

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



МЕЖСЕКТОРНЫЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

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

НАСТОЛЬНАЯ КНИГА - 2001

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



МЕЖСЕКТОРНЫЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

методология,
технологии,
правовые нормы,
механизмы,
примеры

НАСТОЛЬНАЯ КНИГА - 2001

Составитель: Н. Л. Хананашвили

Москва - 2001

Альманах

Под общей редакцией Н.Л.Хананашвили.

Альманах. Межсекторные взаимодействия (методология, технологии, правовые нормы, механизмы, примеры). Настольная Книга - 2001. Под редакцией Н.Л.Хананашвили. М.: Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН), 2001. - 344 с.

ISBN 5-88516-041-4

© Российский благотворительный фонд
«Нет алкоголизму и наркомании» (НАН), 2001.

СОДЕРЖАНИЕ

От составителя	4
Доклад для стратегической программы развития России	7
I. Теоретические разработки	
<i>Т.И. Виноградова, А.Ю. Сунгуров. Санкт-Петербург.</i> Общественное участие в бюджетном процессе как механизм предупреждения коррупции	56
<i>И.Г. Леонова, В.И. Редюхин. Москва.</i> Взаимодействие власти и общественности для социально-экономического развития территории	79
<i>А.С. Автономов. Москва.</i> Добровольчество: порыв души или ресурс?	95
<i>Н.Л. Хананашвили. Москва</i> Социальное партнерство. Императивы дня	101
II. Исследования, критика, анализ	
<i>Э.Н. Вольфсон, В.Н. Дзюба, И.Н. Рондик. Кемерово.</i> Роль общественных организаций в современном обществе	160
<i>К.В. Гребенник. Новосибирск.</i> Эффект проведения конкурса социально значимых проектов на консолидированный/корпоративный бюджет в регионах Сибири	201
III. Прецеденты, опыт	
<i>А.С. Автономов. Москва.</i> Социальный заказ без закона, но по закону: договорные и финансовые аспекты. Исследование конкретного случая	205
<i>А.А. Николаев. Якутск.</i> Межсекторное взаимодействие в Республике Саха (Якутия): проблемы и перспективы	223
<i>М.Г. Флямер. Москва.</i> Социальные технологии как лозунг момента (Заметки о Пермской ярмарке)	230
IV. Материалы, технологические и методические разработки	
<i>И.И. Зин, А.И. Романова. Южно-Сахалинск.</i> Руководство по составлению отчетов	242
<i>А.С. Автономов. Москва.</i> Об уставе фонда местного сообщества	260
V. За рубежом	
Закон Республики Бразилия № 9790 от 23 марта 1999 года «О квалифицировании юридических лиц, наделенных частным правом, не ставящих перед собой цели получения прибыли, как Организаций гражданского общества с общественными интересами, о договоре партнерства, а также иные положения»	278
Постановление №3100 от 30 июня 1999 года о регламентации действия Закона № 9790 от 23 марта 1999 года	288
Приложения	
Общественный Договор – 2000. «О согласии и социальном партнерстве в Саратовской области»	300
Проект Закона Республики Саха (Якутия) «О порядке взаимодействия органов власти Республики Саха (Якутия) и негосударственных некоммерческих организаций»	316
Глоссарий	332
Перечень рекомендуемой литературы	336

ОТ СОСТАВИТЕЛЯ

«Бог любит троицу». Трудно меня упрекнуть в избыточной приверженности какой-либо одной из религий или конфессий. Вместе с тем, раз от раза все больше материалов собирается к моменту, когда необходимо публиковать следующий выпуск Альманаха. Все более разнообразными становятся эти материалы и география этих материалов остается столь же богатой. Поскольку «к нашей аудитории подключаются все новые и новые слушатели», и многие новые авторы представили для публикации в данном выпуске Альманаха свои статьи и другие материалы и разработки, становится достаточно щепетильной и роль его составителя.

Начиная с данного выпуска Альманаха, мне необходимо предварить его формулой, что мнение авторов материалов, представленных в Альманахе могут не совпадать не только с мнением грантодающей организации (Фонд Форда), но и с мнением грантополучателя (Фонд НАН), и с мнением его составителя. Однако это не означает, что эти материалы прямо противоречат взглядам составителя на межсекторное взаимодействие. Это просто иные взгляды, на выражение которых авторы в полной мере имеют право, в том числе и здесь.

