несмотря на существенные различия, а Конституция 1993 г., напомним, не относит органы местного самоуправления к системе органов государственной власти) в своей совокупности осуществляют единую публичную власть с целью управления общими делами в пределах компетенции соответствующих органов. Второй сектор охватывает бизнес, создающий материальную основу для обеспечения деятельности во всех секторах. Некоммерческий, или третий, сектор нацелен на развитие самодеятельной общественности, на обеспечение собственными силами (а равно – при объединении таких сил) своих интересов, что в конечном итоге ведет к дальнейшему развитию гражданского общества. В рамках четвертого из секторов

реализуются личностные потребности человека, начинается процесс социализации, продолжающийся затем в рамках других секторов общества.

Очевидно, что данное секторальное деление весьма условно, границы между ними прозрачны, происходит непрерывное взаимопроникновение этих секторов. К примеру, коммерческий сектор участвует в благотворительной деятельности, организует некоммерческие организации (например, объединения предпринимателей), отстаивающие интересы бизнеса в органах власти. Негосударственные некоммерческие объединения могут при решении своих задач, имеющих социально значимый характер, оказывать платные услуги, воздействовать на властные структуры. В свою очередь, государство, муниципальные образования создают и поддерживают работу коммерческих и некоммерческих организаций. Члены одной семьи могут не только иметь предприятия, работниками которых являются лишь они сами, но и учредить некоммерческую организацию (в качестве примера может послужить частный фонд).

Как видим, уже одно это предполагает взаимодействие секторов. Однако в случае целенаправленного действия, когда осознается и осуществляется практически межсекторное сотрудничество, данное взаимодействие приобретает более устойчивый характер. Тогда результаты такого взаимодействия становятся более значимыми и весомыми. В то же время приходится признать, что выгоды от такого сотрудничества еще не всеми поняты и приняты во внимание в нашей стране. Здесь предстоит еще многое сделать, в том числе в плане информирования, чтобы доказать обществу в целом, да и государству, сколь важную роль может сыграть такое взаимодействие. Конечно, условия для конструктивного сотрудничества всех секторов вызревают не сразу. Однако постепенное развитие в России гражданского общества (плюс положительный мировой опыт в этом направлении, который глупо не учитывать) позволяет говорить о начавшемся процессе, о выкристаллизовывании такого межсекторного взаимодействия в стране.

Добровольческий (т. е. третий, некоммерческий) сектор начал формироваться в России сравнительно 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 80-х гг. XX в. Вместе с тем 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, некоторые властные структуры 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 властных структур, 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 сокраща-

лось, 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 зарубежные гранты.

Качественно новый этап в становлении российского третьего сектора открывается с середины 1990-х гг. Именно тогда проявилась тенденция к установлению полноценного сотрудничества институтов публично-властного и некоммерческого секторов человеческой деятельности, 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 на местах, 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.

Коммерческий сектор в 80-90-е гг. XX в. также проходил довольно сложный путь формирования и структуризации. При этом в рамках структур этого сектора также происходило постепенное формирование интересов, осознание их как своих собственных. На базе этого формировалось и отношение к другим секторам.

Одной из правовых проблем межсекторного сотрудничества является недостаточная урегулированность законодательством взаимодействия негосударственных, в том числе и некоммерческих, организаций и государства. В условиях демократии благодаря сотрудничеству институтов гражданского общества и государственных структур удастся решать различные проблемы, возникающие в процессе жизнедеятельности социума. В России большинство организаций, входящих в “третий сектор”, еще сравни-

тельно 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, как правило, 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, поскольку в чем-то и институты гражданского общества могут поддерживать государственные органы и учреждения. В частности, в 1995 г. 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 гг. XX в. ситуация начала потихоньку меняться. При этом позитивные подвижки начались на региональном уровне. Так, в 1997 г. в Тюменской области принят Закон «О социальном заказе в Тюменской области», в Москве с 1998 г. реализуется совместный проект Правительства Москвы и Программы Развития ООН «Социальное партнерство», в рамках которого ведется поиск оптимальных моделей взаимодействия государственных структур и некоммерческих организаций, весной 2000 года принят Закон города Москвы «О взаимодействии органов власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями». В Законе Краснодарского края 1995 г. «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 в Государственной Думе уже несколько лет без движения находятся проекты федеральных законов «О государственном 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», причем и тот и другой законопроекты в разное время рассматривались на пленарных заседаниях Государственной Думы, но не получили поддержки большинства депутатов.

Современное Российское государство в лице своих органов и должностных лиц пока еще медленно вырабатывает свою общую 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 благотвори-

рительным, организациям вызвано также плохой информированностью об их работе и отрицательным опытом начала 90-х гг. XX в., когда определенные организации, провозгласившие себя благотворительными, получали льготы в индивидуальном порядке, но на деле пользовались льготами для недобросовестной конкуренции на рынке, а также служили одним из каналов для легализации доходов, полученных преступным путем. Вместо того, чтобы разобраться в ситуации и навести порядок законодательными средствами, ряд правительственных учреждений предпочел выступить против каких бы то ни было льгот для некоммерческих организаций вообще. В результате такого подхода первоначальный проект Налогового кодекса (1997 г.) не содержал таких терминов, как “некоммерческая организация” или “благотворительная организация”, которые были заменены дефиницией “гуманитарная организация”, не встречавшейся ранее 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 возникавших в связи с этим проблем. В конце концов, понятие благотворительной организации вернулось в Налоговый кодекс (принятый в 1998 г., но вступающий в силу поэтапно, по мере доработки отдельных его частей). В 2000 г. в Бюджетном Кодексе в результате внесения в него определенных поправок появился термин “грант”, рассматривающийся 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 За-

коне города Москвы “О взаимодействии органов власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями”. В результате внесения поправок в Налоговый Кодекс в 2001 г. в нем 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.

Принципы взаимодействия общества и государства

Для устойчивого развития и постоянного сотрудничества секторов немаловажную роль играют пять основополагающих принципов, своего рода, правил игры.

Во-первых, это законность, т. е. установление законодательно закреплённых общеобязательных условий и правил (при этом, конечно, надо иметь в виду, что все нормы актов, действующих в России, должны соответствовать положениям российской Конституции). Этот принцип дает возможность преодолеть субъективизм при установлении подобного межсекторного взаимодействия, дает четкое представление его участникам о процедурах, правах и обязанностях, взаимной ответственности сторон и др. Единообразии действий участников межсекторного взаимодействия служит его оптимизации, поскольку позволяет избежать ошибок уже на стадии обсуждения и налаживания такого сотрудничества, делает его более открытым и предсказуемым. При этом в случае, когда закон в какой-то своей части представляется участникам взаимодействия несовершенным либо имеющим пробелы, действует законодательно зафиксированный порядок его изменения. Каждый из участников, инициирующих изменение закона, вправе приложить усилия для внесения своих замечаний и поправок в действующий закон.

Второй важный принцип межсекторного взаимодействия заключается в обеспечении равного доступа к участию в нем представителям всех секторов человеческой деятельности. Данный принцип должен найти свое адекватное отражение в действующем законодательстве; причем необходимо, чтобы принцип получил не только формальное закрепление в правовых актах, но и лег в основу всех законов и правовых документов, регулирующих межсекторное взаимодействие. Под равным доступом подразумевается отсутствие какой-либо дискриминации, ущемления в правах. Тем не менее это не означает создание “тепличных” условий для тех организаций, которые еще не вполне готовы к такому сотрудничеству. Однако если организации примерно одинаковы по своей подготовленности к нему, они должны выступать в межсекторных взаимодействиях на равных.

Третьим значимым принципом межсекторного взаимодействия является многообразие форм, поскольку для обеспечения полноценного системного взаимодействия невозможно использовать одну-единственную форму, хотя бы исходя из разнообразия организаций и секторов. Возникающие новые формы при этом не отменяют прежние, а дополняют и развивают их, не исключая возвращения к уже сложившимся и оправдавшим себя формам сотрудничества, способствуя тем самым их дальнейшему развитию.

Следующий принцип, принцип добровольности, означает, что участие в межсекторном взаимодействии должно основываться на внутреннем убеждении каждого из участников, что опять-таки подразумевает определенную зрелость каждого сектора для успеха в этом взаимодействии. Намерение в подобном сотрудничестве должно быть, естественно, обоюдным, а потребность в нем – взаимной.

Пятый из принципов – принцип открытости. Он предусматривает открытость информации о том, каковы условия и формы межсекторного взаимодействия, кто и с кем взаимодействует, какие задачи решаются и т. д. Тем не менее, это не означает, что переговоры, предварительные обсуждения, разработка программ и др. не являются конфиденциальными, пока стороны не решат их обнародовать. Однако то, что такие переговоры, разработка и пр. ведутся, не могут считаться секретными сведениями.

Текущее законодательство, принятое на основе Конституции 1993 года

Российская Федерация относится к странам континентальной правовой системы (именуемой также системой гражданского права). Конституция РФ 1993 г. содержит ряд положений, относящихся к деятельности некоммерческих организаций (в частности, статья 30, провозглашающая право граждан на объединение). Наряду с Конституцией, действует Гражданский Кодекс, акт общего характера, первая часть которого, содержащая специальный раздел “Некоммерческие организации”, была принята в 1994 г. и вступила в силу 01 января 1995 г.

Наряду с указанными важнейшими актами, регулирующими основы создания и деятельности некоммерческих организаций, принят целый ряд федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, а также иных нормативных правовых актов, прямо или косвенно нацеленных на регулирование отношений в сфере функционирования некоммерческих организаций. К специальным федеральным законам, регулирующим различные виды некоммерческих организаций, относятся законы “О некоммерческих организациях” (1996 г., с позднейшими поправками), “Об общественных объединениях” (1995 г., с позднейшими поправками), “О благотворительной деятельности и благотворительных организациях” (1995 г.), “О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности” (1996 г.), “О Торгово-промышленной палате Российской Федерации” (1993 г., с позднейшими поправками), “О государственной поддержке детских и молодежных общественных объединений” (1995 г.), “О свободе совести и религиозных объединениях” (1997 г.), “О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан” (1998 г.), “О негосударственных пенсионных фондах” (1998 г.), “О политических партиях” (2001), “О кредитных потребительских кооперативах” (2001). Некоторые аспекты деятельности определенных некоммерческих организаций в специфических сферах регулируются отдельными законами, не направленными непосредственно на регулирование некоммерческих организаций (например, Федеральные законы “Об образовании”, “О науке и государствен-

ной научно-технической политике”, “Об основных гарантиях избирательных прав граждан”, “О защите прав потребителей”, “О регистрации юридических лиц” и “О приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом “О государственной регистрации юридических лиц” — последние два закона вступают в силу 01 июля 2002 г. — и др.).

Существующие внутренние противоречия в законодательстве иногда не позволяют однозначно отнести те или иные организации к коммерческим или некоммерческим, в связи с чем и законодательство, регулирующее функционирование таких организаций, также не может быть однозначно отнесено к законодательству о некоммерческих организациях. В частности, ч. 1 статьи 50 Гражданского кодекса указывает основные признаки, согласно которым то или иное юридическое лицо следует относить к коммерческим либо некоммерческим организациям: “Юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации)”. В то же время потребительские кооперативы, безоговорочно относимые Гражданским Кодексом, согласно ч. 3 статьи 50 и статьей 116 данного Кодекса, к числу некоммерческих организаций, вправе распределять между своими членами доходы, полученные от предпринимательской деятельности, как закреплено ч. 5 статьи 116 Гражданского Кодекса. Следовательно, потребительские кооперативы не отвечают одному из основных признаков некоммерческой организации, зафиксированных в статье 50 Гражданского Кодекса, и значит, как представляется, не должны включаться в число некоммерческих организаций. Не удивительно, что Федеральный закон “О некоммерческих организациях” не упоминает потребительские кооперативы среди форм некоммерческих организаций. Ввиду вышесказанного, я оставляю за пределами рассмотрения вопросы, связанные с правовым регулированием потребительских кооперативов.

Законодательство, регулирующее деятельность некоммерчес-

ких организаций, также принимается в отдельных субъектах Российской Федерации, однако региональные законы и иные нормативные правовые акты не должны противоречить федеральным законам (в случае противоречия действуют федеральные законы). Принятие законодательных актов на уровне субъектов Российской Федерации отражает потребности в урегулировании вопросов, связанных с особенностями ситуации в регионах. При этом Конституция РФ (согласно устоявшемуся общепринятому толкованию) допускает принятие соответствующего законодательства в субъектах РФ. Так, в Башкортостане в 1994 г. были приняты Законы “Об общественных объединениях” и “О политических партиях”, в Москве в 1995 г. был принят Закон “О благотворительной деятельности” (позже в него были внесены поправки), в 1997 г. в Тюменской области был принят Закон “О социальном заказе в Тюменской области”, в 1999 г. на Сахалине был принят Закон “О благотворительных организациях в Сахалинской области”, в 2000 г. в Москве вступил в силу Закон “О взаимодействии органов власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями”. Надо отметить, что данный перечень законов субъектов Российской Федерации, касающихся деятельности некоммерческих организаций и их взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления, далеко не исчерпывающий. Исполнительные органы государственной власти в субъектах РФ также принимают нормативные акты, относящиеся к созданию и деятельности некоммерческих организаций. К примеру, в 1996 г. Глава администрации Новосибирской области утвердил Положение об Общественной палате. В 1999 г. Правительство города Москвы приняло Постановление № 392, посвященное урегулированию ряда аспектов взаимодействия органов государственной власти Москвы и некоммерческих организаций (до этого аналогичное Постановление с таким же порядковым номером было одобрено в 1996 г.). В ряде субъектов РФ (Пермская, Иркутская области и другие) и муниципальных образований (Томск, Пермь, Екатеринбург и другие) действуют положения о социальном заказе и разрабатываются законы. И это отнюдь не единственные примеры.

Конституция РФ 1993 г. довольно скупо упоминает общественные объединения (термин некоммерческие организации в ней вообще не употребляется). В частности, в ст. 30 Конституции России говорится: *“1. Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. 2. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем”*. Ч. 4 ст. 13 Конституции РФ провозглашает, что *“общественные объединения равны перед законом”*. Ч. 1 ст. 36 Конституции РФ упоминает объединения граждан (очевидно, как коммерческие, так и некоммерческие) в связи с правом частной собственности на землю: *“Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю”*. В других статьях Конституции РФ общественные объединения не упоминаются, хотя, естественно, ряд других конституционных положений содержит некоторые юридические гарантии свободной деятельности объединений граждан. К таким положениям можно отнести свободу мысли и слова и массовой информации (ст. 29), право мирных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования (ст. 31), свобода совести и вероисповедания (ст. 28), право направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33) и т. д. Конституция РФ содержит, наряду с этим, и некоторые ограничения для общественных объединений. Согласно ч. 5 ст. 13 Конституции России, *“запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни”*. Надо отметить, что такие ограничения логичны и оправданы, поскольку нацелены на сохранение стабильности государства и безопасности граждан, что, в конечном счете, в условиях демократического политического режима, обеспечивает и свободу функционирования самих общест-

венных объединений. Напрямую в Конституции не упоминается возможность взаимодействия общественных объединений с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Правда, ст. 3 Конституции предусматривает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Исходя из этого, можно полагать, что негосударственные организации, созданные представителями народа, вправе различным образом взаимодействовать с органами государства, через которые и осуществляется власть, а также способствовать инициированию референдумов и действовать в других формах непосредственной демократии.

Ст. 14 Конституции России закрепляет положения о том, что Российская Федерация - светское государство, и *“никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной”*. В этой же статье говорится, что *“религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом”*.

В 1997 г. был принят Федеральный закон “О свободе совести и религиозных объединениях”, который заменил действовавший с 1990 г. Закон РСФСР “О свободе вероисповеданий”. В связи с принятием указанного Федерального закона в Федеральный закон “О некоммерческих организациях” в 1998 г. были внесены поправки, практически исключающие религиозные объединения из сферы действия Закона “О некоммерческих организациях”. В Федеральном законе “О свободе совести и религиозных объединениях” содержатся довольно обширные гарантии реализации каждым гражданином свободы совести и деятельности религиозных объединений в России. В частности, специально закрепляется свободное отправление религиозных культов, запрет на какую-либо дискриминацию по религиозным основаниям, право на службу, альтернативную военной, тайна исповеди, запрет на принуждение при определении отношения человека к религии, к исповеданию или отказу от исповедания религии, к участию или неучастию в богослужениях и других религиозных обрядах, в обучении религии, устанавливается равноправие граждан России, ино-

странцев и лиц без гражданства в отношении свободы совести и вероисповедания и т. д. Ч. 2 ст. 3 упомянутого Федерального закона гласит: *“Право человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания может быть ограничено федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав человека и гражданина, обеспечения обороны страны и безопасности государства”*. Никакие ограничения свободы совести и свободы вероисповедания по другим основаниям не допускаются, и ограничения могут быть установлены только федеральным законом, но не какими-либо иными актами (указами Президента, постановлениями Правительства, законами и иными актами, принятыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления). Данный Федеральный закон вслед за Конституцией РФ еще раз подчеркивает, что никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, а религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

Формы взаимодействия общества и государства

На рубеже XX и XXI вв. в России устоялся ряд форм взаимодействия публично-властного (государство и местное самоуправление) и некоммерческого секторов. Конечно же, указанное взаимодействие 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, лоббирование. Надо отметить, 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 территориально-

го развития), складываются и некоторые другие формы межсекторного взаимодействия. Однако представляется необходимым остановиться, прежде всего, на наиболее популярных формах.

Обратим внимание на то, что формы межсекторного взаимодействия бывают экономические и неэкономические. Под экономическими формами взаимодействия понимается такое взаимодействие, в ходе которого осваиваются денежные средства или взаимодействие осуществляется ради использования какого-либо имущества. А к неэкономическим формам взаимодействия относится такое взаимодействие, которое не нацелено на освоение денежных средств в ходе самого взаимодействия, а использование имущества, если таковое происходит, выступает в качестве явления, побочного по отношению к целям взаимодействия.

Одна из экономических форм взаимодействия — социальный заказ. Как правило, в настоящее время в России социальный заказ служит одним из инструментов реализации социальных программ. Вообще широкое и эффективное внедрение социального заказа, 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 немunicipальные 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 немunicipальные 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 г. стал использоваться программно-целевой подход. Как уже отмечалось, законы и иные нормативные правовые акты о социальном заказе приняты уже примерно, в половине субъектов Российской Федерации, хотя еще далеко не везде в полной мере используются те возможности, которые открываются благодаря использованию социального заказа.

На федеральном же уровне пока отсутствует законодательное регулирование социального заказа, хотя социальный заказ и упомянут в качестве одной из форм взаимодействия государства и общественных объединений в ст. 17 Федерального закона “Об общественных объединениях”. Вероятно, это связано с тем, что на общероссийском уровне еще сравнительно немного негосударст-

венных некоммерческих организаций, способных участвовать в реализации общедеревальных программ. При этом необходимо иметь в виду, что отсутствие в федеральных законах достаточно подробного регулирования социального заказа не является непреодолимым препятствием для фактического осуществления подобного заказа в рамках действующего законодательства, хотя и без использования термина “социальный заказ”. Например, Фонд развития парламентаризма в России по заказу Министерства по делам федерации, национальным отношениям и миграции (на протяжении нескольких последних лет название этого Министерства неоднократно менялось) в период 1997-1999 гг. подготовил учебную программу, а затем на базе этой программы – учебные для школьников и учебно-методические пособия для учителей по основам местного самоуправления и муниципально-го управления для средних учебных заведений. Договор по исполнению этого заказа был заключен в рамках Федеральной программы поддержки местного самоуправления от 27 декабря 1995 г. Фонду удалось получить указанный заказ, предусматривавший бюджетное финансирование, так как он смог собрать группу специалистов, владеющих как проблематикой местного самоуправления, так и методикой преподавания учебных дисциплин в средней школе. Кроме того, необходимо было грамотно составить договор между Министерством и Фондом.

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.

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. Первые шаги по созданию фондов местного сообщества сделаны в городе Тольятти (Городской благотворительный фонд), 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 отнюдь не снижает его значимости и потенциальной успешности решения с помощью таких фондов множества 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, 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.

Кроме экономических форм взаимодействия, как уже отмечалось, имеются и неэкономические. Одной из таких форм является, к примеру, проведение совместных мероприятий. Эта форма взаимодействия реализуется практически на всех уровнях и во всех регионах России. В Москве содействием проведению таких мероприятий, осуществлению их на регулярной основе оказывает

Центр “Социальное партнерство”, являющийся совместным проектом Программы развития ООН и Правительства Москвы.

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 такая форма взаимодействия представляет собой важный канал обратной связи, а для некоммерческих организаций служит источником информации об инициативах органов власти. Далеко не всех представителей общественности удовлетворяет такая пассивная форма сотрудничества. Поэтому появился и другой вид общественных советов. Таким образом, во-вторых, общественные советы могут образовываться самими некоммерческими 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 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.

Итак, мы переходим к рассмотрению еще одной формы межсекторного взаимодействия — к лоббизму. Надо отметить, что в принятии соответствующих решений органами государства или местного самоуправления могут быть заинтересованы как некоммерческие, так и коммерческие 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 как на федеральном, так и на региональном уровнях. Так, на федеральном уровне, во многом благодаря лоббистским усилиям общественных объединений, были приняты Федеральные законы “Об общественных объединениях” и “О благотворительной деятельности и благотворительных организациях”, а также целый ряд других. На региональном уровне результатом усилий некоммерческих организаций стало принятие, к примеру, Закона Сахалинской области “О благотворительных организациях в Сахалинской области” (1999), законов города Москвы “О взаимодействии органов власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями” (2000) и “Об уполномоченном по правам ребенка” (2001). Примеров актов, принятых благодаря успешным лоббистским усилиям некоммерческих организаций, 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 гг. XX в. в полной мере в систематическое сотрудничество одновременно и с публично-властным, и с некоммерческим 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 г. 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 гг. XX в. Все споры по трудовым делам должны были пройти через комиссии по трудовым спорам прежде, чем поступить в суд.

Вообще, третейские суды, которые представляют собой негосударственную внутрисекторную форму разрешения споров, могут эффективно действовать лишь при условии признания их со стороны государства и в тесном взаимодействии с государственными органами. В частности, исполнительный лист о принудительном исполнении решения третейского суда выдается судом (уже не третейским, а государственным) на основе решения третейского суда. Признание третейских судов со стороны государства заключается и в том, что положения о третейском суде содержатся в Гражданско-процессуальном кодексе. Имеется также и Закон РФ 1993 г. “О международном коммерческом арбитраже”.

Следует отметить, что наиболее активно такой формой создания квази-судебных негосударственных институтов пользуется коммерческий сектор, а для некоммерческого сектора в современной России в настоящее время это не характерно.

Менее всего взаимодействие общества и государства развивается в рамках судебной ветви государственной власти. Об участии народа в формировании судебных органов можно 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 органы субъектов РФ обсуждают кандидатуры и дают рекомендации, но это лишь рекомендации. Опять же получается весьма опосредованное участие.

В ходе осуществления правосудия участие представителей общественности также сравнительно малозаметно. В ряде случаев законодательство допускает рассмотрение и решение дела судьей единолично. Суд присяжных введен пока еще 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.

Выборы являются, как известно, высшим проявлением народовластия, актом, по сути, учреждающим выборные органы государственной власти и местного самоуправления. При этом в России (что характерно для демократических государств) выборные органы обладают высшими властными полномочиями на соответствующем уровне и формируют другие государственные и муниципальные органы.

ципальные органы соответственно. Поскольку организацией и проведением выборов занимаются от имени государства установленные в законе органы (в основном специализированные избирательные органы), то в ходе выборов осуществляется взаимодействие представителей гражданского общества, прежде всего, в лице партий и других политических общественных объединений и государственных и муниципальных органов. С принятием Федерального закона “О политических партиях” партии стали основными общественными формированиями, через которые народ активно выражает свою волю в ходе формирования органов государственной власти. Единственными они пока не стали, во-первых, в силу того, что вступление в силу ч. 1 ст. 36 указанного Федерального закона, в которой говорится, что политические партии – единственный вид общественных объединений, который вправе самостоятельно выдвигать списки кандидатов, отложено на два года со дня введения в действие данного Закона (т. е. до 12 июля 2003 г.). Во-вторых, в состав избирательных блоков, формируемых партиями, могут входить общественные объединения. Таким образом, пока сохраняет свое значение понятие политического общественного объединения.

В 1997 г. с принятием Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в российское законодательство был введен термин “*политическое общественное объединение*”. С тех пор только политическое общественное объединение получает право выдвигать кандидатов на выборах, т. е. выступать как избирательное объединение. Согласно ст. 2 указанного Федерального закона, “*избирательное объединение – политическое общественное объединение (политическая партия, иная политическая организация, политическое движение), которое создано и зарегистрировано в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне*”. До этого любое общественное объединение могло внести в устав положение об участии в выборах путем выдвижения кандидатов и тем самым становилось избира-

тельным объединением. Дело доходило до логически противоречивой ситуации. Так, благотворительные организации не имели права финансировать избирательные и другие политические кампании, участвовать в предвыборной агитации за того или иного кандидата, однако им не было запрещено выступать в качестве избирательных объединений. Были такие благотворительные организации, в уставах которых содержалось положение об их участии в выборах путем выдвижения кандидатов, правда, на практике они, как правило, в выборах не участвовали. Введением понятия *“политическое общественное объединение”* законодатель стремился упорядочить участие объединений граждан в выборах, избежать ситуации, когда чрезмерное количество организаций, участвующих в выборах, вконец запутает избирателя.

Вслед за принятием упомянутого выше Федерального закона в Федеральный закон *“Об общественных объединениях”* в 1998 г. были внесены поправки. В частности, в него была внесена ст. 12-1, в которой устанавливается, что *“политическим объединением является общественное объединение, в уставе которого в числе основных целей должны быть закреплены участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации, участие в организации и деятельности указанных органов”*. В этой же статье уточняется, что политическим общественным объединением не может быть признано:

- объединение, зарегистрированное в соответствии с законодательством Российской Федерации в качестве профессионального союза, религиозной, благотворительной организации, национально-культурной автономии, а также в качестве общественного фонда, общественного учреждения, органа общественной самодельтельности;

- объединение, устав которого допускает членство в нем или принадлежность к нему в иной форме иностранных граждан, иностранных или международных организаций;

- объединение, устав которого предусматривает членство в нем или принадлежность к нему граждан только по профессиональному, национальному, этническому, расовому или конфессиональному признаку (признакам);
- объединение, устав которого предусматривает членство в нем или принадлежность к нему лиц, не имеющих права быть членами политических общественных объединений или принадлежать к данным объединениям;
- объединение, преследующее цели извлечения прибыли посредством осуществления предпринимательской деятельности и распределения полученной прибыли (имущества, собственности) между своими членами и (или) учредителями;
- объединение, созданное для реализации любительских и иных неполитических интересов;
- объединение, неполитический характер которого специально оговорен в федеральном законе.

Таким образом, непосредственно в политической деятельности, важнейшим компонентом которой является выдвижение кандидатов на выборах, в России вправе заниматься только политические партии и пока политические общественные объединения. Но надо иметь в виду, что в настоящее время готовятся поправки к Федеральному закону “Об общественных объединениях” в связи со вступлением в силу Федерального закона “О политических партиях”, и положения о политических общественных объединениях из Закона, касающегося общественных объединений, будут исключены. Для других негосударственных некоммерческих организаций, кроме благотворительных, ограничений по поддержке политических общественных объединений не предусмотрено, за исключением общих вообще для всех юридических лиц ограничений по величине вноса в избирательный фонд кандидата или избирательного объединения.

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.

Таким образом, межсекторное взаимодействие в России развивается достаточно активно. В то же время 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.

О «ЧИСТОТЕ РЯДОВ» В БОРЬБЕ ЗА СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ

Н.Л.Хананашвили,
Фонд «НАН», Москва

*«Суха теория, мой друг,
А древо жизни вечно зеленеет...».*

*Практика без теории – слепая,
теория без практики – мертва.
Научно-практические трюизмы*

Процесс продвижения социального заказа по России (и в странах СНГ) становится все более активным, можно сказать, бурным. И, естественно, активизируется практика его реализации. Одновременно с этим теоретическая мысль, зачастую фигурирующая в качестве ориентира для практиков и проявляющаяся в практических действиях, способна увести эту самую практику далеко в сторону от разумного пути. Авторитет «учёных мужей» способен сыграть злую шутку с практиками. Искренне желая содействовать легитимному продвижению СЗ, «теоретик» должен быть осторожен.

В связи с этим возникает несколько тем, касающихся собственно авторского понимания того, что есть социальный заказ и чего этот самый СЗ «есть» никогда не будет.

И здесь мне хотелось бы защитить именно практиков от неуёмного теоретизирования.

1. СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ и ГРАНТ

Глупо бичевать позицию и взгляды людей, которые *непосредственно внедряют* основные принципы социального заказа сегодня.

Во-первых, они это делают так, как понимают сам термин. Если не понимают, значит, что-нибудь не так объяснили те, кто это делал (не исключено, что и я). Это — как лектор, недоумевающий

по поводу студентов: «Ну, как же так?! Я им раз объяснил, два объяснил, три объяснил — сам уже понял, а они всё никак не поймут!».

Во-вторых, как правило, они, опять же, исходят из сегодняшних реалий. И, между прочим, правильно делают. Ну, нет пока сложившегося рынка предложений социальных услуг! Не готовы пока НКО к жесткости в контрактных отношениях с властью. Не может сегодня власть, у которой в очередной раз отбирают часть региональных средств в федеральный бюджет (увеличивая, тем самым, объем межбюджетных трансфертов), гарантировать оплату выполненных негосударственными структурами услуг. И многое, многое другое.

В-третьих, те формы практического взаимодействия, которые реализуются в регионах, по своей сути являются тем самым маленьким шажком, без которого этого самого социального заказа в «классическом», изначально задуманном виде, пожалуй, никогда и не будет. Только через какие-то упрощённые процедуры и смягчённые правовые нормы можно прийти к жёсткой контрактной основе и неукоснительно соблюдаемым нормам. Ведь, сегодня почти никаких норм нет.

Не собираюсь и стоять насмерть, крича, что я не дам «опорочить социальный заказ», называя его именем конкурсы на муниципальные гранты, которые проходят сегодня как пилотные проекты в ряде российских городов при поддержке грантодающих организаций и собственно региональными и местными властями безо всякой поддержки. Не разумно и не уместно. Важно всё, что сегодня происходит на пилотных полях страны.

Однако считаю важным разделить понятия социального заказа и гранта*. Здесь имеет смысл привести таблицу, содержащую основные моменты такого сравнения.

* *Некоторые, наиболее простые позиции данного разграничения приведены в книге: Н.Хананашвили, В.Якимец. «Межсекторные взаимодействия в России. Настольная книга — 1999». М.: Фонд «НАН», 2000 г., 184 стр.*

Таблица 1.

**Сопоставление
СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА и ГРАНТА
как экономико-правовых механизмов
межсекторного взаимодействия**

Элемент сравнения	Социальный заказ	Грант**
а) Основной финансовый источник	Бюджет	Как правило, – внебюджетные средства (исключение – молодежные и культурные программы, программы поддержки деятельности НКО)
б) Степень определенности пожеланий власти	Точно знает проблему, признает и считает необходимым ее бюджетное финансирование	Не знает о ней или пока не осознано важность ее бюджетного финансирования (когда грант – вне бюджета)
в) Порядок разработки и принятия целевых (социальных) программ (субъект инициативы)	Разрабатывается Администрацией (Правительством). Утверждается депутатами	Разработка и утверждение – НКО
г) Договорная основа	Контракт на оказание возмездных услуг	Договор о гранте (целевом финансировании)
д) Принципы финансово-правовых взаимоотношений сторон	Возмещение расходов исполнителя	Невозвратное целевое финансирование
е) Основная цель властных органов	Решение конкретной социальной проблемы	Поддержка социально значимой деятельности НКО

*** В данной таблице понятие гранта используется в некотором роде условно, поскольку, оно, хотя и используется в Бюджетном и Налоговом кодексах, до настоящего времени не имеет закрепленной правовой дефиниции. С понятием социального заказа еще хуже: его нет в кодексах, и сам термин присутствует лишь в ФЗ «Об общественных объединениях» и ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях».*

ж) Организационно-правовой состав участников конкурсов	Как правило - все НКО, в т.ч. государственные (муниципальные), а также м.б. - коммерч. юл. и предприниматели без образования юр. лица	Юридические лица (НКО, малый бизнес) – как правило, – только раздельно, м.б. – «инициативные группы»
з) Обязательность финансирования	На основании социального контракта	На основании договора о гранте (менее строгая форма)
и) Динамика реакции власти	В соответствии с бюджетным процессом	Более динамично (с частотой проведения конкурсов)
к) Субъекты конкурса	Исполнители	Программы, проекты

Повторюсь, сказав, что данная таблица приводится с целью именно прояснения ряда противоречивых позиций и мнений по данному предмету.

Видимо, необходимы некоторые (очевидно, не исчерпывающие) комментарии к ней для более детального раскрытия названных отличий.

а) Основной финансовый источник.

Ключевым словом является слово основной. Естественно, при осознании властью значимости развития гражданских (негосударственных) некоммерческих инициатив указанные расходы неизбежно займут должное место в бюджетных расходах. Что и происходит постепенно во многих российских субъектах федерации. С федеральной властью дело обстоит несколько хуже. Тем не менее, и на федеральном уровне в сфере молодёжных программ и программ в области культуры грантовый подход останется неизбежно, поскольку ни представителям культуры, ни молодёжи сегодня (слава богу) никто не станет диктовать, что именно они должны делать.

До недавнего времени регулирования данной позиции с точки зрения Бюджетного кодекса не было, пока не была принята поправка в статью 78, часть первая которой теперь выглядит следующим образом:

«Статья 78. Субсидии и субвенции.

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 случаях, 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.

Вместе с тем, грант может выдаваться и негосударственными (в том числе, – международными и зарубежными) структурами. И тогда уж точно не будет иметь отношения к бюджету.

Следует отметить, пожалуй, ещё одну важную тему негосударственной активности НКО, которая (видимо, как обычно) незаслуженно обижена – правозащитная деятельность. Дело в том, что в ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»² (и в Законе города Москвы от 05 июля 1995 года №46 «О благотворительной деятельности», кстати, тоже) правозащитная деятельность не указана в качестве одного из видов благотворительной деятельности. А, ведь, неправильно. Сама по себе правозащитная функция является санитарной и, значит, исключительно важной для общества и должна восприниматься властью именно так.

б) Степень определенности пожеланий власти.

Включение финансирования той или иной проблемы в перечень бюджетных статей означает, по существу, признание властью значимости этой проблемы. Однако, в связи с тем, что власть, как правило, не блещет инновационной деятельностью в социальной сфере, то такую активность она может поддерживать в рядах «социоинноваторов», предлагая финансировать новые разработки, ей не известные. То есть речь идёт о некоей обуслов-

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

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

ленной выдаче средств под разработку той или иной важной проблематики, которая нуждается в качественных улучшениях, но в данный момент не имеет отработанных до уровня стандартизации механизмов государственного решения.

в) Порядок разработки и принятия целевых (социальных) программ (ЦСП). Субъект инициативы.

Для выполнения соцзаказа сохраняется привычный порядок разработки ЦСП – правительство вносит им же разработанную программу на утверждение в качестве элемента (того или иного вида) бюджета страны (субъекта федерации) законодательным органом.

Если говорить о гранте, то здесь разработка программы осуществляется тем, кто будет в дальнейшем её реализовывать. Если мы имеем в виду грант для НКО, то это – НКО. В дальнейших обсуждениях, экспертизах и консультациях (как, впрочем, и в процессе формирования бюджета) программа может изменяться весьма значительно, но автор – не государство. Сравнение приводит к выводу, что различается сам субъект инициативы. Инициатива исходит из разных источников.

г) Договорная основа.

В данном случае речь идёт просто о договорах разного вида – договор (контракт) на оказание возмездной услуги и договор о гранте, целевом финансировании (субсидии, субвенции). Такое количество различных по своей экономической сути понятий приведено в силу отсутствия *легитимного* определения термина **грант** в российском праве. Понятие само по себе приведено (впервые – в ФЗ «Об общественных объединениях»³). Понятно, что форма выдачи гранта (целевого финансирования) может быть любой из названных, однако, на мой взгляд, нежелательно (учитывая российский менталитет), чтобы это была субвенция, то есть 100%-ное финансирование. Субсидия всё же предусматривает некий вклад получателя средств или ресурсов в «общее дело».

Можно было бы предложить в качестве концептуального сле-

³ *Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, №21, ст. 1930.*

дующее определение гранта (например, муниципального гранта):

Муниципальный грант – это целевое субсидирование социально значимых программ некоммерческих организаций, действующих на территории муниципального образования, по их заявкам, как правило, на конкурсной основе, – за счет средств бюджета соответствующего уровня.

д) Принципы финансово-правовых взаимоотношений сторон.

Если в договоре на оказание возмездной услуги при выполнении социального заказа значится возмещение расходов, понесённых его исполнителем, то в договоре о гранте речь идёт о невозвратном целевом финансировании. Целый ряд обстоятельств, касающихся особенностей договорной основы, характеризуют финансовое различие этих документов. В договоре на оказание возмездной услуги заказчик компенсирует вам ваши расходы (естественно, после проверки их целевого характера и обоснованности), а в целевом финансировании вы лишь потом, де-факто отчитываетесь о произведённых вами расходах. И деньги уж не вернуть...

е) Основная цель властных органов.

Заблуждением (и чрезвычайно опасным) является мысль о том, что при реализации социального заказа власть руководствуется желанием поддержать деятельность НКО. Притом, что значительная часть социальных заказов так-таки будет распределяться именно среди них. Как только будет установлена эта задача, достижение главной цели – решение конкретной социальной проблемы и, в целом, формирование экономически эффективной социальной политики, окажется под угрозой. В социальном заказе государством (муниципальной властью) ***должен двигать чистый прагматизм – кто выполнит эту работу качественнее и экономичнее!*** Без такого подхода мы снова займёмся благотворительностью за государственный счёт. А этого делать не стоит. В отличие от СЗ гранты как раз и нацелены на поддержку тех или иных перспективных программ, сфер деятельности, действий, акций НКО.

ж) Организационно-правовой состав участников конкурсов.

Грантовые конкурсы, как правило, проходят на основе «внутрисекторного» их состава и должны быть такими. Даже если мы возьмём зарубежные гранты, то, в своей основе, конкурсы не предполагают конкуренции НКО, бизнеса и муниципальных органов власти (за исключением, пожалуй, недавних пилотных проектов по социальному заказу, финансируемых Фондом Евразия).

В конкурсе по социальному заказу могут принимать участие и бизнес-структуры (с некоторыми оговорками, о которых будет сказано несколько позднее), и муниципальные учреждения. Опять же в силу потребности власти эффективно решить проблему.

з) Обязательность финансирования.

По грантовому договору грантодатель не имеет жёстких обязательств перед грантополучателем. Финансирование осуществляется при наличии средств. А на «нет» и суда нет. Собственно, по этой форме договора ярким примером могут служить конкурсы, проводившиеся Государственным Комитетом по молодёжной политике. Поскольку государство не считало возможным для себя выполнять свои бюджетные обязательства и не финансировало в полном объёме деятельность этой государственной структуры, то и победители конкурсов ждали обещанных средств годами. Но претензий быть не могло именно в силу специфики данной формы договора.

С социальным заказом так не получится. Эта форма значительно более жёсткая, причём для обеих сторон. Если ты выполнил СЗ некачественно, не в соответствии с требованиями контракта, заказчик может и не оплатить или частично оплатить произведённые тобой расходы. Но если акт сдачи-приемки подписан — изволь заплатить сполна обозначенную в контракте сумму! И здесь отговорки, что, мол, «патронов не подвезли», «трансферты перечисляют нерегулярно», «неурожай на финансирование в этом сезоне» не проходят.

и) Динамичность реакции власти.

Реализация целевых социальных программ через механизмы социального заказа неизбежно должны ориентироваться на инерцию и динамику бюджетного процесса. Бюджет принимается ежегодно и не допускает расплывчатых позиций. В этом смысле грантовая схема позволяет в общем плане сформулировать по-

требность в поддержке гражданских инициатив в тех или иных областях и более точно сформулировать тематический запрос грантодателя к моменту объявления конкурса.

к) Субъекты конкурса.

Одно из наиболее простых различий — субъектное. При реализации социального заказа выясняется, кто именно будет его Исполнителем. При распределении грантов — какой проект (или программу) следует поддержать.

Итак, очевидно, что различий более чем достаточно.

Наряду со сложностями идентификации и разграничения социального заказа и гранта, следует сказать, что существует целый ряд ситуаций, когда специалисты в той или иной сфере, имеющей отношение к социальной политике, стремятся выстроить (а точнее, подстроить) всю систему отношений, складывающихся при реализации социальной политики, под собственное понимание социального права (экономико-правовых, системных, налогово-бюджетных и организационно-методических его основ). Трактую данный термин некоторым образом узко догматически или, наоборот, чересчур широко, они выставляют ему, вольно или невольно, по существу, непреодолимую преграду. В результате, может быть утеряно само содержание, вкладывавшееся нами в понятие социального заказа.

Вышесказанное можно отнести к некоторым случаям практики социального заказа.

Несколько положений о социальном заказе (да почти все? для примера можно взять положение? принятое в Перми — самый на сегодняшний день удачный по практике применения социального заказа регион)⁴. В Положении не говорится ничего о грантовых конкурсах, однако, по существу, в первые два-три года проводились не конкурсы социального заказа, а конкурсы грантов. Но в данном случае это — не критика практики, а технологическое замечание о том, как именно и следует внедрять социальный заказ. Но путаница может возникнуть достаточно легко.

⁴ Блусь П.И., Бушцева В.М., Вьюжанин В.Н., Катаева В.И. Как выполнить социальный заказ. Методические рекомендации. — Пермь: Агентство «Стиль-МГ», 2000. — 192 с.

Или, скажем, прямо противоположный пример, с Законом Тюменской области «О социальном заказе в Тюменской области», принятый в июле 1997 года. В силу ситуации с неплатежами в социальной сфере он стал инструментом для зачета неплатежей во взаиморасчетах при производстве продукции легкой промышленности — т.е. по существу, законом о поставках продукции.

Поскольку для меня важно не выяснение отношений с теми, кто некорректно представляет данную тему, а прояснение того, что именно произносится и распространяется о социальном заказе, то и внимание будет уделено только смысловому обсуждению. И, продолжая такое обсуждение, приступим к следующей «паре сравнения».

2. СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ и ПОСТАВКИ

В связи с этим есть целый ряд позиций, по которым я уже неоднократно высказывался и, похоже, придётся высказываться ещё не раз. И самая главная, — как разграничить муниципальный социальный заказ (МСЗ) и другие понятия, имеющие отношение к бюджетному финансированию и схожие, на первый взгляд, с данным термином*.

Наиболее простое предположение, что это просто разновидность муниципального заказа (МЗ). Разве не так?

И да, и нет. С одной стороны, муниципальный социальный заказ — это результат изъявления воли местной власти. И в этом смысле, согласен, мы можем считать МСЗ частью МЗ. Но вместе с тем, муниципальный заказ и в текстах, и в последующей практике своей реализации адресуется к производителям и поставщикам, а не к оказанию услуг, даже, несмотря на формальное фигурирование во многих текстах нормативных актов позиции — (*«поставка продукции (выполнение работ, оказание услуг)»*).

Доказательство тому — отсутствие хотя бы одного конкурса на оказание социальных услуг по Федеральному закону «О по-

* Здесь и дальше я предпочитаю рассматривать более муниципальный уровень, как базовый для реализации социального заказа (СЗ). В конечном итоге, только на муниципальном уровне власть непосредственно соприкасается с проблемами населения и различных его групп.

ставках продукции для федеральных государственных нужд»⁵ за прошедшие восемь (нет, десять, была еще первая редакция закона, в 1992 году) лет с момента его вступления в силу.

Причин этому факту несколько.

1) В отличие от множества других сфер системы государственного управления, социальная сфера до сего дня практически не претерпела каких-либо изменений. Изменилась страна, даже в определённой (весьма значительной) мере изменились мы сами, а социальная политика всё та же, почти «допотопная».

Исходя из того, что делать все-таки что-то необходимо, власть многократно и с видимой активностью пытается изобразить реформы в этой области. Однако, поскольку о том, **как именно** это нужно сделать, власть держащие, видимо, толком не знают, то и попытки такого реформирования выглядят весьма неуклюже. Более того, декларируя реформирование, достаточно видные представители этой самой власти на деле поступают прямо противоположно. Если, скажем, подписанное г-жой В.Матвиенко отрицательное заключение на федеральный законопроект «О государственном социальном заказе» отражает лишь её неосведомлённость в этом вопросе да суть отношения конкретного анонимно выступающего маленького чиновника в одном из социально-экономических департаментов Правительства РФ, то, смею вас уверить — не одна она так слабо разбирается в сущности этой социально-правовой инновации. Достаточно вспомнить, что нынешний заместитель министра торговли и экономического развития, г-н Улюкаев, несомненно считающий себя либералом, был одним из трёх депутатов Московской городской Думы, которые голосовали против проекта Закона города Москвы «О социальном заказе». Как выясняется, всё не так-то и просто.

Очень легко провозгласить либеральные ценности, значительно сложнее их разглядеть сквозь «*призму догм твердолобого либерализма*» (да, простят меня читатели за такой необычный сравнительный образ). Интересно, но сегодняшнее «либеральное пиршество» столь же близоруко, что и вчера, и все ещё

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, № 34, ст. 3540.

рассчитывает на то, что с помощью экономических правил можно переделать Россию.

2) В согласии с властной волей и нормативно-правовая база принятого в 1994 году ФЗ «О поставках...» вся пристроена таким образом, что услугам, целевым социальным программам там просто и места не находится. Взгляните, хотя бы, на ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»⁶. Все конкурсные процедуры относятся к чему угодно, но только не к оценке программ и проектов. В качестве доказательства сложно привести короткую цитату, поскольку текст статей Закона очень растянут. Но одно следует сказать безусловно: Закон не предусматривает целого ряда предварительных экспертно-оценочных процедур, характерных для программно-целевого подхода к оказанию услуги при реализации социального заказа.

Кстати, «и о погоде», то есть, об оценке: ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»⁷ до сих пор пребывает в первозданной «процессинговой невинности». Нет в нём такого понятия как оценка процесса выполнения хоть чего-нибудь. В нашем государстве, где никому никакого дела нет до того, что творится изо дня в день, все наблюдают лишь за предметами и результатами. Возвращаясь к исконно русским вопросам, можно сказать, что в нашей стране власть (как и весь народ) интересуется только два вопроса: *Кто виноват?* и *Что делать?* Завидное упорство при заметной бестолковости самих вопросов.

3) ***Власть не воспринимает III сектор как сектор реальный.*** Не в том смысле, что чиновники считают нас чем-то мифическим, виртуальным. А в смысле заметной, ***значимой силы.*** В чем-то, возможно, власть и права. Но все же, скорее, умозрительно, чем аргументированно. Голословность, поверхностность властного отношения строится на абсолютном незнании III сектора как ресурса общества. А государственное неведение — неизбежный результат неразвитости всей системы государственного

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 19, ст. 2302.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 31, ст. 3813.

управления и, в том числе, такого неотъемлемого элемента государственной информационной базы, как инфраструктура статистической отчётности. В этой самой отчётности просто-напросто отсутствуют следующие позиции (очевидно, это – не единственные пустоты, но и перечисленные – огромны): объем валового внутреннего продукта (ВВП), производимого III сектором; доля и объем добровольческого труда в ВВП*; объем ресурсов, привлекаемых (а не вывозимых, заметьте!) в Россию, и многое другое.

И многие годы никого это не беспокоит.

Однако вернёмся к социальному заказу.

Чтобы более полно обозначить отличие государственного (муниципального) заказа от заказа социального, позволю себе сопоставить, на первый взгляд, «несопоставимое»: действующий Федеральный закон «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» и отвергнутый уже в первом чтении новой (VII) Государственной Думой проект ФЗ «О государственном социальном заказе». Сравнение приводится на федеральном уровне законотворчества, поскольку именно эта, *единая* федеральная нормотворческая форма позволяет провести корректное идеологическое сравнение. Все остальные аналогичные региональные нормы, так или иначе, отличаются друг от друга и не могут фигурировать как единый образец. При этом мне кажется достаточно правомерным перенесение результатов данного сравнения на любой региональный (и местный) уровень, поскольку *идеология* данных документов сохраняется вне зависимости от их уровня. Термин «идеология» подчеркнут не случайно: речь пойдет именно об основных идеях, заложенных в данные нормативные формы, о концептуальных позициях. Указанное сравнение аналогично приведённому выше сравнению основных положений социального заказа и гранта.

* Тема могла бы показаться надуманной, если бы не факт, что вклад американских НПО в ВВП США составляет примерно 6%. Относительно немного, но в абсолютных цифрах – это больше, чем весь бюджет России.

Итак,

**СОПОСТАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
“О ПОСТАВКАХ ПРОДУКЦИИ ДЛЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ 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, поставки (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, бизнес	Как правило, НКО
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	То же + 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

Для простоты упоминания будем называть эти два документа (а они оба – документы, только один – документ правового характера, а второй, полагаю, скорее, исторического, для федерального уровня, во всяком случае) – «Закон о поставках» и «законопроект о социальном заказе».

Настоящая таблица позволяет оценить, насколько различается ныне действующее законодательство и предлагавшийся (по крайней мере, до недавнего времени) нами законопроект. И эти отличия представлены, соответственно, в сфере (области):

а) предмета регулирования.

Закон о поставках ими, собственно, и занимается, и их регулирует. Проект 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).

Здесь необходимо сделать технологическое отступление. Данная позиция (жёсткая привязка СЗ к ЦСП – наиболее существенное отличие СЗ от простого и привычного для западных стран **социального контрактирования** (*social contracting*)). Разумеется, я не имею ничего против этого самого социального контрактирования. Оно необходимо, и постепенно, я думаю, такой способ взаимодействия государства и общества займёт достойное место в ряду других механизмов социального партнёрства. И пусть никого не смущает, что один (как правило, орган власти) выступает заказчиком, а другой – исполнителем. Партнёрство здесь все равно присутствует при наличии факта добровольно заключаемого сторонами договора.

Однако это – разные вещи. Западные партнёры, которым мы

объясняем сущность социального заказа через термин социального контрактирования, могут не беспокоиться — им не врут. Только, как говорил О.И.Бендер: «Это не мексиканский тушкан, это — шанхайский барс!». Так вот, социальный заказ — это социальное контрактирование, встроенное в программно-целевой подход. И за счёт такого сочетания СЗ приобретает некоторые заметные, я бы назвал их синергетическими, преимущества.

б) физической сущности производимых действий.

В законе о поставках речь идет (в основном) о «предметной» деятельности, касающейся поставки неких вещественных объектов; проект о социальном заказе, — об услугах, то есть имеет отношение к непроизводственной, нематериальной сфере (услуга — продукт нематериальный). Той самой сфере, кстати, в которой у нас до сих пор ощущается структурный перекос в области занятости населения и острый дефицит социальных услуг.

в) субъекта инициативы.

Никто не сомневается, что уровень потребности в продукции и товарах диктуется рынком и, частично, 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**. Сущностный замысел проекта о социальном заказе заключается в том, что инициатором той или иной социальной потребности могут стать и граждане (в любой форме их организации или без таковой). Именно граждане, становящиеся носителями той или иной социальной проблемы, переживая обострение этой проблемы, этапы поиска «собратьев по несчастью», консолидации действий и соратников для её решения, могут и должны быть вправе, именно как инициаторы, сформулировать задачу для общества (государственных и негосударственных структур)*. Их инициатива, отражённая далее в мероприятиях соответствующей целевой социальной программы и становится затем государственным социальным заказом.

* Речь об иницировании процесса создания целевой социальной программы. Субъекты законодательной инициативы — определяются законодательством (нормативной базой) соответствующего уровня (прим авт. — Н.Х.).

г) формы заключаемого договора.

Казалось бы, довольно щекотливая тема. Возмездное оказание услуг регулируется статьями 779-783 Гражданского кодекса РФ (Глава 39)⁸. Статья 783 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 мной – Н.Х.). В подчеркнутой части текста и заложена та самая хитрость, которую не желает замечать российская власть. Если в договоре подряда возможно существование нормы, содержащейся в статье 709 ГК:

«Статья 709. Цена работы

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

то при выполнении социального заказа такого вознаграждения **быть не может**. Прибыль, дополнительное вознаграждение исполнителя в социальном заказе недопустимо. В этом и заключена особенность данного предмета договора – **договора на выполнение социального заказа**.

Однако есть и некоторые другие отличия.

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) данного перечня.

д) организационно-правовых форм 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 фир-

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, №5, ст.410,411.

му, занимающуюся строительством муниципального жилья для определённых категорий граждан. Но это — ни в коем случае не правило, а то самое исключение, которое, как известно, только подчёркивает общее правило.

Равно и социальный заказ, видимо, может выполнять коммерческая фирма. Но. В этом случае данная фирма существует и действует не вопреки закону, а вопреки собственному «биологическому», если можно так выразиться, предназначению. Коммерция, по своей правовой и экономической природе, — область гражданской активности, нацеленная на извлечение прибыли из 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. Получать прибыль на конституционных социальных гарантиях, скажем, на оказании услуги по паллиативному уходу за смертельно больными гражданами — аморально, а при работе, скажем, с уличными детьми и невозможно. Прибыли здесь просто быть не может. А раз нет прибыли, то теряется смысл работы здесь коммерсанта. Или тогда коммерсант начинает заниматься не присущим ему делом. Мы это называем «выращиванием травоядных крокодилов». Не хочу, опять же, оперевшись чем только возможно, заявлять, что бизнес не может оказывать некоммерческие услуги. Ничего подобного. Однако такие услуги относятся не к основной работе, а, 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 поставки и социальный заказ выполняют различные по своему предназначению юридические лица, соответственно, коммерческие (бизнес) и некоммерческие (НКО) организации.

е) уровня межсекторного партнерства.

При осуществлении поставки продукции (выполнении работ)

бизнес (I сектор) содействует государству (II сектор) в получении требуемой продукции (выполнении работ). Социальный заказ по существу является формой взаимодействия всех трех секторов, когда Исполнитель (как правило, представитель III сектора) для выполнения государственного социального заказа, утвержденно-го органами власти (I сектор) может привлечь средства или какие-либо иные ресурсы бизнеса (II сектор). В этом и есть **сущ-ность социального партнерства**. Более подробно о возможных механизмах такого трехстороннего сотрудничества рассматривает ранее опубликованный материал⁹.

ж) целей, преследуемых при реализации поставок и оказания услуг и отсюда – принципов (и единиц) измерения полученного результата.

Поставка продукции – дело может быть довольно прибыльным. При такой поставке в структуре цены всегда заложена некоторая нормативная величина получаемой поставщиком прибыли.

При выполнении социального заказа прибыли нет и быть не может. Не следует, однако, считать, что социальный заказ – чисто расходное мероприятие: истратил деньги и забыл про них. Ничего подобного. И это одна из коренных позиций, отличающих социальный заказ от социального контрактирования. Поскольку СЗ – элемент ЦСП, то при его реализации мы должны обязательно предъявить зримые, рассчитанные и полученные нами в соответствии с расчётами положительные социальные сдвиги, – социальный эффект.

Слишком подробно на этой теме останавливаться не стану, поскольку детально она также раскрыта в отдельной статье¹⁰. Назову лишь базовый постулат изложенной там Теории Социально-го Инвестирования (в его нынешнем виде):

⁹ Н.Л.Хананашвили. *Финансово-экономическая эффективность социального заказа*. В кн.: Хананашвили Н.Л., Якимец В.Н. *Межсекторные взаимодействия. Настольная Книга – 1999*. Под ред. Н.Хананашвили. М.: Фонд «НАН», 2000. – с.с. 69-74.

¹⁰ Н.Л.Хананашвили. «Камо грядеши?» или некоторые размышления о теории социального инвестирования». В кн.: *Межсекторные взаимодействия. Настольная Книга – 2001*. Альманах. Под ред. Н.Л.Хананашвили. М.: Фонд «НАН», 2001. – с.с. 52-101.

Социальное инвестирование отличается от экономического только неисчислимо большим количеством измерений прибыли и более долгими сроками окупаемости.

з) структурированности и независимости контроля.

Очевидна истина, что аудит, применяемый сегодня в качестве «универсального индикатора» при определении степени благополучия процесса выполнения хоть чего-нибудь, — только убогая и, с другой стороны, очень удобная «ширмочка» для сокрытия реальных финансовых безобразий. Сегодня аудиторское заключение представляет собой одностороннюю отписку, в которой значится (по сути), что проверяемая организация ведёт бухгалтерский учёт и отчетность в соответствии с законодательством РФ. И всё! Никаких процессов нынешние аудиторы не анализируют и не умеют, кстати, этого делать. Максимум, на что обращается внимание в таких заключениях, так это на то, насколько целевыми были те или иные расходы подотчётной организации (рациональность, целесообразность расходов или управленческих решений в расчёт не принимается и приниматься не может). Что уж говорить о таких элементах «процессинговой» оценки, как логичесмысловой и сопоставительный анализ, которые вообще могут осуществляться только при разностороннем междисциплинарном подходе, а не только силами экономистов-«счетоводов». Это, между прочим, ещё одна позиция, характеризующая неразвитость демократических институтов и процедур, обеспечивающих прозрачность деятельности подконтрольных власти (если бы!) структур в России.

Я ещё до сих пор не сказал о независимости оценок. Как вы понимаете, только внешняя (да к тому же, сопоставляемая с другими такими же) оценка может быть действительно объективной.

и) отношения к процессу и результату.

Если поставка товаров или выполнение работ — завершены, нас, в общем-то, не беспокоит, как достигнут требуемый нам результат. Нас не волнует **процесс** (разумеется, в рамках ныне действующего законодательства РФ). Вот в этом и состоит принципиальное, **«процессинговое»** отличие, которого до сих пор не видят в Правительстве.

Не стану углубляться в вопросы, связанные с программными оценками. Однако, на примере вышеприведенного сравнения Закона «О поставках...» и Проекта о социальном заказе могу показать, как далеки они друг от друга именно на основании различия в отношении *процесса и результата*.

Что такое процесс, приводящий к результату? Это, например, воспитание ребенка (пусть будет мальчик). Если вам не важен процесс, то достаточно будет сказать, что в качестве результата по окончании школы мы должны получить существо мужского пола, 16 лет, весом в 60 кг и ростом 170 см. Как Вам, читатель, *результат*? Устраивает? А теперь представьте, что это ***Ваши ребёнок...*** Так вот, услуга по воспитанию ребенка именно этим и отличается, скажем, от подряда на откорм скота или на поставку лекарств, продуктов питания или работы по строительству или ремонту дороги.

Поэтому и нормы эти – должны различаться!

Следовательно, никакая ссылка на уже, якобы, существующую урегулированность процедур социального заказа через механизмы, прописанные в ФЗ «О поставках...», не может быть признана обоснованной.

Второй аргумент, используемый чиновниками федерального уровня (смею уверить, объем общения с ними достаточен для подобных рассуждений и обобщений), состоит в том, что, мол, в регионах-то уже внедряют социальный заказ, поэтому наши (федеральные) усилия и не нужны. Более того, такой закон, якобы, противоречил бы статьям Конституции, определяющим пределы ведения Федерации, пределы совместного ведения и ведение самих субъектов РФ (статьи 71-73)¹¹. Для того чтобы снять недопонимание, процитирую 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:

¹¹ Конституция Российской Федерации. – М.: Юридическая литература, 1993. – 64 стр.

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, устанавливает, 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».

Нужны ли ещё на эту тему какие-то комментарии? Один — нужен точно.

На мой взгляд, проблема данного законопроекта («О государственном социальном заказе») вообще лежит **вне профессиональной (правовой, экономической, конституционной или любой другой) сферы** и является исключительно проблемой нежелания со стороны чиновников обеспечить достаточную степень прозрачности для общества расходных финансовых потоков социальной сферы.

3. СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ и КОДЕКСЫ

Есть ещё одна важная тема, всё чаще и с тревогой воспринимаемая специалистами. Тема эта — принятие новых Налогового и Бюджетного кодексов. Дело в том, что законодатели, будучи не в силах разграничить коммерческую и некоммерческую деятельность, решили уничтожить вообще, какое бы то ни было различие между ними. Теперь практически любая деятельность (в том числе, по привлечению средств на благотворительные программы) может быть признана коммерческой. Именно поэтому, кстати, в одном из ранних вариантов первой части Налогового кодекса фигурировало странное для российского «правового» уха понятие «гуманитарной организации». Очевидно, что термин этот был некорректно заимствован из французского права. Так предлага-

лось называть организации, что существуют исключительно на благотворительные пожертвования. Тем самым:

1) взламывался относительно стройный ряд организационно-правовых форм, принятых в российском законодательстве;

2) уничтожалась вообще возможность организации зарабатывать себе на существование. Как только некоммерческая организация начинает привлекать средства (в том числе, на реализацию собственных благотворительных программ), она мгновенно становится объектом общего, коммерческого налогообложения. Следовательно, такими действиями закреплялся принцип «юридического иждивенчества»;

3) власть насильно «вталкивала» некоммерческую инициативу граждан в коммерческое «прокрустово ложе».

Ситуация с Налоговым законодательством, несмотря на активные лоббистские действия НКО, остаётся крайне плачевной. Сегодня уже принят его «либеральный» вариант, уничтожающий неоправданные льготы. На самом деле, происходит механистическая унификация налогообложения. Кстати, как и с подходящим налогом. От единого 13%-ного налога, уверяю вас, коллеги, выиграли не мы с вами, а крупный бизнес. Выиграл вдвойне (а то и втройне), поскольку, помимо общего налога, он получил ещё и резко *регрессивную* шкалу отчислений в социальные фонды.

Оставляя несколько в стороне от данной работы общеналоговую НКО-шную тему (никак не умалённую от этого и остающуюся столь же значимой и принципиальной), рассмотрим только вопрос, относящийся к налогообложению внутри темы и налогово-финансовой схемы социального заказа.

В связи с этим, поскольку, как мы помним, социальный заказ – возмездная услуга, возникает вопрос: а откуда у НКО столько дополнительных средств, чтобы привлечь к выполнению СЗ 25% дополнительных средств, да ещё и все налоги заплатить? Если всё-таки воспринимать СЗ как механизм привлечения средств, а не как «денежно-доильный аппарат», то необходимо уравнивать условия хозяйствования внутри данной социально-правовой конструкции. Почему, собственно, негосударственная НКО при реализации СЗ за счёт бюджетных средств должна платить иные нало-

ги, чем бюджетная (муниципальная) структура? Помимо всех прочих соображений, это ещё и нарушение части 2 статьи 34 Конституции РФ, которая гласит:

«Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию» (выделено мной — Н.Х.).

Следовательно, достаточно разумной и легитимной может быть признана норма, предлагаемая нами в одной из последних редакций проекта ФЗ «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».

Таким образом, вместо видового (читай, отраслевого) подхода мы, опять же, сможем постепенно начать пользоваться подходом функциональным (программно-целевым), ориентированным на существо выполняемых действий, а не на лицо, эти действия реализующее.

Следующая проблема — это Бюджетный кодекс (далее — БК).

Сегодня всё настойчивее звучит тема, что, в соответствии с новым Бюджетным кодексом, «проваливается» вся конструкция социального заказа. Дескать, никакие экономии за счет участия НКО здесь недопустимы, т.к. бюджеты переходят на казначейскую систему осуществления платежей, и договор на оказание услуг по социальному заказу не может быть разделён на бюджетную и внешне инвестиционную часть. Тем более, как можно смешивать инвестиции финансовые и, например, «вложение» в выполнение СЗ в форме добровольческого труда.

С добровольческим трудом, согласен, некоторая проблема, основанная, правда, не на указанной причине, а на неповоротливости государственной системы отчётности, здесь уже упоминавшейся.

Что касается финансовых и иных ресурсов, которые хотелось

бы задействовать при реализации СЗ, здесь возможны следующие варианты:

1) оформление указанных ресурсов, как безвозмездное перечисление, когда речь идёт о передаче в государственный, муниципальный доход пожертвований или грантов. В этом случае от жертвователей просто необходимо указание на определённые цели расходования этих ресурсов;

2) заключение пула (связки) контрактов, причём исполнитель СЗ изначально берётся выполнить его за сумму меньшую назначенной (что, между прочим, хорошо согласуется с принципом эффективности и экономности использования бюджетных средств), а дополнительное финансирование признается властью соответствующего уровня благотворительным взносом.

Вот вам ещё один показатель противоречивости принятого и действующего Бюджетного кодекса – внутреннее логическое несоответствие двух статей.

Статья 34 гласит:

«Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определённого бюджетом объема средств».

А в статьях 51, 57 и 62 приведены перечни неналоговых доходов федерального бюджета, бюджетов субъектов федерации и местных бюджетов. Так вот, никакого намёка на экономию, как источник дополнительного неналогового дохода бюджета любого уровня, в названных статьях нет! Значит, принцип **эффективности и экономности**, один из базовых, по моему разумению, оказывается, повисает в воздухе. Это – к вопросу о словах и делах.

3) более чёткая привязка социального заказа, как ни странно, именно к **целевым социальным программам**.

Частью 1 статьи 78 БК допускается возможность предоставления

«...субсидий и субвенций юридическим лицам, которые не явля-

ются государственными или муниципальными унитарными предприятиями, бюджетными учреждениями, а также гражданам-предпринимателям...»

в случаях, предусмотренных целевыми программами федерального, регионального уровня. Кроме того, такие субсидии и субвенции могут быть предусмотрены нормативными актами бюджетного характера, принимаемыми законодательными (представительными) органами соответствующего уровня, в определённом данными актами порядке и на установленных ими же условиях. Сами же долгосрочные целевые программы предусмотрены статьёй 179 БК.

Все это в сочетании с тем, что сам государственный (муниципальный) заказ предусмотрен статьёй 72 Бюджетного кодекса, даёт искомый нами вариант решения. Поскольку, если исходить из того, что социальный заказ, хоть и весьма специфический, — элемент государственного, муниципального заказа (чего, собственно, никто и не отрицает), то проблема решается сама собой.

Надо только ***не забыть совместить целевые программы с государственным, муниципальным заказом.***

ВОССТАНОВИТЕЛЬНОЕ ПРАВОСУДИЕ, РЕСОЦИАЛИЗАЦИЯ И ГОРОДСКАЯ ПОЛИТИКА¹

Р.Р. Максудов, М.Г. Флямер

*Центр «Судебно-правовая реформа»,
Москва*

Реализация идеи восстановительного правосудия, которой в России занимается Центр «Судебно-правовая реформа», не сможет состояться без глубоких преобразований в области уголовного процесса. На наш взгляд, ход судебной реформы, осуществившейся в 1991-1995 гг. в нашей стране, не привел к созданию соответствующих предпосылок для данных преобразований. Это заставляет нас провести анализ положения дел с судебной реформой, ее перспектив и проблем.

В 1995 г. Администрация прежнего Президента России перестала поддерживать судебную реформу, соответственно был ликвидирован отдел по судебной реформе и судопроизводству в Государственном правовом управлении Президента РФ. Если взять семь лет, прошедших с этой акции, можно отметить следующее. Инициативы различных групп специалистов, заинтересованных в преобразованиях судебной системы России, не получили достойной реализации. Судейское сообщество не превратилось в субъект строительства правового государства и общества. Ограничивающая действия репрессивной машины государства и придающая им легитимность судейская корпорация с независимым юридическим мышлением и деятельностью не сформировалась. Сейчас судьи работают в единой связке с милицией, прокуратурой и главами администраций городов и субъектов Российской Федерации. Многие суды уже давно были бы закрыты, если бы не нарушающие Конституцию России инициативы местных властей по их финансированию.

¹ Авторы выражают благодарность Вячеславу Разумову за ценные консультации по данной теме. Авторы выражают также благодарность Нодари Хананавили и Анне Грасенковой за ценные замечания, высказанные в ходе подготовки статьи к печати.

В то же время направленная на правовые преобразования деятельность лидеров многих общественных организаций остается в рамках представлений, в соответствии с которыми основным механизмом судебной реформы должна быть поддержка Президента, а основным субъектом — именно судейский корпус. На наш взгляд, такое представление является ядром управленческой парадигмы судебной реформы, которую реализовывал вышеупомянутый отдел по судебной реформе и судопроизводству, возглавляемый С. А. Пашиным. Работа общественности в рамках такой парадигмы принесла определенные плоды. Сейчас в некоторых городах и районах налаживается конструктивное партнерство общественности и правоохранительных органов и судов, позволяющее ограничивать репрессивную политику государства. Отдельные представители правоохранительных органов и судов вовлекаются в разнообразные образовательные процессы, а также в проектирование типов деятельности, не использовавшихся ранее в практике реагирования на преступность несовершеннолетних (социальная работа, восстановительное правосудие, реабилитационные программы). В этом процессе участвуют местные КДН и различные отделы областной и городской администрации. В некоторых регионах начата работа по созданию элементов ювенальной юстиции. Но в целом, процессы, происходящие в рамках судебной системы и в обществе, не сопровождаются соответствующим концептуальным переоформлением замысла судебной реформы. Узкая ориентированность на работу с правоохранительными органами и судами не всегда дает возможность включать других субъектов в реформирование правосудия. На наш взгляд, необходимо:

а. признать, что процесс выбора идеала для судебной реформы не завершен, поскольку идеал, предложенный «Концепцией судебной реформы»², не был принят обще-

² «На арену общественной жизни выходит независимый, свободный от корыстных интересов, политических симпатий и идеологических предрасположений суд, выступающий гарантом законности и справедливости, призванный выполнять в государстве ту же роль, что совесть у человека». (Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М.: Республика, 1992. с.6).

ством и государством³;

в. обеспечить участие в дальнейшей разработке и реализации идеала судебной реформы тех субъектов общества и государства, которые не принадлежат юридическому цеху. В особенности это касается субъектов городского и регионального управления.

Какие тенденции позволяют нам выделить направления для разработки идеала судебной реформы и определить субъектов-участников реформирования правосудия России?

Последнее десятилетие принесло с собой новые тенденции в области государственного управления. Это касается, прежде всего, изменения стратегии обустройства городской среды. Идеология индустриализма, как пути страны, региона, малой территории в настоящее время стала бессмысленной, и, как следствие, возник вакуум идейных ориентиров. Региональная и городская власть теперь имеют значительно больше полномочий, чем прежде. Многие городские и региональные лидеры, признавая необходимость обустройства города с точки зрения его притягательности для инвестиций, предпринимают определенные шаги в этом направлении, что влечет за собой изменение (особенно в мегаполисах) социально-географического пространства городской среды. Многие города постепенно приобретают западный облик. Центр городов становится инфраструктурой предпринимательской деятельности (банки, биржи, офисы компаний) и индустрии развлечений, что позволяет местным властям аккумулировать значительные финансовые средства и использовать их для городского развития. В то же время, происходящее социальное расслоение и поляризация доходов способствуют социальной дезинтеграции, усилению притока молодежи в криминальную среду и нейтральному отношению части населения к криминальным формам организации жизни.

³ *Вопрос о том, почему судебная реформа не была принята обществом, уводит нас за рамки предмета данной статьи. Единственное, что можно сказать, что судебная реформа натолкнулась на:*

- *неправовое устройство органов государственной власти;*
- *неправовое функционирование правоохранительных органов;*
- *неправовой тип принятия решений органами государственной власти;*
- *неправовую форму жизни российского населения.*

Неслучайно, видимо, многие региональные лидеры заинтересованы в поиске новых способов работы с молодежью. В данном случае возникает вопрос о том, как осуществлять эту работу. В современных условиях ответом часто становится выделение средств на проведение для молодежи различных мероприятий. Но кроме организации мероприятий и создания клубов по интересам остается вопрос обустройства жизни людей в условиях распадающегося на разнородные и часто полярные по своим возможностям элементы городского социума. Каким способам общежития в условиях мультикультурного и мультинационального городского пространства с непрекращающимися процессами социального расслоения необходимо обучать молодежь? Действительно ли соответствуют социокультурным критериям (и тем самым подлежат трансляции будущим поколениям) способы разрешения конфликтов энергетиков и бюджетных организаций, частных корпораций и силовых ведомств, городских мэрий и учреждений ведомственной принадлежности, московской мэрии и «лиц немосковской национальности», общественности и государственных органов власти? Тот же самый вопрос можно отнести и к используемым в нашей стране способам преодоления проблем детской беспризорности и социального сиротства, разрешения криминальных ситуаций. На наш взгляд, такого соответствия нет. На теоретическом уровне эту ситуацию можно зафиксировать как проблему необходимости изменения формы организации социальной структуры городов⁴.

Не касаясь различных аспектов этой проблемы, в плане нашего предмета отметим следующее. В новых формах организации социальной структуры города должно быть задано ограничение на применение репрессивных способов управления поведением и

⁴ Под формой организации социальной структуры городов понимаются распространенные и часто неформально транслируемые способы приведения к некоторой целостности и упорядоченности множества конфликтующих и дезинтегрирующих жизнь города социальных единиц. Форма в соответствии с системным подходом включает способ, субъектов-носителей способа, социальные единицы (организованности материала), ситуации (материал), требующие разрешения (См. Щедровицкий Г.П. Избранные труды. М.: Школа культурной политики, 1995).

деятельностью. Когда речь идет о термине «репрессивная практика», вовсе не обязательно вспоминать недалекое советское прошлое. В наше время многие независимые аналитики и лидеры общественных организаций критикуют деятельность органов милиции, прокуратуры и суда, которая, по их мнению, носит именно репрессивный характер. Действительно, проблема способов и техник применения силы – одна из наиболее острых проблем нашего общества. Можно даже высказать гипотезу, что пока эта проблема не будет решена, **власть не будет признана как власть в плане реальной поддержки населением инициатив власти**. Не возникнет и полноценного общества, поскольку именно гражданское общество налагает ограничения на применение силы властью. Российский философ Валерий Подорога подчеркивает:

«Интересы власти остаются всегда теми же самыми: поиск объектов захвата и применения силы. Цели власти - всегда власть. И только гражданское общество в силах наделить власть определенным смыслом и целями, выходящими за пределы ее «частных» интересов. Власть бесцельна, когда находится вне общественного контроля. Но это не значит, конечно, что у нее нет «своих» задач. Напротив, они могут быть обширны, но решение их всегда предполагает усилие власти в той сложившейся псевдоинституциональной форме, которая кажется ей наиболее эффективной... Власть должна находиться под постоянным контролем со стороны общества и не может иметь никакого автономного статуса, дающего ей право использовать силу, как ей заблагорассудится. В том же случае, когда уязвимо гражданское общество, и оно не способно по каким-то причинам контролировать власть (повторяю, что власть - это определенный способ использовать силу), то, естественно, власть контролирует граждан и те общественные институты, которым граждане были бы склонны доверять в защите своих интересов. Бесконтрольное использование силы приводит к дальнейшему ослаблению гражданских институтов⁵».

⁵ Подорога В. Диалог с властью? <http://index.gdf.ru/journal/cont16.html>.

Репрессивность есть не одобряемое обществом применение силы. Необходимо устранить репрессивность как форму презентации (лозунги войны с преступностью привели к поощрению со стороны СМИ прямого устрашения милицией населения) реализации властью своих интересов и перевести действия власти в осмысленное и одобряемое обществом применение силы. Это — задача для общественности в лице лидеров общественных организаций, привлекающих независимых исследователей и выдвигающих альтернативные проекты обустройства определенных сфер общества. Если этого нет, нет и деятельности, которая была бы обусловлена историческим содержанием и региональными формами и тем самым имела бы смысл для граждан.

Остаются территории власти, отданные ее представителям на «кормление».

По мнению В. Подороги, гражданское общество в силах наделить власть определенным смыслом и целями. Но что это означает в российских условиях? Задача придания власти смысла и целей для российской общественности исключительно сложна. Сложность ее, в первую очередь, обусловлена отсутствием разработанных с социокультурной точки зрения проектов общественности, обеспечивающих *организацию массовых движений* за переустройство тех или иных сфер деятельности. К сожалению, многие фонды (возможно, опасаясь обвинений во вмешательстве во внутренние дела государства) и некоторые лидеры общественных объединений не поддерживают начинаний в области разработки таких проектов и фактически принимают американизированную версию становления гражданского общества, заключающуюся в развитии узко предметных инициатив. Эта политика привела к появлению в России значительного числа общественных деятелей, решающих частные задачи. В определенный момент расширение их деятельности без преобразования корпораций власти становится невозможным и отдельные локальные акции общественности начинают встречать сопротивление данных корпораций. Возникают два полюса действий. Первый полюс — действия различных органов власти, часто не принимаемые (а значит и не поддерживаемые) обществом. Второй полюс — действия многих сотен незави-

симых от власти общественных организаций, которые в силу отсутствия осмысленной политики власти по отношению к инициативам общественности, во-первых, наталкиваются на ведомственное противодействие, а во-вторых, становятся объектом государственного вымогательства в форме высокого налогообложения и прямых поборов чиновников, «помогающих» осуществлять гражданские инициативы. При этом зарождение очагов осмысленной деятельности не сопровождается исследованиями и проектами, необходимыми для расширения, технологизации и воспроизведения этой деятельности. Многие представители общественности, увлекаясь «конкретными действиями», постепенно утрачивают стратегически ориентированные формы кооперации и сотрудничества. На их место приходят местечковые, исторически не проработанные концепции, не нашедшие себе места в официальных структурах. Отсутствие поддержки со стороны власти приводит к жесткой конкуренции за средства фондов между общественными образованиями и становится дополнительным препятствием для их сотрудничества. Происходит то, что мы бы назвали «эффектом рассеивания гражданского общества». В силу этого на сегодняшний день проекты общественности, нацеленные на решение проблемы репрессивных практик, в масштабах всего государства не приносят ожидаемых плодов.

В исследованиях и проектных разработках в данной области не следует, на наш взгляд, сводить репрессивность лишь к деятельности силовых структур. Интерес в этом отношении представляют рассуждения В. Подороги о статусе нормативного сегодня:

«Закон перестает действовать именно потому, что обществом не опознается черта нормализации, закон и бессилён потому, что лишается всякой возможности влиять на преступление, соотносить его с устойчивой нормой; общество не в силах оценить результаты применения закона. Черта нормализации почти стерта: в послеперестроечную эпоху всякое преступление оказывается, в конечном итоге, преступлением экономическим (за ним - то ли обнищание и ожесточение, то ли открытое недовольство, то ли потеря ориентиров в новой социальной ситуации, то ли

жажда наживы, а то и государственные интересы, выражаемые отдельным коррумпированным чиновником, и т.п.). За преступлением не оказывается преступника. Но в таком случае остается только сделать один вывод: все общество оказывается втянутым в производство преступных практик, кто не преступает, тот не выживает»⁶.

В этом плане репрессивные практики — это не просто определенная метка действий власти. ***Это — поддержание обществом не поддающихся нормативной оценке и регулированию способов действий (прежде всего, силовых).*** Если данный тезис верен, возникает парадокс: общество не заинтересовано в создании государства, имеющего внутри себя цивилизованную форму ограничения применения силы. Таким образом, можно говорить не столько о государственных структурах, сколько о властных органах (например, центральная и региональная власть), разрешающих или неформально предписывающих тем или иным ведомствам репрессивные действия. Правоохранительные органы и прокуратура представляют собой корпорации, культивирующие образцы применения репрессивности. Действия милиции — это в некотором смысле модель отношения власти к населению⁷. Терпимость к этим действиям со стороны самых разных социальных групп свидетельствует о «расползании» репрессивности по всему обществу. Если эта модель будет единственной и доминирующей, то она и будет определять содержание социализации молодежи в плане освоения определенных форм взаимоотношений между людьми. В каком-то смысле расширение области репрессивных практик является ответом на социальные катаклизмы происшедшие в результате последствий принятых властью решений в 90-х годах в самых различных областях деятельности. Если в

⁶ Подорога В. Гулаг в уме. наброски и размышления.
<http://www.index.org.ru/others/199podor.html>

⁷ В то же время доверие к правоохранительным органам и судам очень низкое. По результатам опроса общественного мнения милиции доверяют 10,6% опрошенных, прокуратуре — 6,7%, суду — 9,8 (Средства массовой информации и судебная власть в России. М., 1999. С.140).

западных городах социальные кризисы⁸ разрешаются часто за счет дополнительных социальных программ⁹, то в России, вероятно, государство еще долго будет ограничиваться отдельными кампаниями (по борьбе с беспризорностью и т.д.) и программами снижения государственных расходов на социальные льготы (как, например, жилищно-коммунальная реформа)¹⁰.

Отказ от репрессивных практик – мировоззренческая «расчистка» для появления нового типа культурной нормировки взаимоотношений людей. Почему это актуально именно для городской власти? Многие социологи и психологи говорят об обезличенности и анонимности жизни людей в большом городе и в то же время отмечают усиление культурных, диаспоральных и национальных связей. Демонстрация городской властью неосмысленного применения силы воздвигает новые барьеры между людьми и тем самым вносит свой вклад в исчезновение границы между нормативным и ненормативным, о котором писал В. Подорога. Нормативное начинает транслироваться в очень узких пределах: в профессиональных сообществах или семейно-клановых общинах. При этом **инициативы** власти не находят поддержки, поскольку действия самой власти не признаны как нормативные. Мы присутствуем при продолжении построенной на взаимном обмане игры, которая началась в советское время, в эпоху Брежнева. Возникает замкнутый круг репрессивности: население власти не до-

⁸ В одном Нью-Йорке в 70-х годах за чертой бедности оказалась половина городского населения. (Гидденс Э. Социология. М.: Эдиториал УРСС, 1999. – с.529.

⁹ По решению Верховного суда штата Нью-Йорк, принятому в 1987 году, тысячи бездомных одиноких людей получили право на медицинскую помощь и социальные гарантии. Там же. с.530.

Кроме социальных программ помощи бедным в различных странах растут в числе и законодательно закрепляются программы медиации (посредничества) конфликтующих сторон, а также программы восстановительного правосудия, которые также могут способствовать снижению социальной напряженности.

¹⁰ В то же время существует проект Фонда «Институт экономики города» по созданию на основе адресной социальной помощи механизма социального статуса неимущего населения, успешно апробированный в г. Перми.

веряет и старается обойти ее решения, при этом власть населению тоже не доверяет и стремится реализовать свои решения репрессивным способом. На основании этого порочного круга возникает уже целая идеология репрессивности, старательно распространяемая для поддержания существующего порядка. Процесс реализации репрессивных практик становится индустрией, приносящей прибыль как государственным корпорациям, так и частным фирмам (в Москве, например, репрессивная практика ограничения приезда иногородних превратилась в индустрию регистрации). Видимо, сегодня можно говорить о корпорациях, поддерживающих репрессивность для увеличения своего политического веса и финансового благосостояния.

Возвращаясь к работе городских управленцев с молодежью, можно сформулировать вопрос следующим образом: каким образом в проектах совершенствования и развития городского управления необходимо учитывать проблему репрессивности в плане ограничения применения силы, а также такие формы организации социальных структур, которые бы позитивно влияли на взаимоотношения людей?

Прежде, когда речь шла о формах организации социальных структур, чаще всего имелись в виду стройки народного хозяйства и новые рабочие места, структуры руководства и социального обслуживания. Социологически развитые представления задают социальные структуры в виде профессиональных союзов, сообществ, групп по интересам и обеспечивающей их инфраструктуры — дворцов культуры, театров, подворотен и детских песочниц «грибков» для подростков и алкоголиков и т.д. Многие футурологи и социологи предлагают отказаться от представлений, в соответствии с которыми основу жизни общества составляет материальное производство — производство вещей, продуктов, добыча полезных ископаемых. Одной из главных черт развитой страны, по их мнению, является производство знаний и технологий¹¹. Вторым признаком, обеспечивающим развитие страны, эти исследователи считают наличие «социального капитала»¹² — способнос-

¹¹ См.: Тоффлер А. *Футурошок*. СПб.: Лань, 1997.

¹² См.: Фукуяма Ф. *Доверие. Социальные добродетели и созидание благосостояния*// *Новая постиндустриальная волна на Западе*. М.: Academia, 1999.

тей порождать и удерживать позитивные отношения: доверие, взаимная поддержка. Ни то, ни другое в России не вышло на уровень государственной политики, имеет локальный, «точечный» характер, что, на наш взгляд, не позволяет стране сделать рывок в хозяйственном развитии.

В анализе ведомственного применения силы должен присутствовать критерий проверки последствий такого применения с точки зрения приращения или девальвации «социального капитала». С учетом данного критерия должны быть спроектированы, нормированы и переданы новым поколениям способы управления городом и регионом, ориентированные на согласие, укрепление доверия и нормализацию человеческих взаимоотношений. В этом процессе должно найти свое место и правосудие. Конструирование места правосудия позволит задать новый идеал судебной реформы, который смогут воспринять и, соответственно, реализовывать российские региональные и городские управленцы.

Развертывание такого тезиса в проектом режиме требует создания механизмов производства знаний, технологий и «социального капитала». Более того, когда мы говорим о создании условий для такого производства, мы совершаем переход к системам обучения и подготовки индивидов, способных порождать знания, технологии и «социальный капитал», то есть к системам, обеспечивающим воспроизводство.

Два этих параметра, позволяющих создать перспективные способы управления социальной структурой города и структурами деятельности, могут стать ориентирами для выработки городской политики. Одной из возможностей накопления «социального капитала» является восстановительное правосудие. Именно восстановительное правосудие позволяет избежать принятых сегодня в обществе агрессивных и силовых методов разрешения конфликтных и криминальных ситуаций. Концепция восстановительного правосудия (далее – ВП) и, шире, восстановительного подхода разрабатывается сегодня в мире как набор способов, процедур и приемов работы, используемых в ситуации преступления, конфликта, в обстоятельствах всплеска насилия – иными словами, тогда, когда межчеловеческие отношения насыщаются

ненавистью и мстительностью, обрывающими возможность взаимопонимания. Тем самым, ВП выступает за «восстановление социальной ткани», разрушенной в результате конфликтов и преступлений. Без помощи участникам криминальных ситуаций и раскаяния, без примирения и восстановления доверия невозможно прервать цикл насилия ни в семье, ни в школе, ни в офисе, ни на улице.

Восстановительный подход объединяет в определенный способ несколько гуманитарных техник и процедур. Это — процедуры, ориентированные на идеал душевного здоровья (исцеление жертв), техники и приемы посредничества, развивавшиеся в работе переговорщиков и конфликтологов. В работе с правонарушителями (в том числе несовершеннолетними) и процессами криминализации специфика восстановительного подхода состоит в ориентации на деятельную, а не страдательную ответственность (исправление нарушителем содеянного своими силами) и культивирование воссоединяющего стыда¹³, что является альтернативой таким способам обращения как медицинская модель и модель преобразования поведения на основе манипуляций выгодами и издержками.

Восстановительный подход применяется отнюдь не только как способ преодоления последствий преступлений. Восстановительные принципы и приемы используются и в сфере переговоров в случае трудовых споров, и в работе с семейными конфликтами и т.п. Стандарты и нормы наднационального уровня (Рекомендации Комитета министров Совета Европы, Европейского Союза и

¹³ Согласно концепции австралийского криминолога Джона Брейтуэйта, внушение воссоединяющего стыда — это не оправдание действий человека, но попытка донести до него боль жертвы с одновременным пониманием проблем самого правонарушителя. Внушение такого стыда предполагает одновременно помощь близких людей и сообщества в процессе исправления содеянного и собственного исправления. «Внушение стыда по воссоединяющей модели — это такое выражение общественного неодобрения (от мягкого упрека до церемоний снижения статуса), за которым непременно следуют жесты обратного принятия преступника в общину законопослушных граждан» (Braithwaite John. *Crime, Shame and Reintegration*. Cambridge University Press, 1989, p. 55).

ООН, принятые в 1999 – 2001 гг.) отражают то широкое значение, которое восстановительный подход получил в мире. Преодоление недоверия, агрессии и злобы, возникающих в ходе конфликтов и криминальных ситуаций, является предпосылкой восстановления позитивных взаимоотношений между людьми. Это, несомненно, сможет оказать влияние на укрепление партнерств и повышение качества общественных инициатив.

Мы считаем, что субъектом, управляющим становлением данных программ в городах, должна быть общественность и органы местного самоуправления, непосредственно работающие с населением. Отсутствие подчинения интересам ведомств позволит программам ВП сохранить верность базовым идеям восстановительного правосудия. Организационной единицей, поддерживающей проведение программ восстановительного правосудия в рамках органов местной власти, могут быть районные службы по разрешению конфликтов, ресоциализации правонарушителей и детей группы риска¹⁴. Именно они способны стать важной составляющей механизма ограничения репрессивных практик и распространения восстанавливающих и ресоциализирующих технологий в рамках общностей регионального (городского) масштаба. Мы выделяем следующие функции таких служб:

1. Разрешение коммунальных конфликтов в местах проживания.
2. Разрешение межгрупповых конфликтов.
3. Разрешение корпоративных конфликтов.
4. Разрешение криминальных ситуаций с участием несовершеннолетних.
5. Управление процессом ресоциализации в районе.
6. Инициирование служб примирения в учебных заведениях.
7. Управление внедрением новых технологий по профилактике социального сиротства и работе с несовершеннолетними правонарушителями в рамках КДН.
8. Обучение социальных работников и социальных педагогов в школах и социальных службах.

¹⁴ Создание такой службы в виде Центра социализации реализуется в настоящее время в Юго-Западном административном округе г. Москвы РБФ «НАН».

9. Инициирование и организация работы общественности с несовершеннолетними правонарушителями, освободившимися из мест заключения, и детьми группы риска.

10. Методическая работа по обмену опытом и распространению новых технологий в области работы с несовершеннолетними правонарушителями и детьми группы риска.

Результаты работы Центра «Судебно-правовая реформа» можно использовать для создания таких служб. В 1997 году представители Центра «СПР» познакомились с идеей восстановительного правосудия и приняли решение инициировать восстановительную практику в России. На протяжении 1997 – 2001 годов команда Центра «СПР» работала в трех основных направлениях:

- Восстановительная переориентация уголовного правосудия.
- Ювенальная юстиция.

• Создание городской системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В каждом направлении Центр инициировал и методически обеспечивал прецеденты новых форм деятельности, условия для которых создавались на пилотных площадках в Москве и других городах России. Пилотные проекты в Арзамасе, Великом Новгороде, Дзержинске, Иркутске, Петрозаводске, Тюмени и Урае организуются в партнерстве с местными инициативными группами и сопровождаются специальным обучением на семинарах и тренингах Центра «СПР». Один из последних проектов Центра позволил развить проблематику профилактики социального сиротства и доработать специализированные восстановительные процедуры (примирение в семье и круг заботы)¹⁵.

Схематически работу Центра можно представить следующим образом:

¹⁵ Подробнее см. в: *Восстановительные процедуры и технологии в профилактике социального сиротства*. М.: МОО Центр «Судебно-правовая реформа», 2002.

Направление работы	Инновационно-технологическая работа в организациях	Методические разработки
Восстановительная переориентация уголовного правосудия	<ul style="list-style-type: none"> – включение программ примирения потерпевшего и обвиняемого в правоприменительную практику (в деятельность следствия, суда, прокуратуры, адвокатуры), реализовано в Москве – формулирование поправок к УПК РФ, направленных на разработку реализационных механизмов посредничества по уголовным делам и предложение их субъектам законодательной инициативы 	<ul style="list-style-type: none"> – методика работы ведущего программ примирения жертвы и правонарушителя – методические аспекты работы ведущего с учетом особенностей работы с юридическими лицами, которые понесли имущественный ущерб от преступления – методические аспекты участия социального работника в восстановительной программе
Ювенальная юстиция	<p>Проект "Социальный работник - помощник судьи по делам несовершеннолетних" (Гагаринский, а затем Черемушкинский суды города Москвы, а также городской суд города Великий Новгород) позволил разработать схему включения социального работника в уголовный процесс</p>	<p>методика социальной работы, в том числе восстановительные программы для несовершеннолетних правонарушителей</p>
Городская система профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних	<ul style="list-style-type: none"> – схема реорганизации деятельности КДН, включая изменение технологии работы и связи с внешними реабилитационными структурами и социальными службами (Москва, Тюмень, Великий Новгород, Арзамас, Урай) – муниципальные социальные центры или службы помощи семье и детям, кризисные центры (Арзамас, Великий Новгород, Урай) – изменение деятельности агентов социализации в школах (завучи по воспитательной работе, социальные педагоги, психологи) (Москва, Петрозаводск, Великий Новгород) – организация школьных служб примирения (реализуется в Москве, Петрозаводске, Великом Новгороде) 	<ul style="list-style-type: none"> – разработка восстановительных процедур в профилактике социального сиротства (круг заботы, примирение в семье) – порядок работы КДН с использованием социальной работы и восстановительных процедур

Сегодня общественные и государственные организации в разных городах накопили большой опыт в работе с несовершеннолетними правонарушителями и детьми группы риска. Это позволяет нам сказать, что разработка и реализация проектов таких служб может опираться на проработанный и эффективный опыт. Интеграция практик по ресоциализации молодежи, включение в данные практики восстановительных процедур, создание на этой основе городских служб, работающих с правонарушителями и детьми группы риска и ограничивающих репрессивный подход, являются частью городской политики, направленной на укрепление отношений между людьми как основы «социального капитала» россиян.

II. éèõí à èêõñõÑõçíõ

САРАТОВ-2001. ПЕРВЫЕ ВПЕЧАТЛЕНИЯ «ПОЛУПОСТОРОННЕГО»

Н.Л. Хананашвили
Фонд «НАН», Москва.

Итак, отгремели «панфары» II окружной Ярмарки Приволжского Федерального округа (ПФО) в Саратове (5-7 октября 2001г.).

Как показало «вскрытие», организаторы нашли некоторые решения, способствующие улучшению восприятия события (даже при том, что и Пермская ярмарка 2000 года на меня произвела положительное впечатление). Например, замена стеклянных (плексигласовых) ограждений павильонов, созданных для работы секций, на комнаты, отделенные друг от друга плотной материей. В результате акустика оказалась заметно лучшей, и можно было слышать, что происходит внутри каждого павильона без запредельного слухового напряжения, исчезла звуковая какофония, мешавшая проведению всей Ярмарки «Пермь-2000».

Очевидно улучшилось расписание ярмарки. Возникла возможность участия в большем количестве событий, расширились возможности допуска на «статусные» круглые столы и заседания. Повысились и возможности варьирования событий на ярмарке. Скажем, в первый же день (05.10.2001г.) возникла некая консольдеранная потребность в обсуждении вопросов грядущего Гражданского Форума (ГФ). С легкостью соорганизовавшись, участники ярмарки собрались и обсудили целый ряд проблем, с ним (Форумом) связанных*.

Не говоря уж о передвижных (точнее, плавучих) гостиничных местах. Столкнувшись с острым дефицитом таких мест в городе,

* более подробно о Гражданском Форуме – см. другие материалы в настоящем выпуске Альманаха – прим. автора

организаторы из АНО «Мегапроект» (высокое качество организационной работы стоит отметить особо) просто подогнали г-на «Николая Добролюбова», который на пару с Чернышевским подпитывались от Герцена, если помните, так некстати разбуженного декабристами.

Не пугайтесь, теплоход «Николай Добролюбов» был в этот раз «на приколе» в гордом одиночестве. А вот заполнение его многочисленных кают представителями НКО и некоторыми представителями власти позволило сделать проживание и общение на нем очень интересным, содержательным и полезным.

В общем, с учетом того, что только за неделю до этого автор провел более 10 суток на другом плавучем средстве (по Оби на теплоходе «Михаил Калинин» через территорию Ханты-Мансийского автономного округа (ХМАО) с юго-востока на северо-запад с 16 по 27 сентября сего года с успехом проехала окружная (ХМАО) антинаркотическая акция: «Остановись! Подумай!» (останавливались и думали многие в десятке проплывавших городов и сел)), развалочная походка, усвоенная за это время была тут же обретена вновь. Мне кажется, НК-сектор еще недостаточно освоил такой замечательный способ заявлять о себе. Удобство же столь близкого к месту событий размещения участников Ярмарки очевидно.

Есть и еще один серьезный положительный момент. К началу проведения ярмарки было собрано 60% ее грантового фонда (в этом году размер всего грантового фонда составил примерно 34,7 млн. рублей, т.е. более \$1 млн.). И попечительский совет Ярмарки, в лице Полномочного представителя Президента в Приволжском федеральном округе, г-на С.Кириенко и заместителя Полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе, г-на А.Зарубина, заверили участников (и, что еще важнее — победителей) Ярмарки, что фонд сей будет полностью сформирован уже к декабрю текущего года.

Теперь несколько слов о том, что не понравилось. Надеюсь, автор будет правильно понят: большой объем нижеследующего текста относится к попытке более детального осмысления негатива, а не к его объему.

1. Информационный вакуум снаружи. Я практически не обнаружил представителей центральной прессы. Складывается впечатление, что центральные СМИ просто не готовы выезжать за пределы московского Садового кольца и? за этими пределами их интересует все, что угодно, но только не содержательные элементы реальной социальной политики.

К этому стоит добавить, что внятной содержательной информационной политики государство как не проводило, так и не проводит¹. СМИ представляют собой мощнейший национальный ресурс, который официальные структуры, отвечающие за проведение информационной политики, **пользуются исключительно в общественно-манипулятивных целях**. Скажем, для создания определенных настроений в обществе перед какими-либо политическими событиями (например, выборами). Что реально происходит с предвыборными обещаниями уже, как правило, не интересно, поскольку это «скучно» и не создает яркого информационного повода. А то, что это и есть наша с вами жизнь, наполненная самыми разнообразными событиями, почему-то писать (показывать) не принято. Таким образом, на сегодняшний день мы имеем **информационное политиканство** вместо политики. Получается, что центральные СМИ и не заинтересованы в публикациях содержательных и конструктивных. А ведь такие события происходят не часто, да и значимость для развития России (как это ни покажется читателям выпрененным) имеют заметную.

2. Несмотря на некоторую организационную либерализацию – манипуляции сознанием участников и ими самими.

Такого рода действий было очевидно меньше, чем в Перми, но один пример достоин упоминания.

06.10.2001г. состоялся круглый стол по вопросам, связанным с социально ответственным бизнесом и его участием в благотворительной деятельности. Название круглого стола («Социально ответственные корпорации: глобальные тенденции и опыт СНГ»)

¹ Н.Л.Хананашвили. «Камо грядеши?» или некоторые размышления о теории социального инвестирования». В Альманахе: Межсекторные взаимодействия. Настольная Книга-2000. – с.52-100.

еще сыграет свою роль. Правда, глобальных тенденций автор на круглом столе не услышал.

Со стороны власти участвовали 2 представителя федеральной власти: министр труда и социального развития А.Починок и руководитель департамента социального развития Правительства РФ Е.Гонтмахер. Очень кратко скажу о произошедшем. А.Починок из 20 минут своего выступления 19,5 посвятил вопросам труда и трудовых отношений собственников и работников, вопросам отношений, связанных с пенсионным обеспечением (видимо, поскольку не было М.Зурабова, который приезжал на Пермскую ярмарку), а 30 секунд уделил фразе о необходимости налаживать социальное партнерство. О социальном развитии, к сожалению, не было сказано ни слова.

Г-н Е.Гонтмахер выступал о распределении ответственности за безобразия с бюджетными деньгами, напомнив: «Из года в год эвенкийский губернатор крад деньги, направляемые на обеспечение северного завоза. Возникает вопрос: а нужно ли здесь государство? Ведь ЮКОС справился с таким завозом в этом году».

Странно из уст государственного чиновника слышать, что:

А) вопросы, касающиеся регулирования поставки продукции для государственных нужд, для него новы. С другой стороны, если государство не способно справиться с такими поставками, оно устраивает конкурс, который и определяет поставщика. Именно наличием таких норм и аргументировало Правительство «ненужность» социального заказа. Оказывается, что даже простая поставка никак не может быть им (Правительством) организована;

Б) решение проблем государственных поставок следует искать силами региональных (и даже местных) властей. У меня по этому поводу был встречный вопрос: а где из года в год было федеральное правительство, пока губернатор Эвенкийского автономного округа воровал эти самые федеральные бюджетные средства?

Бизнес участвует в основном в «черной» благотворительности. Каковы причины такого положения, выступающие почему-то не раскрыли, а вопросов задать ведущая (М.Либоракина, Фонд «Институт экономики города») своей властью не позволила нико-

му из НКО. Даже слова предоставлено не было (если, правда, не считать чьей-то верноподданнической реплики в адрес А.Починка). Так что «круглым» этот стол назвать было сложно. Зато в рамках мероприятия состоялось такое эпохальное событие, как доклад, посвященный сравнению состояния благотворительности в России и Грузии (вот откуда в названии круглого стола взялась аббревиатура СНГ!). Видимо доклад этот был просто каким-то отчетом перед очередным грантодателем. Никакого другого опыта стран СНГ представлено не было. Да и сам доклад, кроме отнятых у участников 15-20 минут времени, никакого интереса не вызвал, поскольку страны были взяты совершенно несопоставимые (да простят меня специалисты!) – ни по территориальным, ни по миграционным, ни по экономическим, ни по законодательным, ни по социальным, ни по многим другим аспектам и параметрам.

Впрочем, может автор придирается к содержательной части «круглого стола» (конечно, самому-то слова не дали!)? Кто знает? Однако два соображения я должен высказать:

А) Если не выслушана одна из сторон, то «круглым» стол быть не может;

Б) Второй вопрос более серьезен и имеет отношение к уже утверждающемуся стандарту взаимодействия НКО и власти: «большой начальник» приезжает к началу события, посвященного взаимодействию власти и общества. Ему («естественно»!) тут же предоставляется трибуна, с которой умственно и содержательно (или не очень умно и еще менее по делу) он выступает – и отбывает «по неотложным делам». Все остальные, собравшиеся для обсуждения вопросов взаимодействия (от НКО) оказываются без партнера по обсуждению. (Это, кстати, произошло и на Ярмарке: поговорив перед аудиторией, А.Починков с Е.Гонтмахером пошли с этого «круглого стола» на пресс-конференцию, где перед журналистами повторили все свои взгляды.) Смехотворность традиции скрашивается неудовлетворительным (пока) состоянием самого межсекторного взаимодействия.

И самое главное – есть реальное опасение, что данная традиция продолжится и на Гражданском Форуме. Таким образом, рассуждая конструктивистски (т.е. предлагая конкретное решение

проблемы), необходимо понять какие усилия требуются при подготовке ГФ разным оргкомитетам и рабочим группам, чтобы не пришлось на этой вселенской тусовке друг перед другом отчитываться, пыжась и надувая щеки. О возможных вариантах решения — см. материалы из Раздела 4 (Методы и технологии).

3. Третий вопрос, возникший с самого начала Ярмарки и не получивший своего разрешения (для меня во всяком случае):

Какое отношение к представленным социально-технологическим проектам имело название проектной линии №4: «Гуманитарные стратегии и практики»? Все «гуманитарно-стратегические» доклады имели к социальным технологиям столь же отдаленное отношение, как игрища небожителей к пещерным пляскам у костра. С одной небольшой поправкой: узко-прагматические и «мелкие» социально-технологические проекты были на порядок более разумными, чем «аудио-визуальные парадигмы коммуникации» и другие умозрительно-философические построения экспертов, привлеченных для работы в данной проектной линии.

В результате уже стартовые 5-минутки представления экспертов можно было бы назвать совсем другими пятиминутками, поскольку они стали легким фейерверком логико-смысловых «абсурдинок», которые запросто могли бы шокировать добропорядочную НКО-шную публику. Например,

«Ваш проект — это прыжок в пропасть» или «Если ваш проект не поддержан, это — означает, что жизнь кончилась».

В первом случае могу сказать, что на самом деле, каждый проект НКО — это маленькая ступенька вверх. И из множества этих ступенек строится лестница вверх по направлению

- А) к решению той или иной социальной проблемы и
- Б) развития самой НКО.

Во втором — неосуществленность проекта означает не конец жизни, а начало нового проекта, который вы должны строить, создавать.

Таким образом, в проектной линии образовался неуничтожимый разрыв, сделавший ее работу заметно ослабленно осмысленной.

Зато тема алкоголизма и наркомании из тематического плана Ярмарки исчезла напрочь. И это при том, что тема — острее сего-

дня в России, пожалуй, и подыскать трудно.

Я очень подробно рассмотрел те элементы Ярмарки, которые лично у меня оставили чувство неудовлетворенности. Были и другие моменты, подробным описанием которых я заниматься не буду, но коротко скажу. Например, претензии определенной части участников Ярмарки к качеству проектов, представленных Фондом «Институт экономики города». Чего стоит утверждение одного из специалистов этого «Института» (боюсь быть неточным, но куратором проектной линии была, кажется, г-жа Сиваева Т.С.), что адресная социальная политика должна строиться именно на *заявительном принципе!* И, в качестве ссылки приводится, ни больше, ни меньше, как ФЗ «О государственной социальной помощи». Когда-то достаточно давно, я отправлял в нашу электронную рассылку свои замечания к этому закону; сейчас я повторять весь текст не буду (любопытные могут его обнаружить в пакете электронной библиотеки Фонда «НАН» по адресу: <http://www.nan.ru/elbibl.html>), но скажу, что в нем социальная услуга, как форма оказания социальной помощи, попросту **отсутствует!** В этом законе мы (НКО), как структура, способная оказывать какую-либо социальную помощь, исходя из этого — не предусмотрены.

Были и другие замечания, но ограничусь только этим, поскольку в кратком материале всего не передашь.

В итоге же (**именно как впечатление в целом**) могу отметить несколько важных, на мой взгляд, системных выводов о позитиве Ярмарки.

Убежденность моя в таком безусловно позитивном итоге несомненна.

Состоявшееся событие, ставшее уже историей, имеет целый ряд результатов. Перечислю их.

Ярмарка «Саратов-2001»:

1) Продолжает и развивает конкурсную основу конкуренции. Показан пример открытого и прозрачного механизма реализации сформировавшихся гражданских инициатив;

2) Предъявила конструктивные прецеденты, выполненные в программно-проектном режиме. Это позволяет формировать у

власти понимание важности социально-технологических подходов при построении новой эффективной социальной политики;

3) Использовала (уровня качества в некоторых деталях не касаюсь) публично-информационную PR-составляющую. Таким образом, можно сказать, что качество освещения Ярмарки — это еще и качество работы самих СМИ и глубины восприятия ими процессов, происходящих в обществе и в III секторе. Это же относится и к качеству работы СМИ по социальной проблематике в целом.

4) Придала безусловно позитивный импульс развитию социально-сетевой составляющей III сектора. Повторю очевидную истину: встречи такого количества НКО (да еще со своими и чужими чиновниками!) важны сами по себе для налаживания и укрепления разнообразнейших контактов (межрегиональных, профессиональных, междисциплинарных и пр.).

5) Представила методический пакет технологически оформленных инноваций. Хочу подчеркнуть значимость именно методического результата.

6) Предопределила заметное расширение интегративных процессов на территории Приволжского федерального округа (и показала пример для России!). При критикуемом мною кулуарном способе принятия решения о новом административно-территориальном делении на 7 федеральных округов, следует признать (пока, на сегодняшний день) это решение крайне удачным. И Мегапроект «Саратов-2001» является в этом смысле еще одной, уже второй, ступенью. В связи с этим последним элементом стоит назвать еще одну позицию —

7) Начала переход от единичного прецедента («Пермь-2000») к системе. Именно такая основа вселяет настоящую уверенность в устойчивости позитивных сдвигов, хотя бы — на уровне Приволжского федерального округа.

Лиха беда — начало. Продолжение, порой, бывает сложнее.

ГРАЖДАНСКИЙ ФОРУМ В МОСКВЕ. ЗАМЕТКИ УЧАСТНИКА

А. Сунгуров

*Гуманитарно-политологический Центр «Стратегия»,
Санкт-Петербург.*

1. Подготовка Форума: основные события в Москве и в российских регионах

1.1 Начало.

Подготовка форума и изменение его формата само по себе было достаточно интересным процессом, который уже зафиксирован в ряде публикаций. В первом приближении этот процесс можно разделить на два этапа - подготовка Форума «Оргкомитетом-1», состоящим из участников встречи с В.В.Путиным 12 июня. Второй этап - с момента включения в процесс подготовки форума участников «Народной ассамблеи» - полужформальной коалиции ряда сетевых организаций, собравшихся вместе впервые 23 декабря 2000 г. (эта коалиция включает в себя правозащитные, экологические организации, союзы потребителей, ряд предпринимательских союзов и т.д. Этот этап стартовал по сути с начала сентября 2001 г - визит зам. главы администрации Суркова в «Мемориал», ответный визит участников «Народной ассамблеи» в Администрацию Президента 4 сентября 2001 г., и последовавшее за этой встречей переформатирование оргкомитета в новый формат: одна треть - «старый оргкомитет», участники встречи с В.Путиным 12.06.01, вторая треть - представители «Народной ассамблеи», и третья треть - непосредственно представители Администрации Президента РФ, которые вошли в Оргкомитет по настоятельному предложению новых членов Оргкомитета, которые хотели общаться с представителями власти непосредственно, а не через посредников - политтехнологов. Следует отметить также, что вначале среди новых участников подготовки Форума называли как членов «Народной Ассамблеи», так и «Общего дела» - уже более узкой коалиции, включавшей только правозащитные

неправительственные организации, участвовавшие в подготовке и проведении Правозащитного съезда в январе 2000 г. Однако затем мнение членов «Общего дела» о целесообразности участия в Форуме разошлись, и как коалиция «Общее дело» в организации Форума участия не принимала.

Рассматривая ситуацию в российских регионах, следует отметить, что события в них развивались с некоторым опозданием по сравнению с событиями в центре. Так, в июле-августе 2001 г., в период, совпавший кроме того со временем летних отпусков, явных событий практически не было, хотя определенные действия в рамках «Первого этапа» подготовки форума уже велись. Действия эти в первом приближении можно отнести в две группы - действия Администрации и тесно связанных с нею ряда общественных организаций, а также действия более независимых от власти неправительственных организаций. В первом случае имело место создание оргкомитетов, тесно связанных либо с Администрациями субъектов РФ, либо с представителями Президента РФ в федеральных округах. Примером последнего вида оргкомитетов может служить созданный в начале сентября 2001 г. в Санкт-Петербурге Оргкомитет Гражданского форума в Северо-Западном федеральном округе. Из известных в городе и на северо-западе России неправительственных организаций в него вошли Центр развития некоммерческих организаций (ЦРНО), Фонд Возрождения Санкт-Петербурга и Благотворительный фонд «Невский Ангел», при этом «Невский ангел» попал в этот Оргкомитет только потому, что приглашенные в него представители ЦРНО, без которых этот Оргкомитет выглядел бы крайне экстравагантно, заявили, что без включения в него «Невского Ангела», они на приглашение ответят отказом.

Одновременно с этой тенденцией создания региональных оргкомитетов, тесно связанных и фактически подконтрольных местной власти, уже в первый период подготовки Форума в ряде регионов стали создаваться и собственно инициативные, а там где уже существовали «официальные» - то и альтернативные оргкомитеты.

Одним из основных, если не единственным инициатором создания таких «самодеятельных» оргкомитетов стала лидер «Ин-

терлигала» и коалиции «Мы, граждане» Нина Беляева, участница встречи 12 июня с Президентом РФ. При встрече с автором этих строк летом 2001 г. она горячо убеждала участвовать в подготовке Форума и, невзирая ни на какое начальство, создавать свои собственные оргкомитеты. В этот период она была, вероятно, одним из немногих активистов Третьего сектора, веривших в возможность проведения Форума как реальной площадки для переговоров, а не как большого шоу, имеющего единственную главную цель – «продемонстрировать единодушную поддержку российской общественности Президента России В.В.Путина».

В Санкт-Петербурге шаги по созданию такого «инициативного оргкомитета» предприняла лидер «Лиги Избирательниц» Татьяна Дорутина. Появление этой инициативы вызвало замешательство в «официальном» Оргкомитете, и, чтобы не вызывать ненужной конкуренции, его представители запросили центральный, московский оргкомитет о своих полномочиях, о том, кто же именно наделен правом формировать региональные делегации на Форум. Запрос, однако, был послан уже в сентябре, когда формат подготовки стал стремительно меняться, и постепенно стала побеждать новая концепция форума именно как системы площадок для диалога общества и власти. При этом идея «выборов на форуме какого-то руководящего органа» стала терять своих сторонников даже в «старом Оргкомитете». Таким образом, съезд действительно превращался в Форум, и понятие «делегатов» исчезало, оставались только «участники». Функцию же отбора участников взял на себя сам центральный оргкомитет. В этой ситуации победила концепция о равной легитимности всех региональных оргкомитетов, точнее о том, что приветствуются любые региональные инициативные группы, стимулирующие выдвижение участников форума. В такой ситуации и смысл существования регионального оргкомитета или оргкомитетов сводился лишь к проведению различных «круглых столов» и семинаров в преддверии Форума и, возможно, в рекомендации центральному оргкомитету по спискам участников.

Вопрос об оправданности такого решения остается открытым. С одной стороны, при принятом окончательно дизайне, существ-

венно снижалась роль регионов за счет возрастания роли центрального оргкомитета, что противоречит принципу субсидарности — максимальной передаче полномочий в регионы, в провинции, непосредственно живущим там людям. С другой, тем самым снижалось значение «регионального административного ресурса», который в большинстве случаев развернулся в областях и республиках на первом этапе подготовки форума. Этому способствовало и крайне скептическое отношение большинства правозащитных, экологических и иных подлинно самодеятельных организаций к самому Форуму, как к чисто пиаровскому мероприятию или как к попытке «выстроить гражданское общество» (В это время ходила шутка о таком понимании концепции построения гражданского общества у некоторых представителей президентской администрации, особенно с большим опытом работы в силовых структурах: «Гражданское общество: равняйся! Смирно! Товарищ Президент! Гражданское общество во дворе Кремля построено!»). В целом, на взгляд автора этого текста, принятое центральным оргкомитетом решение было оправданным, хотя в ряде случаев оно и снизило роль реальной гражданской инициативы на уровне регионов.

Ярким примером использования административного ресурса (или ресурса про-административных НКО) стало проведение в Санкт-Петербурге в сентябре 2001 г. конференции в Таврическом дворце, о которой один из лидеров экологического движения города Александр Карпов написал, как о «лучшем примере худшего застоя». Интересно отметить, что главным организатором этой конференции была недавно зарегистрированная общественная организация под характерным названием «Гражданское общество». Вот от множества таких мероприятий и уберегло нас решение оргкомитета, взявшего на себя полноту полномочий по отбору участников форума. Стоит отметить, что из 26 членов оргкомитета, сформированного в сентябре 2001 г. в Санкт-Петербургский список участников Форума, утвержденный центральным оргкомитетом и состоящий из 57 человек (каждый представлял свою организацию) попали только пятеро.

Во время беседы с начальником отдела по связям с общест-

венными организациями администрации одного из краев за неделю до форума, мой собеседник, обсуждая подготовку к форуму, обронил: «Да, похоже, не удалось нам обеспечить участие в форуме нужных нам организаций». А в другом регионе руководитель соответствующего подразделения администрации даже поплатился своим местом за то, что не обеспечил участия в форуме надлежащих неправительственных организаций. Можно хорошо представить себе дальнейшее развитие событий, если бы форум состоялся по первоначальному варианту...