Данный выпуск Альманаха характерен ещё и тем, что он завершает (пока) серию из трех сборников, публикуемых за счет средств гранта, предоставленного Фонду НАН для реализации его проекта Фондом Форда. Многие сотни представителей власти и НКО стали обладателями и читателями двух предыдущих выпусков Альманаха. Я не сомневаюсь, что эти книги во многом помогли и тем, и другим воспринять тему межсекторного взаимодействия (социального партнерства) как одну из ключевых на современном этапе социального реформирования в России, включиться в процесс укрепления такого взаимодействия в самых различных его формах. Об этом свидетельствует хотя бы таблица продвижения социального заказа в регионах России, которая в настоящее время насчитывает более сорока разрабатываемых, обсуждаемых и принятых нормативных правовых актов, увели-

чившись за время реализации данного проекта практически вдвое. И даже в Президентском послании сегодня тема социального заказа (пусть и в неформальном виде) звучит.

Вместе с тем, очевидно, что только количественными параметрами развитие взаимодействия между властью, бизнесом и негосударственными некоммерческими организациями (НКО) изменяться не может и не должно. Происходят события, принципиально меняющие отношение власти к нарождающемуся и крепнущему сектору гражданской активности.

И у нас с каждым днем растет уверенность, что вклад некоммерческого, III сектора в социальное развитие России в самом ближайшем будущем будет учитываться государством как заметный, значимый и весомый.

Естественно, и уже традиционно, я не стану заниматься путеводительством по Альманаху. Но при этом отмечу два материала. Первым - начинается Альманах. Это - разработка группы специалистов из некоммерческих организаций, к которым через Агентство социальной информации (АСИ) обратились специалисты Центра стратегических разработок (ЦСР, руководителем его в то время был Герман Греф) с просьбой о выработке программы взаимодействия власти и НКО. В четырехнедельный срок был подготовлен вполне приличный текст, с которым «не стыдно и на люди выйти». И, поскольку достаточно большого тиража нет до сих пор, а также потому, что целый ряд мыслей этой разработки совпадает с предложениями из программы, разработанной командой Г.Грефа, считаю возможным (при состоявшемся согласовании со всеми авторами этой разработки) поставить данный материал, именуемый «ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ СОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАНСКИМ ИНИЦИАТИВАМ: ПОЗИЦИЯ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ» в самое начало Альманаха. Прошел год с момента завершения работы над этими предложениями, и теперь становится понятным, что мы не «промахнулись». Не потому, что вовремя «подпели», а потому, что достаточно точно и адекватно оценили ситуацию и правильно и корректно спрогнозировали дальнейшие события в области социального партнерства. Важно теперь, чтобы те положительные

сдвиги, которые происходят в отношении власти различного уровня к пониманию значимости гражданских инициатив и содействию им, становились устойчивыми и системными.

Второй материал относится к зарубежным нормативным правовым актам. Это - бразильский закон «О КВАЛИФИЦИРОВАНИИ В КАЧЕСТВЕ ОРГАНИЗАЦИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА С ОБЩЕСТВЕННЫМИ ИНТЕРЕСАМИ». В прошлом выпуске Альманаха был опубликован аналогичный боливийский закон, который вызвал живейшие отклики у читателей Альманаха. Мне кажется, что бразильский аналог не менее, если не более, ценен наличием целого ряда технологических форм практического и предметно-программного взаимодействия государственных и муниципальных структур с негосударственными организациями, действующими в общественных интересах.

На мой взгляд, первый выпуск Альманаха в Третьем тысячелетии (которое, надеюсь, может стать Тысячелетием некоммерческим) содержит и много других, интересных и информационно насыщенных материалов, с которыми вы встретитесь уже на следующей странице. В добрый путь.

С уважением,

Нодар Хананашвили

26.04.2001г.

ДОКЛАД ДЛЯ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ РОССИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ СОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАНСКИМ ИНИЦИАТИВАМ:

ПОЗИЦИЯ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Подготовлен коллективом авторов в марте-мае 2000 г.
Распространяется с 01 июня 2000 г.