Решение об участии в Форуме, которое приняли правозащитные организации - участники «Народной ассамблеи» было для них непростым решением. И решение это принималось не в одиночку, а в совете со своими региональными партнерами. Так, например, Московская Хельсинская группа уже в сентябре разослала в регионы анкету с вопросом об отношении организаций-партнеров к участию в Гражданском форуме. А 3 ноября в г. Сочи состоялась конференция, на которой этот вопрос обсуждался уже очно. Важно, что на эту конференцию были приглашены и те правозащитники, которые решили в Форуме не участвовать, в частности, Лев Пономарев и Глеб Якунин. И им также было предоставлено слово для аргументации своей позиции. Одним из наиболее «ярких» аргументов Льва Пономарева был следующий: «Участвуя в Гражданском Форуме, вы льете воду на мельницу Глеба Павловского». Большинство участников встречи, однако, высказались за участие, об этом же свидетельствовали и результаты сентябрьского анкетирования - 80 процентов заполнивших анкеты высказались в пользу участия. В то же время на встрече в Сочи было подчеркнуто, что различие в позициях правозащитников по поводу участия в Форуме не означает раскола в правозащитном движении - и та и другая сторона с уважением относится к позиции друг друга.

1.2 Подготовка к Форуму и СПб Центр «СТРАТЕГИЯ».

Моя личная позиция и позиция нашей организации - СПб центра «Стратегия» заключалась в том, что на форум не рваться, но если пригласят - участвовать. Несмотря на активные советы

Нины Беляевой создавать самим петербургский оргкомитет, мы решили не торопиться, так как на первом этапе наиболее вероятным был вариант чисто пропагандистского форума. Однако мы отслеживали процесс создания Оргкомитета в Питере и, благодаря участию в нем дружественных нам организаций — ЦРНО и «Невского ангела», могли оперативно получать всю необходимую информацию. Уже с сентября к нам по Интернету стали приходить анкеты для участия в Форуме - мы их аккуратно заполняли и отсылали обратно. Наш представитель - Денис Торхов - участвовал в работе уже упомянутой выше конференции в Таврическом дворце и его оценка была близка к оценке Александра Карпова. Вслед за этим в Петербурге состоялась подготовленная уже оргкомитетом Северо-Западного округа конференция, на которую представители нашего центра уже были приглашены в качестве экспертов. Таким экспертом, сделавшим сообщение на этой уже более деловой конференции, стал Александр Нездуров.

Начиная с второго этапа подготовки Форума, когда в Центральный оргкомитет вошли МХГ и другие «сетевые» организации, наше участие в подготовке стало более активным. Так, автор этих строк и эксперт центра Антуан Аракелян приняли участие в уже упоминавшейся выше правозащитной конференции в Сочи, при этом я выступил на конференции в поддержку позиции конструктивного участия, предложив ряд тем для обсуждения на «круглых столах» форума, тем, соответствующих проектам нашего центра.

За неделю до форума мы получили официальное приглашение Оргкомитета, т.е. наша организация оказалась в составе тех 57 петербургских НКО - участников форума, который был размещен на интернет-странице форума (данные на 17 ноября 2001 г.).

В последние дни перед открытием Форума, когда уже определился его формат - сочетание двух пленарных заседаний с рабочими встречами и круглыми столами, — к нашей неправительственной организации стали поступать предложения об участии в работе различных «круглых столов» в качестве экспертов. Таким образом, кроме автора этих строк, как участника форума от нашей НКО, в качестве экспертов участвовали также М.Горный (Круг-

лый стол по предотвращению коррупции) и М.Замятина («Развитие МСУ и прозрачность бюджетного процесса»). Получил приглашение для участия в Форуме и эксперт центра А.Аракелян, являющийся также и вице-президентом Конгресса национальных организаций России, он же организовал и приглашение в адрес менеджера центра Н.Цымбаловой. Таким образом, в итоге в работе Форума участвовало пять представителей нашей организации.

2. Два дня Гражданского Форума

2.1. Открытие Форума и первое пленарное заседание.

Приехав в Москву утром 21 ноября, я благополучно разместился в гостинице «Россия» и успел на последний автобус, отправлявшийся от подъезда гостиницы прямо в Кремль. Наш автобус минут десять постоял у Боровицких ворот, ожидая кортежа Президента, и сразу после него въехал в Кремль и подрулил к Большому Кремлевскому Дворцу. Как я понял позднее, нам здорово повезло, так как пришедшим в Кремль пешком пришлось преодолевать три кордона охраны, причем в каждом из них сверяли фамилию участника со своим списком, а списки различались друг от друга. Кроме того, сумки и портфели пришлось сдавать в камеру хранения у входа в Кремль, что также заняло определенное время (приехавшие на автобусе смогли взять портфели с собой). В итоге многие не успели к самому началу заседания.

А начало Форума было достаточно символичным. Дело в том, что форум открыла Л.М.Алексеева, председатель Московской Хельсинской группы. В своем кратком выступлении она подчеркнула, что участники форума собрались именно для ведения диалога, а не для выборов каких-либо представительных органов и не для принятия каких-либо резолюций. А на сцене сидит не Президент, а просто те участники Форума, которым предстоит выступить сегодня до обеда. И первым из них она представляет слово Президенту России В.В.Путину.

В.В.Путин, в свою очередь, высказал несколько вполне приемлемых позиций - о том, что в России сейчас сотни тысяч самостоятельных организаций, которые родились по инициативе снизу, о том, что государство не должно и пытаться ими как-то управ-

лять. О том, что некоторые из них достаточно жестко оппонировать государству по конкретным вопросам государственной политики, и что это - нормальное явление для демократического государства, которым мы хотим видеть нашу страну. И о том, что российское государство нуждается как в тех инициативах, которые возникают внутри гражданского общества, так и в самих лидерах этих организаций, которые могли бы стать важным резервом для самих властных структур. В.Путин также подчеркнул, что никто не собирается выбирать на форуме какой-то представительный орган или создавать «Министерство гражданского общества». Словом, ни одно из положений его выступления не вызвало у меня чувства неприятия.

А далее выступали обозначенные в программе и сидящие на сцене участники форума, при этом после выступления представителя власти следовало выступление представителя общественных организаций и наоборот. Так, после В.В.Путина выступила Элла Памфилова, затем - спикер Государственной Думы Г.Н.Селезнев, после него - Глеб Павловский, далее выступили: Председатель Конституционного Суда М.В.Баглай, Президент Ассоциации потребительских союзов А.А.Аузан, Уполномоченный по правам человека в РФ О.О.Миронов, со председатель социально-экологического союза А.А.Каюмов (Нижний Новгород), сопредседатель Потребительского союза РФ А.А.Голов, Президент Конгресса национальных организаций России З.А.Гаджаев и координатор Оргкомитета С.А.Марков.

Из ораторов первого пленарного заседания я бы отметил эмоциональное выступление Эллы Памфиловой, которая выделила необходимость защиты здоровья нации, и предложила, в частности, приравнять рекламу пива к рекламе алкоголя, что вызвало одобрительную реакцию зала, а также концептуальное выступление Александра Аузана, который фактически изложил концепцию развития конструктивного партнерства между властью и структурами гражданского общества в современной России. Запомнился также тезис в выступлении М.В.Баглая об опасности предложений о ликвидации Конституционного Суда с передачей его полномочий, например, Верховному Суду.

В заключение первого пленарного заседания координатор Оргкомитета Сергей Марков отметил, что Кремлевский дворец у него ассоциируется не только со съездами КПСС, но и с Первым съездом народных депутатов СССР, за которым следила вся страна. Он также зачитал окончательный список дискуссионных секций и места их проведения и пригласил всех присутствующих на обед.

Следует отметить, что за внешней согласованностью позиций скрывались, по-видимому, достаточно напряженные события. Отголоском их была полуанекдотическая сценка, о которой рассказала на следующий день в ходе «круглого стола» Л.М.Алексеева. Оказывается, минут за десять до открытия Форума уже за кулисами Кремлевского дворца, к ней подошел некто в штатском и спросил: - «Это вы будете вести утреннее заседание?». Получив утвердительный ответ он сказал: «Я - сотрудник протокольного отдела Администрации. Покажите программу!». Прочитав порядок выступлений, он заявил: «Здесь неверный порядок выступающих. Сначала будут выступать представители власти, и уж потом - от общественных организаций! Внесите исправления!». Однако, к его удивлению, Л.М.Алексеева не спешила соглашаться, а, напротив, заявила: «Я буду давать слово в том порядке, в котором решил Оргкомитет.» - «Какой еще оргкомитет? Делайте так, как я вам сказал!». Увидев, что непонятливая старушка упорствует, он сказал «Ну хорошо же, тогда сейчас придет Рахманин, и вам все станет ясно!». Правда, когда действительно пришел начальник протокольного отдела Рахманин, он сказал, что конечно же, порядок выступлений должен быть именно таким, как решил Оргкомитет.

2.2. Дискуссионная группа «Гражданский контроль и гражданская экспертиза».

Дискуссия на обозначенную в подзаголовке тему состоялась в Лекционном зале МИЭР (проспект Сахарова,12). Ее организаторами были Л.М.Алексеева (МХГ) и Н.А.Беляева (Фонд «Интерлигал»). Вели заседание автор этих строк и известный правозащитник, депутат Моссовета 1990-1993 гг. и депутат Государственной Думы (1993-1999 г.г.) В.В.Борщев. После кратких вы-

ступлений организаторов дискуссии и ведущих в соответствии с программой было предоставлено слово запланированным экспертам по обеим темам дискуссии - «Гражданский контроль» и «Гражданская экспертиза», а затем состоялась открытая дискуссия, в которой выступили около десяти человек. Всего в работе этой секции приняли участие примерно сто участников форума.

Среди выступивших экспертов были: Б.П.Пустынцев, председатель правозащитной организации «Гражданский контроль» (СПб), И.П.Блоков, председатель Гринпис-Россия, М.С.Гольдман, Р.Р.Максудов, председатель Центра судебно-правовой реформы, А.С.Карпов, сейчас представляющий программу «Экма», а в недалеком прошлом - Московскую экологическую службу, а также Д.С.Шмерлинг - фонд Индем и Российская экспертная лига.

От властных структур выступили: О.В.Филимонов, заместитель начальника ГУИН Минюста, В.И.Волков, руководитель аппарата экспертного совета при Совете Министров РФ, а также А.П.Любимов, представляющий экспертные структуры Государственной Думы.

Всего желающих выступить в дискуссии было более двадцати человек, и я, как ведущий, собирался дать слово всем, однако в начале восьмого выяснилось, что «караул устал» - обслуживающий персонал, в основном гардеробщицы, был ориентирован на работу до 18 часов. Поэтому заседание закрылось в половине восьмого.

В своем вступительном слове автор этих строк выделил два возможных пути перехода от авторитарного общества, ведущих к двум видам демократии - демократии голосований и демократии участия, а также остановился на высказанной уже ранее гипотезе, об аналогии между известным законом физики и гипотетическим законом развития демократии. Как известно, Второй закон термодинамики гласит, что в закрытых системах само собой возможно только увеличение энтропии, или беспорядка, а для роста упорядоченности необходимо совершение работы, т.е. затраты свободной энергии. Предполагается, что и в социуме в процессе перехода от авторитаризма к демократии само собой возможно установление только демократии голосований, а для развития де-

мократии участия необходимо развитие практик участия, а это развитие возможно только силами структур гражданского общества, организациями гражданских инициатив. Я коротко очертил также основные программы, которые реализует в этом направлении Санкт-Петербургский центр «Стратегия»: программу «Развития института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ», программу «Прозрачный бюджет» и программу «Гражданские инициативы по предотвращению коррупции».

В заключение этого заседания были объявлены темы и места проведения четырех «Круглых столов», на которых на следующий день утром уже в более камерной обстановке предполагалось рассмотреть пути решения выявленных в ходе работы дискуссионной секции проблем. Таким образом, работу этой секции логически продолжали следующие «круглые столы»:

- Гражданский контроль над закрытыми государственными структурами;
- Гражданский наказ исполнительной власти как форма экспертизы;
- Референдум как форма непосредственного участия граждан в управлении государством;
- Гражданский контроль над избирательным процессом.

2.3. Круглый стол «Гражданский контроль над закрытыми государственными структурами».

Этот круглый стол состоялся в помещении флигеля Сахаровского центра, в котором в это время проходила экспозиция выставки, посвященной проблеме смертной казни. Таким образом, обсуждение проблемы гражданского контроля проходило внутри помещения, стилизованного под тюремный дворик, на который выходили открытые двери камер, в каждой из которых в той или иной позе была безликая фигура, символизирующая собой смертника, ожидающего казни или помилования.

Работу этой встречи открыла Л.М.Алексеева. Она подчеркнула важность формулировок конкретных предложений для «Переговорной площадки», которая должна состояться во второй половине этого же дня в Министерстве юстиции РФ.

Ведущими этого «круглого стола», в котором участвовало около двадцати человек, были, как и накануне, автор этих строк и В.Борщев, предложивший ряд мер, направленных на скорейшее принятие закона «Об общественном контроле в местах лишения свободы».

Тему общественного контроля развил в своем выступлении представитель Союза защиты пациентов, который сделал упор на необходимости общественного контроля в медицинских учреждениях, в частности, в психиатрических клиниках.

Игорь Аверкиев, председатель Правозащитного центра из Перми, предложил рассматривать проблему еще шире — говорить о необходимости общественного контроля во всех местах, где люди оказываются «за проходной», включая дома для престарелых и т.д. Это предложение нашло поддержку большинства участников «круглого стола». Автор этих строк подчеркнул важность развития института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ, так как Уполномоченные могут стать важным звеном в эффективном контроле деятельности власти со стороны общества.

Всех заинтересовали два участника «круглого стола», которые выглядели нетипично для обычных встреч правозащитников. Эти участники представляли зарегистрированную не так давно организацию «Межрегиональное Общественное Учреждение «Объединенная общественная приемная», которую основали как уволенные с государственной службы, так и действующие сотрудники силовых министерств - ФСБ, МВД и прокуратуры. Основной целью организации является: «борьба законными способами с произволом отдельных представителей правоохранительных органов и государственных властных структур и противодействие криминальным элементам». Одна из задач - защита прав своих членов, например, подвергающихся гонениям со стороны коррупционеров внутри этих структур. Появление такой организации может, в принципе, свидетельствовать о достаточно далеко зашедших процессах обретения сотрудниками силовых структур чувства собственного достоинства.

Очень скоро общая дискуссия переросла в выработку кон-

кретных предложений в повестку дня для предстоящей «переговорной площадки», которые явились хорошим результатом «круглого стола». Эти положения, которые зафиксировал В.Борщев, приведены в Приложении к настоящему тексту.

2.4. Переговорная площадка в Министерстве юстиции.

Как уже отмечалось, важным элементом Гражданского Форума должны были стать «переговорные площадки», на которых представители структур гражданского общества могли бы обсудить пути решения выявленных проблем с ведущими представителями властных структур. Автор этих строк принял участие в работе такой «площадки» которая состоялась в зале заседаний коллегии Министерства юстиции. Сторону общественных организаций представляли Л.М.Алексеева, В.В.Борщев, М.М.Гольдман, И.Аверкиев, Э.Черный и автор этих строк. Сторону властных структур - Первый заместитель Министра юстиции Карлин, начальник отдела жалоб и обращений Администрации Президента РФ В.Миронов, начальник отдела жалоб Совета Министров РФ, и две представительницы Центральной избирательной комиссии. Должен был присутствовать также один из заместителей Генерального Прокурора, но его не было.

В процессе дискуссии сначала каждый из участников диалога со стороны общественных организаций высказал наиболее важные для него тезисы, дополняя друг друга. Главной темой была необходимость создания эффективной системы общественного контроля всех закрытых государственных учреждений, всех организаций, где люди оказываются «за проходной» в положении пациентов или поднадзорных. Автор этих строк, обращаясь в основном к представителю Администрации Президента, отметил необходимость четкой позиции Администрации и Представителей Президента в федеральных округах относительно развития института Уполномоченного по правам человека, а также сказал о недопустимости недоверия к действиям общественных организаций в регионах, приведя в качестве примера перенос симпозиума «Защита прав человека на Кавказе» из Пятигорска весной 2001 г. из-за отрицательной позиции сотрудников Представителя Президента

в Южном федеральном округе.

В свою очередь заместитель Министра юстиции и его коллеги по властным структурам прокомментировали положения, высказанные представителями гражданских организаций, при этом было выражено согласие с большинством этих положений, а также готовность к продолжению начатого диалога. Участники встречи сошлись на том, что это — только начало поиска взаимоприемлемых решений стоящих перед обществом и властью проблем.

2.5. Второе пленарное заседание и закрытие Форума.

Около шести часов вечера 22 ноября в Кремлевском дворце, который уже меньше напоминал о проходивших в нем партийных съездах, началось второе пленарное заседание форума, которое на этот раз вела вице-премьер российского Правительства В.И.Матвиенко. На сцене вместе с ней сидели 21 человек, которые в трехминутном режиме доложили участникам форума об основных положениях, наработанных в ходе дискуссионных групп и круглых столов и о результатах обсуждений на соответствующих «переговорных площадках». Некоторые из выступающих говорили конкретные вещи и сообщали о конкретных результатах диалога на «переговорных площадках», некоторые, к сожалению говорили скорее общие слова о «состоявшемся плодотворном обсуждении». Среди этих выступлений я бы выделил выступление дальневосточного военного журналиста Григория Пасько, который доложил участникам форума об итогах обсуждения на секции, посвященной доступности для граждан правительственной информации, т.е. по сути, гласности работы российской власти. Само выступление на трибуне Кремлевского дворца человека, с которого еще не снято обвинение в шпионаже (напомню, поводом для этого обвинения стали съемки им телесюжета о сбросе радиоактивных отходов в море), явилось знаковым на этом форуме.

В ходе второго пленарного заседания состоялось также и выступление Председателя совета министров М.М.Касьянова, который заверил участников в твердой решимости федеральной власти развивать диалог с организациями гражданской инициативы, а также о понимании российским руководством того, что вла-

стная вертикаль должна дополняться гражданской горизонталью.

Запомнилась также эмоциональная реплика одного из немногих инвалидов-колясочников - участника форума, который указал на полную непригодность Дворца для работы в нем инвалидов-опорников. В.Матвиенко от имени Правительства признала полную правоту этого человека и попросила прощения за непригодность здания. Она также попросила прощения у всех участников форума за различные организационные накладные, заметив при этом, что по их количеству Форум никак не похож на съезды КПСС, аналогий с которым так опасались многие участники.

После закрытия Форума многие его участники двинулись на сцену, где продолжали уже неформально общаться с В.Матвиенко и друг- с другом, а также по очереди фотографировали друг друга на трибуне Кремлевского Дворца.

3. Место заключения

Какие же итоги прошедшего Форума можно подвести, разумеется, в сугубо предварительном порядке? Прежде всего, не реализовались опасения многих лидеров неправительственных организаций о превращении Форума в чисто пропагандистское шоу или о выборах какого-либо Совета, претендующего на представительские функции. И не реализовались эти опасения исключительно благодаря активному участию этих лидеров в процессе подготовки Форума.

Во-вторых, удалось выработать и реализовать достаточно эффективный формат проведения Форума, включающий модель «переговорных площадок», подготовленных в процессе дискуссий и «круглых столов», которая вполне может стать основой для развития организаций, при этом формируется готовность многих из них «встать под крыло» социального партнерства.

В-третьих, Форум продемонстрировал большое разнообразие российских неправительственных структур и их инициатив. Наконец, сам процесс подготовки Форума, особенно события в некоторых российских регионах, продемонстрировал, зачастую — готовность региональных властей «выстроить» неправительст-

венные организации в удобном им порядке, но, порой — нежелание это делать, а также важную роль «сетевых» неправительственных структур в сохранении частью региональных НКО своей гражданской позиции.

Отсюда следует вывод — подлинный эффект Гражданского Форума проявится в его последствии, в том, насколько выработанный формат диалога с властью окажется жизнеспособен в региональных условиях. А это уже во многом будет зависеть от деятельности региональных лидеров НКО у себя дома.

ВРЕМЯ – СОБИРАТЬ. АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЗГЛЯД НА ГРАЖДАНСКИЙ ФОРУМ

Редюхин В.И.

*консультант Центра социальных технологий «Народный Фонд»,
Москва*

Сегодня самое время собраться с мыслями и подвести итоги Гражданского Форума, пока еще живы в общественном сознании, публикациях СМИ и в задачах государственной власти воспоминания о произошедшем, и есть небольшой промежуток времени, чтобы быть услышанным и включиться в совместные действия.

Что бы там ни говорилось, ожидаемое мероприятие состоялось, и его последующая оценка по-разному может выглядеть с позиции организаторов, участников Форума, СМИ, населения, других социально-политических сил, заинтересованных в гражданском обществе России.

1. Казалось бы, наиболее удовлетворены должны быть представители государственной власти, особенно – Администрации Президента:

- были продемонстрированы конструктивные намерения государства в отношении гражданского общества;

- удалось повысить имидж Президента и российской власти в глазах российской и мировой общественности, особенно, учитывая урезание гражданских прав на западе в связи с борьбой с терроризмом;

- создан прецедент диалога с наиболее оппозиционно настроенной частью третьего, общественно-гражданского сектора;

- предпринята попытка построить образ врага общественности в виде абстрактного безымянного «чиновника» и «бюрократа», не имеющего никакого отношения к присутствующим на Форуме;

- выявлены группы организаций и соответствующие организационные структуры, готовые взять на себя заботу и ответствен-

ность по дальнейшему продвижению идей Гражданского Форума и наработанных подходов.

Такой путь становления гражданского общества лежит в «зоне ближайшего развития» и вполне возможен в России при существующей усталости от «беспредела», потребности в упорядочивании «правил игры» и установке подавляющего большинства населения на «вот приедет барин...».

Похожий путь прошла даже свободолюбивая Франция после 1968 года, когда государство, при небывалом росте общественной активности и студенческих бунтах, выбрало полтора десятка «доверенных» общественных организаций, обеспечило и поддержало их всем необходимым, а уже они сами «упорядочили» и «выстроили» как территориально, так и профильно всю массу общественных организаций в стране. Только надо учитывать, что в этом году французы отмечают 100 лет со дня принятия Закона об общественных организациях.

Однако, на наш взгляд, проявились и некоторые проблемы:

— средства массовой информации оказались действительно вне зоны административного влияния и крайне агрессивно (за редким исключением) комментировали происходящее на Форуме, формируя тем самым общественное мнение;

— общественные и некоммерческие организации очень слабо связаны с «широкими народными массами» на территории своего региона и города, поэтому не могут выступать в качестве электорального ресурса;

— численность в 300 000 российских НПО заведомо преувеличена, так речь идет о юридически зарегистрированных по тому или другому Закону общественных формированиях, а действующих, а, уж, тем более, — «влияющих» на социальную ситуацию гораздо меньше, примерно пятая часть от общего числа;

— прямое взаимодействие федерального центра с НКО, а не с их сетями и Ассоциациями, минуя региональный и местный масштаб, без учета позиций мэров, губернаторов и полномочных представителей в федеральных округах создает у НПО иллюзию доступа к «кнопке» вызова скорой президентской помощи, которая вскоре рассеется в силу объективных причин;

– желание региональных и местных властей провести аналогичное мероприятие «по образу и подобию» и недостаточная профессиональная подготовленность кадров в некоторых регионах может дискредитировать саму идею Форума при её прямом тиражировании.

2. На Гражданском Форуме, как нам представляется, в полной мере был реализован оргпроект, разработанный рабочей группой:

– нашла полное одобрение участников идея создания Фонда поддержки общественно-гражданских инициатив, как возможного отечественного источника финансирования, возможно, - альтернативного иностранным благотворительным фондам;

– были достаточно точно определены тематики дискуссий и переговоров, сферы влияния в них были распределены заранее между участниками оргкомитета и привлеченными ведущими, которые за счет соответствующих методов ведения дискуссий и круглых столов не позволили размыть общий согласованный замысел и внедриться «посторонним силам»;

– удалось привлечь на переговорные площадки исполнительную федеральную власть и вынудить её на создание многочисленных совещательных структур при ведомствах в постфорумный период;

– получено принципиальное согласие государственной власти на реформирование законодательно-правового поля, имеющего отношение к гражданскому обществу.

Однако, на наш взгляд, за этим общим позитивным фоном также кроются некоторые опасности:

– создание единственного на всю Россию федерального благотворительного Фонда (даже с филиалами) может привести к утрате устойчивости гражданского общества, которое сильно своим многообразием;

– введение для обеспечения финансовой поддержки НПО льгот с налога на прибыль может породить, уже имевшую место в Москве, в соответствии с известным законом №35, волну «отката» и «черного нала». Даже при всей возможной жесткости механизмов присвоения статуса и контроля за использованием средств НПО, при существующей противоречивости российских

законов, всегда можно найти лазейку для отмывания денег и злоупотреблений. Нельзя подвергать добропорядочных людей такому искушению.

— исполнительная власть всех уровней, ищущая в гражданском обществе союзника по борьбе с разного типа оппозицией, пока, к сожалению, не понимает, что нельзя опираться на точку, которая не оказывает сопротивления, а следовательно, она будет сотrudничать только с теми, кто ей поддакивает;

— созданные при организации национальных дискуссий Форума рабочие тематические группы экспертов (и стоящие за ними оргструктуры по направлениям) без встраивания механизмов открытости и возможной ротации рискуют превратиться в замкнутые цеховые сообщества, сидящие на бюджетном или каком-то другом централизованном финансировании, — некий прообраз «гражданской аристократии» или министерских чиновников третьего сектора.

— возникающая вследствие этого разрозненность экспертов, аналитиков, оценщиков, не объединенных пока в «сетевое устроенное» профессиональное сообщество независимых экспертов-оценщиков, будет противодействовать повышению оценочно-экспертного потенциала российского гражданского общества;

— экспертиза, понимаемая только как участие граждан и их объединений в принятии политических, экологических, экономических, градостроительных и других значимых решений, касающихся всего населения, проживающего на территории и в регионе, или даже оценка результатов и последствий социальной политики оставляет в стороне другие известные функции экспертизы, относящиеся, например, к самим НПО, оценке их социально значимых проектов и программ, а, также, — их возможного вклада в социально-экономическое развитие территории. НПО, ведь, не только советчики, но еще и деятели, и их труд должен быть оценен по достоинству. В том числе, где это возможно, — в стоимостной форме. Нужны соответствующие механизмы, эффективные инструменты, количественные показатели и качественные индикаторы оценки;

— в силу того, что НПО не только ведут переговоры с властью

ми разных ветвей и уровней, но еще и эффективно действуют в интересах той или иной целевой социальной группы на территории, необходима привязка их деятельности к конкретной территории (городу, муниципальному образованию, региону), а значит и учет особенностей и специфики данной территории, её социально-экономического развития. Это почему-то не прозвучало на Форуме.

– публично не представлены имеющиеся отрефлексированные деятельностные механизмы и организационные формы установления эффективного взаимодействия общественных формирований и местной власти, разработанные на основе анализа накопленного зарубежного и имеющегося отечественного опыта и оформленные в виде технологий, пригодных к трансляции.

– слабо разработаны образовательные и консультационные технологии совместного обучения представителей власти и ответственности установлению партнерских отношений на территории.

– для создания реестра НПО на территории не использован ресурс закона о добровольной сертификации и нормативов Госкомстата о создании систем сертификации.

3. Реакция и оценка непосредственных участников Форума зависит от индивидуального складывания приоритетов целей организаторов и тех установок, с которыми каждый приехал на мероприятие:

– узнать и получить информацию, чтобы потом рассказать другим при возвращении;

– установить контакты со сторонами, так или иначе заинтересованными в его проблематике и, возможно, – получить доступ к ресурсам, в том числе и финансовым;

– понять ситуацию и самоопределиться, возможно, изменив свои прежние представления, чтобы потом точнее действовать;

– получить точно те результаты и продукты, которые он замыслил еще до начала Форума.

После заслушивания множества докладов, выступлений и обсуждений складывается впечатление, что не только разность мотивов и целей приезда затрудняет общение. Объективно существуют разрывы в коммуникации и понимании, не позволяющие НПО не

только договориться с властью, но и услышать друг друга.

Одни, достаточно очевидные разрывы, обусловлены профилями работы организации и направлениями её деятельности, связанными с выбором специфики целевой социальной группы: инвалиды, сироты, молодежь и т.д.

Другие разрывы понимания связаны с ценностями, на которых базируется миссия общественной организации, которые и определяют содержание, цели и задачи ее деятельности с целевой социальной группой.

Одни организации ориентированы на защиту, непосредственную помощь и организацию обеспечения для выживания, тех, кто, по тем или иным причинам в принципе не в состоянии помочь себе сам.

Другие — на прямую поддержку тех, кто в настоящий момент нуждается в социализации, в доступе к некоторым ресурсам (организационным, информационным, образовательным и т.д.).

Третьи ориентированы на организацию условий для содействия в самореализации, самовыражении и саморазвитии тех, кто уже сегодня, несмотря на имеющиеся у него проблемы, может быть, в той или иной степени полезным для других — для того, чтобы сделать первый шаг на пути к активной общественно-гражданской позиции, чтобы перестать ощущать себя инвалидом, к реальной практической посильной деятельности по повышению качества не только своей жизни, но и окружающих, в пределе — содействию социально-экономическому развитию территории.

Еще одна возможная причина разрывов коммуникации может крыться в том, что НПО находятся на разных этапах «взросления». Ведь начинается зарождение организации с объединения людей на их личной боли, проблемы или же желания сделать что-то хорошее для окружающих. Постепенно вокруг человека, загоревшегося какой-то идеей, могут сплываться другие люди, накапливается содержание. И не столь важно, в чем заключается эта идея, — в помощи инвалидам (потому что у меня свой ребенок — инвалид) или в обучении детей и молодежи народным ремеслам (потому что я всю жизнь этим занимался, а теперь остался без работы), главное — чтобы личная персональная проблема совпала

с общественно значимыми потребностями, и тогда на идею, как на огонек света, начинают собираться единомышленники.

На первом этапе развития организации (зарегистрированной или не оформленной нормативно-правовым образом) накапливается содержание общей работы, складываются межличностные отношения между членами НПО. Внешние связи в этот момент не являются чем-то значимым — «нам и так хорошо вместе».

Любая общественная организация не может оставаться замкнутой, и на втором этапе организационного развития она требует значимых социальных контактов, возможности показать себя и увидеть других, ищет любые возможности для презентации своей деятельности.

На третьем этапе у организации возникает потребность в управлении своим собственным развитием, в планировании и организации деятельности в соответствии с изменяющейся внешней ситуацией. Поиск финансирования заставляет обратиться к методам фандрайзинга, к специфике работы с персоналом, к разработке стратегического планирования.

Делая этот шаг, НКО, как правило, начинают интенсивно осваивать проектно-программный подход, разрабатывать социальные программы и участвовать в конкурсах на грантовую поддержку.

На пятом уровне развития НКО выходят в позицию координации других организаций на территории или в регионе. Обычно, сначала — это попытка объединить организации «своего» же типа, профиля относительно целевой группы: сироты, семья, инвалиды, талантливые дети или дети с ограниченными возможностями. И очень редко — разнопрофильные организации на территории.

Эта периодизация очень похожа на этапы возрастного развития ребенка, последовательно проходящего периоды игры, обучения, общения и т.д. Как с возрастом человек в принципе может и не взрослеть психологически, точно так же конкретная НПО может долгие годы не передвигаться на следующий этап социальной зрелости и быть успешной во всех отношениях, если за счет внешних или внутренних причин не возникает кризисов развития и потребности в изменении форм деятельности.

Если в своем «историческом» развитии некая организация не прошла предыдущий этап из описанных выше пяти, то велик риск выхода за «зону ближайшего развития» — без глубокого освоения конкретного содержания организация не сможет координировать деятельность других. А если нет опыта презентации и организации собственной деятельности, то вряд ли НПО будет успешной в разработке и реализации социально значимых проектов.

Где-то на шестом уровне мнится теоретическая возможность «сращивания» общественно гражданских инициатив НПО и общественно-политических процессов, инициируемых существующими или будущими партиями и общественно-политическими, общественно-конфессиональными, общественно-национальными движениями.

Понятно, что организации разного возраста затрудняются понять друг друга, как первоклассник и тинейджер.

Однако, при анализе выступлений можно заметить, что существуют объединяющие всех их некоторые общие убеждения, которые и определяют поступки конкретных людей и действия организаций.

Убеждение первое — «Все зло — извне». Существующие проблемы лежат во внешнем мире, отличном от моего собственного психического, от моих друзей-соратников, от сферы деятельности моей организации, вне моего сообщества — в некоем отчужденном «социальном пространстве» или даже в другом времени.

Убеждение второе — «Мир — болен». Весь окружающий мир тяжело болен: и государство, и власть, и бизнес, и население. Болен, если не физически, то духовно, если не идеологически, то — психологически. Причины этих болезней — в ошибках близкого или отдаленного прошлого, которые надо сегодня устранять, а мир надо лечить.

Убеждение третье — «Лекарство есть — его надо только достать». Существует некое универсальное средство исцеления занедужившего мира, которое достаточно очевидно, но трудно доступно — «вот примем законы...», «вот будут деньги...», «вот создадим структуру...» и т.д.

Эти убеждения как господствующие мифы и диктуют в основ-

ном направленность недовольства НПО сегодняшним состоянием и их потребности в завтрашнем «светлом будущем» — «надо, чтобы было так...», «переполнена чаша терпения», «так дальше жить нельзя», «пусть примут меры». Но эти мифы не способствуют осознанию необходимости собственного изменения и развития, поиску средств и инструментов конструктивного влияния на ситуацию, за счет кооперации на принципах партнерства с другими субъектами, пытающимися решать схожие проблемы.

Поэтому, учитывая все вышеперечисленное, нам представляется, что необходимо принять меры «техники безопасности» при возвращении НПО после Гражданского Форума к «родным пенатам». Хотя бы для того, чтобы участники, воодушевленные поддержкой федеральной власти, не занялись сразу же контролем за деятельностью местных властей, заявляя: «Мы — эксперты!» и «Так было всем велено на Форуме!». Эксперт — это не тот, кто объявляет себя экспертом, а тот, кого за эксперта считают — считают и коллеги из НПО, и население, и власти. До позиции эксперта нужно еще дорасти, профессионально совершенствуясь и доказывая свою правоту реальными делами на территории.

Из трех опасностей после возвращении — не сделать дело, сделать его плохо и сделать хорошо, но не то, последняя — самая опасная.

При этом учитывать:

- необходимо создание информационного поля об общественно-гражданских инициативах на территории: инвентаризация НПО силами НПО (или же вас другие извне «посчитают»), создание реестра НПО и базы данных, доступной и публичной;

- организация всех тех, кто не попал на Форум и может быть на это обижен. Через проведение совместных публичных акций, информирующих о Форуме;

- нелегкая работа по организации взаимодействия со СМИ. Возможно через проведение совместно с властью конкурсов на лучшую публикацию или телепередачу об общественно-гражданских инициативах на территории.

- поиск новых форм предъявления всем, в том числе, - и власти, своей совместной общественной значимости: не только яр-

марки, но фестивали-смотры творческих работ, марафоны добрых дел, выставки, акции взаимного признания власти и общест­венности и т.д.

— для преодоления взаимного недоверия — организация по­стоянно действующих клубов межличностного, делового и про­фессионального общения представителей местной власти, госу­дарственных и общественных структур. Возможно и бизнеса, ре­гиональных и национальных элит.

— при организации и проведении конкурсов социально значи­мых проектов следует учитывать, что они (если не видоизменяют­ся год от года) могут способствовать разобщению НПО на терри­тории, так как выстраивают конкурентные отношения. Выход — в заложенных в Положении о конкурсе приоритетах сетевых, кол­лективно созданных проектов. Зато в социальном или муници­пальном заказе конкуренция сохраняется и является движущей силой. В итоге — «со-конкурентность».

— необходимо научиться «от нуля», совместно создавать се­тевые проекты (программы), так как готовые проекты в социаль­ную программу не могут быть сложены без деформации.

— если социальных программ становится много, то только тогда можно проводить аукционы социальных программ, привле­кая инвесторов и надстраивая над их взаимодействием с НПО ме­ханизмы общественно-государственной экспертизы. Экспертизы и оценки с учетом вклада этих программ в социально-экономиче­ское развитие территории. После этого, обеспеченные содержа­нием, кадрами, организационно и финансово, программы НПО могут включаться в местные программы власти по социально-экономическому развитию территории. Если, конечно, сама власть имеет и может сформулировать приоритеты стратегичес­кого и тактического социально-экономического развития терри­тории.

Такого типа работа должна быть обеспечена технологиями совместного обучения местной власти и общественности и фор­мами (в том числе, — дистанционного) консультирования. А так­же — нормативно-правовой базой не только на уровне рамочных законов о взаимодействии власти и общественности на террито-

рии, но и всеми подзаконными актами, вплоть до распоряжений по казначейству и бухгалтерских инструкций.

Причем, чем ближе «к земле» будет проводиться такая работа, чем локальнее будет территория, на которой работа будет разворачиваться, тем скорее и надежнее будут получены результаты. В пределе, такого типа технологии могут быть развернуты вокруг территориально-общественных, жилищно-территориальных или общественно-гражданских организаций по месту жительства, втягивая в их орбиту другие НПО. Если, конечно, они ощущают себя субъектами местного самоуправления и муниципального права.

После проведения в течение года такой процедуры по «технике безопасности» установления партнерских отношений власти и общественности, государственных и общественных структур, гораздо легче будет решать и другие проблемы, поднятые на дискуссиях Гражданского Форума. Ведь главная проблема – это разрывы целостности. А преодолеть их можно пользуясь обобщенным принципом «золотого сечения»: части относятся между собой, как целое относится к частям, а они – к целому. Что есть целое для гражданского общества и власти? И как его нам собирать вместе?

ЖИЗНЬ ПОСЛЕ ФОРУМА

Н. Хананашвили

Фонд НАН, Москва.

Ура! Гражданский Форум состоялся!

Если читатель решил, что в течение прочтения нижеследующего текста станет свидетелем пережевывания кусочков счастья участником «исторического события», то он ошибается.

И не потому, что событие не состоялось или не удалось. Все состоялось, как и должно тому. Просто это — не мой стиль.

Займусь лучше любимым занятием — анализом того, что произошло. При этом, естественно, мне трудно претендовать на всеобъемлющий анализ: я — представляю всего лишь одну из точек зрения на многогранное и огромное по объему информации и впечатлений событие. И эта точка зрения сформировалась: на двух пленарных заседаниях (утро 21.11.2001 и вечер 22.11.2001), в процессе работы секции социальная политика — на *национальной дискуссии* в Большом Кремлевском Дворце (БКД или, как его раньше называли — Кремлевском Дворце Съездов), на *круглом столе* по социальному партнерству (там же) и на *переговорной площадке* в Министерстве труда и социального развития, а также на основании сведений, собранных самостоятельно из множества других источников, доступных в течение прошедших двух дней Форума.

Если для кого-то мои замечания окажутся неприятно неожиданными, не обессудьте: это ведь только мои впечатления. И даже претензия на аналитичность не позволяет этому взгляду быть по-настоящему объективным.

Итак, для оценки события применю-ка я излюбленный практически всем тренерским НКО-сообществом метод, который с некоторой долей условности, можно назвать SWOT-анализом. А то мы как-то на семинарах его пользуем, а в обыденной жизни к встречным событиям почти не применяем. Думаю, напрасно.

При этом, с вашего позволения, читатель, источники своей

информации я раскрывать не стану, если не возникнет персональных и аргументированных на то запросов.

Итак.

1. Сильные стороны.

Самая сильная сторона Форума, как события, состоит в том, что он прошел. И состоялся он так, что:

А) было-таки учтено мнение нескольких (хотя, безусловно, не всех) заинтересованных в качественной организации Форума сторон, а не так, как предполагалось изначально. В конечном итоге реализовалась достаточно взвешенная его модель, ориентированная более на поиск конструкций, инструментов и механизмов для перспективного взаимодействия, а не на демонстрацию единства.

Б) не стал свидетельством “единства народа и партии”. Не все итоговые доклады были хорошими, но толковых предложений в ходе работы состоявшихся национальных дискуссий, круглых столов и переговорных площадок было сделано очень много. Таким образом, если представители власти, присутствовавшие на этих мероприятиях и принимавшие в них активное участие, заинтересованы в реальном сотрудничестве, то материала для практической перспективной работы вдоволь.

А в качестве курьеза — небольшое приключение с итоговыми докладами. В момент, когда на Форуме появился М.Касьянов, на трибуну вышел Г.Пасько и стал (весьма кстати) достаточно жестко критиковать деятельность власти в области охраны природы. Слегка достроив сцену, в президиуме которой рядышком сидели М.Касьянов и В.Матвиенко, переговаривавшиеся вполголоса, можно предположить содержание их диалога:

“Валентина Ивановна, куда Вы меня затащили? Что это за судилище?”

“Понятия не имею, Михал Михалыч! До Вас все тихо было...”.

Если же серьезно, то доклады Президента и Премьера выглядели в некоторых местах более разумными и “продвинутыми”, чем выступления других трибунных ораторов от НКО-сообщества в первый день.

В) приобрел некоторые конструктивные черты, в том числе —

с помощью элементов, предложенных нами несколько ранее (см. в данном выпуске Альманаха, Раздел IV, мою статью «Гражданский Форум: пирамида или гироскоп?»). В частности, на Форуме реализовалась (целиком ли и насколько качественно — это другой вопрос) модель *переговорной площадки*, предложенная О.Зыковым. Согласитесь, коллеги, что без этого, третьего формата все событие выглядело бы просто досужими “обсуждалками”, которых и без Форума в нашей жизни предостаточно.

Г) власть по сути впервые всерьез обратила внимание на гражданское общество, сформировавшееся практически независимо от нее за прошедшее десятилетие.

Знаменательно, что даже правозащитники в значительном большинстве решили участвовать в Форуме. Вопросы защиты права, в конце концов, не противоречат необходимости выстраивать с властью системы отношений. Более того, если говорить о философии правозащитной деятельности, то она основывается на принципе постоянной готовности к переговорам. Тем более странна позиция той части правозащитников, которые отказываются взаимодействовать с властью, но призывают к переговорам с чеченскими боевиками. Для методов формальной логики сей феномен и парадокс неподъемен.

Нельзя не отметить и такую сильную сторону Форума, как его независимость от политической конъюнктуры. Вы заметили? Выборов никаких на горизонте не предвидится, а власть проучаствовала весьма активно. Это следует признать очень хорошим признаком. Налицо отсутствие заигрывания с гражданским обществом, которого так опасаются правозащитники. А выстроить его сегодня все равно уже не удастся.

К сильным сторонам мы еще вернемся во время выводов, а пока займемся сторонами слабыми, количество которых оказывается “не слабым”.

2. Слабые стороны.

2.1 Самый поверхностный анализ показывает, насколько непонятными были процедуры формирования состава участников Форума. Очевидная истина, уже звучавшая ранее, подтвердилась

в реальности: события подобного масштаба столь экстренно собирать не рекомендуется. Необходимо по крайней мере годовой период, в течение которого можно качественно простроить Форум, подобный прошедшему.

2.2 Существовавшие и директивно рассылавшиеся многостраничные анкеты от г-жи Слободской, возможно и будут для нее полезными. Могу, однако, заметить, что многие организации либо, посылая анкеты, оставляли и себе их копию, либо анализировали итоги такого анкетирования и без отсылки самих анкет. Простота, что хуже воровства, начала, таким образом, работать против себя самой.

Не всегда участниками Форума оказывались те, кому это и в самом деле необходимо. Помимо административно скучающих особ, в кулуарах Форума можно было обнаружить достаточно много людей, слабо осознающих сущность происходящего события. Желание выбраться на трибуну и прокричать с нее что-то о себе и своей организации было подчас изначально сильнее понимания, зачем это нужно и нужно ли кому-то вообще.

2.3 Информационный флюс. Говорено уже много, но повторю еще раз уже со свежими примерами. За редкими исключениями (разве что ночная Программа РТР с участием С.Кириенко, Г.Сатаровым и Л.Жуховицким, в которой первыми двумя названными персонами был дан достаточно разумный содержательный взгляд на событие и деятельность III сектора), которые еще больше подчеркивают действие правила, СМИ остались событийно отстраненными от ГФ либо же ерничающими в его адрес, как, например, “Коммерсантъ”, полагаю — по причине непонимания (и газеты, и ее корреспондентов), зачем обществу необходимо еще и гражданское общество. Это очень заметно было также по телекамерной камарилье, которая исчезала из зала всякий раз, как только Президент или Премьер-министр, сказав им положенное по протоколу и отпечатанному тексту, уходили по другим неотложным делам. Далее в кулуарах Форума камеры застревали только на “статусных” фигурах, да на колясках инвалидов. Это еще одно подтверждение слабости СМИ по части создания чего-то информационно конструктивного. Практически ни одного содержательного мате-

риала о деятельности участников Форума сделано за эти два дня не было. И только недельная аналитика уделила событию некоторое далеко не всегда осмысленное внимание. А ведь на Форуме было почти 5 тысяч представителей НКО со всей России.

2.4 Следует уделить еще одну позицию информационной теме. К сожалению, вследствие слабости и относительной неразветвленности информационной сети Фонда НАН (по вопросам социальной политики, во всяком случае) — всего 150 электронных адресов, статья о предстоящем ГФ не получила своего должного распространения. И здесь меня беспокоит вовсе не собственная роль в истории, сколько неинформированность участников Форума о том, в чем состоит смысл всех мероприятий, проводимых на нем, какова содержательная (а не манипулятивная) роль реализованных организационно-процедурных форматов (***национальные дискуссии, круглые столы, переговорные площадки***). В результате некоторые круглые столы и переговорные площадки во все и не были похожи на таковые. Судя по секции «социальная политика», в рамках которой прошел «круглый стол» (именно в кавычках) по социальному партнерству, круглых столов как таковых было не много. Не сомневаюсь, что в самом Кремлевском Дворце круглых столов в содержательно-организационном (а не событийном) смысле не было вообще по нескольким причинам:

А) в БКД нет залов для проведения круглых столов, а есть огромный «актовый» зал да небольшие боковые аудитории-закутки, сидя в которых можно было продолжить национальные дискуссии в миниатюре (людей поменьше, а формат общения — тот же).

Б) порой ведущие просто «отбывали номер», давая высказаться всем поровну вне зависимости от того, что именно говорит выступающий или, наоборот, умело манипулируя аудиторией и временем аудитории, чтобы выступили только заранее спланированные персоны. Участники наверняка помнят многочисленные выступления от лица миллионных групп инвалидов, детей, военнослужащих и т.д. Честно говоря, я еле удержался от искушения, всходя на трибуну или выходя к микрофону, сказать, что я здесь выступаю от лица десятой части населения России, яв-

ляющихся алкоголиками и наркоманами. Степень неадекватности события настроению в аудиториях была достаточно высокой. И ссылка на то, что вот «ну, люди же приехали, им необходимо высказаться», во всяком случае, впредь проходить не должна.

В) Не было круглых столов и в тех случаях, когда власть на этих мероприятиях отсутствовала. Произошло это и на КС по социальному партнерству. Честно говоря, скучно повторять многожды описанное: НКО-шники обсуждают тему социального партнерства с властью без самой власти. Пустой треп в ожидании какого-то туманного “переговорно-площадного” будущего. Об этом, однако, позже, а пока –

2.5 Организация различных дискуссионных секций (и следующих за ними круглых столов и переговорных площадок) оказалась крайне неравномерной. В результате где-то “начальников от власти” было густо, а где-то – пусто. Это, кстати, можно было бы уже сейчас назвать одним из их организационных проколов. Конечно, я очень рад за популярность некоторых организаторов Форума у представителей власти, однако их задачей не должен быть сбор самых-самых возле себя, а обеспечение гармоничного проведения всего действия в целом.

2.6 О переговорных площадках следует сказать особо.

Сама по себе идея была хороша. Но, похоже, подвела, как это обычно и бывает, реализация. Многие из участников просто не поняли, что это такое. Если же и поняли, то оставалось слишком мало времени для корректной реализации данного организационного формата.

В Министерстве труда и социального развития прошла “переговорная площадка”, которую можно было бы скорее назвать расширенным заседанием коллегии министерства с приглашением представителей общественности. Автору статьи удалось-таки попасть на эту самую площадку. Если вернуться к разработанной и предложенной модели, следует сказать, что сама переговорная площадка была весьма “замусорена” не столько более или менее структурированными предложениями от лица круглых столов, на которых представителей власти и не было, сколько точечными сессиями того или иного представителя узкопрофильных НКО

на нехватку льгот и привилегий их организациям — в общем проявлении типично иждивенческого подхода периода начального становления НКО.

2.7 Результаты работы секций на Форуме были доложены вечером второго дня. По каким-то причинам доклады были сделаны совершенно различными представителями от регионов, подчас — не имеющими никакого отношения к самому процессу работы в секции. Таким образом, в расчет принимались другие соображения (видимо, политические, регионального представительства). В итоге достаточно скоро эти доклады стали нескончаемой (21 секция, каждое выступление по 3-4 минуты) чередой почти одинаковых формальных сообщений, в которых основой становится, скорее, сам факт выхода на трибуну КДС, а не содержание нарботок — за редким исключением, не структурированные по позициям в рамках регламентного времени.

2.8 Очевидно не удалась (да и, наверное, не могла удалась) работа по всему спектру секций. Каждая решала свою, внутреннюю задачу, в результате всему мероприятию в целом не доставало оргпроектной системности. Правда, следует сказать, что работа в этом направлении возможна только при наличии согласованной и консолидированной позиции организаций, работающих в позитивной конструктивистской парадигме. Ну и, конечно же, при достаточности специалистов, способных осуществить качественный мониторинг процесса и участие в нем. Следует сказать, что этот уровень работы может осваиваться в определенно отдаленной перспективе, поскольку до настоящего времени III сектор пока так и не приобрел необходимой внутренней организационной консолидации даже при кажущемся идеологическом единстве. Во многих случаях деятельность даже тех секций, в которых, казалось бы, царит единодушное мнение о методах достижения целей, носила подчас необъяснимо конкурентный характер.

2.9 Совмещения функционального и регионального направлений работы секций, весьма удачно, на мой взгляд, осуществленных САФ-Россия на Национальной конференции в октябре 2000 года, на данном Форуме не было. Кажется зря, т.к. реализованный исключительно функциональный формат не позволил ре-

гионам предпринять усилия по первоначальному планированию самостоятельной перспективной работы в федеральных округах, и итоговые доклады оказались “разорванными” по направлениям деятельности без привязки к территориям. Впрочем, эта “горизонтальная” (в данном случае, территориальная) несвязанность и не удивительна при катастрофическом дефиците времени для подготовки Форума.

2.10 Разношерстность участников. Уровень самоощущения и понимания того, что происходит, разнился на порядки. Если представители одних организаций реализовывали самостоятельно построенные тактики и прагматические задачи, то другие приехали, чтобы “Ленина увидеть” или, как в баню сходить, “на других посмотреть и себя показать”. В результате реализовать какой-то консолидированный сценарий было весьма сложно: каждый (за редкими исключениями) “дудел в свою дуду”. Отсюда следует еще одна мнимая слабость –

2.11 Лучшая по сравнению с НКО подготовленность властных структур. Подавляющее большинство участников Форума со мной согласятся: власть выглядела на нем более подготовленной.

Однако, смею вас уверить, она не была лучше подготовленной. Рассмотрю сей феномен особо.

В течение последних более чем десяти лет наша организация занимается вопросами развития партнерства с властью, и, поверьте, мы достаточно хорошо проинформированы об уровне ее готовности к этому самому. Пока готовность ощущается в основном на уровне административной команды без ясного видения реальных механизмов и инструментов, которые образуются, естественно, на базе ментальных процессов, которые, в свою очередь, лимитируют все в нашем обществе. Продолжая цепочку, могу как всегда дойти до тех самых сетей, которые в России не развиты “до безобразия”. Так почему же, спросите вы, власть выглядела лучше? Все очень просто: на Форуме было по разным оценкам от 70 до 80% НКО-шников, которые представляли весьма, скажу мягко, несильные организации. Их голоса и доминировали в общем хоре вопросов и выступлений. А вот к их-то выступлениям (привычно иждивенческим, просящим и требующим льгот для своих,

больших и маленьких, социальных групп) представители власти были по-пионерски готовы. И по ним они отчитались “на пять”. Вспоминается в связи с этим подвижничество А.П.Починка (министр труда и социального развития), который в течение часа (!) отвечал на вопросы (в основном — те самые) из зала. А про концепцию системы взаимодействия власти и НКО, изложенную вашим покорным слугой в докладе, сказал только примерно следующее: “Концепция хорошая, возражений нет, давайте реализовывать”. (Хотя я не сомневаюсь, что при более подробном ее рассмотрении и готовности к ее восприятию в ней можно было обнаружить какие-то дефекты).

Следовательно, эффект готовности власти состоялся именно потому, что мы не просчитали все варианты уже произошедшего.

Но — хватит недостатков, их еще описывать и обсуждать придется многие дни и месяцы. Главное, чтобы было проанализировано все (или почти все). Займемся возможностями, которые открывает нам это выдающееся (и в самом деле, это так!) событие.

3. Возможности.

3.1 Точка, мода, система. Для более ранней стадии общения власти и НКО была характерна эпизодическая, точечная форма взаимодействия. Время от времени взаимодействие случалось, однако происходило оно либо в силу приближенности той или иной НКО к тому или иному начальнику (или другому представителю власти), либо по причине невозможности не замечать проблемы со стороны власти.

Похоже, что в настоящее время взаимодействие между I и III секторами становится модным. “Повальное” взаимодействие (предвижу таковое в самом ближайшем будущем) имеет свою оборотную сторону. Взаимодействие может стать неуправляемым и бесконтрольным, далеко выходящим за рамки права и разума.

И здесь уместно такое сравнение. Если представить себе государство заводом, то НКО на этом заводе должно выполнять две функции: ОТК (отдела технического контроля) и КБ (конструкторского бюро).

Представляется важным, чтобы межсекторное взаимодействие

было введено в рамки *системы*. Собственно говоря, на национальной дискуссии автором настоящей статьи была изложена именно такая *концепция системы взаимодействия органов власти и НКО* (приведена в самом начале данного выпуска Альманаха, а также на сайте Фонда НАН www.nan.ru). К сожалению, если говорить о возможностях, то именно *возможность* ее (системы) заявления в качестве одного из результатов работы секции по социальной политике была упущена.

3.2 Несомненно, что к переговорной площадке необходима была нормативная готовность, при которой власти могут быть предъявлены проектные разработки, которые должны пройти апробацию и могут внедряться в пилотном режиме в ближайшем будущем. Таких разработок оказалось очень немного, но одну могу назвать точно. Фонд НАН предложил на свою переговорную площадку, которая прошла в Верховном Суде РФ, пакет из трех законопроектов, разработанных по инициативе и при самом непосредственном участии специалистов Фонда, для внедрения в России правосудия для несовершеннолетних — ювенальной юстиции. Пока еще не знаю, каковы будут результаты, но перспективной *возможностью* такую переговорную площадку можно назвать уже сейчас.

3.3 Возможностью вместе с тем продолжает оставаться серьезное системное восприятие властью НКО-сообщества как значительного внутригосударственного (интенсивного) ресурса. Насколько мне известно, именно такая возможность реальна, поскольку буквально только что стало известно о том, что результаты работы Форума затребованы Президентом РФ.

4. Угрозы (опасности).

Самой главной угрозой ГФ («жизни после него») является спешка с *масштабной* реализацией его итогов. Приведу пример одного из таких решений, скорая и слабо продуманная реализация которого может отразиться чрезвычайно негативно на последующем развитии событий.

Предложение, прозвучавшее от секции с “заковыристым”, по выражению А.Волошина, названием “Мобилизация обществен-

ного потенциала в общенациональных программах государственного строительства и экономических реформ” из уст М.Слободской, о создании «федерального Фонда развития гражданских инициатив» (если я наврал с названием, товарищи меня поправят).

Сама идея не плоха. Как, впрочем, и всегда: идей хороших в наших головах предостаточно. Беда возникает при их реализации. Попробую простроить весьма вероятный сценарий ближайшего будущего, практически неизбежного при спешке с реализацией данной затеи.

Создается этот Фонд месяца через два-три (лучше всего — летом, когда все в отпусках да отъездах). Объявлять о его создании публично в общем-то ни к чему. В него можно загнать несколько десятков миллионов долларов (нашли же \$1,5 млн. у спонсоров на проведение Форума). И с осени начинаем проводить конкурсы (ну, публичные, это естественно!) и раздавать гранты. Здорово? А теперь я вам скажу, что произойдет в этом случае на самом деле.

А) Средства получают только те, кто будет ближе к организаторам этой структуры. Почему, спросите вы? Отвечу (обязательно, но, боже, в который раз?): потому, что в России не создана система оценки проектов, программ, их реализации и итогов. Нет ни программной, ни процессинговой оценки. Кстати, за 5 лет работы Московского городского благотворительного Совета (ГБС) тоже так и не было организовано системы подготовки так необходимых ему экспертных кадров. А потому в России по существу нет и самих экспертов! Ведь нет и методической основы, по которой можно отнести того или иного специалиста к экспертному сообществу либо исключить его оттуда. Поднимая из глубин памяти историю с ГБС пятилетней давности, могу сказать, что какие-то жалкие усилия в направлении подготовки экспертных кадров делались, но потом затухли (в обоих смыслах). Автор настоящей работы пытался было ходить на “обучение” для экспертов, однако, как выяснилось, либо “учителя” не приходили, либо пришедшие специалисты были менее квалифицированными, чем их “ученики”. А потом и сам этот образовательный запал исчез куда-то. Впрочем, льготы раздаваться продолжали все эти годы...

В одной из предыдущих работ автор уже рассказывал о тех безобразиях, которые творились в ГБС при отсутствии разумной и взвешенной системы оценки проектов, коммерческие спонсоры которых получали затем гигантские налоговые льготы по налогу на прибыль в части, поступающей в московский бюджет¹. Интересно, но, несмотря на собственное неоднократное желание, на сами заседания ГБС автор настоящей статьи так ни разу и не попал (то заседание перенесено, то оно уже состоялось, а следующее – только через месяц и т.пр.).

Б) Неизбежный негатив, возникающий при негодной реализации хорошей идеи, наверняка будет обращен как против тех, кто оказался рядом с ее реализацией (причем, вовсе не обязательно это будут истинные виновники безобразий), так и против самой идеи. И вот это уж – совершенно точно, достаточно вспомнить басню незабвенного И.А.Крылова под названием “Мартышка и очки”.

5. Выводы и рекомендации.

Собственно говоря, **весь анализ производился в основном для этой, пятой части настоящей статьи.**

Мне значительно менее интересна работа, которая не привела бы меня к пониманию, что необходимо делать или, хотя бы к пониманию, чего мне не хватает для того, чтобы знать, что именно необходимо делать в будущем.

Пусть читателя не смущает сама формула **рекомендаций** “лучшего собаководов”. Это не претензия на истину в конечной инстанции. (Впрочем, об этом я уже говорил в самом начале).

Необходимо осуществить:

5.1. “Домашний” анализ.

Провести многопараметровый и многосторонний детальный анализ состоявшегося события (а не тот фрагментарный экспресс-анализ, который предложен вашему вниманию). Помнится, в недалеком прошлом, в одной из своих публикаций, автор данной

¹ Хананашвили Н.Л. *Московский городской Благотворительный Совет: негативный опыт и возможности исправления.* / В кн. Хананашвили Н.Л., Якимец В.Н. «Межсекторные взаимодействия в России. Настольная Книга-1999». М.: РБФ «НАН»), 2000. – с.90-104.

статьи говорил о том, что нам необходимо уходить от вопроса «Кто виноват?». Повторю свое утверждение на данном примере. Если сейчас размышлять о поиске виновных и их клеймению, то мы, как это случалось всегда в российской истории, начнем ловить блох, вместо того, чтобы чаще мыться (вариант: гоняться за тараканами вместо того, чтобы не оставлять мусор в кухне на ночь).

Что есть такой анализ? Это семинар, возможно — *серия семинаров* (или *круглых столов*), на которых силами множества специалистов, принявших активное участие в Форуме (из чиновников, ученых и НКО), при обязательном междисциплинарном подходе, была бы дана оценка и событиям Форума, и качеству того или иного события на нем, и начата работа по предотвращению возможного повтора негативных явлений (решение вопроса о граблях: «Как не допустить повторения ошибок?»), и намечены перспективы формирования и развития системы взаимодействия власти и НКО-сообщества (ответ на вопрос «Как делать?»).

Таким образом, по выражению И.Кокарева («Народный дом»), необходимо начинать работу по подготовке нового Форума уже сегодня.

5.2. Расширение и изменение состава Рабочей Группы (РГ).

Помимо того, что часть участников РГ наглядно продемонстрировала свои околоорганизационные способности, следует расширить ее состав за счет НКО, действующих в сфере социальной политики. Если помните, РГ сформирована из представителей, которых можно условно назвать специалистами-аналитиками, чиновников и правозащитных организаций (по 7 участников от каждой группы — всего 21 человек). В результате, исчезло (точнее, не состоялось) представительство от тех организаций III сектора, которые как раз и работают конструктивно в сфере социальной политики. Таким образом, целесообразно ликвидировать это упущение, например, путем доведения количества членов РГ до 28 человек.

5.3. Сеть региональной рабочей группы.

Создать сеть лидеров региональных инициативных групп и сформировать систему влияния этой сети на организацию после-

дующих мероприятий форумного масштаба. Это предложение внесла Нина Беляева (“Интерлигал”) на заседании конференции коалиции “Мы граждане!”, которая состоялась сразу вслед проведенному Форуму. Мне кажется, это предложение очень разумно, поскольку создает некое инициативное региональное звено в работе будущего Оргкомитета (ОК). Совершенно неправильно, когда РГ или ОК формируются только из представителей Москвы. И множество дефектов, проявившихся в ходе ГФ, являются свидетельством этого территориально-организационного перекоса.

5.4. Перманентные переговорные площадки.

Необходимо добиться того, чтобы те **переговорные площадки**, которые состоялись в период проведения Форума, стали в будущем непрерывно действующими. А именно, необходимо разработать план периодического их проведения, содержащий:

- А) периодичность;
- Б) ответственных лиц от власти и НКО;
- В) стратегические и тактические цели;
- Г) систему ближайших совместных и скоординированных действий;
- Д) инструменты публичности работы.

5.5. Процедуры реализации результатов.

До проведения всестороннего анализа итогов Форума не следует торопиться с реализацией его решений. Наглядный пример, как мне кажется, – с “федеральным грантовым фондом”.

Вместо такой спешки следует разработать систему мероприятий и мер, направленных на формирование системы взаимодействия НКО и органов власти.

И здесь, опять же, нам пригодится та самая **ТПТ – технология продвижения технологий**, которая предлагалась и предлагается нами уже несколько лет, и которая успешно реализуется Фондом НАН в своей деятельности (также приведена в качестве последнего раздела Концепции системы взаимодействия в начале данного выпуска Альманаха).

• *Создание прецедентов, реализация пилотных проектов, разработка действующих моделей инновационных социальных технологий*

- *Организация образовательных и просветительских процессов: обучающие программы, методические и учебные материалы и разработки, проведение семинаров, конференций, подготовка специалистов*
- *Разработка и содействие принятию требуемых нормативно-правовых актов*
- *Создание информационного пространства (выработка информационной политики, формирование информационных сетей, проведение системных PR-кампаний)*
- *Мониторинг и оценка ситуации (проектная и процессинговая оценочная деятельность)*
- *Встраивание инновации в существующую систему организационных структур, процедурных решений и финансовых механизмов*
- *Научно-исследовательская работа по развитию внедряемых идей*
- *Ресурсное обеспечение продвижения, внедрения и развития инновации*

Как видно из этой непошаговой деятельностной матрицы (системы действий, осуществляемых как последовательно, так и параллельно, и совокупно):

А) работы в ее рамках хватит всем и надолго. Именно поэтому НКО необходимо не столько соперничать друг с другом, сколько консолидировать усилия. Именно это позволит добиваться значительно более хороших результатов, синергетически эффективных;

Б) реализация этого конгломерата усилий позволяет со значительной долей уверенности рассчитывать на конечный успех планируемых начинаний. Собственно, для успешного старта работы организуемого “федерального грантового фонда” достаточно будет проектное планирование и реализация первых трех (и последней) позиций **ТПТ**;

В) именно такое встраивание системы усилий (в форме целевой программы) позволит власти впервые продемонстрировать способность решать проектные задачи с успехом.

5.6. Следующие форумы.

Было бы неправильным ограничиться проведением только одного Форума. Исходя из этой мысли, следует рассмотреть несколько позиций:

А) Когда проводить?

Если предположить, что “ежегодичность” мероприятия вполне приемлема и осмысленна, то начинать подготовку к следующему Форуму и впрямь необходимо уже сейчас. В связи с этим предложенные аналитические семинары становятся весьма насущными в качестве и основы для планирования.

Б) Где проводить?

Стоит ли говорить, что это мероприятие не всегда следует проводить в Москве? Наверное, стоит. Чем шире будет география Гражданского Форума, тем лучше. Вспомним о факторе интегративности. Мне кажется, что следующий Форум необходимо проводить в каком-то другом федеральном округе. Поскольку на сегодня наиболее продвинутым округом вполне может быть признан Приволжский (все-таки две окружных Ярмарки социальных проектов в нем уже прошли), то в нем и должен быть проведен следующий ГФ.

В) Как проводить?

Это, как и всякая технология, наиболее сложный вопрос.

Для меня очевидно, что той же АНО “Мегапроект”, которая организовывала Саратовскую Ярмарку-2001, можно было бы это дело доверить со значительно большей легкостью...

Следует только иметь ввиду, что, в отличие от Москвы, которая просто и легко “проглотила” всех иногородних участников Форума в гостинице “Россия”, в других городах России придется либо уменьшать их (участников) количество, либо придумывать что-то аналогичное паровой гостинице, как это было в Саратове.

5.7. Региональное развитие Форума.

Чрезвычайно важная задача – начать организацию и проведение гражданских форумов на территориях, в федеральных округах и субъектах РФ. В конечном итоге то, что реализуется на федеральном уровне, вовсе не обязательно доходит до уровня муниципального. А ведь именно на этом уровне и осуществляется

практическая деятельность в сфере социальной политики. И уж если первоначальный импульс задан на высшем государственном уровне (согласитесь, активное присутствие и Президента, и Премьер-министра что-нибудь да значит), то и реальные продвижения на других уровнях не должны заставить себя ждать. Не использовать столь благоприятно складывающуюся ситуацию было бы для всего III сектора, согласитесь, непростительной, стратегической ошибкой!

Если к тому же еще и задействовать те самые инструменты, о которых мы говорили ранее (непрерывно действующие *переговорные площадки*, двустороннего движения *экспертные сети* и формирование открытого и прозрачного *информационного пространства взаимодействия власти и НКО*), то можно рассчитывать на положительные изменения уже в ближайшей перспективе.

5.8. Прозрачность настоящего и будущего.

Наверное, самое главное и последнее замечание – фактор прозрачности.

Все, что начинает реализовываться уже сегодня и будет реализовываться после Форума, должно быть максимально прозрачным для всех, прежде всего – для общества.

ГЛАВНЫЕ ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ И ОТРИЦАТЕЛЬНЫЕ СТОРОНЫ ГРАЖДАНСКОГО ФОРУМА (обобщенные выводы)

Н.А.Гольдфарб

*ОО «Молодежная Палата города Тольятти»,
Тольятти.*

«+»

ГФ – это демонстрация властью и НКО готовности к диалогу. И теперь власти придется думать, что делать с НКО – отмахнуться уже не удастся, а «управлять» не получится

Путин первый (со времени существования НКО) заинтересовался этими вопросами, и, возможно, диалог и партнёрство власти с обществом всё-таки состоится. Речь Путина – обязывающее заявление, которое является директивой государственному аппарату.

«-»

Не ясны цели Форума:

- чтобы узнать мнения людей по актуальным проблемам – достаточно провести опросы и это будет гораздо дешевле и эффективнее;
- чтобы президенту получать все жалобы, не нужен форум ценой в полтора миллиона долларов – достаточно дать бесплатный приказ собственному секретариату;
- чтобы создать некие «постфорумные» структуры, выстроить из общественных организаций очередную марионеточную «вертикаль» – это просто удушение НКО в медвежьих объятиях власти.

Плохая организация: было очень много накладок, нестыковок, проблем с транспортом и информацией, людям пришлось выстаивать огромные очереди буквально повсюду (в гостинице, на регистрации, в столовой, к автобусам), что приводило к стрессам и раздражению. При этом было отмечено, что если бы оргвопросами занималась какая-нибудь НКО, то это было бы сделано гораздо лучше, чем организовали государственные чиновники.



ГФ – это сигнал для региональных и местных органов власти о необходимости сотрудничества с НКО и чиновники более серьезно будут воспринимать коммерческие организации.

Привлечение большого внимания к НКО и их деятельности со стороны СМИ, граждан, органов власти всех уровней, коммерческих организаций. Сама постановка вопроса о значении гражданского общества способствует развитию демократии.

НКО познакомились друг с другом, обменялись опытом, наладили партнерские связи.

На некоторых переговорных площадках достигнуты перспективные договоренности с представителями власти – Г.Павловский их назвал «московскими соглашениями» (по аналогии с хельсинскими соглашениями), и теперь у НКО появилась возможность контроля за реализацией обещанного.



Произошел бойкот Форума отдельными чиновниками. Например, когда после своего выступления В.В. Путин ушёл, то через пять минут из зала вышла основная масса чиновников. Многие представители НКО это расценили как полное неуважение и равнодушие ко всему мероприятию.

Круглые столы удались не везде: фактически не было ни дискуссий, ни нормального их ведения, иногда давали выступать только заранее определенным лицам, иногда это были монологи-самочеты, так как их не услышали не пришедшие на круглые столы чиновники. С другой стороны из-за того, что заранее не были поставлены четкие задачи, делегаты в основном были неподготовлены и не всегда высказывали конструктивные предложения.

Не было выборов представителей круглых столов на многие переговорные площадки, – они были определены заранее.

Заявлялось, что не будет принято никаких решений и не будет создано никаких органов, однако протоколы, содержащие решения круглых столов и секций, были приняты, а многое в них было составлено заранее.

«+»

Гражданское общество «всмотрелось в себя», поняло свои силы и слабости, в том числе, что действительно имеется немалый потенциал конструктивных НКО. Это увидело и руководство страны.

Возник долговременный энергетический импульс развития гражданского общества в России.

У многих НКО в ходе и по итогам Форума повысилась самооценка, Форум воодушевил многих общественных деятелей на активизацию своей работы.

В процессе подготовки Форума была проделана большая работа по всей России, в ходе которой:

- активизированы большие интеллектуальные ресурсы и разработаны конкретные предложения по важнейшим вопросам развития страны и формирования гражданского общества;
- выявлен реальный опыт различных территорий и организаций, появилось множество публикаций, теоретических и прикладных разработок, с которыми любой может ознакомиться через Интернет;
- созданы реальные базы данных действующих, активных НКО.

«-»

Форум показал слабость III сектора, его разобщенность, не сплоченность (за исключением экологического и правозащитного движения). Пока нет «армии» НКО, а есть толпа.

Гражданскому обществу еще не хватает зрелости и понимания того, что оно должно быть равноправным партнером и даже контролером власти.

Даже среди тех, кто был на Форуме (по идее - лидеров) уровень понимания своей роли и своей ответственности сильно различается. Лишь меньшая часть сегодня ради общих целей готова выйти за пределы интересов только своей организации или целевой группы.

Формированием гражданского общества в России во многом занимаются иностранные фонды, а государство это игнорирует, что приводит только к гражданскому противостоянию.

«+»

«-»

В целом:

Гражданское общество уже способно вносить долю здравого смысла в самые сомнительные инициативы власти. И во власти тоже есть люди, понимающие необходимость сотрудничества с настоящей, а не бутафорской общественностью.

НКО может использовать сам факт ГФ, его результаты и цитаты авторитетных людей для лоббирования своих интересов и налаживания сотрудничества с властью.

Федеральная власть может, отчитавшись за проведение мероприятия, ничего не делать, рассчитывая на проявление инициативы со стороны тех НКО, которым это нужно. Если же не проявят, то в безынициативности их потом можно будет и упрекнуть.

Власть также может цитировать и опираться на предложения НКО, но интерпретировать их не всегда в выгодном для НКО контексте.

ГРАЖДАНСКИЙ ФОРУМ. ПОИСК ПУТЕЙ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

Г.А.Овчинников

*Красноярская краевая организация общества «Знание»,
Красноярск*

В Конституции Российской Федерации (ст. 7 п. 1) определено, что Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Такая социальная политика возможна лишь в том случае, когда государство совместно с институтами гражданского общества будет вырабатывать стратегию и приоритеты социальной политики и совместно претворять их в жизнь.

Одним из принципов социальной политики является принцип **социального диалога и социального партнерства** с неправительственными организациями. К основным составляющим государственной политики в области социального партнерства относятся:

- сформированная законодательная база, обеспечивающая взаимодействие в области подготовки, принятия и осуществления решений;
- действующие механизмы взаимодействия, включающие обучение работников органов власти и НКО формам и методам социального партнерства и диалога;
- организационные структуры взаимодействия;
- наличие информационного поля, освещающего процессы социального партнерства.

Эти и другие вопросы рассматривались на Гражданском Форуме, который состоялся в г. Москве 21-22 ноября 2001 года. 07 марта 2002 г. принято распоряжение Правительства РФ №278-р, которым утвержден перечень мероприятий Правительства по реализации итогов Гражданского Форума.

Сегодня в крае насчитывается более 2 тысяч общественных организаций. Третий сектор становится важным фактором общественной жизни. НКО оказались перед необходимостью изменения своей роли и места в экономике, социальной политике и выработки стратегии взаимоотношений с краевыми органами власти, органами местного самоуправления на правах партнерства — в решении вопросов, стоящих перед краем, городом.

Естественно, что после Форума его участники от края (50 человек) обратились к Губернатору, председателю Законодательного собрания края с предложением обсудить итоги и выработать предложения по механизму сотрудничества власти и НКО. И здесь мы убедились, что обладаем большой долей идеализма. Наша политическая элита, находясь в постоянной политической борьбе, не готова сегодня обсуждать вопросы, связанные с гражданским обществом, изучением закономерностей его формирования и развития и поиска способов применения их ресурса в крае.

Судьба идей, рожденных на Гражданском Форуме, у нас в Красноярском крае оказалась плачевной.

Что же сдерживает сегодня развитие сотрудничества в крае?

К основным причинам можно отнести:

- отсутствие концепции эффективной политики в решении социально-экономических вопросов во взаимодействии с НКО; в крае просто-напросто не замечается этот ресурс, ведь поддержка гражданских инициатив — это своего рода **социальное инвестирование**; невыполнение постановления администрации края №662-П от 18.10.1999 г. «О взаимодействии администрации края с общественными неполитическими объединениями»;

- отсутствие в крае механизма сотрудничества трех секторов общества, неразвитость традиций благотворительности, справедливого налогообложения НКО и содействия процессам становления и развития среднего класса, как финансовой базы общества и НКО;

- отсутствие достаточной информированности о программах развития края, механизма их формирования, месте общественных объединений в их реализации;

- слабая информированность населения о деятельности НКО;

- неэффективность работы части НКО (слабая координация деятельности, непрестижность общественной работы – старая система престижа изжита, новая не сформирована, нет четкой системы обучения по управлению НКО и т.д.).

Конечно же, сегодня органы власти не могут управлять всем, особенно в условиях нехватки средств в бюджете, но создавать необходимые условия для организации социального партнерства им по силам, и здесь хотелось бы видеть направление усилий в следующем:

Во-первых, в феврале 2001 года принят Закон края «О социальном партнерстве», который в основном рассматривает взаимоотношения в сфере социально-трудовых отношений. Социальное партнерство – основа и необходимый инструмент строительства социально-ориентированной экономики, гражданского общества и правового государства. Поэтому непродуктивно ограничивать социальное партнерство только трудовыми отношениями, это понятие шире и должно дополняться социально-экономическими и социально-политическими сферами. В связи с этим представляется необходимым рассмотреть возможность введения в краевую 3-х стороннюю комиссию «четвертого угла» – представителя от Совета краевой ассоциации неполитических общественных организаций (АНОО), с соответствующим расширением спектра рассматриваемых вопросов.

Во-вторых, для создания правового поля и привлечения НКО в социальное партнерство необходимо подготовить и принять Закон края «Об основах взаимодействия органов власти с неправительственными некоммерческими организациями». Аналоги есть в г. Москве и Калининградской области, подготовлены законопроекты в Республике Саха (Якутия), Краснодарском и Ставропольском краях, в Ростовской области.

В-третьих, достаточно серьезным препятствием на пути развития взаимодействия власти и гражданского общества является отсутствие демократической традиции в национальной политической культуре. Представления, устойчиво мотивирующие гражданскую активность, способны сложиться лишь в неразрывной связи с развитием демократического сознания. Социальное парт-

нерство требует широкого притока в общественное сознание новых концептуальных знаний о демократических принципах и нормах общественной жизни через создание **системы гражданского образования**. Гражданское образование могло бы выступить одним из факторов активизации социального партнерства, так как может уменьшить часть недостатков, снижающих его эффективность, таких как:

- социальная пассивность населения. Правовой нигилизм участников социального партнерства;
- слабое научно-методическое обеспечение участников партнерства в решении вопросов, порождающих социальную напряженность, недостаток опыта применения способов урегулирования социально-трудовых, социально-экономических, социально-политических отношений, информирования населения о деятельности органов, обеспечивающих социальное партнерство, и т.д.

Гражданское образование через свои образовательные программы могло бы научить стороны партнерства умению договариваться, решать конфликты. Сегодня нужна непрерывная **система конфликтологического всеобуча**, которая могла бы начинаться со школы и охватывать все уровни власти, работников аппаратов законодательной и исполнительной власти, представителей бизнеса, общественных объединений, работников СМИ, педагогов общеобразовательной и высшей школы.

К сожалению, органы государственной власти, местного самоуправления, сосредоточив свои усилия, главным образом, на разработке законодательной базы, упускают из виду проблему **обучения и просвещения населения** по данной проблематике.

Между тем, очевидно, что от степени усвоения населением этих вопросов, напрямую зависит эффективность деятельности органов власти и развитие социального партнерства. Может быть поэтому нет эффективного механизма ответственного участия населения и его самоорганизующихся групп в территориальном планировании, в управлении предприятиями.

Два года назад в плане развития социального партнерства, формирования корпоративных интересов на КрАЗе были введены **Дни информирования** для работающих. Об этом опыте в марте

2002 года давали материал многие газеты. Красноярской краевой организацией общества «Знание» была подготовлена, в рамках развития системы гражданского образования, **программа информационно-методического обеспечения социального партнерства**, где обобщался также опыт, приобретенный на Красноярском алюминиевом заводе. Мы роздали программу всем заинтересованным структурам, но увы, реализовать ее не удалось из-за отсутствия финансирования.

Для дальнейшего развития социального партнерства сегодня нужна политическая воля его участников с целью создания нормативно-правовой базы, позволяющей запустить механизм государственной, муниципальной поддержки и развития гражданского образования.

Перечисленные меры, хотя и не исчерпывают спектра возможных шагов по развитию социального партнерства, но являются, по меньшей мере, необходимыми для развития конструктивного диалога.

III. *ÀçÄãääá à äèèíàää*

ЖИЗНЬ ПОСЛЕ ФОРУМА – 2

Н.Л.Хананашвили

Фонд «НАН», Москва.

**«Я, конечно, вернусь,
Не пройдет и полгода».**

В.Высоцкий.

Итак, почти как пел В.Высоцкий, “не прошло и полгода...”.

После состоявшегося 21-22 ноября 2001 года Гражданского Форума миновало чуть более четырех месяцев.

И вот 07 марта 2002 г. (под самый любимый наш праздник), Правительство РФ выпустило Распоряжение №278-р, которым утвердило «Перечень мероприятий Правительства Российской Федерации по реализации итогов Гражданского форума».

Собственно говоря, перечень достаточно вялый, и распоряжение это очень малоинформативно, если учесть, сколько всего на Форуме было наработано.

Для упрощения аналитического изложения текст Распоряжения вставлен в текст статьи. некоторые части текста выделены автором статьи намеренно.

Молва народная доносит, что раньше предполагаемое к публикации содержание было побогаче, но, вероятно по различным причинам в итоговом тексте оно не сохранилось.

Итак.

**РАСПОРЯЖЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹**

Утвердить перечень мероприятий Правительства Российской Федерации по реализации итогов Гражданского форума (прилагается).

Ответственным исполнителям указанных мероприятий

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 11, ст.1068.*

ежеквартально представлять в Правительство Российской Федерации информацию об их выполнении.

Председатель Правительства
Российской Федерации

М.Касьянов

УТВЕРЖДЕН

Распоряжением Правительства Российской Федерации
от 7 марта 2002 г. №278-р

**Ответственный
исполнитель**

1	Создание совместных с общественными организациями рабочих групп по следующим направлениям	
	Национальная политика	Министр Российской Федерации Зорин В.Ю. Минэкономразвития России, МИД России
	Развитие местного самоуправления	Минэкономразвития России, Госстрой России
	Обеспечение прав лиц, подвергнутых кратковременному задержанию, содержащихся под стражей в качестве подозреваемых и обвиняемых, а также содержащихся в исправительных учреждениях	МВД России, Минюст России
	Обеспечение правопорядка	МВД России
	Альтернативная гражданская служба	Минтруд России, Минобороны России
	Восстановление социальной сферы и экономики в Чеченской Республике	Министр Российской Федерации Елагин В.З.
	Миграционная политика	МВД России, Минэкономразвития России,
	Экологическая политика	Минэкономразвития России, МПР России, Минатом России, Минобороны России, МВД России, Росавиакосмос, Росбоеприпасы

Дебюрократизация общественной и экономической жизни	Минэкономразвития, МАП России
Налоговая реформа	Минфин, МНС России
Формирование установок толерантного сознания и противодействие экстремизму	Минобразование России, МВД России, Минюст России, МИД России, Министр РФ Зорин В.Ю.
Охрана здоровья населения	Минздрав России
Обеспечение доступа к информации	Аппарат Правительства Российской Федерации, МПТР России
Развитие социальной защиты населения, благотворительность и добровольчество	Минтруд России, МВД России
Улучшение положения детей	Минтруд России, Минобразование России
Разработка нормативной базы экспертной деятельности	Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации, Минюст России
2 Подготовка предложений о включении представителей общественных организаций в состав совещательных органов при Правительстве Российской Федерации	Заинтересованные федеральные органы исполнительной власти
3 Включение представителей общественных организации в состав совещательных органов при федеральных органах исполнительной власти	Заинтересованные федеральные органы исполнительной власти
4 Создание общественных советов для наблюдения за реализацией федеральных целевых программ	Заинтересованные федеральные органы исполнительной власти
5 Проработка вопросов обеспечения доступа общественных некоммерческих организаций к конкурсным процедурам, связанным с использованием бюджетных средств	Минэкономразвития России, Минфин России

ПЕРЕЧЕНЬ

Мероприятий Правительства Российской Федерации по реализации итогов Гражданского форума

Выделенные позиции и текста Распоряжения, и приложенной к нему таблицы в основном и будут рассмотрены в настоящей статье несколько позже.

Во-первых, обратите внимание на некоторое сокращение перечня тем (на ГФ было 22 Национальных дискуссии, здесь осталось 16). Пожалуй, дело даже не в том, что кого-то «зажали», а во вразумительности итогов и в наличии нескольких фактически и очевидно пересекающихся тем. В этой связи стоит отметить, что тема социальной политики в этом перечне в явном виде отсутствует. От нее почему-то остались только кусочки: несколько странно звучащее словосочетание «**Развитие социальной защиты населения**, благотворительность и добровольчество». Если развитие благотворительности и добровольчества можно понять как такую добродушную декларацию, то что означает «развитие защиты», остается для меня загадкой. Признаться честно, делая доклад на секции «социальная политика», я не предполагал возможности существования такого названия темы для взаимодействия с властью, и об этом можно судить по тексту Концепции системы взаимодействия органов власти и НКО (текст Концепции — в начале данного выпуска Альманаха, а также в файле на сайте Фонда «НАН», <http://www.nan.ru/soc3.html>). Не берусь утверждать с уверенностью, но опасуюсь, что исчезновение комплексной темы «социальная политика» может свидетельствовать и о нежелании власти допускать НКО к процессам ее (т.е. политики) формирования.

Во-вторых, безусловно удручает отсутствие каких-либо реальных сроков. Как вы понимаете, «*ежеквартальные доклады*» будут выглядеть достаточно бойко, но! Когда в Постановлении записано в качестве ответственного «*заинтересованные федеральные органы исполнительной власти*», то и спрос с тех, кто заинтересован. А это кто? В министерствах? Как правило, никто... По крайней мере, за прошедший со времени выхода Распоряжения период наших специалистов по его поводу (а в Распо-

ряжении не только тема социальной политики, но и вопросы улучшения положения детей) никто не беспокоил. Наверное, не хотят мешать нашей работе...

До начала анализа следует рассказать еще об одном событии: группа НКО-товарищей была приглашена в Администрацию Президента для общения. Неужто заработало?

Судите сами. Исходя из наших «разведанных», обсуждению подлежали два варианта организационного решения проблемы взаимодействия. Как мы и опасались, в очередной раз предложения касались в основном создания структуры, к которой потом уже присоединялся какой-то функционал. Таких предложений было два: от «группы товарищей», тех, кто входил в Рабочую группу Федерального Оргкомитета Форума, и которых почему-то представлял г-н Е.Ш.Гонтмахер, назовем его (вариант, а не Евгения Шлёмовича) условно «фонд», и от Союза благотворительных организаций России (СБОР), который представил его Председатель, г-н П.А.Ищенко. Честно говоря, мне не совсем понятно, почему, скажем, г-жа М.А. Слободская не смогла прибыть на обсуждение своего детища под названием «фонд». Большинство участников Гражданского Форума наверняка помнят тот отрывок текста ее выступления, который касался «Фонда развития гражданских инициатив». Однако, кто же мог подумать, что так будет названа предложенная участникам встречи в администрации Президента РФ посредническая контора между властью и гражданским обществом?

Итак, оба предложения были сугубо организационными. Расскажу несколько подробнее.

Первое («фонд») изначально было презентовано как структура, обеспечивающая взаимодействие власти с НКО-сообществом. Причем г-н Гонтмахер сразу предупредил всех участников, что желающие могут сотрудничать с Фондом, остальные пусть ищут собственные способы контакта. Забавно. И только как бы между прочим сообщалось, что структура эта будет привлекать финансовые средства и расходовать их на программы НКО. Достаточно сложно передать всё содержание предложения, но некоторые моменты достойны описания. Например, когда из уст участников прозвуча-

ло опасение, что наименование «фонд» отпугнет граждан, коллеги из департамента социального развития живо предложили «зауалировать» фонд, назвав структуру как-то еще, сохранив при этом фонд в качестве организационно-правовой формы. Надо сказать, что с такими фокусами я в своей практике уже сталкивался, и ни к чему хорошему это не приводило. В общем, стандартное желание создать что-нибудь, приносящее деньги.

Вспоминая прошлый опыт Московского городского благотворительного Совета (ГБС), могу опять же сказать, что у г-жи Слободской уже был шанс грамотно сформировать процесс осуществления экспертизы проектов, претендующих на звание благотворительных. Однако первый порыв так и не реализовался: то ли учителей достойных для экспертов не нашлось, то ли неохота было с этим возиться, но процесс подготовки и обучения экспертов так и не состоялся. Зато состоялась череда скандалов с противоправным уводом средств от налогообложения. Автору настоящей статьи, наверное, должно было быть стыдно за то, что он принимал участие в экспертной деятельности этой, в конечном итоге, сомнительной структуры, однако следует сказать, что во всех своих экспертизах он был предельно честен и за каждую готов ругаться. Кроме того, автор в свое время пытался внести какие-то, в общем-то не бессмысленные предложения по улучшению и опрозрачиванию работы ГБС². Что-то было принято, что-то, наверное, было сочтено неуместным, но нельзя сказать, что автор статьи стоял в стороне от проблем деятельности ГБС. Боюсь, что в этот раз всё будет очень похоже. Свои опасения по этому поводу автор там же, на встрече в Администрации Президента, и выразил.

Вне всякого сомнения, до тех пор, пока не будет создана правовая, процедурная, содержательная и кадровая основа для экспертной деятельности, никаких денег там не должно быть в принципе!

Формирование **тотального экспертного поля**, во всех сферах государственной деятельности — вот, что необходимо нашему об-

² Хананашвили Н.Л. *Московский городской Благотворительный Совет: негативный опыт и возможности исправления* / в кн.: Хананашвили Н.Л., Якимец В.Н. *Межсекторные взаимодействия в России. Настольная Книга*. М.: Фонд «НАН», 2000. — с.с. 90-104.

ществу (а не только НКО-сообществу) как воздух. Напомню, что этот элемент признан нами достаточно важным для его фигурирования в качестве одного из основных в Концепции системы взаимодействия (сиречь — Концепции социальной политики).

Второе предложение (напомню, от СБОРа) касалось формирования Межсторонней Комиссии. Это предложение изначально отвергало возможность формирования каких-либо финансовых инструментов (наверное, ввиду их очевидной непопулярности) и касалось исключительно потребности паритетно «поговорить» с властью. Возможно, это и интересно, но таких структур более чем достаточно и все они помогают их участникам вдоволь насладиться иллюзией влияния на власть. Предложение в прозвучавшем виде было заметно более публичное, чем просто конторка для сбора денег, но, к сожалению, и оно не содержало ни технологически построенных конструкций обсуждения злободневных проблем, ни механизмов последующего их решения «без помощи, но при посредстве» той самой власти, ни принципов, на основе которых будет строиться представительство от НКО и ротация тех достойных россиян, которым повезет войти в список избранных. Впрочем, это не совсем точно, ротация была предложена, но она, судя по изложению замысла авторов, должна была происходить просто механически, по истечении определенного периода времени. Не возьмусь ругать эту точку зрения, но полагаю, что вопрос этот должен решаться более технологично и содержательно. Попробую более-менее детально изложить свой взгляд. Эта точка зрения звучала в рассылке несколько месяцев назад, когда я попытался добиться от ее получателей каких-нибудь предложений по формированию Экспертного Совета при Минтруде (далее в тексте — ЭС) и Общественного Консультативного Совета при Комитете общественных и межрегиональных связей Правительства Москвы (далее в тексте — ОКС). Ответов, к сожалению, было не много, и я понял, что либо эта тема толком не разработана в России, либо просто нет желания делиться своими кровными наработками. Не беда, конечно, изобретем и выстроим что-нибудь велосипедообразное. И передадим это интересующейся общественности в безвозмездное пользование.

Приведу еще раз некоторые отрывки из текстов основных целей и задач деятельности и ЭС, и экспертного направления деятельности ОКС (данные краткие разработки фигурировали в нашей рассылке не так давно, № 41, файлы ЦЗДЭС02 и Экспертиза³). Однако, помимо уже виденного вами текста, снабжу материалы дополнительными комментариями и необходимой аргументацией. Не откажу себе также в удовольствии немного напомнить и о более ранних разработках, которые уже публиковались и наверняка пригодятся при выстраивании концепции общения с властью через такую организационную форму взаимодействия как **Общественный Совет**.

Итак.

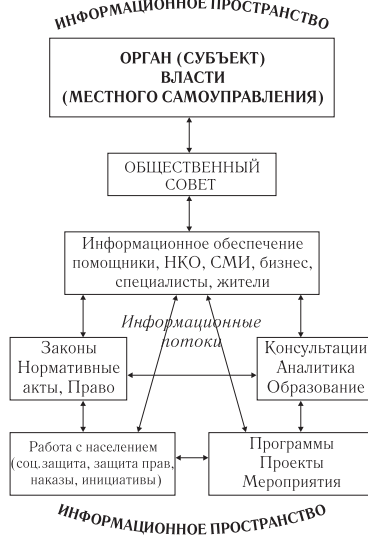
Отошлю для начала читателей к моей статье «Социальное партнерство. Императивы дня», опубликованной в НК-2001⁴. Пересказывать требуемый фрагмент текста не стану, приведу лишь разработанную еще несколько лет назад схему со страницы 158.

³ указанные файлы можно найти на сайте Фонда «НАН» по адресу: <http://www.nan.ru/elbibl.html>

⁴ Хананавили Н.Л. Социальное партнерство. Императивы дня. / В Альманахе. Межсекторные взаимодействия. Настольная Книга—2001. М.: Фонд «НАН», 2001. — с.с.101-159.

Схема 1.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО СОВЕТА С ОРГАНом (СУБЪЕКТОМ) ВЛАСТИ ИЛИ ОРГАНом МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ



«Еще раз следует подчеркнуть, что данная модель является примерной и неизбежно представляет собой лишь возможный вариант **структурного оформления** взаимодействия властного органа или субъекта и общественных сил. 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 органа (субъекта) власти и профиля его деятельности.»

Я не случайно немного продлил цитату за рамки схемы, поскольку именно там содержится нечто, требующее дополнительных комментариев.

По моим представлениям, именно такое структурное решение способно, с одной стороны, найти подходящее место «фонду» (а

именно — в программно-проектном блоке), а с другой — попросить сблизить позиции сторон на вышеупомянутой встрече.

Возвращаюсь к более ранним (электронным) текстам по ЭС и ОКС.

Для начала возьмем ОКС. Причина проста: создание Общественного Совета все-таки — наиболее общая задача (это — к вопросу о «фонде»).

Текст приведен курсивом. Дополнительные комментарии в тексте будут сделаны обычным шрифтом настоящей статьи.

*ЦЕЛИ и ЗАДАЧИ деятельности
Общественного Консультативного Совета
при Комитете общественных и межрегиональных связей
ПРАВИТЕЛЬСТВА МОСКВЫ*

Общественный Консультативный Совет при Комитете общественных и межрегиональных связей Правительства Москвы является одной из форм обеспечения общественного участия в формировании и реализации социальной политики в городе Москве.

Целью деятельности Общественного Консультативного Совета при Комитете общественных и межрегиональных связей Правительства Москвы (далее — ОКС или Совет) является содействие социальному развитию города Москвы и повышению качества и эффективности реализуемой в городе Москве социальной политики.

Совет осуществляет свою деятельность на безвозмездной основе.

Задачами деятельности Совета в пределах компетенции Комитета общественных и межрегиональных связей Правительства Москвы (далее — Комитет) являются:

1. Организация и осуществление взаимосвязи и взаимодействия Комитета в пределах его компетенции с другими объединениями гражданского общества и гражданами, проживающими и находящимися в городе Москве.

Совет не должен становиться инструментом, ограничивающим возможности взаимодействия граждан с органами власти города Москвы; наоборот, такой совет обязан быть формой дополнительной связи, информирования граждан и инструментом за-

щиты и обеспечения их интересов.

Велика опасность «канализации» информации. Именно поэтому в вышеприведенной схеме информационные потоки, надеюсь, способствуют созданию столь необходимого информационного пространства.

2. Анализ, планирование и содействие выстраиванию социально ориентированного нормативно-правового поля в городе Москве.

Деятельность любого органа (субъекта) власти и/или органа местного самоуправления (ОМСУ) становится более эффективной в случае, если его нормативно-правовая активность опирается на системно организованную работу привлекаемых для этой цели специалистов.

3. Организация и обеспечение образовательно-просветительской деятельности, осуществляемой Комитетом в пределах его компетенции и/или ОМСУ города Москвы по вопросам формирования и осуществления социальной политики на основе гражданских инициатив и создания системы взаимодействия с общественными и другими неправительственными организациями, действующими на соответствующей территории, 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.

4. Обеспечение экспертно-аналитической деятельности.

Для обеспечения экспертно-аналитической деятельности Совет, привлекая специалистов по профильным направлениям, формирует экспертные группы, задачами функционирования которых являются:

- *Всестороннее, научно обоснованное и непредвзятое рассмотрение — анализ, мониторинг и оценка разрабатываемых, принимаемых и реализуемых межрегиональных и городских социально-экономических и целевых социальных программ — с целью содействия повышению их результативности и эффективности, в том числе путем размещения на конкурсной основе сформированных на базе указанных программ социальных заказов, а также предупреждению и предотвращению действий, способных причинить*

ущерб социальной сфере города Москвы.

- *Подготовка и выдача выводов, прогнозных оценок и рекомендаций по разрабатываемым, принимаемым и реализуемым межрегиональным и городским социально-экономическим и целевым социальным программам, — направленных на совершенствование указанных программ, предупреждение возможных негативных социальных тенденций и событий и содействие своевременному реагированию органов власти города Москвы на такие тенденции и события.*

- *Регулярная и периодическая оценка и мониторинг проектов и программ, разрабатываемых негосударственными некоммерческими организациями по их инициативе и представляемых для государственного финансирования в форме грантов, выдаваемых на конкурсной основе, в Правительство Москвы и Комитет общественных и межрегиональных связей Правительства Москвы.*

- *Периодическая оценка проектов и программ, разрабатываемых и реализуемых на конкурсной основе в форме грантов негосударственными некоммерческими организациями — в качестве вариантов решений приоритетных социально значимых проблем межрегионального и городского уровня, поставленных перед ними Правительством Москвы и/или Комитетом общественных и межрегиональных связей Правительства Москвы.*

Экспертные группы осуществляют свою деятельность по оценке программ на платной контрактной основе. Размеры оплаты труда экспертов, а также количественный состав экспертных групп определяются исходя из масштаба, объема и количества рассматриваемых ими целевых социальных программ и утверждаются ежегодно решением Комитета общественных и межрегиональных связей Правительства Москвы.

Экспертные группы осуществляют свою деятельность на основе разработанных, апробированных и утвержденных Комитетом (Правительством Москвы) критериев, нормативов, стандартов оценки и оценочных шкал. Указанные критерии, нормативы, стандарты и шкалы подлежат ежегодному анализу для обеспечения процесса их оптимизации и применимости при проведении экспертных работ. Эксперты, проводящие экспертную оценку в составе соответствующих групп, обязаны ежегодно, в порядке повышения квалификации, проходить дополнительное профильное обучение.

Экспертные группы действуют на основании Положения, разрабатываемого с их участием и утверждаемого Комитетом общественных и межрегиональных связей Правительства Москвы.

Формирование конкретных экспертных групп по профильным направлениям и рассматриваемым социально-экономическим и целевым программам Правительства Москвы, а также конкурсным заявкам и внеконкурсным проектам НКО осуществляется Советом, в том числе — на основе рекомендаций соответствующих специалистов, исходя из функционального содержания конкретного конкурса или программы.

Решение спорных вопросов при проведении экспертиз относится к компетенции ОКС.

Следует специально отметить данную, «третейскую» функцию Совета. Возможен вариант, при котором созданное экспертное сообщество самостоятельно выработает какие-то аналогичные механизмы внутреннего арбитража, как это, например, предлагал автор данной статьи /1, с.с. 98-99/.

Передача проектов межрегиональных и городских социально-экономических и целевых социальных программ для экспертизы, осуществляемой экспертными группами, является этапом их рассмотрения и утверждения в Правительстве Москвы;

В данной позиции необходимо предусмотреть процедурную корректность: с одной стороны, важна **своевременная** прозрачность бюджетного процесса, с другой — не допустима зависимость законодательного, в том числе бюджетного, процесса от способности Совета своевременно рассмотреть направляемые ему проекты профильных норм. Это же относится и к процессинговой, и к итоговой, и к постпроектной оценкам.

экспертиза указанных программ осуществляется также в форме мониторинга и оценки — в процессе и на этапах их выполнения, а также по итогам реализации и в постпрограммный (постпроектный) период. Проведение вышеуказанных экспертиз должно осуществляться в соответствии с законодательством, регулирующим бюджетный (и нормотворческий) процесс в городе Москве.

Поскольку данный материал в значительной степени посвящен проблемам формирования работоспособного экспертного поля, скажу несколько слов и о старте процесса обучения экспертов.

Для реализации экспертных задач требуется осуществление следующих первоочередных действий.

А) анализ предыдущей деятельности аналогичных российских и московских структур, в том числе, Московского ГБС, с изучением материалов и с привлечением экспертов и специалистов, — с целью последующего использования их знаний, наработок и опыта.

Необходимое мероприятие: 3-дневный установочный семинар, включающий:

- анализ деятельности;
- выработку плана деятельности;
- разработку первоначального перечня критериев, норм и стандартов оценки.

Б) Создание реестра экспертов для деятельности в рамках экспертных групп ОКС.

Необходимо получить предложения по кандидатурам экспертов от:

- руководителей профильных круглых столов ОКС и других общественных и общественно-государственных структур города Москвы.
- Правительства Москвы.
- Московской городской Думы.
- Московского городского благотворительного Совета.

В) Формирование и утверждение плана образовательных действий.

- цикл обучающих семинаров по оценке проектов, мониторингу и оценке процессов реализации проектов и программ, их итогов и постпрограммной (постпроектной) оценке (ориентировочно пять 3-дневных семинаров или месячный курс в течение года).
- комплекс предложений по созданию программы обучения (в рамках системы дополнительного образования, а также с включением ряда элементов такого обучения в систему среднего, среднего специального и высшего образования) представителей органов власти и НКО основам трехсекторного социального партнерства.

Г) Разработка и вынесение на утверждение ОКС Положения

об экспертах ОКС и экспертизе в ОКС.

5. Формирование насыщенного и открытого информационного пространства между органами власти города Москвы и гражданскими, общественными структурами.

Выполняя задачу наиболее полного информирования всех заинтересованных субъектов, Совет должен осуществлять организацию и обеспечение работы по сбору, обработке, систематизации, выдаче и распространению информации, относящейся к деятельности Комитета, 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 непрерывно действующие тематические «круглые столы», составляющие дискуссионную основу деятельности ОКС, или общественные слушания по социально значимым инициативам и разработкам органов власти города Москвы, включая слушания по проекту бюджета на предстоящий финансовый год, и разработкам НКО).

Все, что пока произносилось, можно было отнести скорее к позиции поддержки формулы Межсторонней Комиссии (далее – МСК). Вместе с тем, реальность более многообразна. Собственно говоря, в приведенной ранее схеме было место для того самого пресловутого «фонда».

И место это – **программно-проектный блок.**

Именно здесь возникает необходимость создания структурно-финансового инструмента для выполнения двух задач:

1) дополнительное финансирование государственных разработок в области социальной политики;

2) финансирование инициативных программ и проектов НКО, прошедших соответствующую государственную и общественную (гражданскую) экспертизу.

Обе названных группы финансируемых разработок должны, естественно, реализовываться только на публичной конкурсной основе. В первом случае – по механизму социального заказа, во втором – гранта.

Теперь предлагаю разобраться с самим Советом (советами по

различным, указанным в «нашем» Постановлении, направлениям).

В преддверии Гражданского Форума автор настоящей статьи подготовил посвященный ему материал: «Гражданский Форум: пирамида или гироскоп?»⁵. В этой статье звучала тема беспокойства о том, что практически любое организационное решение приводит к формированию неповоротливых пирамидальных конструкций, бестолковых и недееспособных по определению. И, в качестве модели предлагалась такая функционально ориентированная организация работы Совета, которая не позволяла бы ему существовать в устойчивой неподвижности. Приведу снова эту несложную схему.

Схема 2.



Необходимо отметить, что схема 2 содержит и двусторонний экономико-правовой механизм решения социальных проблем: гранты и социальный заказ. В конце концов, если деятельность Совета исчерпывается экспертной деятельностью, то его не стоило бы и создавать. Однако Совет должен решать многие другие вопросы, и самый главный – запуск и реализация грантового и «соцзаказовского» механизмов, о которых я уже сказал. Как же сделать, чтобы вопросы эти решались?

А точно так же. Весь Совет должен быть **исключительно функционален**. В настоящее время в Москве его работа строит-

⁵ Статья опубликована в разделе IV «Методы и технологии» настоящего выпуска Альманаха? а также на сайте Фонда «НАН»: <http://www.nan.ru/gf.html>

ся (вернее, начинает строиться) по принципу тематического представительства.

При подготовке к Гражданскому Форуму Московский оргкомитет (если помните, на уровне субъектов РФ создавались такие) предложил список из 28 тем. Именно в этих направлениях НКО Москвы были способны обсуждать с властью проблемы перспективного взаимодействия. Федеральный Оргкомитет в итоге утвердил только 22 темы, но основу списка составила именно «московская» идея. Как мне кажется, разумно.

Именно эти 28 тем и стали основой Совета. В Совет вошло 28 человек — инициаторов тех тематических блоков; кроме того, членами Совета — заместителями Председателя Совета (Председатель — Е.Ю.Поплавская, «Орден Милосердия», она же занимается и общеорганизационной работой) стали руководители трех сервисных направлений: информационное, экспертное и ресурсное. Заметьте, и информационное, и экспертное направления входят в обе нарисованных мною схемы, так же, как программно-проектный блок и механизмы соцзаказа и гранта — ресурсные инструменты функционирования предлагаемой оргструктуры.

Комитет общественных и межрегиональных связей Правительства Москвы для обеспечения деятельности Совета делегировал в него своего сотрудника (С.А.Гладкова).

Уделю некоторое дополнительное внимание именно цифре 28. Почему сейчас столько — понятно, но будет ли столько и дальше? Думаю, что нет. Скорее всего, это количество будет (и должно) меняться. Почему?

Деятельность Совета осуществляется на основе работы 28 постоянно действующих тематических «круглых столов». Главной задачей каждого «круглого стола» является выработка технологического варианта (или нескольких вариантов) решения профильной, социально значимой проблемы. В зависимости от того, насколько актуальна тема и насколько реальны предложенные решения, и будет определяться жизнеспособность каждого такого «круглого стола». Эффективность их работы будет определять ОКС на своих «отчетных» заседаниях. И если тема не актуальна или участники соответствующего «круглого стола» ничего не де-

лают для ее решения, это место может быть и ликвидировано.

Опять же, в случае возникновения какого-либо нового направления, некоей, достаточно общественно представительной инициативной группе необходимо выйти в Совет с соответствующим обоснованием и представленным видением способов решения социально значимой проблемы. В этом случае состав Совета может и увеличиться.

Теперь – о персонах. Не в том смысле, что я вас буду мучить перечислением фамилий. Каждый из «круглых столов» имеет своего руководителя. Так вот, кто именно будет представлять тему в Совете, будут решать регулярные участники каждого «круглого стола». Таким образом, если у члена ОКС есть большое желание представлять «свою» тему непрерывно, ему придется работать со своим «круглым столом» весьма активно.

А вот от вопросов, устанавливающих финансирование той или иной социальной программы, получившей одобрение соответствующим образом образованной экспертной группы, сам ОКС (целиком, как институт) должен быть освобожден. Может быть и не совсем, однако при принятии окончательного решения определяющим должно быть именно экспертное заключение. А со стороны Совета, наверное, следует считать достаточным профильного (возможно, в случае необходимости – междисциплинарного) кураторства.

Задачу самого финансирования экспертно поддержанных инициативных программ и проектов как раз и должна решать такая финансово-ресурсная структура, как Фонд местного сообщества, который можно было бы назвать *Фондом социального развития города Москвы*⁶.

Коллегам из регионов может показаться весьма невысоким уровень взаимодействия московских НКО и Правительства Москвы. Нас это не смущает. Ближайшее будущее и наша организационная и практическая состоятельность позволят органам власти понять, какой уровень взаимодействия более адекватен

⁶ Н.Каминарская. *Городской благотворительный фонд*. М.: САФ-Россия, 2000, 200 с.

масштабу стоящих перед участниками этого взаимодействия проблем.

Равным образом, представленная здесь модель может реализовываться и на окружном, и на региональном, и на муниципальном уровнях. Естественно и традиционно — с учетом самых разнообразных особенностей.

Таким образом, возникает прямая возможность совмещения двух, на первый взгляд, несовместимых позиций.

И последнее, что хотелось бы отметить «при прочтении» Распоряжения Правительства РФ №278-р. В пункте 1 последняя строчка гласит:

«Разработка нормативной базы экспертной деятельности».

Это очень важное дело. Только желательно, чтобы этим занимались не только Экспертный совет при Правительстве РФ и Минюст РФ, но и профильные, как в Распоряжении сказано — заинтересованные министерства и ведомства. Иначе экспертная основа будет оторвана от профильных реалий. Пока же с этим — тишина, и я точно знаю, что по этому вопросу со специалистами из «третьего сектора», занимающимися практической оценочной деятельностью, никто и не думал связываться.

ИТОГИ ОБРАБОТКИ АНКЕТЫ К СЕМИНАРУ ПО ОЦЕНКЕ РЕЗУЛЬТАТОВ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ

Редюхин В.И.,

*Руководитель консультационно-образовательного направления
Центра «Социальное партнерство»
Программы развития ООН,
Москва*

29 июня 2001 года в Доме общественных организаций экспериментальным Центром взаимодействия общественных и государственных структур «Социальное партнерство» совместно с Комитетом общественных и межрегиональных связей Правительства Москвы проведен семинар «Итоги реализации конкурса проектов 2000 года и оценка результатов в соответствии с приоритетами городских целевых программ».

В семинаре приняли участие 43 автора проектов-победителей конкурса 2000 года (из 99 победителей Конкурса-2000), а также представители префектур, районных управ и советники районных собраний.

В процессе обсуждения и по результатам проведенного анкетирования можно сделать следующие выводы и предположения, касающиеся как проведенного Конкурса-2000, так и Конкурса-2001, а также организации будущего Конкурса-2002.

1. Ответьте, пожалуйста, на следующие вопросы, касающиеся Вашего проекта, отмечая «да», «нет», «не знаю» рядом в соответствующем столбце:

	"Да" (в %)	"Нет" %	"Не знаю" %
1. Получили ли Вы отзывы о результатах выполнения Вашего проекта? От кого?	100	-	-
2. Оказывали ли Вы кому-то социальные услуги в ходе Вашего проекта?	94	-	6

3.	Вы сами рассчитывали в Вашем проекте стоимость человеко-часа работы специалиста? Если - нет, то откуда бралась цена?	70	30	-
4.	В Вашем проекте предусматривалось больше одного направления социально-значимой деятельности (разработка, проведение, обучение, консультирование)?	88	12	-
5.	В Вашем проекте использовался безвозмездный труд волонтеров? (сколько часов? на какую сумму?)	88	12	-
6.	В Вашем проекте использованы собственные финансовые средства вашей организации? На какую сумму?	100	-	-
7.	В вашем проекте привлечены средства районной управы? На какую сумму?	18	82	-
8.	В вашем проекте привлечены еще какие-то средства из иных источников? На какую сумму?	70	30	-
9.	Если бы Ваш проект выполняла другая государственная или коммерческая структура, стоил бы он дороже? На какую сумму?	74	-	26
10.	Если бы Вашего проекта не существовало, был бы ли обществу от его отсутствия нанесен ущерб? На какую примерно сумму?	52	-	48
11.	Привела ли реализация Вашего проекта к экономии бюджетных (государственных или муниципальных) средств? На какую примерно сумму?	70	-	30
12.	Изменилось ли что-то к лучшему в Вашей общественной организации в процессе реализации проекта? Что именно?	88	6	6

Комментарий с учетом выступлений участников семинара

Практически все проекты имели многоканальное доленое финансирование, использовали собственный вклад и труд волонтеров. Авторы проектов считают, что пользу получили не только те, кому оказывались социальные услуги, но и местные власти, и са-

ма организация. Дополнительные средства, привлеченные НКО, составляют от 50 до 150 тысяч рублей на один проект и колеблются в пределах 50-80% от запрашиваемой суммы.

У лидеров НКО, по их словам, существуют проблемы связанные с оценкой результативности проектов:

– нет нормативов оплаты работающих в проектах специалистов. Сегодня они разрабатываются самими организациями или берутся на основании средней зарплаты в государственных учреждениях, по аналогии с другими подобными проектами или рекомендуются консультантами зарубежных фондов;

– нет методик подсчета социально-экономического эффекта реализации проектов на территории, так как отсутствуют показатели и индикаторы вклада третьего сектора в развитие территории. Тем более сложно посчитать то, что связано с социальным капиталом: доверие или хорошее самочувствие людей, упущенную выгоду или предотвращенный ущерб;

– в приложениях пакета документов к Конкурсу востребована как смета на запрашиваемую сумму, так и общий бюджет на весь проект, который иногда длится два-три года. Причем, с обязательным указанием источников многоканального финансирования и волонтерского вклада самой организации;

– есть потребность в краткосрочных семинарах по мониторингу и оценке социально значимых проектов, получивших грант (субсидию).

2. Оцените, пожалуйста, степень серьезности проблем, возникающих в проекте (в баллах от 1 – незначительная трудность, до 5 – очень большая проблема):

Проблемы взаимодействия во время проекта

Сложность взаимодействия с районными управами на территории. В чем? 1,88

Сложность взаимодействия с окружными префектурами. В чем? 2,19

Сложность взаимодействия с профильными Комитетами Правительства Москвы. С какими и в чем? 2,06

Сложность взаимодействия с другими НКО на территории. В чем? 1,88

Сложность взаимодействия с населением на территории. В чем? 1,81

Проблемы организации во время проекта

Проблемы с арендой или использованием помещений	2,63
Отсутствие необходимых кадров	2,00
Сложность управления проектом и организации работ	1,56
Недостаточный уровень профессиональной подготовки участников проекта	1,44

Проблемы оформления проектной документации

Сложности написания и точного оформления заявки на грант	1,94
Сложность получения консультации по написанию проекта	1,00
Сложность заключения договора с грантодателем	1,38
Сложность написания аналитического отчета по проекту	1,56
Сложность оформления финансового отчета по проекту	2,0

Финансово-бухгалтерские проблемы в реализации проекта

Недостаточность объемов финансирования	3,44
Сложность с перечислением денег со счета грантодателя	1,25
Сложность расчета налогообложения и произведения налоговых выплат	1,5

Другие проблемы (напишите какие и оцените степень значимости)

Комментарий с учетом выступлений участников семинара

Общий вывод, следующий из анализа второго вопроса анкеты - особенных проблем с реализацией уже разработанных, написанных и профинансированных проектов у НКО нет.

В качестве приоритетных проблем НКО традиционно указывают на недостаточность финансирования, а, также, — на сложности использования и аренды помещений. Отраден тот факт, что ни в анкете, ни в выступлениях ни один автор не указал на недостаточность или качество консультирования.

Возможно, что за этой радужной картиной кроются скрытые недостатки, о которых упоминается в ответах на первый вопрос. А, именно, - проблемы, связанные с разработкой проекта, когда на самом первом этапе проектирования – анализе ситуации, должны быть согласованы и объединены как принципы разработки проекта (программы), так и принципы его оценки.

3. Оцените, пожалуйста, от 1 – «это совершенно не так», до 5 – «абсолютно согласен(а)» следующие утверждения, касающиеся реализации Вашего проекта:

"Конкурс проектов помог нашей организации установить партнерские связи"	4,56
"Конкурс проектов помог выявить новые подходы к работе нашей организации"	4,63
"Конкурс проектов позволил увидеть свои просчеты и перспективы развития"	3,63
"Конкурс проектов дал возможность ознакомиться с приоритетами городских, окружных и районных программ"	3,69
"Конкурс проектов позволил понять проблемы социально-экономического развития территории"	2,94

Другое (напишите и оцените)

Комментарий с учетом выступлений участников семинара

Участники отмечают, что Конкурс-2000 помог более четко сформулировать актуальные проблемы и подход к их решению, повысил самоуважение и чувство социальной значимости и нужности своей работы для города Москвы, дал выход для реализации важных идей совместно с государственной властью и другими НКО.

Анализ анкет свидетельствует, что за последний год значительно возросло понимание необходимости кооперации на территории и совместной работы, основанной на принципах социального партнерства. Следовательно, скоро на повестку дня остро встанет вопрос о методиках коллективно-распределенной деятельности по созданию совместных «сетевых» проектов, объединенных в целевую социальную программу на территории.