В марте 2000 года представители Центра стратегических разработок (ЦСР, председатель Совета - Герман Греф) обратились в Агентство социальной информации с просьбой подобрать группу специалистов в области некоммерческого сектора и разработать предложения негосударственных некоммерческих организаций (НКО) для Стратегической программы развития России. Над созданием стратегии для будущего президента России сотрудники Центра к тому времени трудились уже несколько месяцев. Оперативно был собран коллектив экспертов из ведущих российских НКО (см. список авторов в конце доклада), которые 10 апреля представили на суд ЦСР данный документ со стратегией государственной политики в области содействия гражданским инициативам до 2010 года. Тем не менее, спустя полтора месяца созданная под началом Грефа стратегия официально оглашена не была. Закрытой остается и информация о том, насколько проектировщики учли предложения НКО-сектора (и учли ли вообще). Коллектив авторов принял решение доработать составленный документ и обнародовать его (с согласия заказчика). С 01 июня 2000 года предложения НКО по формированию государственной политики в области содействия гражданским инициативам распространяются

среди общественности. Данный доклад планируется использовать для продвижения общественных интересов и укрепления роли НКО в развитии страны как документ, претендующий на комплексное рассмотрение и анализ проблем современного российского гражданского общества и предлагающий пути его развития в начале XXI века.

1. АНАЛИЗ СИТУАЦИИ

Одной из концептуальных особенностей экономических и политических преобразований в России с конца 80-х годов явилось то, что население не рассматривалось руководством страны как базовый ресурс для достижения политической и экономической стабилизации и активный участник перемен. В значительной степени это стало причиной неудачи реформ. Большинству россиян утраченную уверенность в завтрашнем дне, потерю социального статуса и свобод вобранных вдруг обретенные свободы не компенсировали. Не умея воспользоваться ими, подавляющая часть граждан, привыкших к тотальной государственной опеке, ощутила «социальную заброшенность» и потребность в поддержке со стороны государства.

Однако активное меньшинство граждан все же сумело проявить себя в новых условиях. Наиболее предприимчивые обратились к бизнесу, политике, пополнив корпус государственных чиновников. Кроме того, выявились деятельные граждане с задатками лидеров и «социальных реформаторов», проявляющие инициативы некоммерческие, во благо общества.

Эти люди и инициативы сформировали особое пространство, называемое некоммерческим, или третьим сектором (в отличие от первого - государственного - и второго - бизнес-сектора), где получили возможность реализовывать амбиции люди, чье призвание - общественная деятельность. Среди лидеров сектора немало тех, кому пришлось оставить прежнюю работу из-за сокращений и неплатежей, и тех, кто из-за обострения социально-экономических проблем были вынуждены заполнять образовавшийся в системе социальной защиты вакуум. Именно здесь, в этой сфере получили наибольшее распространение гражданские инициативы, для которых характерны приверженность демократиче-

ским идеям, осознание неразрывности понятий «право» и «ответственность» и умение использовать полученные права и свободы для изменения собственной жизни и достижения общественно значимых целей.

Гражданские инициативы являются во всем мире тем самым элементом «социального капитала», без которого немислимо эффективное развитие общества и демократического государства. Исследования показывают, что в странах, строящих демократию, активный экономический рост происходит именно в тех регионах, где есть традиции гражданских объединений и участия в управлении, иными словами, аккумулируется социальный капитал. Инициативы граждан позволяют создать не формальную, «манипулятивную» демократию, когда после выборов от человека уже ничего не зависит, но ассоциативную демократию, основанную на гражданском участии и принципах субсидиарного государства.

Негосударственные некоммерческие организации (далее в тексте - НКО) и в том числе, общественные объединения служат посредником между государством и населением, выводя принятие управленческих решений за узкие рамки политической элиты, организуя публичный диалог по ключевым вопросам развития страны, расширяя самоуправление, утверждая активную гражданственность и ответственность людей за собственные судьбы и судьбу России в целом.

Во время смены социально-экономических формаций, когда государство должно принимать нетривиальные решения и апробировать различные варианты политических действий, гражданские структуры - надежный проводник обратной связи от населения к власти, при их помощи официальные органы получают информацию об эффективности или неэффективности своих действий и реакции общества на них.

В плюралистическом демократическом обществе, где по определению постоянно сталкиваются нередко противоположные групповые и индивидуальные интересы, именно гражданские структуры чаще всего берут на себя функцию «резонатора», обеспечивая ненасильственное и правовое разрешение конфлик-

тов. В российском обществе, с его сильной традицией директивных, единоличных решений и подавления инакомыслия, эта роль общественных объединений должна быть особенно весома. Однако до сих пор развитие их сдерживалось.