4. Сформулируйте, пожалуйста, Ваши конструктивные предложения к проведению Конкурса социально-значимых проектов (программ) Комитета общественных и межрегиональных связей Правительства Москвы в 2002-м году:

• К механизмам распространения информации

Отсутствие у НКО факса и электронной почты в районных управах.

Нет отлаженных механизмов распространения необходимой информации через районные управы.

Нужен выпуск информационного бюллетеня о ходе Конкурса и выполнении проектов.

Нужен соответствующий сайт в Интернете.

Более полно необходимо задействовать окружные СМИ и местную печать.

Нужна сеть рассылки информации по адресам организаций — участников прошлых конкурсов.

• к тексту Положения о Конкурсе

Включить в пакет данных образцы оформления проекта, сметы и бюджета проекта.

Более точное указание сроков проекта и объемов финансирования.

Выделить более разнообразные номинации: новые, только что созданные НКО; большие городские проекты, проекты, ориентированные на взаимодействие и т.д.

Представить в пакете образцы финансового и аналитического отчетов.

• к приоритетам финансирования

Ориентация на социально незащищенных, увеличение удельного веса проектов с пенсионерами, третьим возрастом, группы риска.

Включить в смету оплату персонала НКО.

Организации, занимающиеся культурой или ориентированные на все слои населения.

- **к объемам и механизмам финансирования**

Определить минимум объема мероприятий для проведения программы.

Предусмотреть подачу резюме на бухгалтера.

Предусмотреть возможность подачи предварительных заявок на следующий финансовый год, чтобы сформировать приоритеты финансирования будущего конкурса.

- **к организации консультирования**

Провести в течение года семинары по обучению управлению проектом и методам оценки проектов.

- **к организации приема заявок**

Спланировать окончание предыдущего Конкурса раньше, чем начнется следующий.

- **к оформлению отчетности по проекту**

Проводить консультации к сдаче финансовой отчетности.

Провести семинар по обучению составлению финансового и содержательного отчета.

- **к формам подведения итогов Конкурса**

Информацию о мотивах отказа

Выпуск сборника об участниках конкурса и о программах

- **другое (напишите)**

Проведение и публикация маркетинговых исследований и востребованности тем проектирования.

Проведение мониторинга, публикация и распространение информации о ходе выполнения проектов победителей.

Комментарий с учетом выступлений участников семинара

Срок окончания реализации проектов должен предшествовать началу сдачи заявок на Конкурс следующего года, иначе НКО снова подающие заявки на грант не успевают сдать финансовые и содержательные отчеты за прошлый год.

Вряд ли нужно разрешать подачу двух-трех заявок от одной организации, как это имело место в этом году.

В связи с увеличением числа Конкурсов проектов, проводимых в Москве разными Фондами (САФ, «Московский благотворительный резерв», «Созидание» и т.д.), необходимо учитывать возможность параллельного получения НКО грантов от разных Фондов и доноров по сходным темам, это должно быть записано в Положении, обязывающем организацию ставить грантодателей в известность о получении субсидий из других источников.

Уменьшение суммы при частичном финансировании должно сопровождаться уменьшением объема запланированной работы и перезаключением договоров с учетом правильности и четкости формулировок, требуемых казначейством.

Вручение сертификатов и грамот в конце срока по результатам реализации проектов, а не с самого начала этапа реализации, могло бы способствовать более осознанному отношению авторов к реализации проектов, нацеливая их на конечный результат в соответствие с требованиями городских программ по социально-экономическому развитию территории.

Для более точного отбора проектов, в соответствие с Федеральным законом «О сертификации продукции и услуг» (с последующими изменениями и дополнениями) и от 29 июля 1998 г. № 135 ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» возможно создание системы добровольной общественно-государственной сертификации общественных и некоммерческих организаций в соответствии с Правилами проведения государственной регистрации систем сертификации и знаков соответствия, действующих в РФ и зарегистрированными в государственном реестре Госстандарта России.

ЭКСПЕРТИЗА И ОЦЕНКА: АНАЛИЗ ОПЫТА, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Редюхин В.И.

*консультант, аналитический Центр «Концепт»,
Москва*

В Саратове с 17 по 20 декабря 2001 года дважды обсуждались вопросы экспертизы и оценки. Первый раз - в группе «Общественно-государственная экспертиза и оценка результатов и последствий образования в контексте регионального развития» на Межрегиональном совете Мегапроекта «Развитие образования в России» Института «Открытое общество» (Фонд Сороса), а второй раз – на семинаре «Экспертиза, оценка и мониторинг социальных проектов» Фонда Евразия.

Так как в обсуждениях участвовали представители образования, общественных организаций, местного самоуправления и малого бизнеса из более чем двадцати регионов, то есть основания предположить, что эта ситуация достаточно адекватна общему положению с оценкой и экспертизой в России. Экспертная и оценочная деятельность, обслуживающая ситуации принятия сложных управленческих решений, сегодня востребована в разных сферах.

Возникающие при экспертизе и оценке проблемы связаны с разрывами в 1) профессиональном мышлении, 2) коммуникации, 3) организации этой деятельности на территории и 4) недостатками в обеспечении оценочной деятельности.

1. Проблемы профессионального мышления

Цели экспертизы и оценки возникают внутри узкопрофессионального или ведомственного подхода, что и определяет обсуждаемое содержание. Если даже и рассматривается оценка и экспертиза из разных позиций, то эти позиции являются воображаемыми, а не представлены реально – «мы и так знаем, что они могут сказать».

Нет навыка удержания тематических, проблемных, террито-

риальных, пространственно-временных рамок контекста обсуждения. Если обсуждается внутренний контур, то забывается все, что связано с внешним, и наоборот.

Постоянно проявляется попытка построить оперативные, тактические и стратегические представления одновременно, причем, - только из одного, своего собственного фокуса, интенсивно втягивая в него другие стороны, привлекая внимание к своим собственным проблемам без учета мотивов других. Корпоративные интересы значительно преобладают над потребностями в кооперации.

Смешиваются масштабы рассмотрения контекстуальных рамок: например: человек, здоровье, профессия, семья, жилище, территория, город, регион, федерация и т.д., или каких-то других.

Не выделяется топология предметных областей оценки и экспертизы в какой-то логике, например, «субъект-средство-объект». Речь, как правило, идет только о проектах, как возможных инструментах социально-экономического вмешательства, тем самым сужается возможная палитра действий акторов по территориальному и региональному развитию.

Отсутствуют приемлемые теоретические модели устройства территории, которые могли бы быть использованы при разработке систем оценивания.

Не разработан сам тезаурус и система понятий, связанных с оценкой и экспертизой.

2. Разрывы коммуникации

При обсуждении не удерживаются рамки предметности: одни обсуждают опыт, другие структуры, третьи — институции, четвертые — политики, пятые — проблемы гео-образования, геополитики, гео-экономики в цивилизационных масштабах.

Смешиваются уровни абстрагирования при коммуникации: одновременно обсуждаются философские и методологические проблемы, идеология ценностей, теории и принципы, технологии и практики.

В технике организации коммуникации нет ответственности «говорящего» за организацию понимания, навыка «слушающе-

го» по задаванию вопросов как приоритетов коммуникации.

Не стыкуются модальности говорения – среди возможных модальностей - «надо», «могу», «хочу», «буду» и т.д., преобладает интонация долженствования по отношению к субъекту – «обязан».

Как правило суждения носят атрибутивный квалифицирующий характер: «это устроено так», «вы есть то-то» и т.д. Все очень любят судить и оценивать других, но очень боятся услышать оценку себя самого и не умеют строить адекватную самооценку.

Агрессивное коммуникативное поведение некоторых участников дискуссий не дает возможности высказаться наиболее «слабому звену», которое вытесняется из коммуникации. При этом путаются жанры коммуникации и стили общения.

3. Организация экспертирования и оценивания

В первую очередь возникает вопрос о заказчике на проведение экспертизы и оценивания. Он, конечно, – разный в области образования, местном самоуправлении, третьем секторе или малом бизнесе. Но если производится оценка вклада вышеперечисленных возможных акторов влияния на территории в социально-экономическое развитие региона (территории), то в качестве возможного заказчика на оценивание могут выступить местные власти.

Способы организации оценки зависят от целей оценивания (технического задания исполнителю) и могут содержать как индивидуальную, так и групповую работу группы оценщиков. В первом случае, в отсутствие взаимной коммуникации, вынуждено появляются количественные итоговые показатели, а во втором – возможно появление рейтинговых качественных оценок. Иногда применяются публичные коллективные формы экспертизы и оценки, разворачиваемые как диалог между самооценкой и многопозиционной внешней оценкой.

Такой подход позволяет рассматривать оценку как частный случай экспертизы, которая в принципе может выполнять несколько функций, например:

– *проясняющую* функцию – помогающую понять всем заинтересованным сторонам в чем суть ситуации или проекта;

— *защитную* — обеспечивающую безопасность всех задействованных в ситуации или в проекте лиц в соответствии с критериями, стандартами, требованиями науки, культуры, производства и т.д.;

— *развивающую* — выявляющую потенциальные возможности, проблемы и неиспользованные ресурсы, скрытые в ситуации или проекте и перспективы их продолжения, прогнозирующую пути и сценарии развития;

— *легитимную* — создающую условия для общественного и административного признания проекта, его поддержки и дальнейшего распространения;

— *оценочную* — предназначенную для принятия организационно-управленческих решений относительно ситуации, положения, проекта или инициативы.

«Оценка» выступает как сопоставление объекта, процесса или субъекта оценивания с некоей предварительно заданной шкалой, с помощью адекватных инструментов, по определенным процедурам и в соответствии с системой показателей и индикаторов. И результат оценки — величина индикаторов в рублях, штуках, метрах, литрах, килограммах, часах, килобайтах, или же - их уровень, ранг, качество и т.д.

Оценка, в этом смысле и понимании, — это ответ на некий сформулированный заказчиком и оценщиком вопрос. Например, про риски финансирования данного проекта.

Количественные показатели и качественные индикаторы могут быть собраны в некие обобщенные кластеры оценки:

— *актуальность и востребованность* — как наличие в данный момент достаточного числа потенциальных заинтересованных заказчиков, клиентов и потребителей деятельности организации (актора), ее продуктов или результатов;

— *целостность и связность* — как отсутствие противоречий в тех или иных стратегических подходах организации (миссии, целях, задачах, средствах) и логических разрывов в её деятельности;

— *результативность* — как степень соответствия поставленных целей и полученных результатов (продуктов) на определенных этапах и направлениях деятельности организации;

– *эффективность* – как степень соответствия затрат и полученных результатов (продуктов);

– *оптимальность* – как минимизация времени и затрат на получение фиксированных планируемых результатов;

– *устойчивость* – как степень соответствия имеющегося обеспечения и ресурсов целям и задачам, уровень гарантии осуществления или продолжения деятельности, безопасности и снижения рисков.

Формы, способы и результаты оценки необходимо должны быть согласованы с существующими подходами к оценке качества и соответствующими международными стандартами.

4. Обеспечение оценочной деятельности

Проблемы нормативно-правового обеспечения касаются в первую очередь производства самой оценочной деятельности в соответствии с Законом об оценочной деятельности и Постановлением Правительства РФ № 519, утвердившим «Стандарты оценки, обязательные к применению субъектами оценочной деятельности», которые не учитывают специфику оценки социальной сферы.

Еще одним документом, в той или иной степени регулирующим услуги экспертов и оценщиков может быть Федеральным Законом «О сертификации продукции и услуг» (с последующими изменениями и дополнениями) и от 29 июля 1998 г. № 135 ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», ГОСТ Р 1.5 — 92 Государственная система стандартизации Российской Федерации (Общие требования к построению, изложению, оформлению и содержанию стандартов), а также написанный на этой базе Устав Российского общества оценщиков (РОО), зарегистрированный Минюстом Российской Федерации 01 сентября 1995г. (свидетельство о регистрации №3054).

За рамками проведения самой оценки противоречия возможно связаны с тем, что российское законодательство не включает общественные и некоммерческие организации и их коалиции в перечень субъектов гражданского права в ряде законов: об образовании, о защите прав потребителей, об организации местного

самоуправления и т.д.

Например, образовательные учреждения (государственные, но некоммерческие по сути) по закону оказывают услуги только в рамках их хозяйственной деятельности, а общественные организации не являются субъектами муниципального права, хотя по налогам приравниваются к хозяйствующим субъектам.

Кадровое обеспечение связано с постановкой вопроса о том, кто и как становится экспертом-оценщиком. Попытки их подготовки в системе повышения квалификации министерств и ведомств, предпринятые Институтом Всемирного Банка в конце 90-х годов, показали слабую эффективность. Возможно, что становление профессионального сообщества российских экспертов-оценщиков будет запущено или из третьего сектора НПО, или из рамки общественно-государственного управления образованием.

Информационное обеспечение оценки как правило находится на немногих сайтах в Интернете: www.intertraining.ru, www.odn.ru, www.ndc.org.ru, www.ipen.ngo.org.ru и т.д. Однако эти точки прорыва пока слабо связаны между собой и чаще всего носят виртуальный характер. Приятное исключение составляют международная встреча оценщиков в Новосибирске в ноябре этого года и попытки мониторинга социальных проектов Приволжского Федерального округа на базе ярмарок «Пермь-2000» и «Саратов-2001», предпринимаемые АНО «Мегапроект» вместе с САФом и Евразией (Саратов). Возможно, назрела ситуация для выпуска профессиональных методических изданий на бумажных носителях.

5. Возникающие вопросы

Таким образом, анализ ситуации, связанной с повышением российского оценочного потенциала для содействия устойчивости развития образования, гражданского общества, местного самоуправления и малого бизнеса, задает некоторые перспективы, так как научившись оценивать вклад каждого из акторов влияния на территории, мы раньше или позже вынуждены будем задать вопрос о том, а каков же собственный вклад самой системы управления в социально-экономическое развитие территории, по-

вышение качества жизни населения, формирование условий для свободного развития и гражданской ответственности каждой личности. Возможно, последующее определение механизмов, инструментов и индикаторов публичной общественно-государственной экспертизы и самооценки местной и федеральной власти эффективности своих действий и приведет к решению многих актуальных сегодня проблем.

Но пока, на пути к этому горизонту, у нас больше вопросов, чем ответов:

– Как согласовать стратегии регионального развития, разрабатываемые на региональном и окружном уровне центрами стратегического планирования или схожими организациями с локальными потребностями акторов влияния на территории (общественниками, системой образования, местным самоуправлением и т.д.)?

– В какой общей понятийной рамке обсуждать эти проблемы - «партнерство для развития территории (региона)»?

– Каковы могут быть механизмы лоббирования интересов экспертизы и оценивания на уровне законодательной и нормативно-правовой базы?

– Как и у кого формировать потребность в проведении экспертизы и оценки?

– Как координировать действия существующих сетей ресурсных центров, центров поддержки предпринимательства и малого бизнеса, отраслевых институтов повышения квалификации и консультационных центров для обучения муниципальных управляющих в создании курсов и программ обучения оценке и экспертизе?

– Какого типа семинары и тренинги надо разработать для преодоления описанных выше проблем?

– И каков должен быть первый совместный шаг в этом направлении?

АНАЛИЗ МОДЕЛЬНОГО ЗАКОНА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «О ФОРМАХ ПОДДЕРЖКИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ»

Н.Л.Хананашвили
*Фонд «НАН»,
Москва*

Сегодня в нашей стране день ото дня набирает силу «Третий сектор». В том, что этот процесс является, безусловно, поступательным, сомнений нет. Наряду с этим, такому процессу, порой, не хватает системности, выстроенной самими представителями этого сектора публичной активности, а также системного восприятия этого сектора и осознания позитивных перспектив его развития для всего общества — со стороны власти. Процесс выстраивания взаимосоприкасающихся (для начала хотя бы это, поскольку плотное и системное взаимодействие — это более удаленная перспектива) систем достаточно сложен и неизбежно растянут во времени.

Технологический подход в вопросах управления социальной сферой, предложенный Фондом НАН в 1994 году¹, естественно, не стал «первой ласточкой» в этом процессе. С конца 80-х годов данной проблемой занимались в России различные и многочисленные авторские коллективы и группы реформаторски настроенных юристов и экономистов. И, поскольку прошло целое десятилетие работы в этом направлении, возникла необходимость оценивающего взгляда на происходящее сегодня в свете именно эволюционного пути, проделанного НКО-сообществом. Кроме того, в последнее время появились работы и разработки, направленные на мультирегиональное исследование процессов социального партнерства, а также на осуществление системного (или модельного) регулирования некоммерческой деятельности, не про-

¹ Н. Хананашвили, О. Зыков, Е. Абросимова и др. *Государственный социальный заказ, Москва, РБФ «НАН», 1995. — 32 с.*

анализировать и критически не осмыслить которые просто нельзя.

Такая работа представляется важной, во-первых, потому что нам безразлично, как Третий сектор может быть воспринят во-вне. Ведь, по существу, любая работа специалистов III сектора (или специалистов-исследователей его работы) является для окружающих элементом его (т.е. сектора) «лица». И как-то хочется, чтобы лицо это было более-менее приличным и, уж, безусловно, адекватным реальности.

Во-вторых, поскольку такое занятие стало для автора уже просто почти рефлекторным. Помните, в «Операции “Ы”...» Юрий Никулин гвоздодером выкорчевывает любые попадающиеся крючки и ручки?

В-третьих, анализ необходим и по случаю весьма свежей публикации^{2/} разработки, некогда бытовавшей в качестве яркой и перспективной для сектора и общества. Я имею ввиду авторскую разработку (авторы: Б.Л.Рудник, С.В.Шишкин, Л.И.Якобсон) – модельный закон субъекта Российской Федерации «О формах поддержки некоммерческих организаций»*.

Такой анализ, несомненно, необходим, поскольку моделирование какого-либо объекта или деятельности субъекта способно задать в дальнейшем очень жесткую рамку для движения в направлении разработанной и рекомендуемой модели.

С формальной точки зрения сама попытка «технологизации» процесса законотворчества не лишена целесообразности. В самом деле, вместо полного разброда в вопросах вышеназванного предмета регулирования, предлагается некоторая авторская система унификации законодательства различных субъектов РФ. Нам остается только разобраться, насколько «модельна» эта система? Попробуем детально рассмотреть предложенный документ и ответить на этот вопрос.

Следует сказать, что текст **концепции** этого «модельного закона» не стал предметом нашего рассмотрения, хотя и был опуб-

² *Юридические механизмы государственного финансирования некоммерческих организаций. Сб. материалов. Отв. редактор и составитель – К.Ньюман. К.: МП «Леся», 2001. – с.с.166-185.*

* *Текст модельного закона приведен вслед за текстом статьи.*

ликован некоторое время тому назад³. Тем не менее, некоторые места в представленном проекте позволяют с достаточной степенью уверенности судить об *идеологии*, исповедуемой и реализуемой в тексте его авторами.

Для удобства сопоставительного чтения текст пояснительной записки и самого проекта модельного закона выделен курсивом в кавычках. Дополнительное выделение текста полужирным курсивом произведено автором анализа для акцентирования внимания читателей на ключевых для понимания фраз, понятиях и словах.

Текст аналитических замечаний включает и некоторые рассуждения общего характера, относящиеся к теме проекта опосредованно. Указанные замечания основаны на дополнительном осмыслении автором анализа содержания самого анализируемого текста.

Итак,

Модельный закон субъекта Российской Федерации «О формах поддержки некоммерческих организаций»

1. Начну с первого слова.

Собственно говоря, многие, грамотно и взвешенно написанные правовые акты могут становиться модельными. Могу отметить, что различные и, в то же время, схожие варианты проекта закона «О социальном заказе» разработаны, обсуждаются и принимаются более чем в 40 регионах России. Даже при том, что сам закон не стал ещё российской «практической реальностью» и не планировался его авторами в качестве «модельного».

Смоделировать всё разнообразие российских регионов в одном документе чрезвычайно сложно. Достаточно вспомнить, что при проведении пилотного проекта по внедрению социального заказа Фонд «Евразия» столкнулся, с одной стороны, с избыточностью средств, имеющихся для вложения в проект в одном из муниципальных районов Москвы, а с другой стороны, с их полным

³ *Поддержка третьего сектора в регионах России. Концепция модельного законодательства.* — М.: Институт некоммерческого сектора, 1997. — 80 с.

отсутствием в далеко не самом неблагополучном городе Дубне Московской области. И раз уж мы говорим о формах «поддержки», то не нужно забывать об экономической «дистанции огромного размера», имеющейся на сегодня в различных регионах России. Следовательно, сама модель, как способ экономико-правовой унификации, должна быть весьма гибкой. Таким образом, рекомендовать субъектам Российской Федерации эту модель уже по этой причине я бы не стал. Хотя эта причина лишь 1-я. А причин, по которым указанный документ не стоит признавать модельным, у меня набралось множество. Всего **52 (пятьдесят два)** замечания. Предлагаю открыть их сквозной счёт.

Однако прежде, предваряя недоумённый вопрос читателя о том, а зачем разбирать столько замечаний, оговорюсь. Крупных из них не так уж и много. Тем не менее, порою, и мелкая деталь позволяет делать далеко идущие выводы. Для желающих сделать первый и самый главный вывод могу предложить прочитать анализ только названия «модельного закона» и на том успокоиться.

Проанализируем само название предлагаемого проекта. К нему есть три принципиальных замечания. (По сути — четыре, но четвертое замечание появится позже внутри текста замечаний, когда мы дойдем до содержательного раскрытия авторами термина «формы» (пункты 8 и 17 Замечаний).)

2. Поддержка — понятие здесь неуместное с семантической и историко-экономической точек зрения.

а) Смысловое содержание термина «поддержка» подразумевает сильного поддерживающего и слабого поддерживаемого, что принципиально неверно, если мы хотим иметь социальное партнерство, а не новый «социализм с поддерживающим лицом». Сегодня государство российское, дай бог, чтобы удержалось само, а не то, чтобы кого-либо было способно поддерживать.

Возможность поддержки Третьего сектора всё ещё продолжает звучать в различных российских регионах. Как правило, это происходит в тех регионах, где НКО оказываются недостаточно сильными. Однако, такое представление иначе, как позавчерашним днем назвать уже нельзя. С точки зрения современного понимания принципов построения гражданского общества, вопрос

должен ставиться о **равноправном взаимодействии органов (и субъектов) власти с негосударственными некоммерческими организациями, с негосударственной (коммерческой и некоммерческой) инициативой в целом.** То есть — о **социальном партнёрстве.** В некоторых вопросах (и это сегодня происходит всё чаще и чаще) негосударственные некоммерческие организации сами способны оказать помощь нашему государству;

б) С историко-экономической точки зрения — этот термин просто-таки вреден для России. Можно согласиться со ссылкой наших зарубежных (как, впрочем, и отечественных) коллег на то, что такое понятие, как «*поддержка*», используется в зарубежной практике, и сама поддержка — оказывается негосударственным НКО.

Следует, однако, помнить, что, в отличие от Запада, Россия имеет достаточно тяжёлый опыт десятилетий ***патерналистско-иждивенческого существования***; так что для нашей страны преодоление *государственного патернализма и социального иждивенчества* видятся задачей № 1.

Государственный патернализм строится на убеждённости чиновника в том, что только он сам и печётся о государственном благе, только с помощью государства и нужно решать все проблемы общества. Забывается, что «общественный договор» — это не «тусовка» псевдополитических активистов. Государством, таким образом, управляет не *политика* как символ, как сфера гражданской активности, а общество, которое позволяет *политикам* от имени этого самого общества действовать, осуществлять сервисные функции (отсюда, кстати, и понятие «слуги народа»). И граждане в наши дни политически значительно пассивнее, чем это было ещё десятилетие назад⁴. Более того, что ещё более настораживает, с одной стороны, а с другой — проясняет причину столь непредсказуемого поведения российских избирателей: граждане, обладающие правом голоса, не представляют собой политически созревшее, структурированное единое целое. Поэтому, особую важность именно сегодня приобретает возмож-

⁴ *Гражданское общество и изменения в структуре мировоззрения россиян. Результаты исследований Независимого исследовательского центра РО-МИР. Ж-л «Правозащитник», 1999, №4, стр.63-70.*

ность неполитической самореализации.

Социальное иждивенчество основано на не изжитом пока у нас ожидании «халявы», которая вот-вот посыплется на наши головы откуда-то сверху и подарит нам расслабленное чувство сытости и покоя.

Не будет этого, и не должно быть такого. Есть определённые категории граждан, которым эта помощь и поддержка нужна: дети, нетрудоспособные престарелые и также нетрудоспособные инвалиды. Остальным гражданам необходимо только не мешать работать, *поддерживая их разумные инициативы* тогда, когда они их всё-таки собрались реализовывать, не дожидаясь подачек от государства. Я не случайно выделил именно эти слова, поскольку они имеют отношение к следующей позиции названия проекта:

3. Поддержка организаций. Поддержка абстрактных организаций только по факту их существования — бессмысленна. На следующий день после объявления такой поддержки, в управления юстиции и другие регистрирующие органы будут стоять сотни граждан с желанием создать что-нибудь «офшорно-некоммерческое». Заявлять некоммерческий, благотворительный характер своей деятельности может любой. Однако только практическая работа может указать на то, кто создаёт организацию для помощи нуждающимся, а кто — для отмывания криминальных или «пьяных» денег. Не нужно поддерживать организации. Поддерживайте социально значимую деятельность.

С другой стороны, бессмысленно поддерживать организацию, если без этой поддержки она сама не способна помочь никому. Тема, на самом деле, уже тоже не интересная, поскольку рассматривалась и оценивалась многими авторами достаточно давно и подробно.

4. Третье замечание относится к слову «некоммерческих». Исходя из смысла Гражданского кодекса (статьи 50, 118-123)⁵, к некоммерческим относятся не только негосударственные организации, но и государственные и муниципальные (учреждения, фон-

⁵ *Собрание Законодательства РФ, 1994, № 32, ст.3301.*

ды, ассоциации). Содержание представленного проекта относится к **негосударственным** некоммерческим организациям. Это понятие, очевидно, более узкое. Оно не включает в себя государственные фонды, учреждения и ассоциации.

Значит, использование данного термина в названии проекта — юридически неграмотно и, следовательно, недопустимо.

5. Пояснительная записка, абзац 2.

*«Под модельным законом понимается комплекс норм, законодательное закрепление которых позволило бы решить проблемы, значимые для каждого субъекта Российской Федерации, заинтересованного в успешном развитии **Третьего сектора**»* (здесь и далее цитаты в тексте выделены мной — **Н.Х.**).

Здесь мы имеем дело с очевидным дефектом дефиниции. Получается, что всё законодательство, не относящееся к Третьему сектору, не может быть модельным.

Очевидно, недостаточно детальная и вразумительная пояснительная записка к тексту проекта, скорее, ставит вопросы, а не отвечает на них и мало что поясняет.

6. Три абзаца 2-й страницы Пояснительной записки содержат возможные способы использования данного модельного закона.

«Модельный закон может быть использован следующим образом:

- для разработки проектов законов субъектов Российской Федерации и правовых актов муниципальных образований, аналогичных по названию и предмету регулирования;
- для разработки проектов внесения изменений и дополнений в существующие правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- для разработки проектов правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований об отдельных формах поддержки негосударственных некоммерческих организаций, которые бы дополнили уже существующее в регионах законодательство».

Возвращаясь к замечанию относительно термина «модельный», можно сказать, что любой закон, отнесенный к предмету совместного ведения или к предмету ведения субъектов Российской Федерации, согласно статьям 72 и 72 Конституции

РФ, может, при его качественном написании, выполнять указанные роли. Остается теперь только понять, насколько он качествен.

7. Статья 1, абзац 1.

*«Настоящий закон (далее – Закон) устанавливает **принципы, критерии и формы** поддержки негосударственных некоммерческих организаций (далее – некоммерческие организации) органами государственной власти субъекта РФ».*

К одной фразе два замечания. Во-первых, здесь допущено некорректное терминологическое обобщение, приводящее к смешению законодательно определённых правовых понятий (см. комментарий к п.4 анализа). Обобщение термина, приводящее к заметному расширению его юридического смысла, и, вследствие этого, неправомерное. Юридически некорректная конструкция, установленная в самом начале текста, претендующего на правовой статус – нехороший знак. Достаточно простые ошибки в базовых определениях приводят, как правило, к непониманию со стороны многих пользователей таких текстов.

8. Там же.

Второе замечание относится к выделенному фрагменту. Закон, судя по его названию, должен говорить «о формах», текст же претендует и на принципы, и на критерии.

9. Статья 1, абзац 3.

*«Нормы Закона, предусматривающие **выделение** некоммерческим организациям бюджетных средств или предоставление льгот, уменьшающих доходы бюджетов, носят для органов местного самоуправления рекомендательный характер».*

Законодательно оформленное **выделение** бюджетных средств для организаций, поименованных далее в тексте настоящего проекта, на момент написания данного модельного закона (июль 1999 года) в правоприменительной и экономической практике государства на федеральном уровне почти не было предусмотрено (за исключением молодежных и детских организаций⁶ и, в неструктурированной форме, – организаций инвалидов⁷). Без

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, №27, ст.2503.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, №48, ст.4563.

различий состава организации (молодежные или организации инвалидов, экологические или просветительские) возможные **контрактные** отношения могут складываться на основе закона «О социальном заказе» (т.е. в детерминированно функциональной форме, когда государство знает точно, для выполнения какой услуги требуется помощь извне или на конкурсной основе), либо на основе договоров о гранте или субсидировании деятельности той или иной организации (в свободно функциональной форме, когда органами власти или местного самоуправления выражено желание поддержать ту или иную деятельность). Собственно, только такие нормативные акты и могут предусматривать расходование бюджетных средств. В первом случае, если власть хочет эффективнее решать социальную проблему, во втором, если она поддерживает развитие негосударственной некоммерческой деятельности (или, скажем, малого и среднего бизнеса, СМИ и т.п.).

Развитие и более широкое распространение практики применения властью механизмов социального заказа и предоставления грантов позволит собрать и более корректно обобщить складывающуюся сегодня практику.

10. Статья 1, абзац 3. По своему смыслу сам термин «*выделение*» является достаточно расплывчатым и неясным, в экономическом и правовом смысле, и, на мой взгляд, здесь используется неправомерно.

11. Статья 2.

«Статья 2. Законодательство субъекта РФ о поддержке некоммерческих организаций»

Законодательство субъекта РФ о поддержке некоммерческих организаций основывается на соответствующих положениях Федерального закона «О некоммерческих организациях», Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и состоит из настоящего закона и принятых в соответствии с ним законов субъекта РФ».

В перечне руководящих для данного модельного закона норм пропущен один из базовых федеральных законов, Закон «Об общественных объединениях»⁸. Повторение термина «*некоммер-*

⁸ *Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, №21, ст.1930.*

ческие организации» вместе с указанием закона «О некоммерческих организациях» в очередной раз подчеркивает правовую некорректность такого «соседства».

12. Статья 3, пункт 1.

«Статья 3. Принципы и критерии поддержки некоммерческих организаций»

1. Некоммерческие организации, зарегистрированные и (или) осуществляющие свою деятельность на территории субъекта РФ пользуются равными правами на получение государственной поддержки».

Если взглянуть на весь текст закона, то никаких гарантий **равенства прав** на получение государственной поддержки мы в нём не обнаружим. Исключением может служить только конкурсная основа. В этом случае текст данной статьи (понятие **равенства**) — декларация, мало чем подкреплённая.

13. Статья 3, пункт 2.

«2. Налоговые и иные льготы предоставляются категориям некоммерческих организаций. Не допускается установление льгот, носящих индивидуальный характер».

«Категории» негосударственных некоммерческих организаций почти ничем не лучше персонификации льгот. Это совершенно нефункциональный подход (см. замечание №3 анализа). Вокруг благодетельствованных *категорий* организаций тут же начинают появляться желающие «присосаться к родничку» льгот. Это — подтверждение справедливости предыдущего пункта Замечаний: при наличии «особых» категорий НКО речи о равенстве их прав быть не может. Потому что родничок этот не от настоящей работы, а от её видимости, якобы следующей из названия организации. А самой работы может и не быть. То есть, почти наверняка, не будет! Отсюда и взрывы, и многочисленные финансовые скандалы, и, в конечном итоге, негативный сегодня имидж в обществе у **благотворительности в целом**. Что удручает.

14. Статья 3, пункт 4.

«4. При оказании поддержки приоритетом пользуются: благотворительные организации;

некоммерческие организации, созданные в целях благотворительной деятельности, в целях охраны здоровья граждан, образовательных, культурных целях и в формах общественного объединения, фонда, автономной некоммерческой организации».

Неясно, что такое *некоммерческие организации, созданные в целях благотворительной деятельности*? Это то же, что и благотворительные организации или какие-то другие? Терминологическая путаница в правовых понятиях. Здесь же — цели охраны здоровья, образовательные, культурные. Все эти цели указаны в статье 2 ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»⁹. Это также правовая тавтология.

15. Статья 3, пункт 4. Используются неравные правовые термины, не могущие войти в один ряд перечисления (например, благотворительные организации являются разновидностью некоммерческих и общественных, общественные объединения вообще не являются организационно-правовой формой, а фонд и автономная некоммерческая организация являются формами некоммерческих организаций). В качестве организационно-правовой формы **общественные объединения** не существуют. Общественное объединение определено статьёй 5 ФЗ «Об общественных объединениях» как **некоммерческое формирование /8/**. Есть формы таких объединений, перечисленные в статье 7 вышеуказанного закона:

«Статья 7. Организационно-правовые формы общественных объединений

Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм:

общественная организация;

общественное движение;

общественный фонд;

общественное учреждение;

орган общественной самодеятельности».

Всё! Никаких других форм нет.

⁹ Собрание Законодательства РФ, 1995, №33, ст. 3340.

16. Есть ещё одно замечание общего характера. Данный пункт 4 статьи 3 закона является одним из ключевых. В течение всего последующего текста ссылки на этот пункт будут многократными. Сам же пункт – на удивление:

а) эклектичен (см. комментарии к п.п.14,15 анализа);

б) нефункционален. В третий раз приходится делать указанное замечание. Тем самым находит подтверждение предположение, что название закона не случайно, а отражает базовую, **концептуальную** мысль его авторов. Будем считать, что таким неформальным способом мы и знакомимся с элементами самой концепции.

17. Статья 4, абзац 1, подпункт 1.

«Органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления оказывают некоммерческим организациям поддержку в следующих формах:

• *предоставление информации;».*

Предоставление информации не является и не может являться формой поддержки организаций. Доступность, открытость информации – один из основополагающих **принципов** демократического государства. Следовательно, опять налицо терминологическая путаница. И в этой позиции заключена наша претензия к четвертому (а, точнее, к первому) слову рассматриваемого «модельного закона». Значит, вопросов не осталось только к предлогу «О».

18. Ещё одно системное замечание, продиктованное предыдущим пунктом анализа. Напомню, что, согласно статье 1 проекта, предметом регулирования настоящего закона являются «...принципы, критерии и формы поддержки...». Строго говоря, ни **принципов** (если не считать вышеназванного принципа, представленного нам в качестве формы («предоставление информации») и принципа конкурсного равенства на получение государственных и муниципальных заказов в статье 6 проекта; ко второму принципу мы ещё обратимся далее), ни **критериев** поддержки во всём тексте я не нашёл. Возникает знакомое ощущение, что где-то с этой терминологической неразборчивостью мы уже сталкивались, а именно – при анализе российских правительственных социаль-

но-экономических программ^{10,11}.

19. Статья 5, пункт 1, абзац 1.

Статья 5. Источники средств для поддержки некоммерческих организаций

«1. Источниками средств для поддержки некоммерческих организаций являются:

*бюджет субъекта РФ,
местные бюджеты.*

Выделение средств на поддержку некоммерческих организаций из бюджета субъекта РФ, местных бюджетов осуществляется за счет средств, предусмотренных в этих бюджетах на финансирование региональных и муниципальных целевых программ».

Указанные источники отнюдь не являются единственными; скорее, можно говорить о том, что внебюджетные, свободные средства могут становиться источником финансовой **государственной** и **муниципальной** поддержки. В этом смысле жизненно необходимо создание, так называемого, «бюджета социального развития» (аналогия с бюджетом развития в рамках госбюджета — прямая).

Нерачительный подход к поиску средств вне бюджета и не позволяет их найти. В последние годы достаточно успешно развивается технология фондов местного сообщества, использование средств которых для грантовой поддержки деятельности НКО могло бы быть реализовано.

20. Статья 5, пункт 1, абзац 2.

«2. В региональных и муниципальных целевых программах определяются направления, формы и условия поддержки некоммерческих организаций».

В настоящее время уровень финансирования целевых программ (вопреки их предназначению — достигать цели) весьма низок. Если на федеральном уровне объемы финансирования федеральных целевых программ в последние два года приближаются к 100% (о качестве самих программ и

¹⁰ Н.Хананашвили, В.Якимец. «Смутные времена социальной политики в России». М.: Фонд НАН, 1999. — с.104-155.

¹¹ Хананашвили Н.Л., Зыков О.В., Якимец В.Н., Доненко И.Е. «Социальная реформа: путь к гражданскому обществу», Москва, НАН, 1997г. — с.5-14.

публичности выбора исполнителя и хода их реализации мы здесь говорить не будем), то региональные программы финансируются заметно хуже (в зависимости от экономической ситуации в регионе), и культура их разработки (не говоря уж о реализации), увы, невысока. Муниципальные программы разрабатываются редко, прежде всего, в силу их «сметной несамостоятельности».

21. Данный материал не располагает к конструктивным замечаниям, однако, не удержусь и посмею рекомендовать Правительству РФ при формировании бюджета на ближайший и последующие годы целевые программы включать в перечень **защищённых** статей. Иначе любые бюджетно-финансовые неурядицы будут сказываться именно на их финансировании. нефинансирование целевых программ (как это было в период президентства Б.Ельцина) станет признанием федеральной власти в собственном лицемерии. Указывая цели и не финансируя мероприятия и действия по их достижению, руководство страны заведомо обречено на недостижение намечаемых результатов.

22. Комментарий к статье 4 (первое предложение).

«Не рассматривается в качестве формы поддержки негосударственных некоммерческих организаций заключение с указанными организациями государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, производство работ, выполнение услуг для обеспечения государственных (муниципальных) социально-культурных нужд».

Разумеется, требования к комментариям могут быть несколько ниже, чем к тексту проекта. Тем не менее. Поставками товаров и производством работ негосударственные НКО практически не занимаются и не должны заниматься. Их епархия — оказание услуг. Данное перечисление свидетельствует о том, что авторы также путают понятия «поставок продукции» и «социального заказа». (Более подробно об этом — в моей статье Раздела I данного выпуска Альманаха «О «чистоте рядов» в борьбе за социальный заказ».)

23. Комментарий к статье 4 (второе и третье предложения).

«Содержанием такого контракта должны выступать кон-

кредитные требования к составу, объему, качеству и порядку поставок товаров, оказания услуг (работ). Негосударственные некоммерческие организации должны иметь равное право с государственными и муниципальными учреждениями и с коммерческими организациями на участие в конкурсе за получение подобного государственного (муниципального) контракта».

Поставки товаров и производство работ государственные и муниципальные учреждения (как и негосударственные НКО) также не осуществляют. В этом смысле коммерческие организации могут конкурировать только с государственными и муниципальными предприятиями за контракты на поставку продукции (производство работ). Негосударственные НКО могут в рамках социального заказа конкурировать с государственными и муниципальными учреждениями за контракты на оказание социально значимых услуг.

24. Комментарий к статье 4 (пятое предложение).

«Порядок конкурсного размещения государственных (муниципальных) контрактов, совокупность которых определяется в статье 72 Бюджетного кодекса как государственный (муниципальный) заказ, должен регулироваться специальными правовыми актами».

Порядок конкурсного размещения государственных (муниципальных) заказов **уже регулируется Федеральным законом от 06 мая 1999 года «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»**. И странно, что авторы данного проекта этого не знают (текст модельного закона был представлен на обсуждение в середине июля 1999 года).

25. Статья 5, пункт 6.

«6. Органы государственной власти субъекта РФ способствуют, а органы местного самоуправления могут способствовать развитию небюджетных источников средств поддержки некоммерческих организаций путем предоставления лицам, оказывающим этим организациям материальную поддержку, налоговых льгот».

Честно говоря, совершенно непонятно, что, с точки зрения русского языка, означает обязательство, со стороны органов го-

сударственной власти субъекта РФ, и возможность, со стороны органов местного самоуправления, «...способствовать **развитию небюджетных источников средств поддержки некоммерческих организаций...**», и почему существует в данном тексте это различие. Я уж не спрашиваю об экономическом смысле этой фразы...

26. Статья 6.

«Статья 6. Участие некоммерческих организаций в конкурсах на размещение государственных и муниципальных контрактов

Некоммерческие организации имеют равное право с государственными и муниципальными учреждениями и с коммерческими организациями на участие в конкурсах на размещение государственных или муниципальных контрактов».

Не бывает **размещения контрактов**. Есть такие правовые понятия, как **размещение заказов** и **заключение контрактов**. Данная терминологическая некорректность (смещение различных правовых и экономических понятий) встречается в тексте позже (статья 6, пункт 3 статьи 7), что убеждает нас в её неслучайном характере.

27. Статья 6. Название и содержание статьи 6 не имеют никакого отношения к самому модельному закону (поскольку разрешение на *участие* кого-либо в чём-либо никак не может быть сочтено чьей-то *поддержкой* кого бы то ни было). И, если могут присутствовать в тексте, то только в качестве небольшого абзаца в пояснительной записке или в перечне не рассматриваемых настоящим законом форм взаимодействия в статье 1 проекта.

28. Статья 7, пункт 2.

«2. Органы исполнительной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления обязаны информировать членов органов управления некоммерческих организаций и представителей ассоциаций некоммерческих организаций о планируемых и реализуемых ими мероприятиях в области социальной политики, обеспечить открытый доступ к информации о бюджетных обязательствах и поквартальном исполнении бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований по статьям экономической классификации расходов бюджетов по разделам: “Образование”, “Культура и искусство”, “Средства массовой информации”,

“Здравоохранение и физическая культура”, “Социальная политика”, включая финансирование реализации региональных и муниципальных целевых программ».

Из перечня разделов экономической бюджетной классификации открытых для доступа «...**членов органов управления некоммерческих организаций и представителей ассоциаций некоммерческих организаций...**» (странная какая-то получилась норма — Н.Х.) исчезли «Охрана окружающей природной среды» (хотя бы в подразделе «Прочие расходы...») и «Региональное развитие», которое, несомненно и непосредственно, имеет отношение к данному модельному проекту.

В оправдание авторов проекта следует отметить безусловную убогость нашего экономического бюджетного классификатора (экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации), не имеющего расходных статей на поддержку деятельности негосударственных НКО или, скажем (до недавнего времени) на осуществление миграционной политики. И в этом смысле авторы проекта также противоречат действующему на сегодняшний день законодательству. Соответствующие изменения должны сначала быть внесены в ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации»¹².

29. Статья 8, пункт 2.

«2. *Поддержка кадрового развития некоммерческих организаций осуществляется в следующих формах:*

- *помощь в подборе кадров;*
- *организация или содействие в организации и финансирование подготовки и переподготовки кадров;*
- *организация и финансирование проведения лекций, семинаров, практически ориентированных занятий для повышения квалификации работников некоммерческих организаций;*
- *иных формах».*

Очевидно, пропущена такая важная форма поддержки (взаимодействия), как методическая. И в *иные формы* ее помещать не следовало бы. Взаимный методический обмен наработками и новейшими отечественными и зарубежными разработками, матери-

¹² Собрание Законодательства РФ, 1996, №34, ст.4030.

алами и социально-правовыми технологиями составляет неотъемлемую часть всего процесса полноценного и взаимовыгодного сотрудничества, того самого **социального партнёрства**.

30. Статья 10.

«Статья 10. Льготное налогообложение имущества некоммерческих организаций

Некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных пунктом 4 статьи 3 Закона, освобождаются от налога на имущество, за исключением переданного в возмездное или безвозмездное пользование коммерческим организациям либо некоммерческим организациям, преследующим иные цели.

Возникает вопрос, а подлежат ли указанные некоммерческие организации налогообложению на имущество, передаваемое ими в возмездное пользование органам государственной власти или местного самоуправления? Очевидно – смысловой пропуск. Аналогичное замечание следует отнести и к Статье 15 проекта.

31. Текст комментария к главе 3, пункт 3, абзац 2.

*«Наиболее льготные условия деятельности предусматриваются для **благотворительных организаций**. Это касается, в частности, льгот, предоставляемых **жертвователям**. Льгота по налогу на прибыль предоставляется донорам благотворительных организаций в наибольшем размере, а льгота по подоходному налогу не распространяется на доноров иных некоммерческих организаций. Адекватный контроль над транзакциями, связанными с пожертвованиями граждан, в том числе предотвращение недобросовестных транзакций между донором и организацией, вообще говоря, особенно затруднена; важным достоинством благотворительных организаций в таких обстоятельствах является не только специфическая направленность их деятельности, но также ее относительно более жесткое регулирование, по сравнению с другими некоммерческими организациями».*

Допущена логическая ошибка. Предоставляются льготы **жертвователям**, и этот факт представлен **частностью** от режима наибольшего благоприятствования для **благотворительных организаций**. Жертвователи не имеют непосредственного отношения к благотворительным организациям, поэтому такая помощь благотворительным организациям может быть воспри-

нята только как весьма *опосредованная*, а именно — внешняя.

32. Несколько общих замечаний к статьям, посвящённым льготам по налогам.

«Статья 11. Льгота по земельному налогу

Некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных пунктом 4 статьи 3 Закона, освобождаются от земельного налога.

Статья 12. Льгота по налогу на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы

Некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных пунктом 4 статьи 3 Закона, освобождаются от налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы.

Статья 13. Льгота по сбору на нужды образовательных учреждений

Некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных пунктом 4 статьи 3 Закона, освобождаются от сбора на нужды образовательных учреждений.

Статья 14. Льгота по налогу на приобретение автотранспортных средств

Благотворительные организации освобождаются от налога на приобретение автотранспортных средств.

Статья 15. Льгота по налогу на владельцев автотранспортных средств

Благотворительные организации освобождаются от налога на владельцев автотранспортных средств, за исключением автотранспортных средств, переданных в возмездное или безвозмездное пользование коммерческим организациям либо некоммерческим организациям, не являющимся благотворительными.

Статья 16. Льготное налогообложение благотворительных пожертвований граждан

1. Пожертвования граждан некоммерческим организациям освобождаются от налога на добавленную стоимость.

2. При исчислении подоходного налога в части, подлежащей зачислению в региональный бюджет, совокупный доход гражданина, полученный в налогооблагаемый период, уменьшается на сумму, перечисленную по его заявлению благотворительным организациям, действующим на территории данного субъекта Российской Федерации.

Статья 17. Льготное налогообложение благотворительных пожертвований юридических лиц

1. Пожертвования юридических лиц некоммерческим организациям освобождаются от налога на добавленную стоимость.

2. При исчислении налога на прибыль в части, подлежащей зачислению в региональный бюджет, облагаемая прибыль юридического лица уменьшается на суммы взносов, перечисленных им некоммерческим организациям, созданные в целях, предусмотренных пунктом 4 статьи 3 Закона, при условии, что они действуют на территории данного субъекта Российской Федерации. При этом сумма взносов, подлежащих учету указанным образом, не может превышать 10 процентов; в случае, если взносы направляются исключительно благотворительным организациям, их подлежащая учету сумма увеличивается до 15 процентов облагаемой налогом прибыли».

Исходя из нашего понимания целесообразности существования каких бы то ни было льгот, они должны предоставляться негосударственным некоммерческим организациям на определенную деятельность или виды деятельности, а не на организацию как таковую. И если средства на благотворительность, отчисляемые юридическими лицами, Министерство по налогам и сборам еще хоть как-то отслеживает, то с частными пожертвованиями, при нынешнем состоянии персонального налогового учета, наверняка будет полная беда.

33. Для того чтобы не приходилось многократно указывать, кто и от каких налогов освобождается, а кто – нет, определённые виды и формы деятельности негосударственных НКО (тот же социальный заказ) имеет смысл приравнять к соответствующим видам и формам деятельности государственных и муниципальных учреждений. И на основании этого установить для негосударственных НКО в указанных случаях аналогичный режим налогообложения. Это позволит устранить дискриминационную ситуацию, существующую между государственными и негосударственными юридическими лицами при поставке продукции, выполнении работ, оказании услуг.

34. Еще одно замечание к статьям 11-17 проекта.

До настоящего времени практически никто в регионах (ис-

ключение, пожалуй, составляет лишь Москва с её Городским благотворительным Советом) не пытается контролировать соблюдение организациями, именующими себя благотворительными, требований статей 16 и 17 ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» /9/. Эти требования к структуре расходов благотворительной организации и определяют, является ли организация благотворительной или просто «вещью в себе и для себя». Поэтому, если судить по формальному признаку наименования, таких огромных льгот предоставлять не следует (в очередной раз приходится апеллировать к требованию функциональности *льгот* или, лучше сказать, *особого режима налогообложения*).

35. Статья 18, пункт 1.

«Статья 18. Предоставление помещений в аренду

1. Некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных пунктом 4 статьи 3 Закона, для осуществления их основной деятельности, пользуются правом на преимущественное предоставление в аренду помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности».

Указанные нормативы, утверждаемые органами государственной власти субъекта РФ и местного самоуправления, должны быть разработаны ещё до принятия предлагаемого закона, поскольку в противном случае процесс может подзатянуться. Что, собственно, и происходит в нашей российской действительности сплошь и рядом. Нетехнологичность самого закона приводит к тому, что вступление его в силу может на самом деле длиться не до «дня его официального опубликования», а до бесконечности. Это же замечание в полной мере может быть отнесено **к пункту 10 статьи 28 и пунктам 5 и 6 статьи 29 анализируемого закона.**

36. Статья 18, пункт 2.

«2. Некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных пунктом 4 статьи 3 Закона, освобождаются от арендной платы за помещения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, согласно нормативам, утверждаемым соответственно органами государственной власти субъекта РФ или органами местного самоуправления».

Норма неточна.

Видимо, авторы подразумевали нормы предоставления помещений. И нормативы имелись ввиду те, что устанавливаются для размещения государственных или муниципальных учреждений.

Можно себе представить количество желающих получить бесплатные нежилые помещения псевдообщественных организаций.

37. Статья 23, последний (5-й) подпункт абзаца и комментарий к нему — абзац 2, предложение 1 (приведу данный абзац комментария полностью, поскольку к нему будет ещё одно замечание, №38).

«В качестве условий предоставления субсидий на осуществление основной деятельности некоммерческих организаций могут рассматриваться:

- *наличие программ и планов работы организации, направленных на достижение социально приоритетных целей**».

Абсурдные по своему смыслу условия. Предоставление организациям субсидий по факту существования у них **каких-то (неважно, каких)** программ! Именно здесь и наступает **всеобщее равенство в нищете!** Кто, интересно знать, не захочет получить субсидию под любую «туфту», названную громко *программой*?

38. Комментарий к Статье 23, абзац 2, предложение 2. Авторы считают, что **«субсидии на осуществление уставной деятельности»** и **«поддержка проектов и программ некоммерческих организаций»** являются разными формами поддержки негосударственных НКО. На мой взгляд, наиболее разум-

* «Комментарий к статье 23.

Нецелесообразно выдвигать в качестве необходимого условия получения субсидии требования к содержанию программ и планов деятельности организации и тем более ставить решение о предоставлении субсидии в зависимость от оценки качества этих программ. В этом случае предоставление субсидии фактически становится поддержкой программ некоммерческих организаций, то есть одна форма поддержки (субсидии на осуществление уставной деятельности) замещается другой формой (поддержкой проектов и программ некоммерческих организаций). В качестве оснований для предоставления субсидии целесообразно рассматривать цели организации, направления и результаты ее деятельности в прошлом и предполагаемые направления деятельности в будущем».

ной формой любой некоммерческой (и благотворительной, в частности) деятельности является деятельность, построенная на **программно-целевом** подходе. Честно говоря, я даже не совсем понимаю, какая ещё может быть **уставная деятельность**? Для государства, кстати, тоже. Государство до сих пор этого не понимает и финансирует отрасли, министерства и ведомства, и в значительно меньшем объеме — ту деятельность, которую указанные органы осуществляют, точнее — должны осуществлять. Скорее всего, сегодняшние плачевные результаты управления Россией, в том числе — именно от этого.

Но, как бы там ни было, а в **статье 27** модельного закона субсидии выступают уже как **одна из форм** этой самой «...**поддержки проектов и программ некоммерческих организаций**».

«Статья 27. Формы поддержки проектов и программ некоммерческих организаций»

3. Под субсидией в целях настоящей главы понимаются средства бюджета субъекта РФ или местных бюджетов, предоставляемые физическому или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основе **на условиях долевого финансирования расходов по реализации проекта или программы, отвечающих требованиям, установленным настоящим законом**».

И здесь авторы сами же себе и противоречат. Если же в качестве подтверждения собственной правоты у авторов и возникнет желание сослаться на слова в тексте абзаца: «в целях настоящей главы», — готов данному изречению удивиться не меньше, поскольку непонятно, какие у данной главы могут быть особые цели, отличные от целей всего закона?

39. Статья 26, пункт 2.

«2. В случае нецелевого использования субсидии или несвоевременного представления отчетов об использовании предоставленных бюджетных средств финансовые органы субъекта РФ и муниципальных образований вправе применить к получателю субсидии следующие меры:

- *предупреждение о ненадлежащем использовании субсидий;*
- *изъятие бюджетных средств;*

• *наложение штрафа*».

Нецелевое использование субсидий или иных средств — это полбеда. Можно израсходовать средства по назначению, только заплатить за полученную продукцию, работы или услуги **втрое**. И кому в этом случае будут нужны те самые **«золотые гвозди»**? Следовательно, речь должна вестись не только о целевом характере, но и о **рациональности** расходования предоставляемых средств. Это же замечание относится и к **пункту 2 Статьи 30 проекта**.

40. Статья 26, пункт 2, все вышеприведенные подпункты. Указанные меры должны быть включены в договор на предоставление субсидии (гранта) и не загромождать несвойственными деталями законодательный акт. Что относится и к **трём подпунктам пункта 2 статьи 31 проекта**.

41. Статья 27, пункт 1, подпункт 1.

«Поддержка проектов и программ некоммерческих организаций может осуществляться в следующих формах:

• *субвенции;»*.

А вот предоставление *субвенций*, хоть и допустимо, — **вредно** само по себе и подтверждает идеологический настрой авторов на *сохранение иждивенчества в обществе*.

100%-ное финансирование не очень правильно, а в отношении негосударственного некоммерческого сектора России способно законсервировать или даже возродить то самое социальное иждивенчество, которое, по моему глубокому убеждению, и есть **самое большое зло нашего советского прошлого**. Пусть хоть что-нибудь, но эти организации должны сделать **самостоятельно**, собственными силами или с привлечением иных внешних источников. Принцип софинансирования важен и с точки зрения разделения ответственности за выполняемую программу или проект.

42. Комментарий к пункту 2 Статьи 27. Приведу также и текст пункта 2, чтобы был ясен общий смысл.

«Статья 27. Формы поддержки проектов и программ некоммерческих организаций

2. Под субвенцией в целях **настоящей главы** понимаются

*средства бюджета субъекта РФ или местных бюджетов, предоставляемые физическому или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основе на условиях полного финансирования расходов по реализации проекта или программы, отвечающих требованиям, установленным настоящим законом**».

Опять любимый конёк: «*в целях настоящей главы*». Посмотреть, так весь закон разбит на какие-то свои удельные маленькие цели.

Неясно, на какой правовой основе строится убеждение авторов, что «*...понятие “грант” следует рассматривать в качестве разновидности субвенции...*», да ещё ограничивать его областью науки, образования и культуры? Достаточно простая ошибка в области экономических понятий.

Субвенция — термин *исключительно финансовый* и имеет отношение к финансовым средствам.

Грант — понятие, *безусловно, более широкое*, поскольку предусматривает, кроме выделения финансовых средств, возможность передачи имущества, а также предоставления грантополучателю иных имущественных или даже (не исключено) немущественных прав.

Не сомневаюсь, кроме того, авторы в курсе, что зарубежные гранты в подавляющем числе случаев предусматривают использование или привлечение собственных или сторонних средств.

Отсутствие же понятия *гранта в Бюджетном кодексе РФ***, безусловно, не к чести данного нормативного правового акта.

* «Комментарий к пункту 2 статьи 27.

Часто используемое понятие «грант» следует рассматривать в качестве разновидности субвенции: это бюджетные средства, предоставляемые для финансирования проектов и программ в области науки, образования, культуры».

** Данная часть работы была подготовлена до принятия ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, №32, ст. 3339), в статью 78 которого были внесены дополнения, содержащие термин «грант» в применении к бюджетным средствам во всех уровнях формирования бюджета. Но термин «грант» так до сих пор и остался юридически не определённым.

43. Статья 28, пункт 2.

«Статья 28. Определение условий и порядка поддержки проектов и программ некоммерческих организаций».

2. В **региональных и муниципальных целевых социальных программах** предусматриваются задачи, решение которых может быть обеспечено посредством поддержки на конкурсной основе проектов и программ физических и юридических лиц, в том числе некоммерческих организаций».

В данном пункте мы имеем дело с **экономико-смысловой инверсией**. Региональные и муниципальные целевые социальные программы строятся на основе осознания властью комплекса мероприятий и мер, необходимых для улучшения состояния той или иной социально значимой части государственных или муниципальных проблем. Тогда такое финансирование вполне справедливо включается в **бюджет**, и решение осознаваемой властью проблемы возможно с помощью механизма **социального заказа**.

Если же государство знает, что проблему необходимо решать, но не знает, **как именно**, либо имеет дополнительные средства и хочет, чтобы они были израсходованы **с толком**, то оно и предлагает, на той или иной основе (конкурсной, что предпочтительно, или внеконкурсной), решить такую проблему (израсходовать средства), в том числе и негосударственным НКО. В этом случае возникает возможность использования механизмов, в том числе, **внебюджетного** финансирования (предоставление **грантов** или, как больше предпочитают называть такую форму софинансирования авторы проекта, **субсидий**). Очевидно, что самостоятельные программы и проекты негосударственных НКО будут непозволительно вольны для бюджета. Тем более, в настоящее время. В качестве реальных примеров усвоения государством общественных инициатив можно назвать возникновение в России системы детских садов, первые из которых были созданы женскими негосударственными организациями или разработку Университетом Шанявского двухгодичной программы курсов подготовки для поступления в университет (прообраз рабфака)¹⁴.

44. Такое же точно замечание можно сделать и для следую-

¹⁴ Гражданские инициативы и будущее России. М: Изд-во «Школа культурной политики», 1997. – с.17.

щей, 29-й Статьи модельного закона (пункт 1).

«Статья 29. Порядок проведения конкурсов

1. Конкурсы на поддержку проектов и программ физических и юридических лиц, включая некоммерческие организации, проводятся заказчиками региональных или муниципальных целевых социальных программ или заказчиками подпрограмм указанных программ. Предметом каждого конкурса является поддержка проектов и программ, служащих решению одной или нескольких задач региональной или муниципальной целевой программы».

И кое-что добавить. В настоящее время значительное количество негосударственных НКО представляют собой достаточно сильный **инновационный резерв**. Множество проблем, получивших впоследствии «бюджетную прописку», было инициировано именно негосударственными некоммерческими организациями. А опыт социального проектирования, отрабатываемый негосударственными НКО при написании заявок на зарубежные гранты и выполнении их, — бесценен и имеется далеко не у всех государственных и муниципальных чиновников и бизнесменов. Содействия именно этому, инновационному элементу деятельности НКО в тексте и не хватает.

45. Комментарий к пункту 3 статьи 28. Название статьи приведено в пункте 43 Замечаний.

«3. К числу задач, указанных в пункте 2 настоящей статьи могут быть отнесены любые задачи, содержание которых не определяет перечень получателей бюджетных средств или не может быть сформулировано в виде однозначных требований на поставку товаров, производство работ, выполнение услуг, могущих стать предметом государственного или муниципального контракта».*

* «Комментарий к пункту 3 статьи 28.

*Выявление, конкурсный отбор и финансирование проектов и программ негосударственных некоммерческих организаций выступают **средством** решения таких задач региональных и муниципальных целевых социальных программ, которые не могут быть сформулированы в виде однозначных требований и стать предметом государственного или муниципального заказа и размещаемых на его основе контрактов на поставку товаров, производство работ, выполнение услуг. Например, решение задач профилактики социальных проблем, развития культуры, содействия инновациям в образовании должно по общему правилу проводиться на основе рассмотрения заявок различных организаций и граждан, предлагающих те или иные направления своей деятельности (проекты, программы) в качестве конкретных путей реализации соответствующих целевых установок государственных и муниципальных программ».*

Очередная терминологическая неточность комментариев. «Выявление, конкурсный отбор и финансирование проектов и программ негосударственных некоммерческих организаций...» не могут выступать средством решения отдельных задач целевых программ, поскольку являются **способом** такого решения, а это не одно и то же.

46. Статья 29, пункт 3 (все тот же *порядок проведения конкурсов*).

«3. *Распорядители бюджетных средств, являющиеся заказчиками региональных и муниципальных целевых социальных программ и их подпрограмм, предусматривающих поддержку проектов и программ физических и юридических лиц, могут проводить отдельные конкурсы на поддержку проектов и программ некоммерческих организаций и принимать отдельные акты (положения) о таких конкурсах.*»

Два неясных термина: «**отдельные конкурсы**» и «**отдельные акты**». Выражения некорректны с точки зрения юридической техники.

47. Статья 29, пункт 5.

«5. *Комиссия разрабатывает условия конкурса в соответствии с нормами настоящего Закона и положения о проведении конкурса, производит отбор заявок и представляет свое решение для утверждения распорядителю бюджетных средств.*»

Положение о проведении конкурса, а также типовая форма договора и другие нормативные материалы и акты должны быть подготовлены заранее во избежание временных потерь, указанных в п.35 настоящего анализа.

48. Комментарий к пункту 6 статьи 29. Приведем вместе с комментируемым **подпунктом (2)**.

«6. *Условия конкурса включают в себя:*

- *требования к участникам конкурса**;».

Терминологическая неточность. Право на участие в конкурсе

* «Комментарий к пункту 6 статьи 29.

По общему правилу, право на участие в конкурсе должно быть предоставлено любым организациям, независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности. Однако для отдельных конкурсов допустимо ограничивать состав участников только некоммерческими организациями. Право на участие в конкурсе нельзя ограничивать требованием обязательной государственной регистрации участника на территории соответствующего субъекта Российской Федерации или муниципального образования.»

может быть предоставлено организациям любых организационно-правовых форм и форм собственности **только** в том случае, если это конкурс **открытый** и **публичный** (часть 3 статьи 1057 ГК). И именно, *по общему правилу*, не иначе.

49. Статья 33.

*«Статья 33. Советы по **взаимодействию органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления с некоммерческими организациями, осуществляющими свою деятельность на территории субъекта РФ, муниципального образования**».*

В тексте статьи (и проекта в целом) отсутствует описание возможных организационных форм **взаимодействия** (именно, взаимодействия, а никак не *поддержки!*) негосударственных НКО с **субъектами** (а не только органами) власти и местного самоуправления.

Таким образом, не предусматривается возможность существования общественных структур при **Президентах республик, главах администраций** регионального и местного уровня и даже при **депутатах** различных уровней.

50. Статья 33, пункт 3, подпункт 4.

«3. Основными задачами советов являются:

• рассмотрение и обсуждение проектов государственных и муниципальных программ, механизмов привлечения некоммерческих организаций к их разработке и реализации (условий, порядка проведения конкурсов на размещение социального заказа, финансирование программ и проектов некоммерческих организаций);».

Первое и единственное упоминание **социального заказа** — как бы «вторичное» его признание, хотя и нелогичное для контекста проекта. Ранее в тексте речь шла только о терминах и нормах, описанных в Бюджетном Кодексе¹⁵. А вот **социальный заказ** — непосредственная и наиболее полноценная форма взаимодействия государства, негосударственных НКО и бизнеса, сегодня в этом кодексе не указана (если не считать ст.72 Бюджетного Кодекса о поставках продукции (выполнения работ, оказания услуг)). Однако, о том, что это не одно и то же — тема отдельного

¹⁵ *Собрание Законодательства РФ, 1998, №31, ст.3823.*

разговора (см. статью в Разделе I данного выпуска Альманаха «О чистоте рядов» в борьбе за социальный заказ»).

51. Комментарий по поводу всех авторских комментариев к тексту проекта.

Следует отметить, что, за редким исключением, все комментарии содержат множество логических, терминологических, юридических и даже экономических дефектов и неточностей. Как следствие этого, вместо прояснения тех или иных элементов или частей текста, сами комментарии создают значительную путаницу и нуждаются в коренной переработке (как, впрочем, и весь текст проекта).

52. Комментарий последний, по поводу представленного и проанализированного проекта.

Есть два замечания, технического и философского характера.

1) На мой взгляд, проект является достаточно *слабым* для того, чтобы стать некоей *«моделью»* для регионов. Невысокое качество проработки формулировок основного текста, многочисленные внутренние противоречия, а также невнятные комментарии не позволяют представить его в качестве «образца для подражания».

2) Помимо качества, есть ещё одна, более серьезная претензия идеологического свойства. «Дух» данного документа, его *смысловый вектор направлен совсем не в ту сторону*. Идеология, исповедуемая его авторами в данном тексте, а также очевидно дефектные методы по внедрению данной идеологии (что ещё важнее) не принесут желаемых результатов и лишь консервируют существующее сейчас (даже во многих НКО) социальное иждивенчество.

Разработанный проект нуждается в *радикальной переработке* с целью приведения его к уровню современных требований и к российским условиям. В данном случае речь идёт о необходимости создания *концептуально нового правового поля*, базирующегося на иных общественно-государственных подходах к вопросам:

а) управления социальной сферой, основанных на отказе от преимущественно *патерналистского* взгляда на общество и

граждан, проживающих на территории нашего государства, как на *объекты* государственного воздействия.

Граждане России и их объединения должны не на словах, а через нормативные акты, законодательное поле становиться партнёрами;

б) *исключительной важности раскрепощения гражданской инициативы* в государстве, многие годы поражённом *«инфекцией социального иждивенчества»*.

Без такого изменения в подходах к управлению Россией государство будет продолжать **обирать** своих граждан, а те, в свою очередь — **обворовывать государство**, а по существу — самих себя.

**МОДЕЛЬНЫЙ ЗАКОН СУБЪЕКТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
«О ФОРМАХ ПОДДЕРЖКИ
НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ»**

Пояснительная записка

Становление демократии, рыночной экономики и гражданского общества в России вызвало к жизни потребность в обеспечении надежных правовых условий для развития Третьего сектора, охватывающего негосударственные некоммерческие организации. Правовая среда негосударственных некоммерческих организаций в огромной степени формируется в регионах. За последние годы во многих субъектах Российской Федерации были приняты законодательные акты, регулирующие различные аспекты деятельности некоммерческих организаций. Анализ и обобщение сделанного показывает, что имеется основа для выработки общих рациональных подходов к развитию регионального законодательства о Третьем секторе. Речь идет не о навязывании универсальных шаблонов и умозрительных документов, а о создании модельного закона.

Под модельным законом понимается комплекс норм, законодательное закрепление которых позволило бы решить проблемы, значимые для каждого субъекта Российской Федерации, заинтересованного в успешном развитии Третьего сектора. В то же время модельный закон предполагает адаптацию к специфическим условиям каждого региона за счет конкретизации предлагаемых норм, внесения дополнений и иных необходимых модификаций.

Предлагаемый модельный закон разработан на основе концепции модельного законодательства о поддержке третьего сектора в регионах России¹. При разработке закона учтены принятый в 1998 г. Бюджетный кодекс Российской Федерации, правовые

¹ *Поддержка третьего сектора в регионах России. Концепция модельного законодательства. М.: Институт некоммерческого сектора, 1997.*

акты и практика субъектов Российской Федерации и других государств.

Модельный закон может быть использован следующим образом:

- для разработки проектов законов субъектов Российской Федерации и правовых актов муниципальных образований, аналогичных по названию и предмету регулирования;
- для разработки проектов внесения изменений и дополнений в существующие правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- для разработки проектов правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований об отдельных формах поддержки негосударственных некоммерческих организаций, которые бы дополнили уже существующее в регионах законодательство.

Авторами предлагаемого модельного закона являются: Б.Л.Рудник, С.В.Шишкин, Л.И.Якобсон.

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Предмет регулирования и сфера применения Закона

Настоящий закон (далее - Закон) устанавливает принципы критерии и формы поддержки негосударственных некоммерческих организаций (далее - некоммерческие организации) органами государственной власти субъекта РФ.

Закон применяется по отношению к некоммерческим организациям, созданным и (или) осуществляющим свою деятельность на территории субъекта РФ.

Нормы Закона, предусматривающие выделение некоммерческим организациям бюджетных средств или предоставление льгот, уменьшающих доходы бюджетов, носят для органов местного самоуправления рекомендательный характер.

Статья 2. Законодательство субъекта РФ о поддержке некоммерческих организаций

Законодательство субъекта РФ о поддержке некоммерческих

организаций основывается на соответствующих положениях Федерального закона «О некоммерческих организациях», Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и состоит из настоящего закона и принятых в соответствии с ним законов субъекта РФ.

Статья 3. Принципы и критерии поддержки некоммерческих организаций

1. Некоммерческие организации, зарегистрированные и (или) осуществляющие свою деятельность на территории субъекта РФ пользуются равными правами на получение государственной поддержки.

2. Налоговые и иные льготы предоставляются категориям некоммерческих организаций. Не допускается установление льгот, носящих индивидуальный характер.

3. Выделение некоммерческим организациям денежных средств из бюджета субъекта РФ, местных бюджетов (субсидий, субвенций, бюджетных кредитов), предоставление в безвозмездное пользование государственного и муниципального имущества осуществляются на конкурсной основе.

4. При оказании поддержки приоритетом пользуются:

благотворительные организации;

некоммерческие организации, созданные в целях благотворительной деятельности, в целях охраны здоровья граждан, образовательных, культурных целях и в формах общественного объединения, фонда, автономной некоммерческой организации*.

* *Комментарий к пункту 4 статьи 3.*

При определении категорий некоммерческих организаций, которым может быть оказана государственная поддержка, следует основываться на целях региональной социальной политики. Исходя из этого, в роли такого критерия должны прежде всего выступать цели, ради которых некоммерческая организация создана. При этом в общем случае выбор должен осуществляться среди некоммерческих организаций, созданных в целях благотворительной деятельности (предусмотренных статьей 2 Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»), в целях охраны здоровья граждан, образовательных, культурных и иных социально приоритетных целях.

Важно учитывать также жесткость требований и ограничений, установленных законодательством в отношении хозяйственной деятельности некоммерческой организации и направленных на обеспечение исполъ

Статья 4. Формы поддержки некоммерческих организаций

Органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления оказывают некоммерческим организациям поддержку в следующих формах:

- предоставление информации;
- поддержка кадрового развития;
- налоговые льготы;
- преимущественное предоставление помещений в аренду, выделение земельных участков, установление льгот по аренде помещений;
- льготы по использованию объектов социальной инфраструктуры;
- льготы по оплате коммунальных услуг;
- субсидии на осуществление основной деятельности;
- поддержка проектов и программ некоммерческих организаций посредством субвенций, субсидий и бюджетных кредитов;
- иных формах, предусмотренных законодательством субъекта РФ и правовыми актами органов местного самоуправления*.

звания ее имущества, в том числе денежных средств, прежде всего для реализации целей, ради которых она создана.

С этих позиций критерием выделения указанных категорий некоммерческих организаций является прежде всего их организационно-правовая форма. В то же время приоритетное положение должны занять здесь благотворительные организации, хозяйственная деятельность которых в наибольшей степени ограничена законодательством.

** Комментарий к статье 4.*

Не рассматривается в качестве формы поддержки негосударственных некоммерческих организаций заключение с указанными организациями государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, производство работ, выполнение услуг для обеспечения государственных (муниципальных) социально-культурных нужд. Содержанием такого контракта должны выступать конкретные требования к составу, объему, качеству и порядку поставок товаров, оказания услуг (работ). Негосударственные некоммерческие организации должны иметь равное право с государственными и муниципальными учреждениями и с коммерческими организациями на участие в конкурсе за получение подобного государственного (муниципального) контракта. Этот принцип закреплен в статье 6 настоящего закона. Порядок конкурсного размещения государственных (муниципальных) контрактов, совокупность которых определяется в статье 72 Бюджетного кодекса как государственный (муниципальный) заказ, должен регулироваться специальными правовыми актами.

Статья 5. Источники средств для поддержки некоммерческих организаций

1. Источниками средств для поддержки некоммерческих организаций являются:

бюджет субъекта РФ,
местные бюджеты.

Выделение средств на поддержку некоммерческих организаций из бюджета субъекта РФ, местных бюджетов осуществляется за счет средств, предусмотренных в этих бюджетах на финансирование региональных и муниципальных целевых программ.

2. В региональных и муниципальных целевых программах определяются направления, формы и условия поддержки некоммерческих организаций.

3. Органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления могут утверждать отдельные целевые региональные и муниципальные программы поддержки развития некоммерческих организаций.

4. Закон субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год определяет компетенцию распорядителей бюджетных средств по предоставлению субвенций, субсидий и бюджетных кредитов некоммерческим организациям.

5. Правовые акты органов местного самоуправления о местных бюджетах на очередной финансовый год определяют компетенцию распорядителей бюджетных средств по предоставлению субвенций, субсидий и бюджетных кредитов некоммерческим организациям.

6. Органы государственной власти субъекта РФ способствуют, а органы местного самоуправления могут способствовать развитию небюджетных источников средств поддержки некоммерческих организаций путем предоставления лицам, оказывающим этим организациям материальную поддержку, налоговых льгот.

Статья 6. Участие некоммерческих организаций в конкурсах на размещение государственных и муниципальных контрактов

Некоммерческие организации имеют равное право с государственными и муниципальными учреждениями и с коммерческими

организациями на участие в конкурсах на размещение государственных или муниципальных контрактов.

Глава 2. Предоставление информации и поддержка кадрового развития

Статья 7. Предоставление информации

1. Некоммерческие организации, действующие на территории субъекта РФ и входящих в его состав муниципальных образований, имеют право обращаться в органы государственной власти субъекта РФ и в органы местного самоуправления за получением информационной и консультативной помощи.

2. Органы исполнительной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления обязаны информировать членов органов управления некоммерческих организаций и представителей ассоциаций некоммерческих организаций о планируемых и реализуемых ими мероприятиях в области социальной политики, обеспечить открытый доступ к информации о бюджетных обязательствах и поквартальном исполнении бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований по статьям экономической классификации расходов бюджетов по разделам: “Образование”, “Культура и искусство”, “Средства массовой информации”, “Здравоохранение и физическая культура”, “Социальная политика”, включая финансирование реализации региональных и муниципальных целевых программ.

3. Органы исполнительной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления обязаны информировать членов органов управления некоммерческих организаций и представителей ассоциаций некоммерческих организаций об условиях, порядке и результатах размещения государственных и муниципальных контрактов в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд, предусмотренных в расходах бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов по статьям, указанным в пункте 2 настоящей статьи.

4. В интересах содействия общественным инициативам и развития гражданского общества органы государственной власти и органы местного самоуправления оказывают поддержку неком-

мерческим организациям в форме предоставления информации о результатах исследований социальных потребностей населения, о разработке и ходе выполнения региональных и муниципальных социальных, культурных, образовательных программ, а также о благотворительных проектах и программах, реализуемых в регионе.

5. Информация, указанная в пунктах 2, 3 и 4 настоящей статьи, предоставляется на равных условиях всем заинтересованным некоммерческим организациям.

Статья 8. Поддержка кадрового развития

1. Органы государственной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления оказывают поддержку кадровому развитию некоммерческих организаций, созданных в целях, предусмотренных пунктом 4 статьи 3 Закона.

2. Поддержка кадрового развития некоммерческих организаций осуществляется в следующих формах:

- помощь в подборе кадров;
- организация или содействие в организации и финансирование подготовки и переподготовки кадров;
- организация и финансирование проведения лекций, семинаров, практически ориентированных занятий для повышения квалификации работников некоммерческих организаций;
- иных формах.

Глава 3. Налоговые льготы*

Статья 9. Льготное налогообложение прибыли некоммерческих организаций

** Комментарий к главе 3.*

1. Учитывая модельный характер закона, в главе:

• указаны льготы по тем основным видам налогов, которые имеют наибольшее практическое значение для некоммерческих организаций и по которым хотя бы в некоторых регионах имеются примеры льготного обложения;

• непосредственно не отражены конкретные региональные приоритеты, после определения которых рекомендуемые льготы могут быть легко скорректированы и дополнены (например, может быть предусмотрен учет повышенной доли взносов из прибыли в пользу организаций, реализующих региональные приоритеты благотворительности).

2. Льготу по налогу на добавленную стоимость предусматривается для пожертвований всем некоммерческим организациям, поскольку данный налог заведомо не адекватен актам пожертвований и препятствует —

Некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных пунктом 4 статьи 3 Закона, освобождаются от налога на прибыль в части, подлежащей зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации (далее – региональный бюджет).

Статья 10. Льготное налогообложение имущества некоммерческих организаций

Некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных пунктом 4 статьи 3 Закона, освобождаются от налога на имущество, за исключением переданного в возмездное или безвозмездное пользование коммерческим организациям либо некоммерческим организациям, преследующим иные цели.

Статья 11. Льгота по земельному налогу

Некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных пунктом 4 статьи 3 Закона, освобождаются от земельного налога.

Статья 12. Льгота по налогу на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы

Некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных пунктом 4 статьи 3 Закона, освобождаются от налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы.

развитию некоммерческого сектора в целом.

3. Большая часть льгот предназначена некоммерческим организациям, преследующим социально приоритетные цели. Льготы, указанные в соответствующих статьях главы, позволили бы более успешно развивать социально значимую деятельность. Этими льготами поощряется не только благотворительная деятельность, однако они не распространяются, например, на политические партии и т.п.

Наиболее льготные условия деятельности предусматриваются для благотворительных организаций. Это касается, в частности, льгот, предоставляемых жертвователям. Льгота по налогу на прибыль предоставляется донорам благотворительных организаций в наибольшем размере, а льгота по подоходному налогу не распространяется на доноров иных некоммерческих организаций. Адекватный контроль над транзакциями, связанными с пожертвованиями граждан, в том числе предотвращение недобросовестных транзакций между донором и организацией, вообще говоря, особенно затруднена; важным достоинством благотворительных организаций в таких обстоятельствах является не только специфическая направленность их деятельности, но также ее относительно более жесткое регулирование, по сравнению с другими некоммерческими организациями.

Статья 13. Льгота по сбору на нужды образовательных учреждений

Некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных пунктом 4 статьи 3 Закона, освобождаются от сбора на нужды образовательных учреждений.

Статья 14. Льгота по налогу на приобретение автотранспортных средств

Благотворительные организации освобождаются от налога на приобретение автотранспортных средств.

Статья 15. Льгота по налогу на владельцев автотранспортных средств

Благотворительные организации освобождаются от налога на владельцев автотранспортных средств, за исключением автотранспортных средств, переданных в возмездное или безвозмездное пользование коммерческим организациям либо некоммерческим организациям, не являющимся благотворительными.

Статья 16. Льготное налогообложение благотворительных пожертвований граждан

1. Пожертвования граждан некоммерческим организациям освобождаются от налога на добавленную стоимость.

2. При исчислении подоходного налога в части, подлежащей зачислению в региональный бюджет, совокупный доход гражданина, полученный в налогооблагаемый период, уменьшается на сумму, перечисленную по его заявлению благотворительным организациям, действующим на территории данного субъекта Российской Федерации.

Статья 17. Льготное налогообложение благотворительных пожертвований юридических лиц

1. Пожертвования юридических лиц некоммерческим организациям освобождаются от налога на добавленную стоимость.

2. При исчислении налога на прибыль в части, подлежащей зачислению в региональный бюджет, облагаемая прибыль юридического лица уменьшается на суммы взносов, перечисленных им некоммерческим организациям, созданные в целях, предусмотренных пунктом 4 статьи 3 Закона, при условии, что они действуют на территории данного субъекта Российской Федерации.

При этом сумма взносов, подлежащих учету указанным образом, не может превышать 10 процентов; в случае, если взносы направляются исключительно благотворительным организациям, их подлежащая учету сумма увеличивается до 15 процентов облагаемой налогом прибыли.

Глава 4. Передача в пользование имущества, земельных участков и предоставление льгот неналогового характера

Статья 18. Предоставление помещений в аренду

1. Некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных пунктом 4 статьи 3 Закона, для осуществления их основной деятельности, пользуются правом на преимущественное предоставление в аренду помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

2. Некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных пунктом 4 статьи 3 Закона, освобождаются от арендной платы за помещения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, согласно нормативам, утверждаемым соответственно органами государственной власти субъекта РФ или органами местного самоуправления.

Данная льгота предоставляется в отношении помещений, используемых для осуществления основной деятельности некоммерческих организаций.

Статья 19. Выделение земельных участков

Некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных пунктом 4 статьи 3 Закона, для осуществления их основной деятельности пользуются правом на преимущественное выделение земельных участков в соответствии с квотами, устанавливаемыми исполнительными органами государственной власти субъекта РФ.

Статья 20. Льготы по использованию объектов социальной инфраструктуры

Некоммерческим организациям, созданным в целях, предусмотренных пунктом 4 статьи 3 Закона, для осуществления их основной деятельности предоставляется право на бесплатное поль-

зование государственными и муниципальными культурными, спортивными и другими объектами социальной инфраструктуры.

Порядок такого пользования устанавливается исполнительными органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления.

Статья 21. Льготы по оплате коммунальных услуг

Некоммерческим организациям, созданным в целях, предусмотренных пунктом 4 статьи 3 Закона, для осуществления их основной деятельности предоставляется право на оплату коммунальных услуг по тарифам, предусмотренным для бюджетных учреждений в соответствии с лимитами, устанавливаемыми исполнительными органами государственной власти субъекта РФ.

Глава 5. Субсидии на осуществление основной деятельности

Статья 22. Виды субсидий на осуществление основной деятельности

1. Субсидиями на осуществление основной деятельности некоммерческих организаций являются средства из бюджета субъекта РФ и местных бюджетов, предоставляемые некоммерческим организациям на условиях долевого финансирования целевых расходов, в качестве которых рассматриваются расходы по осуществлению основной деятельности некоммерческих организаций.

2. Субсидии на осуществление основной деятельности могут предоставляться для полного или частичного финансирования следующих видов расходов некоммерческих организаций:

- приобретение, тиражирование и распространение информационных материалов и печатной продукции;
- расходы на услуги связи и доступ к электронным информационным сетям;
- приобретение компьютеров, оргтехники, других видов оборудования.

Статья 23. Условия предоставления субсидий

В качестве условий предоставления субсидий на осуществление основной деятельности некоммерческих организаций могут рассматриваться:

- соответствие целей, ради которых организация создана, целям, предусмотренным пунктом 4 статьи 3 Закона.
- требования к количеству лет, в течение которых организация осуществляет свою основную деятельность;
- предоставление отчетов о результатах деятельности организации за последние три года;
- требования к минимальной численности участников (членов, штатных и внештатных сотрудников, добровольцев) организации;
- наличие программ и планов работы организации, направленных на достижение социально приоритетных целей*.

Статья 24. Порядок предоставления субсидий

1. Решения о предоставлении субсидий на основную деятельность некоммерческих организаций принимаются распорядителями бюджетных средств, к компетенции которых законом о бюджете субъекта РФ или правовыми актами органов местного самоуправления о местных бюджетах на очередной финансовый год отнесено предоставление субсидий некоммерческим организациям.

2. Субсидии некоммерческим организациям на осуществление их основной деятельности предоставляются в пределах средств, предусмотренных на эти цели в региональных и муниципальных целевых программах.

3. Субсидии предоставляются на основе заявок некоммерческих организаций.

* *Комментарий к статье 23.*

Статья конкретизирует требования, которым должны отвечать некоммерческие организации, претендующие на получение субсидий. Помимо перечисленных выше, закон может определять иные условия получения субсидий.

Нецелесообразно выдвигать в качестве необходимого условия получения субсидии требования к содержанию программ и планов деятельности организации и тем более ставить решение о предоставлении субсидии в зависимость от оценки качества этих программ. В этом случае предоставление субсидии фактически становится поддержкой программ некоммерческих организаций, то есть одна форма поддержки (субсидии на осуществление уставной деятельности) замещается другой формой (поддержкой проектов и программ некоммерческих организаций). В качестве оснований для предоставления субсидии целесообразно рассматривать цели организации, направления и результаты ее деятельности в прошлом и предполагаемые направления деятельности в будущем.

4. Условия, которым должны отвечать некоммерческие организации для получения субсидий на их основную деятельность, устанавливаются не менее чем за два месяца до принятия решения о составе их получателей.

5. Распорядители бюджетных средств, принимающие решение о предоставлении субсидий, обеспечивают широкое информирование всех заинтересованных организаций об условиях выделения субсидий.

6. Заявки на получение субсидий рассматриваются коллегиальными органами, уполномоченными соответствующими распорядителями бюджетных средств.

7. Распорядители бюджетных средств могут принимать специальные положения, регулирующие условия и порядок предоставления субсидий некоммерческим организациям.

Статья 25. Договор о предоставлении субсидии

1. Предоставление субсидии осуществляется на основе заключения договора между распорядителем бюджетных средств, принявшим решение о предоставлении субсидии, и некоммерческой организацией, получающей субсидию.

2. Договор устанавливает обязательства распорядителя бюджетных средств в отношении размеров и сроков финансирования, обязательства некоммерческой организации по целевому характеру использования полученной субсидии. В договоре устанавливаются формы ответственности сторон за несоблюдение условий договора.

Статья 26. Контроль за целевым использованием субсидий

1. Контроль за использованием выделенных субсидий осуществляют финансовые органы субъекта РФ и муниципальных образований, главные распорядители, распорядители бюджетных средств, принявшие решение о выделении субсидий, либо иные уполномоченные ими для этого органы или учреждения.

2. В случае нецелевого использования субсидии или несвоевременного представления отчетов об использовании предоставленных бюджетных средств финансовые органы субъекта РФ и муниципальных образований вправе применить к получателю субсидии следующие меры:

- предупреждение о ненадлежащем использовании субсидий;
- изъятие бюджетных средств;
- наложение штрафа.

Глава 6. Поддержка проектов и программ некоммерческих организаций

Статья 27. Формы поддержки проектов и программ некоммерческих организаций

Поддержка проектов и программ некоммерческих организаций может осуществляться в следующих формах:

- субвенции;
- субсидии;
- бюджетный кредит;
- предоставление в безвозмездное пользование государственного и муниципального имущества.

2. Под субвенцией в целях настоящей главы понимаются средства бюджета субъекта РФ или местных бюджетов, предоставляемые физическому или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основе на условиях полного финансирования расходов по реализации проекта или программы, отвечающих требованиям, установленным настоящим законом*.

3. Под субсидией в целях настоящей главы понимаются средства бюджета субъекта РФ или местных бюджетов, предоставляемые физическому или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основе на условиях долевого финансирования расходов по реализации проекта или программы, отвечающих требованиям, установленным настоящим законом.

4. Под бюджетным кредитом в целях настоящей главы понимаются средства бюджета субъекта РФ или местных бюджетов, предоставляемые физическому или юридическому лицу на возвратной и возмездной основах на финансирование расходов по реализации проекта или программы, отвечающих требованиям,

* *Комментарий к пункту 2 статьи 27.*

Часто используемое понятие «грант» следует рассматривать в качестве разновидности субвенции: это бюджетные средства, предоставляемые для финансирования проектов и программ в области науки, образования, культуры.

установленным настоящим законом.

Статья 28. Определение условий и порядка поддержки проектов и программ некоммерческих организаций.

1. Поддержка проектов и программ некоммерческих организаций может осуществляться при условии соответствия целей и задач этих проектов и программ целям и задачам региональных и муниципальных целевых социальных программ.

2. В региональных и муниципальных целевых социальных программах предусматриваются задачи, решение которых может быть обеспечено посредством поддержки на конкурсной основе проектов и программ физических и юридических лиц, в том числе некоммерческих организаций.

3. К числу задач, указанных в пункте 2 настоящей статьи могут быть отнесены любые задачи, содержание которых не предопределяет перечень получателей бюджетных средств или не может быть сформулировано в виде однозначных требований на поставку товаров, производство работ, выполнение услуг, могущих стать предметом государственного или муниципального контракта*.

4. Поддержка проектов и программ некоммерческих организаций может также рассматриваться в качестве самостоятельных разделов целевых программ, или быть предметом специальной целевой программы поддержки развития некоммерческого сектора.

5. Закон субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год определяет компетенцию распорядителей бюджетных средств, являющихся заказчиками региональных целевых про-

* *Комментарий к пункту 3 статьи 28.*

Выявление, конкурсный отбор и финансирование проектов и программ негосударственных некоммерческих организаций выступают средством решения таких задач региональных и муниципальных целевых социальных программ, которые не могут быть сформулированы в виде однозначных требований и стать предметом государственного или муниципального заказа и размещаемых на его основе контрактов на поставку товаров, производство работ, выполнение услуг. Например, решение задач профилактики социальных проблем, развития культуры, содействия инновациям в образовании должно по общему правилу проводиться на основе рассмотрения заявок различных организаций и граждан, предлагающих те или иные направления своей деятельности (проекты, программы) в качестве конкретных путей реализации соответствующих целевых установок государственных и муниципальных программ.

грамм и их подпрограмм, в вопросах предоставления субвенций, субсидий и бюджетных кредитов некоммерческим организациям.

6. Правовые акты органов местного самоуправления о местных бюджетах на очередной финансовый год определяет компетенцию распорядителей бюджетных средств, являющихся заказчиками муниципальных целевых программ и их подпрограмм, в вопросах предоставления субвенций, субсидий и бюджетных кредитов некоммерческим организациям.

7. Компетенция заказчиков региональных и муниципальных целевых программ в области предоставления в безвозмездное пользование государственного и муниципального имущества некоммерческим организациям для поддержки реализации их проектов и программ устанавливается нормативными актами органов исполнительной власти субъекта РФ и нормативными актами органов местного самоуправления.

8. Выбор форм поддержки проектов и программ некоммерческих организаций для решения задач региональных и муниципальных целевых программ* и определение размеров бюджетных средств, предназначенных для предоставления субвенций, субсидий и бюджетных кредитов в пределах средств, предусмотренных на поддержку проектов и программ физических и юридических лиц в рамках региональных и муниципальных целевых социальных программ в текущем финансовом году, производятся распо-

* Комментарий к пункту 8 статьи 28.

Речь идет об определении того, какие формы поддержки будут использоваться для решения тех или иных задач конкретной региональной или муниципальной целевой программы. То есть, должен быть установлен порядок финансирования проектов и программ в рамках отдельных разделов целевой программы. Для одних задач может предусматриваться полное финансирование (субвенции); для других - частичное финансирование (субсидии); для третьих - возвратное финансирование (бюджетный кредит), для четвертых - предоставление в безвозмездное пользование государственного и муниципального имущества. Последняя форма поддержки может использоваться для решения как отдельных задач, так и тех же самых задач, что и первые три вышеперечисленные формы, то есть применяться в качестве дополняющей первые три формы.

В принципе, выбор формы поддержки может быть предоставлен самим заявителям: каждый указывает в представляемой заявке, на какую форму поддержки он рассчитывает. Однако целесообразнее так формулировать задачи, чтобы для каждой из них предусматривалась только одна определенная форма поддержки.

рядителями бюджетных средств, являющихся заказчиками региональных и муниципальных целевых программ и их подпрограмм.

9. Поддержка проектов и программ некоммерческих организаций осуществляется на конкурсной основе.

10. Перечень условий, которым должны отвечать проекты и программы некоммерческих организаций для получения субвенций, субсидий или бюджетных кредитов на их реализацию, определяется распорядителями бюджетных средств, являющимися заказчиками региональных и муниципальных целевых социальных программ и их подпрограмм, предусматривающих такие формы поддержки некоммерческих организаций.

Статья 29. Порядок проведения конкурсов

1. Конкурсы на поддержку проектов и программ физических и юридических лиц, включая некоммерческие организации, проводятся заказчиками региональных или муниципальных целевых социальных программ или заказчиками подпрограмм указанных программ. Предметом каждого конкурса является поддержка проектов и программ, служащих решению одной или нескольких задач региональной или муниципальной целевой программы.

2. Распорядители бюджетных средств, являющиеся заказчиками региональных и муниципальных целевых социальных программ и их подпрограмм, предусматривающих поддержку проектов и программ физических и юридических лиц, принимают акты (положения), регулирующие условия и порядок проведения конкурсов на предоставление субвенций, субсидий, бюджетных кредитов и предоставление в безвозмездное пользование государственного и муниципального имущества для поддержки проектов и программ, соответствующих целям и задачам региональных и муниципальных целевых программ.

3. Распорядители бюджетных средств, являющиеся заказчиками региональных и муниципальных целевых социальных программ и их подпрограмм, предусматривающих поддержку проектов и программ физических и юридических лиц, могут проводить отдельные конкурсы на поддержку проектов и программ некоммерческих организаций и принимать отдельные акты (положения) о таких конкурсах.

4. Для проведения каждого конкурса распорядителем бюджетных средств создается комиссия. Допустимо создание одной комиссии для проведения нескольких конкурсов для отбора проектов и программ в рамках одной региональной или муниципальной целевой программы.

5. Комиссия разрабатывает условия конкурса в соответствии с нормами настоящего Закона и положения о проведении конкурса, производит отбор заявок и представляет свое решения для утверждения распорядителю бюджетных средств.

6. Условия конкурса включают в себя:

- цели и задачи, на решение которых должны быть ориентированы представляемые проекты и программы; вытекающие из этого требования к их содержанию;
- требования к участникам конкурса*;
- форму описания предлагаемых проектов и программ (форму заявки на участие в конкурсе);
- формы поддержки, возможные ограничения на размер бюджетного финансирования отдельного проекта или программы; возможные ограничения на долю расходов по проекту (программе), покрываемых за счет субсидии, или требования к сроку возврата бюджетного кредита (в случае использования данных форм поддержки);
- общую сумму бюджетных средств, предусматриваемых для поддержки отобранных проектов и программ;
- сроки проведения конкурса, включая сроки представления проектов и программ и сроки их рассмотрения;
- критерии оценки предлагаемых проектов и программ.

7. Объявление о проведении каждого конкурса публикуется в средствах массовой информации не позднее, чем за два месяца до

* Комментарий к пункту 6 статьи 29.

По общему правилу, право на участие в конкурсе должно быть предоставлено любым организациям, независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности. Однако для отдельных конкурсов допустимо ограничивать состав участников только некоммерческими организациями. Право на участие в конкурсе нельзя ограничивать требованием обязательной государственной регистрации участника на территории соответствующего субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

принятия решения о выделении субвенций, субсидий, кредитов.

8. Органы государственной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления обеспечивают общедоступность информации об условиях конкурса.

9. В число критериев оценки заявок и определения победителей конкурса входят:

- степень соответствия целей предлагаемого проекта или программы задачам региональной или муниципальной целевой программы;
- значимость (результативность) предлагаемого проекта или программы для достижения целей региональной или муниципальной целевой программы;
- осуществимость (реализуемость) предлагаемого проекта или программы;
- эффективность (соотношение затрат и результатов) предлагаемого проекта или программы.

10. Для оценки поступивших заявок могут создаваться экспертные советы.

Статья 30. Договор на выполнение проекта (программы)

1. Предоставление субвенции, субсидии, бюджетного кредита, государственного и муниципального имущества в безвозмездное пользование осуществляется на основе заключения договора между распорядителем бюджетных средств, принявшим такое решение, и каждой организацией, отобранной по результатам проведения конкурса.

2. Договор устанавливает обязательства распорядителя бюджетных средств в отношении размеров и сроков финансирования, обязательства некоммерческой организации по целевому характеру использования полученных средств и имущества.

3. Договор включает обязательное условие о выплате неустойки при нарушении сторонами его условий.

4. В договоре устанавливаются формы ответственности сторон за несоблюдение условий договора.

Статья 31. Контроль за выполнением проекта (программы)

1. Контроль за соответствием использования выделенных

субвенций, субсидий, бюджетных кредитов, предоставленного в безвозмездное пользование государственного и муниципального имущества заключенным договорам осуществляют финансовые органы субъекта РФ и муниципальных образований, главные распорядители, распорядители бюджетных средств, принявшие решение о выделении субсидий, либо иные уполномоченные ими для этого органы или учреждения.

2. В случае нецелевого использования субвенций, субсидий, бюджетных кредитов или несвоевременного представления отчетов об использовании предоставленных бюджетных средств финансовые органы субъекта РФ и муниципальных образований вправе применить к получателю субсидии следующие меры:

- предупреждение о ненадлежащем использовании субвенций, субсидий, бюджетных кредитов;
- изъятие бюджетных средств;
- наложение штрафа.

Глава 7. Организационные формы взаимодействия органов государственной власти и некоммерческих организаций

Статья 32. Состав организационных форм взаимодействия органов государственной власти и некоммерческих организаций

Для обеспечения взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления с некоммерческими организациями создаются:

советы, включающие представителей некоммерческих организаций со сходными направлениями деятельности: социальная защита, здравоохранение и т.п. (отраслевые советы);

совет, ориентированный на некоммерческий сектор в целом (Совета некоммерческих организаций);

иные формы, предусмотренные законодательством субъекта РФ, правовыми актами органов местного самоуправления*.

* *Комментарий к статье 32.*

Создание отраслевых форм организации взаимодействия государственных органов с некоммерческими организациями не уменьшает важность создания форм, ориентированных на некоммерческий сектор в целом. Они особенно важны сейчас, на этапе становления Третьего сектора. Во-пер-

Статья 33. Советы по взаимодействию органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления с некоммерческими организациями, осуществляющими свою деятельность на территории субъекта РФ, муниципального образования

1. Основными целями создания таких советов (далее - советы) является осуществление и развитие взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления с некоммерческими организациями, обеспечение и совершенствование государственной и муниципальной поддержки этих организаций.

2. Советы создаются из представителей некоммерческих организаций, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления.

Порядок создания советов, осуществления их деятельности определяется положениями об этих советах, утверждаемыми исполнительными органами субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления.

3. Основными задачами советов являются:

- взаимное информирование органов государственной власти или органов местного самоуправления и организаций Третьего сектора об основных направлениях социально-экономической политики региона и деятельности этих организаций;
- рассмотрение и обсуждение проектов соответствующих законов и иных нормативных правовых актов, предложений по внесению изменений в действующие законы и иные нормативные правовые акты, в том числе подготовленных организациями Третьего сектора;
- обсуждение намечаемых мер финансовой поддержки Третьего сектора органами государственной власти и местного само-

вых, многие актуальные сегодня вопросы, связанные с коренными преобразованиями в экономике и политике, формированием принципиально новых взаимоотношений между государством и обществом, касаются всех организаций третьего сектора и решать их надо совместными усилиями, учитывая интересы многих сторон. Во-вторых, когда происходят быстрые и существенные изменения очень важно, чтобы положительный опыт, накопленный одними группами организаций Третьего сектора во взаимоотношениях с государством и муниципальными органами, в короткие сроки становился достоянием всех его групп.

управления и механизмов ее осуществления (условий, порядка проведения конкурсов на получение субсидий);

- рассмотрение и обсуждение проектов государственных и муниципальных программ, механизмов привлечения некоммерческих организаций к их разработке и реализации (условий, порядка проведения конкурсов на размещение социального заказа, финансирование программ и проектов некоммерческих организаций);
- участие в организации и проведении упомянутых конкурсов;
- анализ результатов деятельности организаций Третьего сектора в разработке и реализации указанных программ;
- обсуждение актуальных проблем функционирования и развития Третьего сектора в регионе, взаимодействия государства и муниципальных органов с независимыми некоммерческими организациями; другие подобные задачи.*

По результатам работы советов принимаются решения, носящие рекомендательный характер.

Статья 34. Конфликт интересов.

Член совета в случаях, когда он принимает участие в рассмотрении заявок, проектов, программ некоммерческих организаций, в которых он является должностным лицом или входит в состав органов этих организаций, либо состоит в родственных отношениях с должностными лицами, членами органов этих организаций, обязан проинформировать о своей заинтересованности членов совета.

Невыполнение этого требования служит основанием исключения члена совета из его состава.

* *Комментарий к пункту 3 статьи 33.*

Расширение полномочий советов за очерченные рамки путем придания им функций контроля за деятельностью некоммерческих организаций, пользующихся поддержкой государственных и муниципальных органов, представляется нецелесообразным. Во-первых, наличие таких функций неизбежно приведет к отдалению этих органов от основной массы некоммерческих организаций, что отрицательно скажется на реализации их основных целей. Во-вторых, возникает проблема и с выполнением самой функции контроля. Ведь она возлагается на общественный по своей сути орган, каждый член которого не может нести реальной ответственности за принимаемые им решения, а от них в данном случае будет существенно зависеть судьба многих некоммерческих организаций.

IV. ἀϊϊέññ à ίϊϊçéãéÉàà

**ГРАЖДАНСКИЙ ФОРУМ.
ПИРАМИДА ИЛИ ГИРОСКОП?**

Н.Л. Хананашвили
Фонд НАН, Москва.

«Вот приедет барин – барин нас рассудит»
Н.А.Некрасов. «Забытая деревня».

21-22 ноября 2001 года в Москве пройдет первый в российской истории Гражданский Форум. В столицу съедутся тысячи представителей самых различных негосударственных некоммерческих организаций из многих регионов России. Впервые российская власть федерального уровня обратила столь пристальное внимание сформировавшимся и юридически оформленным гражданским объединениям и их инициативам. Идея этого Гражданского Форума прозвучала на встрече Президента РФ с представителями общественных организаций, состоявшейся 12 июня 2001 года. Миновало четыре месяца. И уже сейчас множество самых разнообразных действий и событий вокруг этого мероприятия рождают как надежды, так и опасения.

С одной стороны – эпохальное событие, подтверждающее наши собственные наблюдения и предварительные выводы о том, что за последние год-полтора произошли какие-то очень серьезные изменения, сдвиги в сознании государственных чиновников самого различного уровня. Еще 5-6 лет назад начальник департамента социального развития Правительства РФ г-н Гонтмахер Е.Ш. твердил, что общественным организациям ничего нельзя доверять, поскольку они только и способны, что бестолково расходовать государственные деньги да воровать. А сегодня он уже является ответственным за выстраивание взаимодействия с этими самыми негосударственными некоммерческими организациями (НКО). Еще несколько лет назад чиновникам любого уровня на семинарах нужно было доказывать, что поддержка гражданской инициативы со

стороны органов власти — вещь необходимая, прежде всего, для самой власти и для повышения эффективности социальной политики. Теперь же неоднократно можно из уст тех же чиновников услышать, что без сильных, самостоятельных и высокопрофессиональных НКО успешной социальной политики быть не может. Таким образом, все более очевидной становится потребность не только в создании системы учета некоммерческой деятельности и деятельности некоммерческих организаций в целом, но и в выстраивании полномасштабного, нормативно регулируемого взаимодействия НКО и власти. Помимо московского закона “О взаимодействии органов власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями”¹, появился целый ряд законопроектов такого плана в Республике Саха (Якутия)², Краснодарском и Ставропольском краях, Ростовской и Калининградской областях. Ведутся переговоры с представителями Правительства РФ о формировании пакета поправок в налоговое законодательство, учитывающих специфику некоммерческой деятельности и выстраивающих систему справедливого налогообложения такой деятельности. Все чаще различные властные структуры обращаются к НКО за содействием в решении тех или иных социально значимых проблем. Поставлена задача формирования комплекса образовательных действий, нацеленных как на подготовку специалистов в области некоммерческой деятельности, так и для освоения методов взаимодействия власти с негосударственными некоммерческими структурами. Казалось бы, все выглядит более чем оптимистично.

Но, с другой стороны, достаточно обоснованное беспокойство вызывают механизмы, с помощью которых организаторы данного действия собираются его провести. Пожарная спешка, слабо осмысленная концепция Форума (где бы ее еще и почитать?), невразумительные способы и формы отбора его участников — все это, мягко говоря, расстраивает, а точнее — наводит на размышления о сути и предполагаемых результатах действительно очень

¹ *Межсекторные взаимодействия. Настольная Книга — 2000. Альманах. — М.: РБФ «НАН», 2001. — с.258-267.*

² *Межсекторные взаимодействия. Настольная Книга — 2001. Альманах. — М.: РБФ «НАН», 2001. — с.316-331.*

важного события. В целом ряде регионов создалась атмосфера нездорового ажиотажа, стремления во что бы то ни стало попасть на этот самый Форум, конкуренция альтернативных оргкомитетов, каждый из которых претендует на роль единственно легитимного. Среди многочисленных участников некоммерческой деятельности возникают типично иждивенческие и очевидно избыточные ожидания от этого, без сомнения, центрального сегодня события в жизни российского III сектора. Почему-то считается, что если уж попадешь в Москву и увидишь Президента РФ, то, как минимум, решишь проблемы своей организации, “хозяин” увидит, выслушает и решит все вопросы. Очень важное действие, правда, имеет и положительную сторону, поскольку подхлестывает НКО в регионах проявить определенную дополнительную активность. Но и тут, кто знает, каким образом в Москве эта активность будет использована теми, кто организует все мероприятие? Зачем собираются в столице многие и многие сотни представителей российских НКО? Чем эта «тусовка» закончится?

Естественно, было бы неправильным собрать такое количество неправительственных организаций и не предложить им какую-то разумную форму организации своей дальнейшей деятельности.

Однако, что же предполагается создать? Если тот самый *Союз союзов* (про который кто-то обмолвился на встрече с Президентом РФ 12 июня сего года), то «такой хоккей нам не нужен», как говаривал Н.Н.Озеров. Хорошо известно, что вообще нет ничего более страшного для дела (а в России — в особенности и в первую очередь), чем создание бессмысленной оргструктуры, берущей на себя определенные полномочия при практической непродуманности целей собственного существования и, что еще важнее — методов реализации намеченных целей (если таковые методы вообще подбираются). Многочисленное и долговременное скандирование нами тезиса о царствовании законов Паркинсона в России может с успехом повториться именно в среде НКО — там, где изначально и пытались бороться с таким чиновным решением социальных проблем общества³.

³ Н. Хананашвили, О. Зыков, Е. Абросимова и др. *Государственный социальный заказ*. — М.: РБФ «НАН», 1995. — с.7.

Следовательно, налицо два варианта развития событий, два крайних полюса. Их условно можно назвать «Союз союзов» и «народная трибуна».

В первом случае итогом становится «почетный президиум» в виде мощного бюрократического монстра надстроечного типа, единого и несменяемого. Во втором — пустой трép, бездарное расходование средств и потеря темпа (как говорят шахматисты) для развития и продвижения некоммерческого, III сектора. Первый вариант предлагается теми, кто не мыслит иными категориями, кроме административно-бюрократических. Решать любые задачи для них возможно только через создание структуры, бюрократического аппарата. Ко второму варианту склоняются их вечные антиподы, многие из которых относят себя к представителям правозащитных организаций.

Итак, откуда же исходит угроза, и какой он, “цветочек аленький”?

Вопрос, конечно, занятный. Однако, пытаясь дать на него свой вариант ответа, автор сознательно не хочет останавливаться на этом. Аналитический подход интересен только до той поры, пока на смену *аналитике* не должна приходиться *синтетика*; когда возникает потребность выстраивания конструктивных и результативных в итоге деятельностных стратегий. Поэтому постараемся предложить одновременно и некоторые из возможных рецептов преодоления неизбежно возникающих на современном этапе развития III сектора России проблем.

Итак, определим первую сложность именно как

1. Невероятный дефицит времени. Он может привести к:

1) скомканности процесса отбора участников. Уже сейчас в территориях возникает шок от многостраничных анкет, рассылаемых эмиссарами Оргкомитета (интересно, кто это им поручил такое занятие, и на какие средства такая работа осуществляется?). По моим сведениям некоторые территории в результате даже отказываются от участия в Форуме. Кстати, интересно, кто напишет очередные докторские диссертации и почему продаст собранный богатейший статистический материал, который неизбежно появится по итогам пересылки в центр тех подробнейших заполнен-

ных анкет? Классная социологическая «халява», побочный продукт манипулятивной деятельности! Как нас... подсчитали, а?!

2) манипулятивному характеру самого Форума (причем, манипуляция может быть наша же собственная, неосмысленная). Мне до сих пор непонятно, как именно будет сформирована повестка дня Форума? Чем будут на нем заниматься 5000 человек? Самоотчетами? Тогда вся тусовка станет тягучей и надоедливой жвачкой для малыша по имени НКО. Если несколькими громкими и столь же малозначащими заверениями власть предержащих о роли гражданского общества, то пустышкой для него же...

3) слабой осмысленности ожидаемых результатов. Как вы думаете, коллеги, что должно получиться в итоге ГФ? Начало движения или очередная властно-общественная вертикаль?

К ответам на эти вопросы мы еще вернемся, а пока рассмотрим несколько других, не менее важных проблем.

2. Прежде всего, вопрос о том, а как же будет представлена Россия в Гражданском Совете (так предполагается назвать структуру, сформированную в качестве итога Форума)? На наш взгляд, неправильным, ошибочным был бы принцип субъектно-территориального представительства (от каждого субъекта РФ по представителю или, как это происходит сейчас – в зависимости от численности проживающего населения) – и с точки зрения организационной неравномоности субъектов РФ (например, в Москве зарегистрировано примерно 20 000 негосударственных некоммерческих объединений, а в некоторых субъектах РФ их менее 1 000), и с точки зрения его работоспособности (как им всем съехаться? А съезжаться регулярно?). С другой стороны, наличие в ГС в подавляющем большинстве представителей центральных структур девальвирует, обесценивает саму идею гражданского представительства.

В итоге можно предложить три способа:

А) по территориям;

Б) по направлениям деятельности НКО;

В) по технологиям решения социальных проблем.

Наверное, стоит вести речь о квотировании мест от федеральных округов (вот еще для одной цели пригодились такое деление

России — для более разумного, по количеству, восприятия элементов нашей огромной территории). И комбинировать этот способ именно с наличием (способностью представления) технологических решений. Мало ведь заявить проблему, прокричать на всю Россию о ней. (При таком развитии событий, если на Форуме окажутся не технологи, а крикуны, целесообразность его будет потеряна вовсе.) Нужно предлагать конструктив.

Содержательной части этого вопроса уделю внимание несколько позже, пока же — вопрос технический:

1) Куда всех участников Гражданского Форума рассадить? Речь не об одном большом зале (это — КДС или Большой Кремлевский Дворец, как его сейчас принято называть), а о необходимости работы малых групп (секций) по 50-60 человек (до 100 групп!). Даже при оптимистическом раскладе, когда половина участников разбежится по Москве, реальность внепленарной работы Форума исчезающе мала. Возможно ли планирование пассажиропотоков участников Форума для того, чтобы их развезти по Москве в те места, где для них оборудованы точки для таких людных «круглых столов»? И будут ли оборудованы?

Следующий вопрос относится уже к содержательной части работы.

Как сформировать само пленарное заседание?

Известен «добрый» обычай российских «шишек»: прийти, получить первым слово, рассказать о своем видении проблемы (а о чем же еще всем интересно слушать?), 15 минут с умным видом просидеть в президиуме, а потом, сославшись на занятость, уехать. Именно в этот момент все собрание превращается в пустую формальную говорильню. Все остальные, после ухода «больших людей», начинают напоминать опоздавших на поезд: начинают бегать по перрону, размахивать руками вслед ушедшему поезду, а именно — рассказывать всем о своем богатейшем НКО-шном опыте и предлагать свои ма-а-аленькие кусочки текста в и без того перегруженный и безмерно раздутый итоговый документ.

Выхода из этой ситуации (традиции) два:

— заставить власть сидеть и слушать, включив в верхушку повестки дня несколько непродолжительных (5-7 минут), но пре-

дельно содержательных, технологичных сообщений. Безусловно бессмысленны (а уж на Форуме — и подавно) большие и емкие обзорно-аналитические доклады, столь характерные, пока, к сожалению, для массовых заседаний. Такой формат главного действия очень быстро “съест” внимание его участников.

— реализовать модель «меньшого брата» (помните сказку «О попе и его работнике Балде»?). Суть модели в следующем. Очевидная истина, что большой начальник не может (и не должен!) обо всем помнить, должна быть облечена в форму такого же простого решения. Вместе с «большой шишкой» на Гражданский Форум должен появиться и «шишарик» — начальник рангом пониже. С него впоследствии и должен быть спрос. Здесь, правда, есть одно большое опасение: этот самый начальник поменьше и так является привычным проводником информации для верховной власти, но еще и на дух не переносит НКО. Если учесть, что именно волею таких «шишариков» социальный заказ пропылился в Госдуме 5 лет, можно себе представить, какую информацию он принесет с Форума и как именно она будет передана и подана. Думаю, что именно здесь и расположен информационно-поточный дефект — в среднем управленческом звене. И конструктивного ответа на этот вопрос у меня, к сожалению, нет! Наверное, необходимы время и работа по их образыванию.

Приветственное слово самого большого начальника все равно будет первым. Но потом, “до первых властных петухов”, должно быть емкое НКО-шное слово от 2-3 ярких и толковых (получится ли?). Остальных можно разбивать через одного с начальством (может, кто и из бизнеса затешется?). Иначе снова возникнет ситуация внутрисекторного обсуждения темы межсекторного взаимодействия с властью. И тогда непонятно, для кого писались нижеследующие строки послания федерального Оргкомитета, расположенного на сайте www.civilforum.ru?

«Мы приложим все усилия для того, чтобы Гражданский Форум стал рабочим мероприятием, в результате которого диалог государства и общественности перейдет на качественно новый уровень, приобретет более конструктивный характер».

3. Одной из задач Форума становится создание Гражданского

Совета (по терминологии московского Оргкомитета) — рабочего способного рабочего органа, функционирующего в промежутке между проведением таких масштабных общероссийских мероприятий. Ни для кого не секрет, что не должен такой орган быть ни представительским, ни руководящим, ни регулирующим, то есть должен быть лишен властно-экономических полномочий. Такой орган, повторюсь, **не должен** обладать следующими правами:

1) распределение средств бюджета (неважно, на грантовой, «социально-заказной» или какой иной основе). Для этой цели может быть сформирован межинституциональный (т.е. с привлечением к его работе специалистов из государственных и негосударственных структур) экспертный совет;

2) фильтрация. Основные, базовые функции этого органа — заполнение экспертного и информационного пространства взаимодействия. При этом, конечно, пространство не должно становиться ни “анклавом высоколобых”, ни бессмысленным “потокосознания”, “мусорной информационной кучей”. Мы говорим о формировании экспертного и информационного поля для позитивных и конструктивных социально-технологических решений. Чтобы расшифровать содержимое слов “*позитивный*” и “*конструктивный*”, приведу короткий пример. Протест против принятия закона, направленного на ущемление прав граждан, является действием хоть и **позитивным**, но **деструктивным**, и государственные структуры по этическим соображениям в таких акциях принимать участие совместно с НКО не могут.

3) несменяемость. Очень важно (важнее, чем создать) предложить и принять способ динамичной ротации. Этот способ должен соблюдаться жестко, иначе мы окажемся в таком же положении, в каком находится Московский городской благотворительный Совет, в котором уже многие годы не происходит никаких перемен именно потому, что все его “общественное” представительство уже давно никого не представляет, а образует вечно почетный президиум.