Деятельность третьего сектора сокращает разрыв между властью и обществом, снижает социальную напряженность, смягчает протестный потенциал населения. Благодаря приобретенному в последние десятилетия опыту самоорганизации и профессионализму, отечественные гражданские объединения являют собой не только значительный кадровый, но и интеллектуальный ресурс для выработки государственной политики в самых разных сферах и принятия управленческих решений. Это особенно важно при сегодняшней номенклатурной стагнации.

Именно гражданские инициативы, гражданский контроль и образование способны сейчас заложить основу правового государства, повсеместного соблюдения законности, защиты прав человека и предотвращения коррупции - наиболее острых проблем, тормозящих развитие страны. С помощью гражданских структур возможна и большая прозрачность государственного управления и, следовательно, повышение доверия граждан в государственным институтам.

Классификация НКО

Наиболее «емкой» областью проявления гражданского сектора стала социальная сфера, где негосударственные некоммерческие организации (НКО) обслуживают до 30 миллионов граждан ежегодно, снимая значительное бремя с госбюджета и являясь по сути лидерами социальной реформы. Они оказывают адресную поддержку наиболее нуждающимся, разрабатывают инновационные виды социальных услуг и помощи, в особенности там, где государство не способно действовать в силу бюджетных ограничений или не успевает реагировать на вызовы времени (беженцы, СПИД, домашнее насилие, наркомания, бездомность, подростковая преступность и безнадзорность, проблемы пожилых людей и т.д.). Предоставляя сотни тысяч рабочих мест, некоммерческий сектор также способствует профессионализации

рынка труда и повышению трудовой мобильности населения.

Самым действенным способом реализации гражданских инициатив является объединение людей в негосударственные некоммерческие организации (НКО). Эти организации принято типологизировать по целевой аудитории или направленности. Выделим четыре типа НКО.

К первому и наиболее часто встречающемуся типу относятся НКО, целевой группой которых являются сами члены этих организаций. Здесь существует два подтипа:

- «организации взаимопомощи», соединяющие людей с общими проблемами (организации инвалидов, ассоциации родителей больных детей и т.д.); в ряде случаев сюда же следует отнести и объединения людей по демографическому или гендерному признаку;
- «организации клубного типа», включающие разнообразные группы самосовершенствования, клубы по интересам и т.д.

Эти подтипы не разделены с абсолютной четкостью, и часто черты одного присущи другому. Их разделяет степень остроты и болезненности проблем их членов.

Ко второму типу относятся НКО, цель деятельности которых - решить определенную проблему, непосредственно не связанную с проблемами участников организации. И вновь можно проследить наличие двух подтипов:

- организации «социальной» направленности (или благотворительные). Часть из них занимается облегчением комплекса проблем определенных категорий населения (например, престарелых, многодетных или безработных), другая часть - решением конкретных социальных проблем (например, бездомности или предотвращения СПИДа);
- организации экологической направленности (в понимании «экологической деятельности» как защиты окружающей среды в широком смысле, т.е. не только охраны природы, но и памятников культуры и т.д.).

К третьему типу принадлежат правозащитные организации (как традиционного толка, так и возникающие в последнее время группы гражданского контроля, включая контроль за действием

органов исполнительной власти).

Наконец, четвертый тип включает «инфраструктурные» НКО, чья миссия - содействовать развитию гражданских инициатив, деятельности других НКО и полноценному участию граждан в принятии решений и управлении.

Если организации первого и третьего типа действуют преимущественно на волонтерских началах, то для инфраструктурных, а также во многом и для сильных организаций благотворительного профиля более свойственна профессиональная работа, зачастую с привлечением профессионалов высокого уровня.

Современное состояние сектора

Деятельность НКО может приводить к сокращению очагов социальной напряженности и государственного вмешательства, к повышению эффективности государственных расходов. Наоборот, негативная тенденция в развитии третьего сектора означает, что нагрузка на государственный бюджет из-за этого только увеличивается, а потребление общественных ресурсов все больше замыкается на ограниченный круг населения.

Практика российских реформ показывает, что развитие идет скорее по второму пути. Отсутствие продуманной государственной политики в этой сфере является самой важной причиной того, что потенциал гражданской инициативы - этот мощнейший общественный ресурс, который не должен игнорироваться в современном обществе - не используется в интересах обеспечения благосостояния граждан.