Итак, большую опасность представляет возможность формирования надструктуры, которая, присваивая себе право представлять интересы НКО-сообщества, будет лишь бюрократической

прослойкой, не служащей сектору, но паразитирующей на его интересах и пользующейся некоторым набором представительских льгот, с легкостью переходящих в экономические и властные преимущества. Для того чтобы не допустить злоупотребления властью, необходимо только одно: никакой власти не давать. Наверное, это невозможно. Но очевидна необходимость изъятия (вернее, непредоставления) каких-либо экономических рычагов у названной структуры. Основой ее работы должны стать лишь экспертно-аналитические функции. Экспертная рамка, предлагаемая нами, позволяет обеспечить двойное действие: анализ законодательных разработок государственных структур (в социальной и социально-экономической сферах) и (для обеспечения продвижения инноваций в другую сторону, от НКО к власти) экспертиза инициатив НКО-сектора для их последующего продвижения, внедрения и реализации.

Остановлюсь чуть подробнее на вопросе расшифровки обеих частей экспертного действия.

1) анализ законодательных разработок.

Казалось бы, чего там экспертировать? Неужели научных сил в России маловато? Как выяснилось, маловато⁴. И даже относительно недавние программные разработки свидетельствуют, что между логикой программы и ее реальными приоритетами – “дистанция огромного размера”. До сих пор при декларативном внимании профилактическим мерам по безнадзорности основные финансовые средства соответствующей программы уходят не на создание системы профилактики, а на оборудование для комплектования центров реабилитации (то есть, когда “уже поздно”!)⁵. Забывается, что для ребенка главное не техника, а внимание, не оборудование (хотя и оно, конечно, нужно), а тепло человеческое

⁴ Н.Хананашвили, В.Якимец. “Смутные времена социальной политики в России”. М.: Российский благотворительный фонд “Нет алкоголизму и наркомании” (Фонд “НАН”), 1999. – 240 с.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2000 г. №625 “О федеральных целевых программах по улучшению положения детей в Российской Федерации на 2001-2002 годы”. Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, №37, ст. 3712, стр.7344-7345.

(кстати, построенное на той самой некоммерческой услуге, которую в формы государственной социальной помощи одноименный Федеральный закон и не включил⁶).

Программы, построенные на основе чиновничьего понимания проблемы, всегда будет отличать взгляд на проблему «из окна кабинета». Каков он, этот взгляд, мы знаем хорошо. И до тех пор, пока такие программы не будут построены и реализованы на:

- а) базе общественной инновационной инициативы,
- б) конкурсной конкурентной основе и
- в) независимой и многообразной экспертизе (надоело уже напоминать, но — необходимо): текущем мониторинге, предварительных, этапных, итоговых и постпроектных оценках —

результаты программной деятельности государственных структур будут оставаться весьма плачевными. Российские целевые программы будут представлять собою либо обреченное на умирание дитя, которое никто и не собирается кормить (это когда принимается программа, под которую (почему-то!) не оказалось бюджетных средств), как было при Б.Ельцине, либо кормушка для желающих поживиться за государственный счет, как это существует сегодня, когда **целевая программа** становится способом для **нецелевого** расходования средств.

Исходя из значимости подпункта (а), требуется сказать пару слов и о такой позиции, как

2) экспертиза инициатив НКО.

Тот факт, что те или иные программы НКО финансируются зарубежными грантодателями, может, конечно, служить некоторым ориентиром для государственных структур при поддержке той или иной социальной инновации. Однако, следует исходить (всегда следует, если мы только не собираемся всю жизнь висеть на шее международных организаций и зарубежных грантодающих структур) из соображения конечности такой поддержки из-за рубежа. Следовательно, пора выстраивать собственную профессиональную систему экспертной оценки. И система эта имеет би-

⁶ Федеральный закон «О государственной социальной помощи». Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 29, ст.3699.

нарное назначение: для экспертиз и программ НКО, и государственных программ.

Рассуждая о необходимости создания системы независимой экспертизы, повторю тезис о буквально горящей потребности в выработке правовых норм экспертной деятельности по оценке проектов и программ (в данном случае, в первую очередь – в социальной сфере). Ныне действующий Федеральный закон «Об оценочной деятельности» никакого отношения к **проектной** и **процессинговой** оценке не имеет.

В меньшей степени значимы здесь координирующие функции Гражданского Совета (ГС). В этой части работы ГС насущной задачей становится транслирование во властные структуры тех гражданских инициатив, которые сформировались в более широком слое организаций, не представленных в нем.

Следующий вопрос – кто будет выступать на Форуме от имени территорий? Пожалуй, наиболее разумным стало бы переформулирование вопроса на такой: какие идеи будут представлять те или иные российские территории? Данная постановка вопроса видится нам принципиальной: именно таким образом можно уйти от персонализации конфликтов внутри третьего сектора. Помните, задачу консолидации сектора, прозвучавшую в НК-2001⁷? К сожалению, пока говорить о такой реальной консолидации сложно.

Если представить себе эволюцию развития систем отношений структур из одного сектора (неважно, бизнес это или НКО), то для начального периода становления присуща монополизация той или иной сферы активности. Следующий этап характеризуется обострением конкуренции. Не стану здесь подробно останавливаться на причинах конкурирования структур III сектора друг с другом, поскольку много говорил об этом в более ранних работах. Отмечу лишь, что даже с учетом постепенных положительных изменений ситуации псевдо-конкуренция между НКО чрезвычайно велика. Третий этап – тот, к которому постепенно подходит бизнес на Западе. Процессы развития начинают ускоряться не там,

⁷ Хананашвили Н.Л. *Социальное партнерство. Императивы дня.* / В кн.: *Межсекторные взаимодействия. Настольная Книга – 2001. Альманах.* – М.: РБФ «НАН»), 2001. – с.101-159.

где есть жесткая конкуренция, а там, где выстраивается система взаимодействия, взаимосогласованных совместных действий. Следует только выстроить систему идеолого-методологических принципов, нарушение которых недопустимо в сотрудничестве.

Именно поэтому важно найти механизмы перехода «от войны людей к борьбе идей». Следовательно, представляться должны не просто проблемы, а способы их решения, а именно — социальные технологии, реализация которых способствует заметному и положительному социальному эффекту.

Здесь уместным будет привести определение социальной технологии, предложенное автором настоящей статьи не так давно именно для использования в терминологии современной социальной политики.

Социальная технология – стандартный комплекс методически описанных и реализованных (внедренных на практике) действий и/или процедур, объединённых в определенной последовательности или сочетании, повторяемый в других условиях и на других территориях и приносящий измеримый результат в сфере социальной политики (в социальной сфере)⁸.

Есть еще одно определение, относящееся к термину **технология**.

Технологией называется способ решения задачи.

Кратко и разумно. Это, пусть и несколько упрощенно, подходит и для социальных технологий.

Только с помощью социальных технологий можно говорить о содержательности, конструктивности, позитивной направленности и итоговой результативности действий неправительственных некоммерческих структур.

2) Вторая опасность, вернее, проблема, являющаяся не меньшей, чем злонамеренное действие по бюрократизации и канализации системы взаимодействия власти и НКО. Это — проблема содержательности действий Гражданского Совета. Следовательно, необходимо понять, чем такой орган будет заниматься.

Таким образом, требуется определить методологические ос-

⁸ *Ibid*, с.332.

новы в направлениях деятельности ГС. Основываясь некоторым образом на ранее существовавшей разработке⁹, могу предложить следующие блоки:

- Информационный;
- Социально-технологический (программно-проектный);
- Образовательно-методический;
- Нормативно-правовой;
- Экспертно-аналитический;
- Связей с регионами и НКО-сообществом;
- Стратегический (выработка стратегии сектора).

Предвижу изумление некоторых читателей, которые не увидели в данном перечислении направлений своей деятельности. Не пугайтесь, коллеги, я говорю о надфункциональном структурировании деятельности ГС. Естественно, что, работая в названных блоках, соответствующие экспертные структуры будут заниматься и детскими, и экологическими, и стратегическими (для России), и социо-защитными, и многими другими проблемами.

4. Теперь позволю себе чуть-чуть порисовать. Так, мне кажется, будет нагляднее. Если система взаимодействия НКО и власти при возникновении и существовании Гражданского Совета будет выстроена по привычному для советских времен принципу **субординации** (административная вертикаль), то мы получим исторически неизбежную пирамиду НКО-шной власти:



⁹ Ibid, с.149-159.

Такая структура столь же устойчива, сколь и инертна, ее благополучие строится на ее же неподвижности. Сейчас именно так и организован Московский городской благотворительный Совет, которому почти не важно, что происходит с гражданским обществом. Вовсе не исключаю, что именно поэтому Закон города Москвы «О взаимодействии органов власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями» пока на уровне города работает далеко не в полной мере.

Очевидный факт, что основой демократии является принцип *субсидиарности*, делегирования прав от граждан государственными структурам, заставляет искать другие решения.

В связи с этим Олегом Зыковым (Президент Фонда НАН) было предложено перевернуть эту пирамиду. Тогда вся картинка будет выглядеть несколько иначе:



В итоге мы получаем что-то на первый взгляд весьма неустойчивое. Огорчает ли это? Отнюдь. Подобно гироскопу (помните, курс физики? Нет? Тогда “вспомните детство золотое”: детский волчок действует по этому же принципу). Такая конструкция приобретает заметную устойчивость только по мере того, как активизируется движение всей фигуры. Движение, подчеркну, *согласованное, слаженное* для всех ее элементов. То самое, которое и требуется от всех участников взаимодействия **Власти и Гражданского Общества**.

По-моему, именно **Принцип Гироскопа** должен стать основой деятельности Гражданского Совета.

5) Следующая позиция. Чтобы Гражданский Форум не стал множеством залов и комнат для полупустой болтовни, следует организовать несколько четко структурированных по задачам форматов общения на нем. Назовем эти форматы (условно) и дадим краткое их описание:

- «Национальная дискуссия».

Такой формат необходим в том случае, если существует достаточно острая социальная проблема, ясного решения которой общество пока не нашло. Здесь необходимо 5-6 выступлений ведущих экспертов и специалистов из НКО, власти и науки, а также посильное участие аудитории численностью 100 и более человек, вопросами и предложениями.

- «Круглый стол».

Численность участников “КС” заметно меньше, с тем, чтобы была реальная возможность обмена мнениями — человек до пятидесяти, не более. Круглые столы необходимо проводить в тех случаях, когда существует несколько различных точек зрения на решение обсуждаемой социальной проблемы. Целью КС становится выработка некоего консенсуса по путям и методам решения проблемы.

Эти два формата должны присутствовать во второй половине первого дня Форума, когда идет первичный процесс согласования позиций НКО-сообщества и власти. При переходе к системе требуемых конструктивных действий жизненно важным становится такой формат как

- «Переговорная площадка».

Участниками ее становятся 5-6, от силы — 10 человек. Они и должны договориться о ближайших совместных, согласованных и слаженных действиях по реализации намеченного. Это не значит, что присутствовать на этих импровизированных «переговорах» больше никто не вправе: все мероприятия Форума максимально прозрачны. Просто *участников* этого события по определению не

может быть больше. Иначе — это уже другой формат (см. выше).

Делать *переговорную площадку* сразу, в первый же день Форума, наверное, в подавляющем большинстве случаев не правильно. Но если не сделать этот формат *центральным* во второй день, то можно запросто и почти неизбежно получить в качестве всего результата Гражданского Форума *пустышку*. Надеюсь, что организаторы и участники этого важного для гражданского общества события со мной согласятся.

6. И, наконец, рассмотрим (все-таки) один из возможных и, видимо, наиболее вероятных вариантов попытки манипулятивного управления процессом проведения ГФ и его участниками. Если помните, нас сильно беспокоит перспектива формирования т.н. «почетного президиума». Как он может быть создан вопреки воле значительной части участников Форума? Да обычным большевистским голосованием! Вспомним многостраничные анкеты, рассылавшиеся в регионы и предусматривающие в качестве одного из вопросов желаемый вид представительного органа, который будет избран в итоге Форума (примерно так сформулирован этот вопрос. Отмечу, сама постановка вопроса предопределяет и факт будущего существования такого органа). Достаточно на одном из десятков круглых столов Форума поднять вопрос о формировании такой «управленческой или представительской» структуры и организовать положительное решение по этому вопросу. Затем на пленарном заседании второго дня Форума (22.11.2001) предъявить это решение и присоединить к нему множество заполненных анкет — и задача оказывается решенной. Останется лишь развести руками или пытаться скандалить. Скандала никто устраивать не будет по всем понятным причинам, а вот рукоразведением уже ничем не поможешь.

Казалось бы, кошмар! Где выход?

Могу предложить лишь один способ: на заседании Оргкомитета, которое состоится в преддверии Форума, должно быть принято принципиальное решение о недопустимости самого выдвижения организационных предложений в ходе круглых столов, своего рода *мораторий на инициацию и создание послефорумных надфункциональных оргструктур*. Такое импера-

тивное решение необходимо, иначе мы окажемся перед лицом Министерства по делам Третьего сектора, состоящего из числа наших бывших, но ставших совсем другими...

Достаточно тонкая задача, если учесть, что ряд надфункциональных (но не организационных) усилий совершить все-таки придется (и они жизненно важны как для III сектора, так и для социальной политики в России в целом).

Например, всем очевидна необходимость формирования нового для России института общественной экспертизы. Желательно, чтобы этот институт (напомню, действующий двусторонне: по экспертизе государственных разработок и действий и негосударственных общественных инициатив) был достаточно профессиональным. Необходимо инициирование и последующее принятие нормативного правового акта (или, что скорее, корректирование действующего законодательства) об оценке проектов, программ, хода и результатов их выполнения. Необходим и целый комплекс усилий по внедрению в практику российской социальной политики независимой (в том числе, общественной) экспертизы. Ранее я уже говорил о существенном пробеле в нашем законодательстве. Федеральный закон «Об оценочной деятельности»¹⁰, действующий сегодня, никак не учитывает потребности в такого рода оценке и мониторинге.

Вполне возможны и другие аналогичные системные потребности, выходящие за рамки той или иной темы одной или нескольких национальных дискуссий, круглых столов или переговорных площадок и **характерных для межсекторного взаимодействия в целом**. Не возьмусь предугадать все темы, хотя знаю, что существует, например, потребность в выработке методологического единообразия усилий по построению системы межсекторного взаимодействия, другими словами — **необходима координация системных межотраслевых действий**. Необходима выработка единой стратегии совместной деятельности.

Могу предложить краткий, буквально конспективный перечень технологических элементов, из которых состоит любая ак-

¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 31, ст. 3813.

тивная деятельность, направленная на продвижение и реализацию задуманного. Я называю это **«Технологией продвижения технологий»**. Итак технология состоит из следующих элементов:

- 1) *Создание прецедентов, их методическое оформление;*
- 2) *Формирование системы образовательных и просветительских усилий, подготовки и повышения квалификации кадров;*
- 3) *Принятие и реализация нормативно-правовых актов;*
- 4) *Создание информационного пространства, PR-деятельность;*
- 5) *Ресурсообеспечение деятельности;*
- 6) *Анализ ситуации, мониторинг процесса и оценка этапов деятельности;*
- 7) *Встраивание инновации в существующую систему организационных структур, процедурных и финансовых механизмов*
- 8) *Научно-исследовательские разработки и развитие идеи.*

Смею вас уверить, если выдерживать данную восьмиэлементную конструкцию действий, можно с уверенностью сказать, что нам (всем) удастся реализовать задуманное.

Главное, чтобы хватило времени...

P.S. В самом начале статьи стоит литературный эпиграф из незабвенного стихотворения Н.А.Некрасова «Забятая деревня». Для тех, кто не помнит всего текста, привожу его «без сокращений». Не могу себе в этом отказать: прочитав, вы, наверное, сами поймете, почему.

В скобках (любителям русской литературы) записан небольшой отрывок текста из авторского (в смысле, Некрасова) варианта, альтернативного тексту всем известному, каноническому.

ЗАБЫТАЯ ДЕРЕВНЯ

*У бурмистра Власа бабушка Ненила
Починить избенку лесу попросила.
Отвечал: нет лесу, и не жди — не будет!
“Вот приедет барин — барин нас рассудит,
Барин сам увидит, что плоха избушка,
И велит дать лесу”, — думает старушка.*

*Кто-то по соседству, лихоимец жадный,
У крестьян землицы косячок изрядный
Оттягал, отрезал плутовским манером –
“Вот приедет барин: будет землемер!” –
Думают крестьяне: – скажет барин слово –
И землицу нашу отдадут нам снова”.*

*Полюбил Наташу хлебопашец вольный,
Да перечит девке немец сердобольный,
Главный управитель. “Погодим, Игнаша,
Вот приедет барин!” – говорит Наташа.
Малые, большие – дело чуть за спором –
“Вот приедет барин!” – повторяют хором...*

(Вариант:

***“Даже ребяташки, передравшись в луже,
Грозно повторяют песенку все ту же...”***)

*Умерла Ненила; на чужой землице
У соседа-плута – урожай сторицей;
Прежние парнишки ходят бородаты,
Хлебопашец вольный угодил в солдаты,
И сама Наташа свадьбой уж не бредит...
Барина все нету... барин все не едет!*

*Наконец однажды среди дороги
Шестернею цугом показались дроги:
На дрогах высоких гроб стоит дубовый,
А в гробу-то барин; а за гробом – новый.
Старого отпели, новый слезы вытер,
Сел в свою карету – и уехал в Питер.*

Вот так-то, коллеги... Успеха нашему Форуму...

МЕТОДИКА «ПЕРЕГОВОРНЫХ ПЛОЩАДОК» НКО-ВЛАСТЬ

А.С.Карпов

*Санкт-Петербургское общество естествоиспытателей,
Санкт-Петербург*

1. Типы вопросов, которые выносятся на переговорные площадки.

Приблизительный список критериев:

- не могут быть решены в рамках иных существующих или известных инструментов общественного участия;
- требуют инициативы властных структур при участии (общественном контроле) НКО;
- находятся в рамках компетенции региональных властных структур или властных структур того уровня, на котором готовятся переговоры;
- затрагивают интересы широкого спектра НКО/широких слоев населения (не обязательно, но желательно с точки зрения реальности дальнейшего процесса);
- по данным вопросам имеются сетевые НКО, которые готовы взять на себя координацию процесса;
- «вопрос подготовлен» - есть предложения по желаемому результату.

Исходя из первых 2-х критериев, на переговорные площадки, как правило, имеет смысл выносить вопросы реформы государственного управления или государственной политики, реформ законодательства, методов работы власти, приоритетов государственной политики.

Не следует выносить вопросы:

- проекты, которые могут быть осуществлены НКО при поддержке государства в виде муниципального гранта или в другой форме — без изменения действующих политик или практик;
- частные проекты отдельных организаций;

- вопросы, требующие принятия решений по предоставлению персонифицированных или групповых предпочтений отдельным НКО или их ассоциациям.

2. Подготовка вопросов для переговоров (по опыту и наработкам Гражданского Форума)

2.1. Проблемные дискуссии. Участниками дискуссий являются представители различных НКО и органов власти. Задачами этого этапа являются осмысление, «оконтуривание» темы и взаимное узнавание различных действующих лиц, имеющих отношение к проблеме. Дискуссии могут проходить как «вживую», так и в электронном пространстве. Хорошим решением является вынесение на дискуссию 2-3 альтернативных подходов к решению проблемы.

В отличие от Гражданского Форума, процесс подготовки вопроса не должен быть ограничен одной встречей (конференцией, заседанием и пр.) или узкими временными рамками. Важно, однако, чтобы после каждой встречи готовились и распространялись итоговые документы, включая списки участников и, возможно, какие-то документы о различных позициях и разногласиях в них. Итоговые документы рассылаются всем участникам прошедшего мероприятия и раздаются участникам последующих встреч в рамках дискуссии.

2.2. Общественная экспертиза проблемы может происходить в форме круглых столов или рабочих групп. Задачами этого этапа являются:

а) выбор критериев для отбора вопросов, которые должны обсуждаться с властью (а также, возможно, с другими группами третьего сектора, бизнесом, местным самоуправлением, СМИ или научными структурами);

б) экспертный анализ проблемы;

в) подготовка предложений по направлению реформ (развития), принципам, целям, желаемым результатам и пр.;

г) выбор способа коммуникаций (информирования и получения обратной связи) с представителями заинтересованных структур.

Результаты этого этапа более формализованы. Вероятно, они должны включать краткие информационные материалы, общее экспертное заключение или другой итоговый документ, подборку сопроводительных материалов и экспертных заключений отдельных участников. Экспертную команду формируют «профильные» НКО. Поскольку весь процесс финансируется за счет внутренних ресурсов сектора, то вопрос о «выборах» экспертов, «представляющих некоммерческий сектор», не стоит: в работе принимают участие те организации, которые имеют для этого ресурсы или могут их найти, а также могут обеспечить поддержку своей позиции со стороны других НКО.

Пример результатов общественной экспертизы проблемы альтернативной гражданской службы (АГС), сформулированный в виде набора принципов построения законодательства.

ПРИЗНАКИ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ЗАКОНА «ОБ АЛЬТЕРНАТИВНОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ»:

– Альтернативная гражданская служба должна быть направлена на решение социальных задач и отвечать интересам всего общества.

– Принцип предоставления АГС должен быть уведомительным, а не доказательным.

– Срок АГС не должен превышать срок военной службы. Большой срок АГС был бы наказанием гражданина за убеждения и веру.

– Молодой человек как правило должен проходить АГС в пределах региона, в котором он постоянно проживает.

– Местами прохождения АГС не могут быть воинские части и иные

военизированные формирования.

– Управление АГС должно осуществлять только гражданское ведомство.

2.3. Подготовка переговорной площадки включает предварительные переговоры с целью определения ответственных органов власти, лиц, обладающих необходимым уровнем компетен-

ции, и получение их согласия на дальнейшие переговоры в более узком составе. Также должна быть сформирована команда «переговорщиков» от лица экспертной группы и определен механизм информирования заинтересованных НКО и общественности о ходе переговоров.

3. Последовательность шагов переговорного процесса.

3.1. Достижение согласия о необходимости реформ, и уточнение перечня обсуждаемых вопросов. Результат может быть зафиксирован в совместной декларации, в которой дается описание «проблемного поля», согласованный взгляд на проблему, отражаются причины неудовлетворенности ситуацией с обеих сторон на переговорах.

3.2. Достижение согласия о направлении реформ. Результат фиксируется в виде набора принципов реформ («развития прав и свобод граждан России», например) и целей-индикаторов. Индикаторы прогресса очень важны, поскольку любой процесс будет неизбежно вовлекать значительное количество людей со своими интересами и пр. Поэтому необходимо наметить достаточно точную цель, чтобы не дать возможность «свернуть» процесс, снизить возможности манипулирования результатами переговоров.

Решение круглого стола по проблеме референдумов на ГФ (было принято единогласно всеми участниками)

Чего мы хотим достичь реформой законодательства и отношения государственных структур по референдумам:

Общая цель - прозрачное законодательство и реальные возможности для гражданского общества инициировать и провести референдум.

Цели-индикаторы последствий реформ законодательства по референдумам.

1. В ближайшие годы (2002-2003) должно произойти увеличение количества состоявшихся референдумов на местном, региональном уровне - это и только это будет свидетельствовать о реальной реализации статьи 3 Конституции РФ.

2. В 2002 г должен состояться федеральный экологический референдум, за который в 2000 году высказались 2,5

млн. граждан (по крайней мере, один).

3. Должны быть приняты инициативы от Гражданского форума по совершенствованию законодательства, регулирующие вопросы референдумов.

4. Не должны быть приняты никакие поправки к Федеральному законодательству, ограничивающие народовластие в форме референдума.

2.3. Достижение согласия о конкретных шагах, этапах, мероприятиях, их последовательности и сроках. Результат – примерный план-график.

На каждом этапе возможен вариант отсутствия соглашений. Тогда можно составить протокол разногласий, который также будет важным документом, взять тайм-аут для консультаций и пр. Вообще, документирование процесса очень важно для того, чтобы обеспечить возможность включения новых участников, как со стороны организаций гражданского общества, так и со стороны властных структур. Кроме того, следует учитывать:

- риски частой смены чиновников, ответственных за процесс;
- возможности передачи вопроса на экспертизу или для решения в другое ведомство;
- необходимость контроля результата исполнения договоренностей через значительный промежуток времени.

2.4 Формирование инструментов и механизмов мониторинга ситуации с выполнением решений, принятых в ходе проведения переговорных площадок. Итог – периодическая оценка и анализ указанных процессов и их результативности, необходимые коррективы.

v. àá-áĂ êîĂÖŸĂ

ТЕХНОЛОГИИ ТРЕТЬЕГО СЕКТОРА

И.С.Каминник

*Ассоциация поддержки гражданских инициатив «Ковчег»,
Одесса, Украина*

Третий сектор в Украине, как независимая от государства общественная сила, находится на этапе становления.

Можно по-разному относиться к 10-ти годам независимости третьего сектора Украины. Очевидно одно – некоммерческие организации могут, при желании, не только выступать в роли партнера органов местного самоуправления и государственных структур в решении социальных проблем, но также стать противником бюрократическому аппарату.

На практике у НКО существуют две важнейшие задачи:

- Оказывать различные виды помощи и перераспределять ресурсы для тех социальных групп, ради которых эти организации создавались (**микроуровень**).

- Защищать права и продвигать интересы этих групп перед лицом власти всех уровней (**макроуровень**).

И эти задачи неразрывны. Если организация выполняет только первую задачу, она, рано или поздно, превращается в придаток государственной или муниципальной власти по работе с определенными группами населения. Своеобразный департамент, карманную организацию. Я хочу привести пример с советскими профсоюзами. До революции они защищали интересы рабочих перед лицом работодателей и государства. Во времена СССР они полностью поменяли свои функции и представляли интересы власти, распределяя ресурсы и гася волнения рабочих. С другой стороны, ориентация только на конфронтацию с властью приводит к тому, что НПО, как некоторые правозащитные организации, например, не может выйти с каким-то конструктивным предложением, все свое время отдавая «войне».

И тот, и другой путь не позволяют в полной мере реализовать третьему сектору свою общественную миссию.

Для бюрократической власти «выгодно», чтобы деятельность общественных и благотворительных организаций ограничивалась только первым пунктом. При этом НПО превращаются в подразделения госструктур по работе с населением, финансируемые из внебюджетных или бюджетных источников. В этой ситуации говорить о партнерстве не приходится.

Парадокс заключается в том, что для целевой социальной группы, с которой работает НПО, такая ситуация может оказаться выгоднее, чем деятельность в качестве независимой организации третьего сектора. Не случайно многие ветеранские организации, организации инвалидов стремятся сблизиться с властью настолько, что бы получить целевое финансирование и не заниматься поиском средств.

Поэтому я хочу предложить такой тезис: **НПО для сохранения своей независимости должно соблюдать баланс между интересами своей целевой группы и интересами развития общества.**

Для уточнения вопроса развития «социального партнерства» между властью и НПО в социальной сфере рассмотрим схему. Условно работу НПО с целевыми группами можно разбить на три основных типа деятельности (см. схему 1):

Профилактика

- наличие законодательства, позволяющего предупреждать появление проблем для конкретной социальной группы, или даже появление данной группы нуждающихся (например, отсутствие прописки, позволило бы бездомным восстанавливать свои паспорта, а отсутствие кода налоговой инспекции — устраиваться на работу);

- защита и реализация властью прав данной группы (обеспечение зарплатой или пенсией, гарантирующей нормальный уровень жизни; рынок труда, социальные гарантии, льготы на оказание благотворительной помощи и т.д.);

- уровень социально-экономического положения в стране.

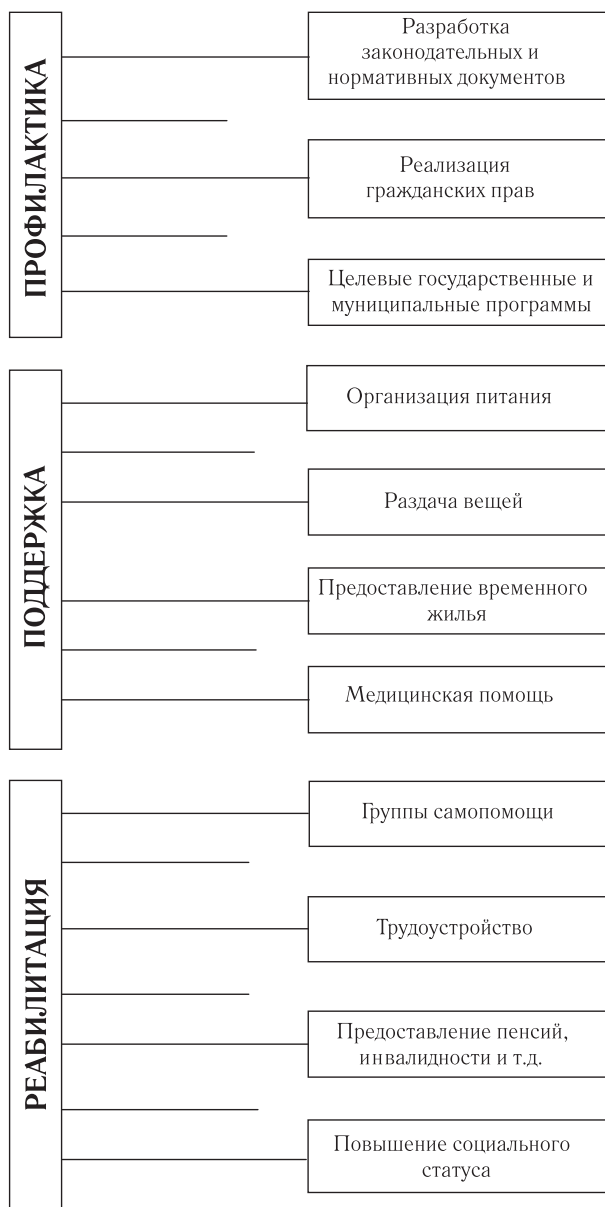


Схема 1. Типы деятельности НПО по отношению к целевым группам

Поддержка

Это — оказание непосредственной помощи людям, которые в результате отсутствия деятельности властей по «предупреждению проблемы», попали в категорию социально незащищенных граждан. Это самый распространенный тип деятельности для НПО. Кормление, раздача вещей, оказание медицинской помощи и т.д. Этот позволяет реализовать НПО свои микроуровневые задачи. Именно этот тип деятельности ожидает власть от НПО. Кормите детей, а дальше не лезьте.

Данный тип деятельности максимально презентативен, как для власти так и для доноров. Накормили и одели такое-то число людей, оказали консультацию стольким-то людям. Однако, это и бездонная бочка для финансовых вливаний, а следовательно и злоупотреблений. Сколько ни давай на поддержку, проблемы это не решит. Это не уменьшит количества бездомных, не обеспечит квартирами беспризорных детей и т.д. Поэтому, организации подобного типа находятся на нижнем уровне иерархии «третьего сектора». При этом, без осуществления этого типа деятельности, организация никогда не узнает своей целевой группы. Не создаст для НПО полную картину проблем конкретной социальной группы, не позволит сформулировать и обосновать требования для работы в направлении предупреждения проблемы.

Реабилитация

Причины, по которым человек может попасть в социально незащищенную группу, приблизительно можно разделить на внутренние и внешние.

Внешние причины связаны в основном с отсутствием деятельности властей по «предупреждению проблемы». Сюда можно отнести и случайность, когда, например, человек из-за несчастного случая становится инвалидом, или во время квартирного обмена маклер оставляет семью без квартиры и т.д.

Внутренние причины связаны с тем, что некоторые специалисты называют архитектурой личности. Это набор личных качеств человека, вследствие которых он совершает действия, приводящие его в социально незащищенную группу.

В соответствии с этим, и программы реабилитации мы также подразделяем на «внутренние» и «внешние». Разработка обоих типов программ реабилитации нуждаются в доскональном знании целевой группы. Значительная часть «внутренних» программ реабилитации вырастают изнутри целевой группы. Например, «12 шагов», терапевтические сообщества, польские МОНАР (создание условий для действия правил, в результате выполнения которых у человека может измениться архитектура личности) и т.д. Необходим носитель технологии из среды, который сам смог преодолеть проблему, благодаря той или иной технологии. «Внутренние» программы реабилитации технологически очень трудно передаваемы именно потому, что построены либо на авторских методиках, либо на личном опыте.

«Внешние» программы реабилитации, направлены на создание условий, при которой у реабилитируемого появляется возможность осуществить деятельность по повышению своего социального статуса. Например, программа распространения уличной социальной прессы бездомными. Бездомные продают газету и получают возможность заработать средства на аренду квартиры. «Внешние» программы реабилитации являются социальными технологиями, распространение которых зависит от уровня развития распространяющей их организации. От того, насколько НПО может организовать процесс, насколько профессиональны ее работники, насколько известны особенности целевой группы и т.д., зависит успех реабилитационной программы.

Решение проблем социальной группы должно строиться с учетом того, что НПО необходимо осуществлять все три типа деятельности. А расширение типов деятельности зависит от уровня развития организации. С этой точки зрения, эффективность услуг, оказываемых населению, т.е. качественное выполнение своих «микроуровневых» задач, становится необходимым условием легитимности деятельности общественной или благотворительной организации на макроуровне.

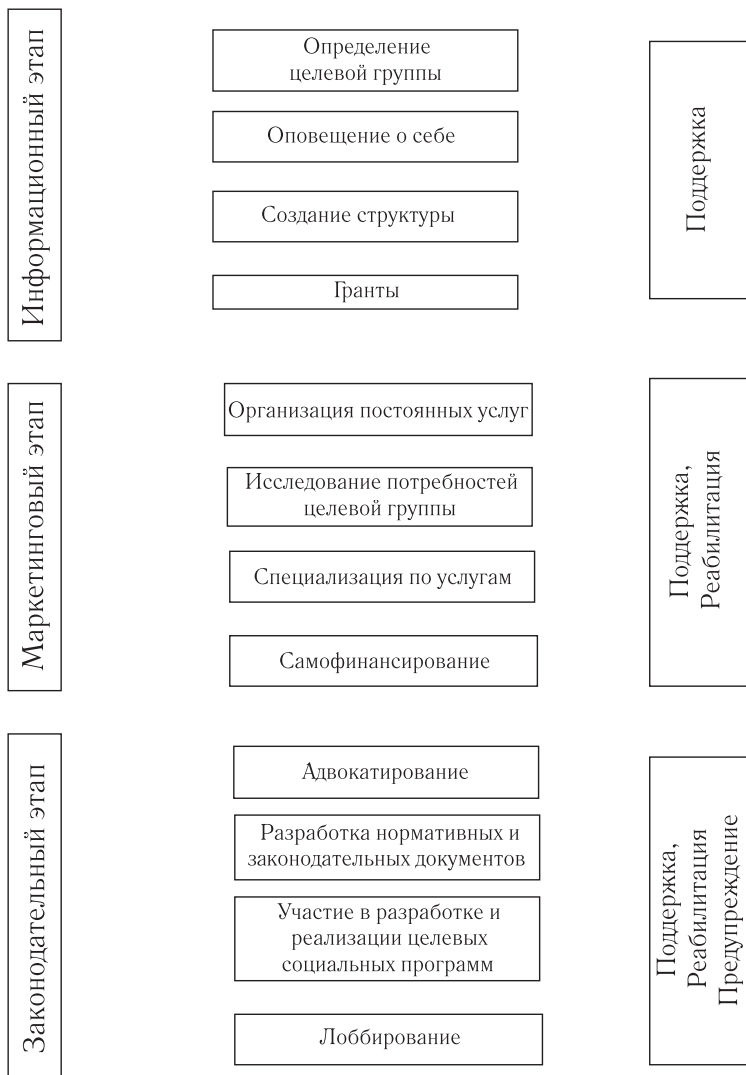
Предполагается, что НПО продвигающая или реализующая ту или иную социальную технологию, должна достигнуть определенного уровня развития. Однако на практике получается, что от-

сутствие критериев, определяющих уровень развития НПО, приводит к тому, что организации, не имеющие должного уровня развития, реализуют социальные технологии, и в результате дискредитируют третий сектор в глазах власти и общества. Поэтому остановимся подробнее на взаимосвязи между уровнем развития НПО и социальными технологиями. Понятно, что существуют критерии стабильности организации: профессиональный штат, постоянное финансирование, наличие инфраструктуры, наличие ресурсов и т.д. Однако они не могут быть достаточными для определения уровня развития НПО. Для нас важнейшим критерием является общественная значимость НПО, уровень оказания услуг своим социальным группам, авторитет в этих группах и степень влияния на власть. Без учета уровня этой социальной значимости НПО, можно говорить только о «структурном развитии юридического лица, занесенного в реестр неприбыльных организаций». Эффективная и независимая от власти деятельность НПО на макроуровне возможна только в том случае, если организация достигла определенного этапа своего развития. Мы предлагаем схему этапов развития НПО (рис. 1)

Первый уровень (информационный этап). Организация только начинает работать в “третьем секторе”, создана команда, которая активно ищет информацию о методах работы и возможных нишах, в которых в дальнейшем будет работать. Основная задача – распространение информации о своих предполагаемых возможностях, планах, миссии. Определяются и уточняются целевые социальные группы. Проводятся тренинги по фандрайзингу, работе с персоналом, освоению стратегического планирования и т.д. Помимо таких форм взаимодействия с властью, как льготы по аренде помещения, наиболее распространенной формой партнерства на этом уровне является грант, который направляется, прежде всего, на поддержку деятельности организации. На этом уровне, как правило, не идет речь о реальном партнерстве между НКО и властью. Именно на этот уровень НКО и направлены обычно мероприятия типа ярмарок социальных проектов. В итоге несоответствие между актуальной для “третьего сектора” задачей партнерства и низким уровнем подобных меропри-

Рис 1

Этапы



ятий приводит к тому, что власть еще больше укрепляется в своих патерналистских отношениях к “третьему сектору”.

Интересно отметить, что во время проведения “круглого стола” в Киеве с представителями киевской городской администрации и руководителями НКО, руководитель одной из крупнейших украинских некоммерческих организаций, занимающихся обучением НКО, заявил, что “третий сектор” Украины не готов к принятию социального заказа. Ему необходимо “учиться, учиться и учиться”. Так что представление о “третьем секторе” в Украине только как о структуре, в которой подавляющее большинство организаций находится еще на первом уровне, — достаточно распространено у многих «должностных лиц гражданского общества».

Второй уровень (маркетинговый этап). Организация заняла свою нишу в социальной сфере. Основная задача — наладить постоянную работу с целевой группой, встроиться в муниципальную или государственную систему социальных услуг. У организации налажен бухучет, финансовая отчетность. Она реализует грантовые программы, имеет профессиональный штат. У нее четкий график работы с клиентами и она выполняет работу с ними на постоянной основе. Тут возникает насущная потребность иметь постоянный источник финансирования, поскольку гранты “приходят и уходят”, приоритеты у грантодающих организаций меняются, а поток клиентов остается. И если ты не можешь организовать работу на постоянной основе, как элемент социальной инфраструктуры, твоя организация существовать не может. Именно на этом уровне развития возникает необходимость внедрения социального заказа и самофинансирования, развитие локального фандрайзинга. Обучение таких организаций должно быть специализированным и направленным на разработку не общих, а привязанных именно к этой организации механизмов самофинансирования. Только на этом уровне НКО можно говорить о реальном социальном партнерстве. Когда организация встроена в систему социальных услуг и без нее часть населения не сможет получать определенный вид услуг, именно тогда можно разговаривать с властью на равных.

Третий уровень (законодательный этап). Организация име-

ет высокий уровень стабильности. Постоянная работа с клиентами позволяет говорить о реальном видении ситуации. Организация может не только оказывать услуги, но и выходить с взвешенными и реальными законодательными инициативами, направленными на продвижение интересов своей целевой социальной группы и других аналогичных организаций.

Четвертый уровень (этап слияния с властью). На этом этапе возможны два сценария. Первый – организация становится настолько сильной и профессиональной, что начинает влиять на принятие властных решений. Однако наиболее распространенный сценарий в Украине – уход руководителя или части персонала организации во властные структуры. В этом случае организация рискует стать придатком властных интересов своего руководителя. На этом этапе развития НКО появляется соблазн элитаризма, но, если НКО становится зависимой и подчиненной власти, она перестает защищать интересы тех групп населения, которые представляет, и становится по сути “надсмотрщиком” над этими группами.

Говорить о реальном выходе на макроуровень возможно только в том случае, если организация уже изучила потребности своей целевой группы, может сформулировать основные проблемы и определить возможные пути продвижения интересов данной группы. Для этого организация должна пройти маркетинговый уровень и выйти на законодательный.

Мы понимаем, что создание системы критериев оценки уровня развития организации – вопрос достаточно сложный. Мы даем наши схемы только для того, чтобы показать, как встраиваются предлагаемые нами технологии в систему третьего сектора Украины.

Решение проблем социальной группы должно строиться с учетом необходимости для НПО осуществлять все три типа деятельности. В свою очередь, расширение деятельности НПО зависит от уровня развития организации. С этой точки зрения, эффективность НПО в оказании услуг населению, т.е. качественное выполнение своих «микроуровневых» задач, становится необходимым условием легитимности деятельности общественной или

благотворительной организации на макроуровне.

Следует еще раз подчеркнуть, что именно социальная сфера становится «школой социальной значимости» для третьего сектора. И именно здесь НПО так необходимо повышение профессионализма. Только профессионализм позволяет говорить о реальном партнерстве с другими секторами.

В Украине существует множество форм межсекторного взаимодействия. В том числе и взаимодействия между властью и третьим сектором. Выбор формы зависит, в первую очередь, от уровня развития НПО. Ведь ПАРТНЕРСТВО может быть только между сторонами, которые в случае возникновения спорных вопросов могут применить по отношению к друг другу равновеликое воздействие. На рис. 2 мы попытались связать наиболее популярные в среде украинского третьего сектора социальные технологии с уровнем развития НПО.

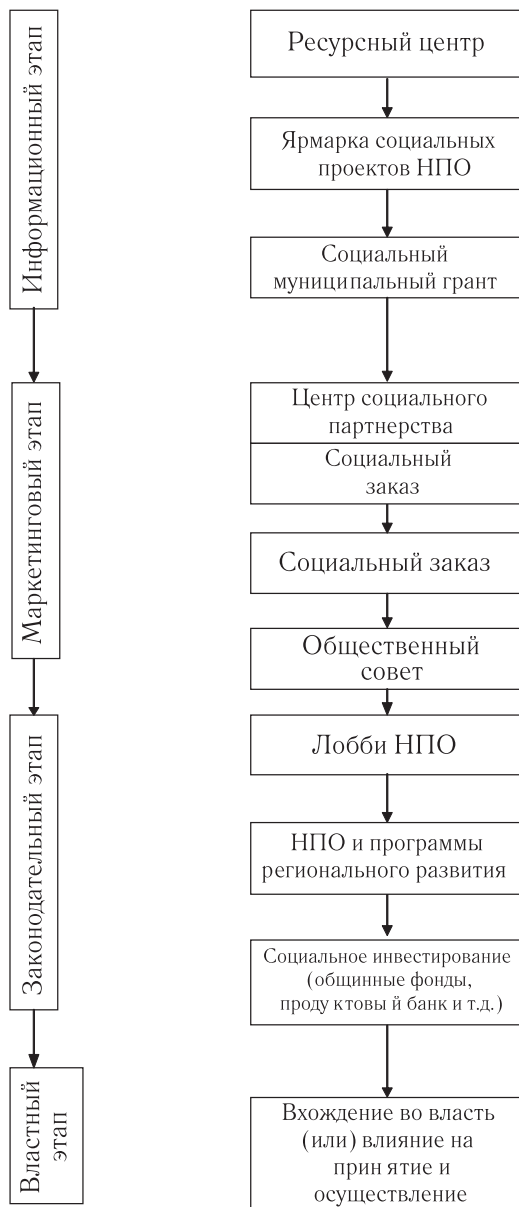
Ресурсный центр.

Эти структуры были предназначены для обучения лидеров вновь образованных НПО премудростям работы в третьем секторе. С самого начала они организовывались как структуры, действующие за счет международных донорских организаций. Менеджмент НПО, фандрайзинг и т.д., сведения о грантах и о том, как писать грант — вот та основная информация, которую распространяли ресурсные центры. Мы не будем обсуждать, насколько РЦ выполнили свою функцию. Эти структуры явно неоднозначные и по-разному выполняли и выполняют свою миссию в различных регионах. Тем не менее, следует отметить, что РЦ во время пика своего финансирования, имели значительные ресурсы для развития третьего сектора.

Ярмарка социальных проектов НПО.

Ярмарки НПО, во всяком случае, в Украине, были плодом, можно даже сказать результатом деятельности РЦ в сфере развития третьего сектора. Ярмарки социальных проектов НПО ознаменовали своим появлением переход от информационной эпохи развития третьего сектора к маркетинговой. Словосочетание «социальный проект» уже появилось, но еще не наполнилось ре-

Рис 2



альным смыслом. Основной задачей Ярмарки была презентация социальных разработок НПО перед властью. Однако здесь и проявилась отсталость ресурсных центров, сузивших интересы НПО до информационного уровня. Возможно, что с РЦ злую шутку сыграло постоянное и стабильное финансирование со стороны грантодающих организаций. Возвращаясь к Ярмарке, хочу сказать, что «социальных программ» никто не презентировал. Этого не требовали организаторы, на этом не акцентировали внимание участники. Вся Ярмарка вылилась в простую презентацию информационных стендов различных организаций, своеобразная выставка гигантских буклетов. Эта тенденция наблюдалась как в Украине, так и в Белоруссии, на ярмарке в Минске в 2000 году. Что касается Минска, то это еще более удивительно, потому что там Ярмарка проводилась уже второй раз. Но вернемся в Украину. Следует отметить еще один момент — момент взаимоотношений Ярмарки и власти. По замыслу устроителей, Ярмарка должна была «продать» услуги НПО местным органам власти, а также повысить значимость НПО в решении социальных проблем. Но, например, в Одессе, результат был прямо противоположным. Власть еще более уверилась в том, что НПО не является реальным партнером и не обладает весом среди населения. Я не буду рассказывать все, порой курьезные ситуации, которые складывались вокруг взаимоотношений между организаторами ярмарки, НПО и представителями органов местного самоуправления. Приведу лишь несколько названий статей, которые появились в одесской прессе: «Поговорили всласть на тему: общество и власть», «Ярмарка тщеславия» и т.д. Тот факт, что на Ярмарке не было ни одной телевизионной команды — возможно, результат непрофессионализма местного РЦ, но он остается фактом, возможная победа обернулась грандиозным поражением третьего сектора. Болезненный этап становления и роста.

Социальный муниципальный грант.

Завершающей технологией для организаций информационного уровня является муниципальный грант. Как уже упоминалось, финансовая поддержка первоначального этапа деятельности НПО позволяет ей развивать свою работу и налаживать постоян-

ную работу с клиентами. Это, в свою очередь, позволяет перейти организации на маркетинговый уровень. Сильной стороной грантовой модели является то, что НПО предоставляют власти готовые проекты. В грантовых программах реализуется опыт, накопленный организацией во время информационного этапа. После реализации грантовой программы у организации появляется необходимость постоянной деятельности, независимой от превратностей «грантовой судьбы». Тут на первое место выходят вопросы самофинансирования, социального заказа, а также развитой системы фандрайзинга. Что касается самой технологии МСГ, то она досконально рассмотрена в работах российских специалистов. В Украине значительное развитие технологии МСГ началось в 2000 году, когда благодаря проекту «Социальный заказ в Украине – пути реформирования социальной сферы», поддержанный фондом Мотта, в ряде регионов Украины городские советы приняли Положения о конкурсе социальных проектов и провели курсы.

Центр социального партнерства (для сбора информации о социальных проблемах, и активизация процесса по внедрению технологий)

Центр социального партнерства (ЦСП) выполняет несколько функций:

- Создание «банка социальных заказов», путем изучения существующих в городе социальных проблем, сбор предложений от граждан, НПО, различных управлений и подразделений горисполкома. Его можно назвать ресурсным центром для организаций маркетингового уровня;
- Организация общественных слушаний по различным социальным вопросам, и проблемам тех категорий населения, с которыми работают НПО;
- Привлечение независимых экспертов при оценке эффективности предложенных программ;
- Информационно-методическая поддержка организаций маркетингового уровня, оказывающих постоянную помощь различным категориями клиентов;

- Отработка механизмов взаимодействия между различными НПО, заинтересованными в развитии и продвижении социальных технологий.

Это своеобразная подготовительная площадка для создания общественно-наблюдательных советов (ОНС) и внедрения различных социальных технологий. Как мы уже говорили, один из этапов создания ОНС является этап сетевого взаимодействия организаций-инициаторов. Центр социального партнерства должен возникать не как результат деятельности одной организации, а как некий коалиционный механизм взаимодействия развитых НПО. Мы рассмотрим проблемы создания коалиций НПО ниже, поэтому здесь мы не будем анализировать коалиционные возможности при создании ЦСП.

В дальнейшем он может также стать базой для создания Информационно-аналитического центра лоббирования интересов НПО (Центр лобби НПО).

Социальный заказ

Социальный заказ, как технология, уже довольно долго обсуждается в среде третьего сектора. Первоначально разработанный специалистами из российских НПО¹, он с 1997 года адаптируется в Украине. С историей внедрения социального заказа вы можете познакомиться прочитав книгу «Социальный заказ в Украине. Обоснование и внедрение», изданную Ассоциацией поддержки гражданских инициатив «КОВЧЕГ» в 2000 году. Там же вы сможете найти подробное описание данной технологии. Украинский вариант отличается от российского, поскольку имеет несколько форм реализации конкурса на выполнение целевых социальных программ.

Не будем углубляться в технологию, коснемся лишь некоторых вопросов. Принятие Положения о социальном заказе позволяет:

- Создать реальную возможность для лоббирования интересов своих целевых групп при выделении бюджетных средств на социальный заказ

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

- Начать процесс разгосударствления социальной сферы.
- Создает возможности для реализации технологической цепочки (см. рис 2)
- Повысить уровень социальных инвестиций, за счет привлечения волонтерского труда, средств международных организаций, спонсорской помощи и новых технологических НОУ-ХАУ некоммерческих организаций.

• НПО, победившие в конкурсе, приобретают новый статус, поскольку распоряжением городского головы они встраиваются в систему городской социальной помощи. Что имеется в виду. Начальников соответствующих управлений горисполкома распоряжение мэра обязывает взаимодействовать с победившей НПО в выполнении Целевой социальной программы. При этом НПО не теряет своего «негосударственного» статуса, поскольку действует на основании контракта.

• Создавать профильные ОНС. В Одессе, решением конкурсной комиссии, определившей победителя конкурса, например, в программе по работе с инвалидами, предписывается создание координационного совета по работе с данной целевой группой.

Однако существуют и проблемы для внедрения данной технологии:

- нет сложившегося рынка предложений социальных услуг;
- отсутствует достаточное количество НПО, способных участвовать в конкурсе.

Формы практического взаимодействия, которые реализуются в регионах, и которые по нашей схеме предшествуют социальному заказу, являются маленькими шагами, без которых этого самого социального заказа в «классическом», виде, пожалуй, никогда и не будет. Только через какие-то упрощённые процедуры и смягчённые правовые нормы можно прийти к жёсткой контрактной основе и неукоснительно соблюдаемым нормам.

Общественно-наблюдательный совет (орган контроля за эффективным использованием бюджетных денег, в решении социальных проблем территориальной общины)

Общественно-наблюдательным советам посвящена вся эта статья, поэтому мы не будем описывать эту социальную техноло-

гию в данной схеме. Отметим лишь, что размещение именно социальных ОНС после социального заказа определяется, прежде всего, тем, что как мы говорили жесткие контрактные взаимоотношения между властью и НПО требуют и независимой экспертизы, и систему контроля за реализацией программ и механизмы лоббирования социальных групп при определении приоритетных проблем, и многое другое.

Схема 2 описывает принципы функционирования ОНС в системе социального заказа.

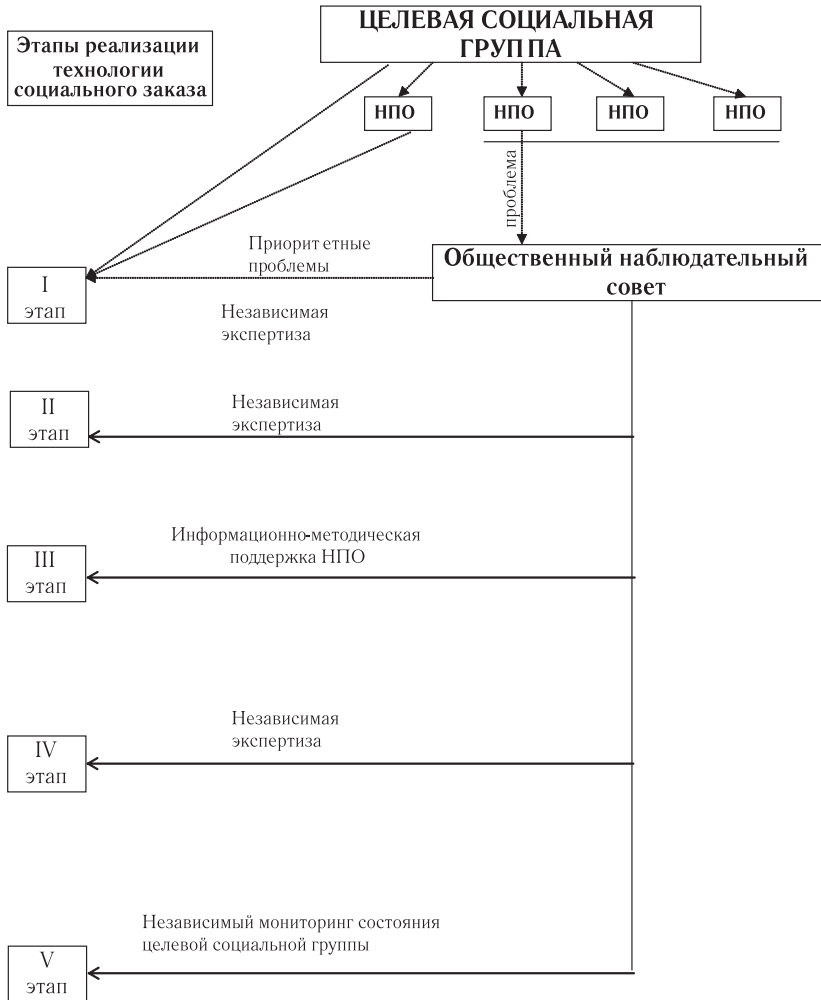
Лобби НПО

Лобби НПО детально рассматривается в книге «Взросление нации», изданной Ассоциацией «КОВЧЕГ» в 2000 году. Хочется лишь отметить, что данный механизм приобретает общественное значение только в случае внедрения коалиционного механизма типа ОНС. Дело в том, что лобби НПО, как инструмент продвижения законодательных инициатив, не должен принадлежать отдельной НПО.

Во-первых, одной организации, как бы развита она ни была, не под силу выявить все проблемы целевой группы, ради которой происходит лоббирование законопроекта или нормативного акта. В противном случае, будут проходить нормативные акты, не отвечающие насущным требованиям развития гражданского общества.

Во-вторых, как и всякий инструмент, цель применения лобби НПО зависит от того, кто использует данный инструмент. Это одна из причин, почему мы поместили лобби НПО, в данном списке, после создания ОНС. Лобби НПО принадлежит не одной организации а коалиционному объединению, которое контролирует ее деятельность. В противном случае возможно лоббирование узко корпоративных интересов, например, предоставление дополнительных льгот или монополизация одного направления деятельности, за счет постоянного бюджетного финансирования и административного ресурса. Тут мы можем привести в пример Украинский национальный комитет молодежных организаций (УНКМО), который получает значительные средства из бюджета и давит оппонентов в регионах за счет областных государствен-

Схема 2.



ных администраций.

Признано, что в практике цивилизованного лоббизма группы влияния, отстаивая часто диаметрально противоположные интересы своих «клиентов», способствуют сохранению своеобразного равновесия различных сил, нахождению консенсуса в принятии управленческих решений.

Глядя на создание прорежимных полугосударственных общественных монополий с авангардом лоббистских групп, неизбежно приходит мысль о создании противовеса в форме общественных объединений. Разница будет в структуре организации и объекте объединения. Если монополисты объединяются вокруг власти, мы должны объединяться вокруг проблемы. Соответственно такие независимые объединения могут быть двух типов:

1. Территориальные, объединяющиеся вокруг проблемы жителей конкретной территории.

2. Социальные, объединение однопрофильных НПО вокруг проблемы, характерной для данной целевой группы.

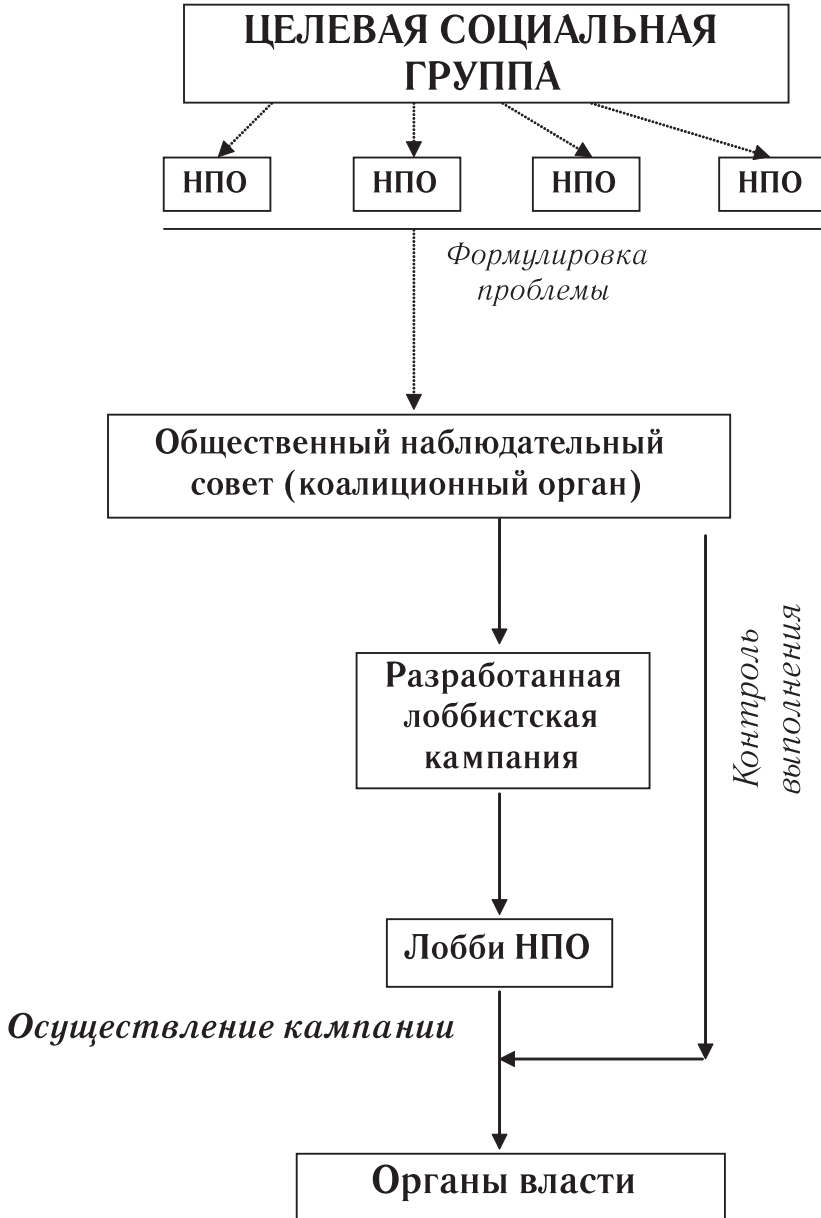
На схеме 3 рассмотрены этапы создания и деятельности Лобби НПО.

НПО и проекты регионального развития

Внедрение различных социальных технологий и форм регионального развития уже несколько лет является приоритетным для многочисленных грантодающих организаций как Украине, так и в других странах СНГ. В «Вестнике» Волинского ресурсного центра за август 2000 года, на стр. 9 помещена статья «Модели регионального развития». Это очень интересная тема, поскольку участие НПО в разработке и реализации программ регионального развития — очень важная ступень в развитии третьего сектора. Однако, не совсем ясно, насколько можно назвать создание юридического лица, типа кредитного союза или общинного фонда моделью регионального развития. Нам кажется, что модель регионального развития — это комплекс мер и мероприятий, а не просто создание отдельной структуры.

Участие в проектах регионального развития возможно лишь при следующих условиях:

Схема 3.



– существование нормативных документов, регламентирующих участие НПО в решении проблем региона с использованием бюджетных средств;

– наличие структур, обеспечивающих независимую экспертизу предложенных программ и оценку их выполнения;

– информационное обеспечение НПО с целью сбора информации о реальных проблемах региона,

– наличие общественных структур давления на власть, ОНС, лобби НПО;

– накопленный НПО опыт участия в осуществлении целевых социальных программ;

Без этих условий, НПО будут участвовать в разработке программ регионального развития только в качестве статистов, создающих иллюзию легитимности решений власти.

Программы социального инвестирования (продуктовый банк, Общинный фонд и т.д.)

Это социальная технология, которая предполагает не только глубокие технологические проработки в социальной сфере и сфере развития третьего сектора. Этот уровень предполагает также изменение общественных идеологем в отношении благотворительности. Изменение в понимании благотворительности, как инвестиционного механизма, возможно только при кардинальном изменении не только общественного мнения, но и отношения власти к обществу не только на уровне деклараций, но и на уровне законодательно-управленческом.

По нашему мнению, вопрос о взаимосвязи между различными социальными технологиями и уровнем развития НПО, которые могли бы эти технологии внедрять, очень важен. Мы уже говорили о негативном опыте проведения ярмарки социальных проектов в Одессе. То же самое можно сказать и о внедрении, например, общинных фондов в регионах, где НПО не обладает возможностями влиять на власть и контролировать или как-то направлять деятельность этих фондов. В результате, они могут превратиться в своеобразные внебюджетные фонды городской исполнительной власти. И сейчас бизнесмены оказывают «вынужденную благотворительность» по письмам районных администраций. При со-

здании общинного фонда, при отсутствии возможностей контроля со стороны НПО, власть сможет использовать эти структуры скорее в качестве популистского инструмента, а не в качестве нового механизма развития местного сообщества.

Вернемся к ОНС. Уже упоминалось, что ОНС становится следующим шагом после социального заказа в реализации «технологической цепочки».

Теперь перейдем непосредственно к созданию социальных ОНС.

Хотелось сделать одно замечание. Я убежден, что ОНС должны быть профильными и решать конкретные проблемы. Как коалиционный орган, ОНС должен действовать по традиционной для коалиций схеме: «мысли глобально, действуй локально».

«Профильность» ОНС решает несколько задач:

- обеспечивает ограниченный круг участников, что повышает эффективность работы;
- позволяет формулировать конкретные проблемы целевой группы для «давления» на власть;
- связывает ОНС с конкретной целевой группой или конкретной сферой деятельности.

ОНС, не самоцель, а, прежде всего, основная форма взаимодействия социальных НПО для достижения следующих целей:

- продвижение интересов своих целевых групп;
- усиление влияния на представительскую и исполнительную власть;
- Увеличения контроля за делегативной демократией;
- Развития гражданской компетентности с целью внедрения элементов демократии участия.

Ситуация с развитием организаций третьего сектора в Украине приводит к концентрации организационных и финансовых ресурсов в узкой прослойке профессиональных НПО. Можно даже говорить о появлении «олигархов третьего сектора».

Такая диспропорция в распределении ресурсов связана, прежде всего, с политикой грантодающих организаций. Необходимость навыков программного и финансового менеджмента при получении грантовых средств приводит к тому, что создается круг

профессиональных организаций, имеющих навыки и опыт в привлечении донорских денег. Следует также учесть, что согласно результатам различных социологических исследований, к деятельности НПО имеют отношение только 5% населения Украины. *«Узок круг борцов, страшно далеки они от народа».*

Поэтому реальное влияние на ситуацию с внедрением социальных технологий может оказать только узкий круг профессионалов третьего сектора. Не раз отмечалось, что основным аргументом сотрудничества с НПО для чиновников различных уровней является популизм или стремление увеличить поток социальных инвестиций в поле своей деятельности.

Для Украины основным источником социальных инвестиций является деньги международных донорских организаций. Именно поэтому НПО становятся своеобразными источниками средств для органов местного самоуправления. И именно поэтому только узкая прослойка «профи» третьего сектора реально может стать реальным равноправным партнером власти.

Поэтому говорить о массовости ОНС некорректно. ОНС выступают скорее как коалиционные «мозговые центры», в которые входит узкий круг НПО.

«За ваши деньги — любое партнерство». Таков лозунг украинских чиновников. Именно поэтому вопрос увеличения потока социальных инвестиций в территориальные общины, проходящих через НПО, — важнейшая задача ОНС.

печения членов комиссии необходимыми нормативными и информационно-методическими материалами председатель комиссии формирует из числа ее членов рабочую группу под руководством заместителя председателя комиссии с привлечением, при необходимости, технических работников — специалистов городского совета и его органов.

2.2. Подготовка к проведению конкурсов включает следующие мероприятия:

1) разработка совместно с соответствующими подразделениями горисполкома и постоянными комиссиями городского совета проектов заданий на создание и реализацию социальных программ и проектов, направленных на решение приоритетных социальных проблем с применением механизма социального заказа, которые предусмотрены планом социально-экономического и культурного развития города на текущий год;

2) подготовка проектов распоряжений городского головы об объявлении конкурса;

3) подготовка и направление в СМИ за подписью председателя конкурсной комиссии информации о сроках и условиях проведения объявленных конкурсов (содержание объявления о конкурсе определено пунктом 3.4 Положения);

4) обеспечение необходимой информацией и нормативно-методическими документами подразделений горисполкома, участвующих в подготовке и реализации целевых социальных программ и проектов с применением социального заказа;

5) проведение предварительных встреч и инструктивно-методических семинаров с некоммерческими организациями - потенциальными участниками конкурсов для разъяснения им основных положений и деталей механизма социального заказа, форм и методов привлечения дополнительных ресурсов, а также правил оформления заявок на участие в конкурсе и методических рекомендаций по составлению социальных программ и проектов.

2.3. По каждому конкурсу, а также для обеспечения работы комиссии в целом, рабочая группа разрабатывает и представляет на утверждение председателя конкурсной комиссии соответствующий план мероприятий.

Типовая форма плана подготовки и проведения конкурса социальных программ и проектов приведена в Приложении 1, конкурса исполнителей социального заказа – в Приложении 2.

3. ОРГАНИЗАЦИЯ ПЕРВОГО ТУРА КОНКУРСА СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ И ПРОЕКТОВ

3.1. В первом туре конкурса определяются наиболее интересные предложения участников в виде основных положений социальных программ и проектов, авторам которых предоставляется право участвовать во втором туре конкурса.

3.2. Прием заявок на участие в конкурсе начинается в срок, указанный в объявлении о конкурсе, и заканчивается за пять дней до подведения итогов конкурса. Секретарь конкурсной комиссии ведет прием заявок по адресу и в течение времени, указанных в объявлении.

3.3. Для участия в конкурсе социальных программ и проектов некоммерческие организации помимо заявки подают в конкурсную комиссию следующие документы:

а) нотариально заверенную копию свидетельства о регистрации;

б) нотариально заверенную копию Устава;

в) решение руководящего органа организации, заверенное ее печатью, об участии в конкурсе;

г) справку территориального органа налоговой инспекции об отсутствии задолженности по налоговым платежам и отчислениям в государственные целевые фонды;

д) справку банка о наличии на счете организации суммы в объеме дополнительного финансирования, которую необходимо внести по условиям конкурса, либо копию договора со спонсором (спонсорами) социального заказа, который обязуется профинансировать выполнение социального заказа в необходимом объеме дополнительного финансирования;

е) лицензию – в случае, если выполнение конкретного социального заказа требует осуществление лицензируемых видов деятельности, а также иные документы, подтверждающие соответствие организации квалификационным требованиям;

ж) рекомендации государственных органов, учреждений и негосударственных организаций (если имеются);

з) предложения по решению указанной в задании социальной проблемы в виде основных положений целевой социальной программы (социального проекта), оформленные в соответствии с Приложением 5 к Положению (подаются в запечатанном конверте, скрепленном печатью организации).

3.4. К заявке прилагается подписанная заявителем опись представленных документов (в двух экземплярах), на одном из которых, остающемся у заявителя, при приеме заявки секретарем комиссии делается отметка о ее регистрации конкурсной комиссией, либо отказе в регистрации.

3.5. Заявителю отказывается в участии в конкурсе в следующих случаях:

а) заявитель не обеспечивает выполнения требований, установленных пунктом 3.5 Положения;

б) заявка на участие в конкурсе подана по истечении установленного для этого срока;

в) в сроки, установленные для подачи заявок, заявителем не представлены все документы, предусмотренные пунктом 3.3 настоящей Инструкции;

г) конкурсной комиссией установлен факт представления заявителем искаженных или недостоверных сведений о своей организации.

3.6. Заявки и другие документы, подаваемые на конкурс, могут быть оформлены на украинском либо русском языках по усмотрению заявителей.

3.7. Конкурсная комиссия в трехдневный срок после получения заявления уведомляет заявителя о признании его участником первого тура конкурса, либо ему сообщается о необходимости доработки представленных им документов, либо ему направляется письменный мотивированный отказ в участии в конкурсе.

3.8. Возврат заявителю документов по причине их некомплектности или ненадлежащего оформления не препятствует повторной подаче документов на конкурс в рамках установленного срока после внесения необходимых поправок.

3.9. По окончании срока приема заявок конкурсной комиссией составляется протокол об окончании приема заявок (форму протокола см. Приложение 3). В протокол включается перечень всех зарегистрированных заявок с указанием наименований организаций-заявителей, а также перечень всех случаев отказа в приеме заявок с указанием причин отказа. Протокол утверждается комиссией.

3.10. На заседании конкурсной комиссии при подведении итогов приема заявок вправе присутствовать представители организаций, оспаривающие лишение их права участвовать в конкурсе. При обсуждении протокола об окончании приема заявок комиссия может заслушать их пояснения.

3.11. После утверждения протокола об окончании приема заявок конкурсная комиссия распечатывает конверты с поступившими на конкурс предложениями. Секретарь комиссии регистрирует постранично каждое из поступивших предложений с постановкой штампа комиссии, который хранится у председателя комиссии. Зарегистрированные предложения размножаются в необходимом количестве секретарем комиссии и предоставляются каждому члену комиссии и приглашенным экспертам.

3.12. Конкурсная комиссия по установленным показателям, состав которых приведен в Приложении 4, руководствуясь определенными критериями оценивает предложения, поступившие на конкурс по каждому заданию.

3.13. При необходимости конкурсная комиссия организует экспертизу предложений силами привлеченных экспертов, в качестве которых могут приглашаться ученые, практики, представители некоммерческих организаций, не участвующих в конкурсе, имеющие значительный положительный опыт работы в сфере решения вынесенных на конкурс социальных проблем.

3.14. Свои оценки каждый член конкурсной комиссии выставляет в письменном виде в Индивидуальных оценочных ведомостях, форма которых приведена в Приложении 5.

3.15. Секретарь комиссии обобщает и суммирует индивидуальные оценки членов комиссии и по каждой номинации конкурса оформляет Сводную оценочную ведомость по форме, приве-

денной в Приложении 6.

3.16. На основании рассмотрения Сводных оценочных ведомостей, заключений экспертов, заслушивания, при необходимости, пояснений авторов предложений, конкурсная комиссия по каждой номинации принимает решение, кому из участников первого тура конкурса предоставить право участия в следующем туре.

3.17. Решение конкурсной комиссии оформляется протоколом (Приложение 7), который подписывают все члены комиссии. Каждый член комиссии вправе в письменном виде выразить свое особое мнение, которое прикладывается к протоколу. На заседании конкурсной комиссии по итогам первого тура конкурса могут присутствовать все участники конкурса.

3.18. О своем решении конкурсная комиссия в пятидневный срок в письменном виде уведомляет всех участников первого тура конкурса и публикует это решение в газете «Одесский вестник» и в других средствах массовой информации.

3.19. В случае, если в какой-то номинации на конкурс поступило не более одной заявки, либо уровень поступивших предложений, степень их проработки признаны конкурсной комиссией неудовлетворительными, комиссия принимает решение о признании конкурса в этой номинации несостоявшимся (форму протокола см. Приложение 8) и объявляет о дополнительном сроке подачи заявок на конкурс. Дополнительный срок не может превышать 30 дней со дня принятия конкурсной комиссией указанного решения. Повторное информационное сообщение в трехдневный срок публикуется в газете «Одесский вестник» и других средствах массовой информации.

3.20. При рассмотрении заявок, повторно поданных на конкурс, результаты подводятся независимо от количества участников. При повторении ситуации, описанной в п. 3.19 (низкий уровень или недостаточная степень проработки поступивших предложений), повторный конкурс также признается несостоявшимся и данная номинация снимается с конкурса.

4. ОРГАНИЗАЦИЯ ВТОРОГО ТУРА КОНКУРСА СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ И ПРОЕКТОВ

4.1. Во втором туре определяются наилучшие проекты соци-

альных программ и проектов, авторам которых после утверждения в установленном порядке этих программ и проектов предоставляется право участвовать в осуществлении социального заказа в качестве его исполнителей (соисполнителей).

4.2. Участники конкурса, допущенные во второй тур, в сроки, установленные условиями конкурса, в дополнение к представленным ранее документам подают в конкурсную комиссию в запечатанном конверте, скрепленном печатью организации, следующие материалы:

а) вариант социальной программы (социального проекта), разработанной на основе своих, представленных на первый тур основных положений;

б) пояснительную записку с предлагаемым порядком реализации социальной программы (социального проекта), с указанием объемов дополнительных ресурсов, привлекаемых организацией, и их источников, а также возможных соисполнителей социального заказа.

4.3. Конкурсная комиссия в трехдневный срок после получения материалов уведомляет заявителя о признании его участником второго тура конкурса, либо ему сообщается о необходимости доукомплектования или доработки представленных документов, либо ему направляется письменный мотивированный отказ в участии во втором туре конкурса. Основания для отказа в участии во втором туре конкурса аналогичны первому туру.

4.4. Возврат заявителю документов по причине их некомплектности или ненадлежащего оформления не препятствует повторной подаче документов на второй тур конкурса в рамках установленного срока после внесения необходимых поправок.

4.5. По окончании срока приема заявок конкурсной комиссией составляется протокол об окончании приема заявок на второй тур конкурса по форме, аналогичной первому туру (см. Приложение 3). В протокол включается перечень всех зарегистрированных заявок с указанием наименований организаций-заявителей, а также перечень всех случаев отказа в приеме заявок с указанием причин отказа. Протокол утверждается комиссией.

4.6. В обусловленное время конкурсная комиссия распечаты-

вает конверты и регистрирует постранично все поступившие на второй тур документы с простановкой своего штампа, после чего размножает документы в необходимом количестве и приступает к их рассмотрению по существу.

4.7. Конкурсная комиссия оценивает поступившие на второй тур проекты по показателям, приведенным в Приложении 4, руководствуясь соответствующими критериями.

4.8. При необходимости конкурсная комиссия организует экспертизу документов силами привлекаемых экспертов.

4.9. Как и в первом туре конкурса, свою оценку разрабатываемым проектам каждый член комиссии выставляет в письменном виде в Индивидуальной оценочной ведомости (Приложение 5). По каждой номинации второго тура также оформляется Сводная оценочная ведомость (Приложение 6).

4.10. По итогам рассмотрения всех материалов конкурсная комиссия в каждой номинации определяет победителя конкурса социальных программ и проектов, который после утверждения в установленном порядке социальной программы (социального проекта) получает право заключить социальный контракт с заказчиком социального заказа в качестве его исполнителя.

4.11. В своем решении по каждой номинации конкурсная комиссия может дать рекомендации победителю конкурса по привлечению к участию в осуществлении социального заказа в качестве соисполнителей других участников конкурса, не ставших победителями, но представивших на конкурс интересные предложения.

4.12. Конкурсная комиссия может также в итоговом протоколе дать свои рекомендации заказчику по распределению финансирования между исполнителем и соисполнителями социального заказа в рамках средств, предусмотренных на его реализацию.

4.13. Конкурсная комиссия может дать свои рекомендации городскому совету (относительно социальной программы) и горисполкому (относительно социального проекта) по обоснованному изменению объема средств, первоначально запланированных на реализацию социального заказа, а также ориентировочного общего объема средств, предусмотренных на выполнение социальной программы (социального проекта) в целом.

4.14. Итоговые протоколы (см. Приложение 9) оформляются по каждой номинации в трех экземплярах и подписываются всеми членами конкурсной комиссии с сохранением за каждым права выразить в письменном виде свое мнение, которое прикладывается к протоколу.

4.15. По одному экземпляру подписанных протоколов предоставляется победителям конкурса, по одному – городскому голове для вынесения проекта социальных программ на сессию городского совета, а социальных проектов – на заседание горисполкома. Один экземпляр протоколов остается в архиве конкурсной комиссии. По одной копии протокола со сведениями о победителях конкурсная комиссия направляет соответствующим заказчикам для подготовки проектов социальных контрактов после утверждения социальных программ и проектов.

4.16. Конкурсная комиссия в пятидневный срок публикует итоги конкурса в газете «Одесский вестник» и других средствах массовой информации.

5. ОРГАНИЗАЦИЯ КОНКУРСА ИСПОЛНИТЕЛЕЙ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

5.1. Конкурс исполнителей социального заказа проводится в один тур и имеет своей целью выявить из числа некоммерческих организаций наиболее эффективных исполнителей социального заказа по реализации разработанных и утвержденных городским советом целевых социальных программ (или их отдельных составных частей), а также разработанных и утвержденных горисполкомом социальных проектов.

5.2. Порядок подачи заявок и состав документов, представляемых участниками на конкурс исполнителей социального заказа, аналогичен порядку подачи документов на конкурс социальных программ и проектов (см. п. 3.3.), за исключением части з) п.3.3. Вместо предложений по решению социальной проблемы участники конкурса исполнителей социального заказа подают в конкурсную комиссию свои предложения по наиболее эффективной реализации уже существующей социальной программы (социального проекта) согласно условиям конкурса.

5.3. Победителем конкурса исполнителей социального заказа признается участник, который обосновал и организационно проработал мероприятия, обеспечивающие наилучшее выполнение задания конкурса. При оценке предложений участников используются показатели и критерии, приведенные в Приложении 4.

5.4. Конкурсная комиссия оценивает итоги конкурса по каждой номинации на основе анализа Сводной оценочной ведомости, составленной по индивидуальным оценкам членов комиссии.

5.5. Итоговые протоколы заседания комиссии (см. Приложение 10) по каждой номинации подписываются в трех экземплярах всеми членами комиссии и представляются на утверждение городскому голове. После их утверждения городским головой один экземпляр передается организации-победителю конкурса, другой — заказчику для оформления социального контракта, третий остается в архиве конкурсной комиссии.

5.6. Итоги конкурса в пятидневный срок публикуются конкурсной комиссией в газете «Одесский вестник» и других средствах массовой информации.

5.7. По итогам конкурсов руководством конкурсной комиссии, заказчиками социальных заказов проводятся пресс-конференции и брифинги с участием заинтересованных лиц.

6. РЕГЛАМЕНТ РАБОТЫ КОНКУРСНОЙ КОМИССИИ

6.1. Конкурсная комиссия организует свою работу в форме заседаний, которые проводятся по мере необходимости и правомочны при участии в них не менее двух третей от общего состава ее членов.

6.2. Решения конкурсной комиссии принимаются большинством голосов от числа членов, присутствующих на заседании. При равенстве голосов преимущество имеет вариант решения, за который проголосовал председатель комиссии.

6.3. Решения конкурсной комиссии могут приниматься путем открытого, тайного или поименного голосования. Форма голосования определяется по решению большинства членов комиссии, участвующих в заседании, если иное не предусмотрено процедурой конкурса.

6.4. Заседания комиссии проводятся открыто, на них могут присутствовать представители СМИ. В заседаниях по приглашению комиссии с правом совещательного голоса могут принимать участие эксперты и другие лица, не являющиеся членами комиссии.

6.5. Материально-техническое обеспечение работы городской конкурсной комиссии осуществляет горисполком, районных конкурсных комиссий – соответствующие райадминистрации.

6.6. Все члены конкурсных комиссий работают на общественных началах.

6.7. Председатель конкурсной комиссии:

- созывает заседания комиссии;
- председательствует на заседаниях;
- представляет конкурсную комиссию в отношениях с другими субъектами социального заказа, а также с предприятиями, учреждениями, организациями, участвующими в выполнении соответствующей социальной программы (социального проекта);
- подписывает протоколы и другие официальные документы конкурсной комиссии.

6.8. Заместитель председателя конкурсной комиссии:

- руководит работой рабочей группы (см. п. 2.1);
- исполняет обязанности председателя комиссии в случаях его отсутствия или невозможности исполнения им своих обязанностей по другим причинам;
- выполняет отдельные поручения председателя комиссии.

6.9. Секретарь конкурсной комиссии:

- ведет прием заявок на конкурс;
- ведет протокол заседаний комиссии;
- обеспечивает изготовление бюллетеней для тайного и открытого голосования;
- подписывает совместно с председателем протоколы заседаний конкурсной комиссии.

Приложение 1

УТВЕРЖДАЮ
 Председатель конкурсной комиссии
 И.О.Фамилия
 «___» _____ 200__ г.

ПЛАН
 ПОДГОТОВКИ И ПРОВЕДЕНИЯ КОНКУРСА
 СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ И СОЦИАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ,
 РЕАЛИЗУЕМЫХ С ПРИМЕНЕНИЕМ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

№ п/п	Содержание мероприятий	Срок	Исполнители	Форма реализации
1	Подготовка проекта распоряжения городского головы (председателя райадминистрации) об объявлении конкурса	–	Рабочая группа	Проект распоряжения
2	Подготовка и опубликование в СМИ объявления о конкурсе с указанием его условий, места и времени приема заявок	Н	Секретарь конк. ком.	Публикации в СМИ
3	Прием заявок на конкурс, предварительный контроль их соответствия требованиям к комплектности, оформлению и условиям конкурса, возврат с замечаниями и повторный прием	Н+30	Секретарь конкурсной комиссии	–
4	Заседание конкурсной комиссии при завершении подачи заявок на конкурс, вскрытие и размножение всех поступивших на конкурс материалов, выдача членам комиссии	Н+30	Председатель конк. комиссии	Протокол об окончании подачи заявок
5	Рассмотрение конкурсных материалов членами конкурсной комиссии, заполнение индивидуальных оценочных ведомостей, сдача секретарю конкурсной комиссии	Н+35	Члены конкурсной комиссии	Индивидуальные оценочные ведомости
6	Обработка секретарем конкурсной комиссии индивидуальных оценочных ведомостей, составление сводных оценочных ведомостей по каждому поступившему предложению	Н+40	Секретарь конкурсной комиссии	Сводные оценочные ведомости
7	Заседание конкурсной комиссии по итогам первого тура конкурса социальных программ и социальных проектов, определение претендентов, прошедших во второй тур	Н+40	Председатель конк. комиссии	Протокол об итогах первого тура конкурса
8	Уведомление всех участников об итогах первого тура конкурса и публикация результатов в СМИ	Н+45	Секретарь конк. ком.	Письма, публикации в СМИ
9	Прием заявок на второй тур конкурса социальных программ и социальных проектов, контроль комплектности	Н+60	Секретарь конк. ком.	–
10	Завершение приема заявок, вскрытие и размножение всех поступивших на конкурс материалов, выдача членам комиссии	Н+60	Председ. конк. ком.	–
11	Рассмотрение конкурсных материалов членами конкурсной комиссии, заполнение индивидуальных оценочных ведомостей, сдача секретарю конкурсной комиссии	Н+65	Члены конкурсной комиссии	Индивидуальные оценочные ведомости
12	Обработка секретарем конкурсной комиссии индивидуальных оценочных ведомостей, составление сводных оценочных ведомостей по каждому поступившему предложению	Н+70	Секретарь конкурсной комиссии	Сводные оценочные ведомости
13	Заседание конкурсной комиссии по итогам второго тура конкурса социальных программ и социальных проектов, определение победителей, выработка рекомендаций	Н+70	Председатель конк. комиссии	Протокол об итогах конкурса
14	Уведомление всех участников об итогах второго тура конкурса и публикация результатов в СМИ	Н+75	Секретарь конк. ком.	Письма, публикации в СМИ
15	Вынесение социальной программы (социального проекта), победившей на конкурсе, на утверждение городского совета (горисполкома, райадминистрации)	У	Председ. конкурсной комиссии	Решение городского совета (ГИК, РА)
16	Подготовка проекта социального контракта, заключаемого между заказчиком и победителем конкурса	У+10	Заказчик соц. заказа	Проект соц. контракта

Секретарь конкурсной комиссии _____

(Подпись)

(И.О.Фамилия)

Условные обозначения: Н – дата опубликования сведений о начале конкурса со согласно распоряжению городского головы (председателя райадминистрации).
 У – дата утверждения социальной программы (социального проекта) городским советом (горисполкомом, райадминистрацией)

Приложение 2

УТВЕРЖДАЮ
 Председатель конкурсной
 комиссии
 И.О.Фамилия
 « ____ » _____ 200__ г.

ПЛАН
 ПОДГОТОВКИ И ПРОВЕДЕНИЯ КОНКУРСА
 ИСПОЛНИТЕЛЕЙ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

№ п/п	Содержание мероприятий	Срок	Исполнители	Форма реализации
1	Подготовка проекта распоряжения городского головы (председателя райадминистрации) об объявлении конкурса	–	Рабочая группа	Проект распоряжения
2	Подготовка и опубликование в СМИ объявления о конкурсе с указанием его условий, места и времени приема заявок	Н	Секретарь конк. ком.	Публикации в СМИ
3	Прием заявок на конкурс, предварительный контроль их соответствия требованиям к комплектности, оформлению и условиям конкурса, возврат с замечаниями и повторный прием	Н+30	Секретарь конкурсной комиссии	–
4	Заседание конкурсной комиссии при завершении подачи заявок на конкурс материалов, выдача членам комиссии	Н+30	Председатель конк. комиссии	Протокол об окончании подачи заявок
5	Рассмотрение конкурсных материалов членами конкурсной комиссии, заполнение индивидуальных оценочных ведомостей, сдача секретарю конкурсной комиссии	Н+35	Члены конкурсной комиссии	Индивидуальные оценочные ведомости
6	Обработка секретарем конкурсной комиссии индивидуальных оценочных ведомостей, составление сводных оценочных ведомостей по каждому поступившему предложению	Н+40	Секретарь конкурсной комиссии	Сводные оценочные ведомости
7	Заседание конкурсной комиссии по итогам конкурса исполнителей социального заказа	Н+40	Председ. конк. ком.	Протокол об итогах конк.
8	Уведомление всех участников об итогах конкурса и публикации результатов в СМИ	Н+45	Секретарь конк. ком.	Письма, публикации в СМИ
9	Подготовка проекта социального контракта, заключаемого между заказчиком и победителем конкурса	Н+50	Заказчик соц. заказа	Проект соц. контракта

Секретарь конкурсной комиссии _____
 (Подпись) (И.О.Фамилия)

Условные обозначения: Н – дата опубликования сведений о начале конкурса согласно распоряжению городского головы (председателя райадминистрации)

Приложение 3

ПРОТОКОЛ № 1
заседания конкурсной комиссии
по подготовке и проведению конкурса социальных программ,
проектов и исполнителей социального заказа

« _____ » _____ 200__ г.

г. Одесса

Присутствуют : _____

в том числе _____ членов конкурсной комиссии, что составляет _____% от их общего числа согласно распоряжению городского головы от 21.08.2000 № 814-01р.

Повестка дня : О завершении приема заявок, поступающих на конкурс социальных программ, проектов и исполнителей социального заказа по проблеме: _____

Слушали: За период с « _____ » _____ 200__ г. по « _____ » _____ 200__ г. в конкурсную комиссию поступили и зарегистрированы следующие заявки от некоммерческих организаций на участие в конкурсе:

№ п/п	Дата поступл.	Наименование организации	Дата регистр.	Регистр. номер
1				
2				
3				
4				
5				

Отказано в регистрации _____ заявок, поступивших от организаций:

№ п/п	Наименование организации	Причина о тказа	Дата уведомл.
1			
2			
3			

Председатель комиссии _____

Члены комиссии: _____

КРИТЕРИИ И ПОРЯДОК ОЦЕНКИ ПРЕДЛОЖЕНИЙ, ПОСТУПАЮЩИХ НА КОНКУРС СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ, ПРОЕКТОВ И ИСПОЛНИТЕЛЕЙ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Оценка предложений, поступающих от некоммерческих организаций на конкурс социальных программ, социальных проектов и исполнителей социального заказа, производится конкурсными комиссиями с привлечением, при необходимости, экспертов по трем группам показателей:

- показатели формального соответствия;
- показатели экономической эффективности;
- показатели социальной эффективности.

К показателям формального соответствия относятся:

- 1) соответствие предложений заданию (12);
- 2) соответствие предложений установленным требованиям (12);
- 3) наличие у НКО позитивного опыта решения данной социальной проблемы (10).

К показателям экономической эффективности относятся:

- 4) экономность расходования основных ресурсов (10);
- 5) привлечение внешних дополнительных ресурсов (12);
- 6) использование внутренних резервов социальной группы (10).

К показателям социальной эффективности относятся:

- 7) реальные сдвиги в решении данной социальной проблемы (12);
- 8) улучшение состояния социальной группы в целом (10);
- 9) создание механизмов социального саморазвития (12).

Исходя из значимости каждого показателя для суммарной оценки проекта установлены два уровня их «весомости», которые отличаются значением максимальной оценки: 10 баллов и 12 баллов. Выше, в перечне показателей, напротив каждого из них в скобках приведена его максимальная оценка в баллах.

Для показателей, имеющих максимальную оценку 12 баллов, диапазон оценок составляет 8, 10 и 12 баллов.

Для показателей, имеющих максимальную оценку 10 баллов, диапазон оценок составляет 6, 8 и 10 баллов.

При оценке поступивших на конкурс предложений члены конкурсной комиссии при выборе оценок из заданного для каждого показателя диапазона руководствуются следующими критериями:

1. Соответствие предложений заданию:

- предложения полностью соответствуют заданию — 12 баллов;
- в предложениях имеются несоответствия заданию — 10 баллов;
- предложения существенно отличаются от задания — 8 баллов.

2. Соответствие предложений установленным требованиям:

- предложения в полной мере соответствуют требованиям — 12 баллов;
- имеются существенные отклонения от требований — 10 баллов;
- предложения не соответствуют требованиям — 8 баллов.

3. Наличие у НКО позитивного опыта решения данной социальной проблемы:

- НКО обладает значительным позитивным опытом в решении данной социальной проблемы — 10 баллов;
- НКО добивалась положительных результатов в данной или смежной области — 8 баллов;
- НКО не обладает необходимым опытом в решении данной проблемы — 6 баллов.

4. Экономность расходования основных ресурсов:

- основные ресурсы расходуются экономно — 10 баллов;
- расход основных ресурсов — в пределах нормы — 8 баллов;
- основные ресурсы расходуются неэкономно — 6 баллов.

5. Привлечение дополнительных внешних ресурсов:

- дополнительные ресурсы значительно превышают объем основных — 12 баллов;
- дополнительные ресурсы соизмеримы с основными — 10 баллов;

- доля дополнительно привлеченных ресурсов
незначительна – 8 баллов.

6. Использование внутренних резервов социальной группы:

- внутренние резервы социальной группы
используются активно – 10 баллов;
- внутренние резервы социальной группы
используются частично – 8 баллов;
- внутренние резервы социальной группы
не используются – 6 баллов.

7. Реальные сдвиги в решении данной социальной проблемы:

- предложения обеспечивают реальные сдвиги
в решении социальной проблемы – 12 баллов;
- есть вероятность реальных сдвигов
в решении социальной проблемы – 10 баллов;
- реальные сдвиги в решении социальной проблемы
не просматриваются – 8 баллов.

8. Улучшение состояния социальной группы в целом:

- очевидно существенное улучшение состояния
социальной группы в целом – 10 баллов;
- улучшение состояния возможно для части
социальной группы – 8 баллов;
- реализация предложений мало отразится на
состоянии социальной группы – 6 баллов.

9. Создание механизмов социального саморазвития:

- предложения создают устойчивые механизмы
саморазвития и самопомощи – 12 баллов;
- саморазвитие социальной группы возможно
при определенных дополнительных условиях – 10 баллов;
- предложения не обеспечивают социального
саморазвития – 8 баллов.

Полный набор показателей, которые используются членами конкурсной комиссии для оценки предложений, поступающих на конкурс социальных программ, проектов и исполнителей соци-

ального заказа, а также критерии оценки для каждого показателя и их соответствующие значения в баллах содержатся в Индивидуальном оценочном листе (Приложение 5 к Инструкции).

Данная форма Индивидуального оценочного листа используется членами конкурсной комиссии для оценки предложений, поступивших в ходе каждого из трех этапов конкурса:

- при рассмотрении основных положений социальных программ и социальных проектов, поступивших от НКО на I этапе конкурса социальных программ и проектов;
- при рассмотрении социальных программ и социальных проектов, поступивших от НКО на II этапе конкурса социальных программ и проектов;
- при рассмотрении предложений по реализации уже имеющихся социальных программ и проектов в ходе конкурса исполнителей социального заказа.

Член конкурсной комиссии в процессе заполнения Индивидуального оценочного листа по каждому поступившему на конкурс предложению сначала отмечает в специальной графе этап конкурса, а затем по каждому параметру, руководствуясь приведенными критериями, выбирает соответствующую оценку.

На основе выставленных оценок секретарь конкурсной комиссии в Индивидуальных оценочных листах подсчитывает сумму набранных баллов. Максимальная сумма оценок по всем девяти параметрам может быть 100 баллов, минимальная – 64.

Данные из Индивидуальных оценочных листов переносятся секретарем конкурсной комиссии в Сводную оценочную ведомость, которая оформляется по каждому поступившему на конкурс предложению. В Сводной оценочной ведомости рассчитывается среднее значение суммарных оценок, выставленных членами конкурсной комиссии, а также рассчитываются средние значения оценок по каждому показателю (см. Приложение 6).

На основании сопоставления средних значений суммарных оценок, набранных каждым из поступивших на конкурс предложений, определяются места этих предложений в общем конкурсном списке.

По предложениям, набравшим наибольшее количество баллов, комиссия проводит отдельное обсуждение, в ходе которого выявляет наиболее сильные и слабые стороны этих предложений и принимает решение о том, какому из этих предложений отдать предпочтение и признать победителем очередного этапа конкурса или конкурса в целом. Указанное решение оформляется в виде протокола (см. Приложения 7, 9, 10).

Приложение 5

ИНДИВИДУАЛЬНЫЙ ОЦЕНОЧНЫЙ ЛИСТ

Наименование проекта _____

Наименование организации _____

Оценка основных положений
социальной программы, проектаОценка социальной программы,
социального проектаОценка предложений по реализа-
ции соц. программы, проекта

Наименование показателей		Критерии оценки	Оценка
Показатели экономической эффективности	1. Соответствие предложенных заданий заданию	Предложения полностью соответствуют заданию	12
		В предложениях имеются несоответствия заданию	10
		Предложения существенно отличаются от задания	8
	2. Соответствие предложенных установленных требованиям	Предложения в полной мере соответствуют требованиям	12
		Имеются существенные отклонения от требований	10
		Предложения не соответствуют требованиям	8
	3. Наличие у НКО позитивного опыта решения данной социальной проблемы	НКО обладает значительным позитивным опытом в решении данной проблемы	10
		НКО добивалась положит. результатов в данной или смежной области	8
		НКО не обладает необходимым опытом в решении данной проблемы	6
	4. Экономность расходования основных ресурсов	Основные ресурсы расходуются экономно	10
		Расход основных ресурсов – в пределах нормы	8
		Основные ресурсы расходуются неэкономно	6
	5. Привлечение дополнительных внешних ресурсов	Дополнительные ресурсы значительно превышают объем основных	12
		Дополнительные ресурсы соизмеримы с основными	10
		Доля дополнительно привлеченных ресурсов незначительна	8
	6. Использование внутренних резервов социальной группы	Внутренние резервы соц. группы используются активно	10
		Внутренние резервы соц. группы используются частично	8
		Внутренние резервы социальной группы не используются	6
7. Реальные сдвиги в решении данной социальной проблемы	Предложения обеспечивают реальные сдвиги в решении социальной проблемы	12	
	Есть вероятность реальных сдвигов в решении социальной проблемы	10	
	Реальные сдвиги в решении социальной проблемы не просматриваются	8	
8. Улучшение состояния социальной группы в целом	Очевидно существенное улучшение состояния социальной группы в целом	10	
	Улучшение состояния возможно для части социальной группы	8	
	Реализация предложений мало отразится на состоянии социальной группы	6	
	Предложения создают устойчивые механизмы саморазвития и самопомощи	12	
	Саморазвитие социальной группы возможно при определенных дополнительных условиях	10	

СВОДНАЯ ОЦЕНОЧНАЯ ВЕДОМОСТЬ

Наименование проекта _____
 Наименование организации _____

Оценка основных положений социальной программы, проекта Оценка социальной программы, социального проекта Оценка предложений по реализации социальной программы, проекта

Наименование показателей	Члены конкурсной комиссии												Средн. значение	
	№1	№2	№3	№4	№5	№6	№7	№8	№9	№10	№11	№12		
1. Соответствие предложенный заданию														
2. Соответствие предложенный установочным требованиям														
3. Наличие у НК О позитивного опыта решения данной социальной проблемы														
4. Экономность расходования основных ресурсов														
5. Привлечение дополнительных внешних ресурсов														
6. Использование внутренних резервов социальной группы														
7. Реальные сдвиги в решении данной социальной проблемы														
8. Улучшение состояния социальной группы в целом														
9. Создание механизмов социального саморазвития														
ИТОГО:														

Секретарь конкурсной комиссии _____ (И.О.Фамилия) _____ (Дата)

Приложение 7

ПРОТОКОЛ
заседания конкурсной комиссии
по итогам I тура конкурса
социальных программ и проектов

« _____ » _____ 200__ г.

г. Одесса

Присутствуют: _____

в том числе _____ членов конкурсной комиссии, что составляет _____ % от общего числа членов комиссии, определенного распоряжением городского головы от 21.08.2000 № 814 - 01р.

Повестка дня: О подведении итогов _____ тура конкурса социальных программ и проектов по решению проблемы _____

Слушали: Секретарем конкурсной комиссии представлены сведения о результатах оценки основных положений социальных программ и социальных проектов, поступивших в _____ туре конкурса от следующих организаций:

№ п/п	Наименование организации	Средняя суммарная оценка

Решили: Считать победившими в I туре конкурса социальных программ и социальных проектов предложения следующих участников конкурса:

_____ (_____ баллов)

_____ (_____ баллов)

_____ (_____ баллов)

_____ (_____ баллов)

Указанные организации допускаются к участию во II туре конкурса социальных программ и социальных проектов.

Председатель комиссии _____

Члены комиссии: _____

ПРОТОКОЛ
заседания конкурсной комиссии
о признании конкурса несостоявшимся

« _____ » _____ 200__ г.

г. Одесса

Присутствуют : _____

в том числе _____ членов конкурсной комиссии, что составляет _____% от их общего числа согласно распоряжению городского головы от 21.08.2000 № 814 - 01р.

Повестка дня: О признании конкурса социальных программ, проектов и исполнителей социального заказа по проблеме: _____ несостоявшимся.

Слушали: За период с " _____ " _____ 200__ г. по " _____ " _____ 200__ г. в конкурсную комиссию поступили и зарегистрированы следующие заявки от некоммерческих организаций на участие в конкурсе:

№ п/п	Дата поступл.	Наименование организации	Дата регистр.	Регистр. номер
1				
2				
3				
4				
5				

Решили: 1) В связи с тем, ни одно из представленных на конкурс предложений по своему уровню не отвечает предъявляемым к ним требованиям и не обеспечивает должного решения социальной проблемы, выносимой на конкурс, конкурс считать несостоявшимся.

2) Установить новые сроки проведения конкурса с « _____ » _____ 200__ г. по « _____ » _____ 200__ г.

Председатель комиссии _____

Члены комиссии: _____

ПРОТОКОЛ
заседания конкурсной комиссии по итогам II тура
конкурса социальных программ и проектов

« _____ » _____ 200__ г.

г. Одесса

Присутствуют: _____

в том числе _____ членов конкурсной комиссии, что составляет _____ % от общего числа членов комиссии, определенного распоряжением городского головы от 21.08.2000 № 814 - 01р.

Повестка дня: О подведении итогов II тура конкурса социальных программ и проектов по решению проблемы _____

Слушали: Секретарем конкурсной комиссии представлены сведения о результатах оценки социальных программ и социальных проектов, поступивших во II туре конкурса от следующих организаций:

Решили: Считать победившим в конкурсе социальных программ и проектов по решению проблемы _____
участника _____
(наименование организации)

Рекомендации конкурсной комиссии:

Председатель комиссии _____
Члены комиссии: _____

Приложение 10

УТВЕРЖДАЮ
Городской голова г. Одессы

И.О.Фамилия

« ____ » _____ 200__

ПРОТОКОЛ

заседания конкурсной комиссии
по итогам конкурса исполнителей социального заказа

« ____ » _____ 200__ г. г. Одесса

Присутствуют: _____

в том числе _____ членов конкурсной комиссии, что составляет _____% от общего числа членов комиссии, определенного распоряжением городского головы от 21.08.2000 № 814 - 01р.

Повестка дня: О подведении итогов конкурса исполнителей социального заказа по решению проблемы _____

Слушали: Секретарем конкурсной комиссии представлены сведения об оценке предложений поступивших на конкурс исполнителей социального заказа от следующих участников:

№ п/п	Наименование организации	Средняя суммарная оценка
1		
2		
3		
4		
5		

Решили: Считать победившим в конкурсе исполнителей социального заказа по решению проблемы _____ участника _____

(наименование организации)

Рекомендации конкурсной комиссии:

Председатель комиссии _____

Члены комиссии: _____

ГЛОССАРИЙ

Некоммерческая организация — организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками.

Некоммерческие организации могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций (объединений), некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами.

Социальная технология — стандартный комплекс методически описанных и практически внедренных действий и/или процедур, объединённых в определенной последовательности или сочетании, повторяемый в других условиях и на других территориях и приносящий измеряемый результат в сфере социальной политики (в социальной сфере).

Социальная политика — система действий, с помощью которых государство осуществляет распределение и перераспределение ресурсов и благ, созданных обществом, для обеспечения определенного роста благосостояния граждан и поддержки их инициатив.

Социальная реформа — система мероприятий и мер, направленных на переустройство государственных институтов, принципов, норм и стандартов управления ими, а также по формированию основ взаимодействия с негосударственными институтами, с целью достижения качественного положительного результата (качественных положительных изменений) в повышении благосостояния населения (граждан).

Социальная услуга — деятельность по оказанию прямой и (или) косвенной помощи физическим лицам (или) их группам для обеспечения их конституционных прав в отношении качества жизни, а также по осуществлению усилий, содействующих их нормальному жизнеобеспечению и повышению уровня их благосостояния.

(Вариант 2)

Социальная услуга — действие (комплекс действий, деятельность), направленное на удовлетворение потребностей физического лица и (или) группы не влекущее возникновение материального вещественного результата, выражающееся в процессе осуществления, ориентированное на получение качественного изменения в отношении повышения уровня жизни, благосостояния и жизнеобеспечения.

Государственный социальный заказ — экономико-правовая форма реализации приоритетных целевых социальных программ, направленных на решение социально значимых задач межгосударственного, федерального и регионального уровней путем заключения контракта (договора) на конкурсной основе.

Социальный заказ для некоммерческих организаций - одна из форм реализации целевых социальных проектов и программ городского, окружного и (или) районного уровней города Москвы, осуществляемая на конкурсной основе некоммерческими организациями.

Правовой формой контракта на выполнение социального заказа является договор на оказание возмездных услуг в рамках утвержденной социальной программы в соответствии с основными сферами деятельности, определенными Федеральным законом “О некоммерческих организациях”.

(Вариант 2)

Социальный заказ для некоммерческих организаций — задание органа государственной власти города Москвы и (или) органов местного самоуправления в городе Москве, выдаваемое в пределах их компетенции на конкурсной основе некоммерческой организации на выполнение возмездных услуг в рамках целевой социальной программы в соответствии с основными сферами деятельности, определенными Федеральным законом “О некоммерческих организациях”. Социальный заказ предусматривает финансирование из источников, установленных настоящим Законом и иным действующим законодательством.

Целевая социальная программа — объединенный по отраслевым, целевым, финансовым и иным признакам комплекс проектов и мероприятий, направленных на решение социально значимых проблем населения города Москвы и согласованных между собой по задачам (целям), срокам исполнения и ресурсам.

(Вариант 2)

Целевая социальная программа — комплекс проектов, мероприятий и мер, направленных на решение наиболее значимых социальных проблем населения Российской Федерации.

Государственный контракт на выполнение социального заказа — договор, заключаемый между Государственным Заказчиком и Исполнителем социального заказа на основании результатов публичного конкурса.

Государственный (муниципальный) Заказчик — уполномоченный Правительством Российской Федерации (или органом власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления) государственный (муниципальный) орган, обладающий необходимыми инвестиционными ресурсами или юридическое лицо, наделенное соответствующим государственным (муниципальным) органом правом распоряжаться такими ресурсами.

Исполнитель социального заказа — юридическое лицо любой формы собственности и организационно-правовой формы, в том числе - благотворительная или иная некоммерческая организация, ставшая победителем открытого публичного конкурса.

(Вариант 1):

Социальный Капитал — комплексная система показателей социальной сферы, характеризующих соответствующие отношения, сложившиеся в обществе (государстве), и обладающих множественностью свойств, в той или иной мере значимых для установления его совокупной величины (значения) на определённый момент времени.

(Вариант 2):

Социальный Капитал — комплексная система показателей результатов человеческой деятельности на определённой территории, динамики развития сферы жизнедеятельности (в том числе, социальной сферы), характеризующих соответствующие отношения, сложившиеся в обществе (государстве), и обладающих множеством свойств, в той или иной мере значимых для установления совокупной величины (значения СК) на установленный момент времени.

Социальная Прибыль — положительное изменение состояния элемента или группы элементов Социального Капитала, полученное за определённый, нормативно установленный промежуток времени или в результате осуществления комплекса действий.

Социальное Инвестирование — совокупность действий государства и общества, предпринимаемых для получения Социальной Прибыли и приводящих к её получению.

ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ ПО ТЕМЕ «МЕЖСЕКТОРНЫЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ»

1. Хананашвили Н.Л., Зыков О.В., Абросимова Е.А., Цетлин М.Г. Государственный социальный заказ, Москва, Фонд «НАН», 1995, 32 стр.

2. Либоракина М.И., Флямер М.Г., Якимец В.Н. Социальное партнерство, Школа культурной политики, М., 1996, 115 стр.

3. Хананашвили Н.Л., Зыков О.В., Якимец В.Н., Доненко И.Е., Социальная реформа: путь к гражданскому обществу, Москва, Фонд «НАН», 1997, 90 стр.

4. Либоракина М.И., Флямер М.Г., Якимец В.Н. Социальное партнерство, В журнале «Деньги и благотворительность» 1 (13), февраль 1997 г. стр. 7-14.

5. А. Толмасова. Социальный заказ в регионах России: проблемы и перспективы. Charities Aid Foundation (CAF) Российское представительство, Москва, 1998г., 150 стр.

6. Vladimir Iakimets, Towards Third Sector Sustainability in Russia 1991-1996: Critical Factors. In: Initiatives in the NIS, Newsletter of the PVO/NIS Project, World Learning, Issue II, Spring 1997 pp.24-28.

7. Oleg Zykov, The Social Contract as the Basis for Social Partnership, In: Initiatives in the NIS, Newsletter of the PVO/NIS Project, World Learning, Issue II, Spring 1997 pp.11-13.

8. Либоракина М.И., Флямер М.Г., Якимец В.Н. Пока идут песочные часы, о социальном партнерстве приходится говорить в будущем времени, в журнале «Россия», 6, июнь 1997, стр. 26-27.

9. Грищенко И. О благотворительной деятельности коммерческих и финансовых организаций в республике Беларусь, В журнале «Деньги и благотворительность» 5 (11), октябрь 1996 г. стр. 6-8.

10. Магид К., Время делать заказы, В журнале «Деньги и благотворительность» 5 (11), октябрь 1996 г. стр. 6-8.

11. Бурцева Н. Как оформить благотворительное пожертвование. В журнале «Деньги и благотворительность» 4 (10), август 1996 г. стр. 19-21.

12. Бурцева Н. Государственная поддержка некоммерческих организаций. В журнале «Деньги и благотворительность» 3 (9), май 1996 г. стр. 26-27.

13. Гамольский П. Гранты: порядок учета и налогообложение. В журнале «Деньги и благотворительность» 2 (8), март 1996 г. стр. 5-8.

14. Бурцева Н. Налоговые льготы некоммерческих организаций, В журнале «Деньги и благотворительность» 1 (7), январь 1996 г. стр. 24-27.

15. Предприниматель и благотворительность. Результаты исследования. В журнале «Деньги и благотворительность» 1 (7), январь 1996 г. стр. 18-23 и 2(8) март 1996 г. стр. 18-23.

16. Козлова Н. Юридические аспекты деятельности некоммерческих организаций. Ж-л «Деньги и благотворительность» №5, июль 1995г., с.16-18.

17. Нечаев В. Благотворительная деятельность предприятий. Ж-л «Деньги и благотворительность» №4, март 1995 г., с. 2-7.

18. Вербицкий А. Благотворительность предпринимателей: от раздачи милостыни к социальному партнерству, Ж-л «Деньги и благотворительность» №4, март 1995г., с. 10-13.

19. Беляева Н. Отношение бизнеса к благотворительности в России: веришь – не веришь. Ж-л «Деньги и благотворительность» №3, ноябрь 1994 г. с.с. 2-5.

20. Вербицкий А. Деньги перемен. Ж-л «Деньги и благотворительность» №3, ноябрь 1994г., с. 6-8.

21. Гребенник К., Киричук Н., Ярмарки некоммерческих организаций. Новосибирск, СЦПОИ. 1998г. – 82 с.

22. Вайнер В., Матросов В. (ред.). Ярмарка социальных проектов и услуг некоммерческих организаций Калуги и Калужской области. Фонд развития деловой культуры, поддержки инноваций и культурных инициатив «Стратегия». Калуга, 5 марта 1998г.

23. И.С.Р.Аюкар и др. Налогообложение некоммерческих организаций. Сб. материалов. Колл. авт. – К.: МП «Леся», 2001. – 328 с.

24. «Ваше право», № 3, 1998, стр. I - VIII .

25. Осипов Г. Россия: национальная идея, социальные приоритеты и интересы. М: Фонд развития соц. и полит. наук, 1997, стр.152.
26. Бузгалин А., Колганов А., Шульце П. Альтернативы модернизации российской экономики. Моск. отд. Фонда Эберта, Фонд "Альтернативы". М:1997, 447 стр.
27. Ривал Б. Основные положения американской системы муниципальных финансов. NDI. Гарвардский Университет, 1994.
28. Гражданское общество. Мировой опыт и проблемы России. М.: "Эдиториал", УРСС, 1998, стр. 285-295.
29. Кристофер В. Эбнер, Р. Дюкарев, Карен А. Фокс, Оливия Холмз. Социальный маркетинг для некоммерческих организаций.
30. Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations/ Edited by L.Irish, K.Simon, ICNL, 1997. – 121p.
31. Гражданское общество в поисках пути/Под ред. А.Ю.Сунгурова. Приложение к журналу «Северная Пальмира». – СПб., 1997. – 204 с.
32. Гражданское общество: первые шаги/Под ред. А.Ю.Сунгурова. Сб. статей. – СПб.: Норма, 1999. – 272 с.
33. Социальное проектирование – ресурс взаимодействия общественности и власти. Сб. материалов и рекомендаций. М. Центр Леонгард, 1999. – 148 с.
34. О.Макаренко, Б.Рудник, С.Шишкин, Л.Якобсон. Государство и негосударственные некоммерческие организации: формы поддержки и сотрудничества. Анализ практики и рекомендации. М.: «Сигналь», 1997. – 176 с.
35. Коррупция и борьба с ней: роль гражданского общества. Сб. статей/Под ред. М.Б.Горного. – СПб.: Норма, 2000 – 272 с.
36. Lester Salamon. America's Nonprofit Sector: A Primer, 1992
37. Дональд. Ф. Харней. Контракты на предоставление услуг. (Реф.) Вашингтон. 1992.
38. И.Кокарев. Соседские сообщества: путь к будущему России. – М.: Прометей, 2001. – 248 с.
39. Общественное участие в бюджетном процессе: опыт и технологии. Сб. статей/Под ред. Т.И.Виноградовой. – СПб.: Норма, 2002. – 220 с.
40. Юридические механизмы государственного финансирования

ния некоммерческих организаций. Сб. материалов. Отв. редактор и составитель – К.Ньюман. К.: МП «Леся», 2001. – 282 с.

41. Регулирование правового статуса некоммерческих организаций в гражданских кодексах государств мира. Сб. материалов. Отв. редактор и составитель – К.Ньюман. К.: СП «Интертехнодрук», 1999. – 160 с.

42. Сравнительные исследования и законы по вопросам социального партнерства. Сб. материалов. Отв. редактор и составитель – К.Ньюман. К.: Институт гражданского общества, 2000. – 148 с.

43. 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.

Право

1. Собрание законодательства РФ, 1996, №5, ст. 410, 411.
2. Законы города Москвы. М.: Центр законотворчества Москвы, 1998 г., 670 стр.
3. Российская газета, от 25.12.93г.
4. Собрание законодательства РФ, 1994, №32, ст. 3301, 3302.
5. Собрание законодательства РФ, 1995, №21, ст. 1930.
6. Собрание законодательства РФ, 1995, №33, ст. 3340.
7. Собрание законодательства РФ, 1996, №3, ст. 145.
8. Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, №27, ст.2503.
9. Собрание законодательства РФ, 1994, №34, ст. 3540.
10. Собрание законодательства РФ, 1995, №35, ст. 3506.
11. Собрание законодательства РФ, 1997, №30, ст. 3585.
12. Российская газета от 18.09.1997г.
13. Собрание законодательства РФ, 1998, №2, ст. 255.
14. Собрание законодательства РФ, 1998, №17, ст. 1948.
15. Собрание законодательства РФ, 1999, №19, ст. 2302.
16. Собрание законодательства РФ, 2000, №32, ст. 3339.
17. Собрание законодательства РФ, 2002, №11, ст. 1068.

Российский благотворительный фонд
«Нет алкоголизму и наркомании» (Фонд НАН)

117449, Москва, ул. Шверника, дом 10-А

Телефон: (095) 126-3475, 126-5524

Факс: (095) 126-1064

E-mail: nan@nan.ru

<http://www.nan.ru>

Составитель: Н. Л. Хананашвили

**МЕЖСЕКТОРНЫЕ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ**

методология, технологии, правовые нормы, механизмы, примеры

НАСТОЛЬНАЯ КНИГА - 2002

**Данная публикация осуществляется при
финансовой поддержке Фонда Форда**

Дизайн и верстка Алпатов А.В.

Подписано в печать 23.08. 2002.

Формат 60x84 1/16. Бумага офсетная.

Печать офсетная. Печ. л. 20,75.

Тираж 1000 экз. Заказ № 16.

Отпечатано в типографии ООО «Фирма П-Центр»
129515, Москва, ул. Ак. Королева, 13