Число зарегистрированных негосударственных некоммерческих организаций за 90-ые годы составило почти 275 тысяч¹. Для сравнения - число аналогичных структур в США в конце 80-х годов составляло 1 миллион 140 тысяч². В 1995 году количество

¹ *Статистические данные по некоммерческим организациям различных организационно-правовых форм, представленные Госкомстатом РФ в Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций, от 21 марта 2000 года.*

² *Lester M. Salamon. America's nonprofit sector: a primer. - NY: The Foundation Center, 1992.*

НКО превысило государственные и муниципальные учреждения вместе взятые. Ежегодное увеличение числа этих организаций в доли всех юридических лиц превышает 1,5 процента. Нужно однако учитывать, что многие организации фактически прекратили свою деятельность: действующие нормы не обязывают ликвидировать подобные юридические лица, поэтому они числятся действующими. Реальное количество действующих организаций, возможно, существенно меньше сведений Госкомстата. С другой стороны, законодательство позволяет создавать такие организации без регистрации. Они хотя и не ведут хозяйственной деятельности, тем не менее, вовлекают в свою работу и деятельность трудовые ресурсы и могут представлять собой влиятельные в обществе структуры.

На сегодняшний день российский третий сектор уже прошел путь от единичных инициатив до массового общественного движения. По данным Госкомстата, количество некоммерческих организаций всех организационно-правовых форм составило на 1 января 2000 года почти 485 тысяч. Сегодняшний сектор - это достаточно мощная система, аккумулирующая ежегодно увеличивающийся объем человеческих, финансовых, материальных и организационных ресурсов и потенциал гражданского действия. Главной и базовой проблемой государства, связанной с некоммерческим сектором, на протяжении последнего десятилетия остается отсутствие вразумительной стратегии и тактики использования данного постоянно растущего потенциала.

Представители государственной власти до сих пор склонны рассматривать третий сектор лишь в качестве неумелого подмастерья, выполняющего мелкую черновую работу в социальной сфере. Это отношение обусловлено тем, что ресурсы НКО почти не учитываются при разработке государственной социально-экономической политики. Недооценена и роль третьего сектора в формировании гражданского общества в России, в кристаллизации новых идей общественного развития; в снижении социальной напряженности и разработке социальных технологий разрешения проблем общества; защите прав граждан и становлении правового государства. Неэкономическая ценность сектора чаще всего

остаётся незамеченной. Следствием недооценки общественной значимости НКО в России являются снижение эффективности использования ресурсов и рост нагрузки на государство, торможение темпов прироста частных поступлений в НКО-сектор, приспособление сектора к обслуживанию частных интересов как должностных лиц, так и коммерческих структур, рост протестных настроений. Осуществление мер, предлагаемых далее, в силах кардинально изменить ситуацию.

ДЕЙСТВУЮЩЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РФ И ЕГО ПРОБЕЛЫ

Законодательство о некоммерческих организациях в Российской Федерации начало складываться как система лишь в 1990-х годах, хотя в отдельных нормативных актах более раннего периода признавался специальный статус организаций, действующих в общественных интересах.

В 1993 году Конституцией Российской Федерации гарантирована свобода деятельности общественных объединений и право граждан на объединение (статья 30). С принятием первой части Гражданского Кодекса РФ (вступил в силу 1 января 1995 г.) нормы о некоммерческих организациях сведены в единый раздел «Некоммерческие организации» (статья 116-123, параграф 5, глава 4). Здесь представлен перечень видов НКО, в том числе тех, которые могут заниматься благотворительностью (благотворительные и иные организации, действующие в общественных интересах), узаконены основные характеристики гражданско-правового статуса разных видов НКО, порядок получения и использования ими имущества и другие нормы. Основополагающие в этой сфере законы «Об общественных объединениях» и «О некоммерческих организациях» введены в 25 мая 1995 года и 12 января 1996 года соответственно.

Указанные базисные законы сформировали первичную правовую основу для создания и деятельности широкого круга негосударственных некоммерческих организаций. Усилия самих НКО и государства, приведшие к принятию в 1995 и 1996 гг. данных актов, способствовали зримому росту числа вновь создаваемых НКО.

Деятельность НКО регулируется также рядом федеральных законов («О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности») и другими нормативными актами на уровне субъектов федерации и на местах.

По законодательству РФ некоммерческой считается организация, деятельность которой направлена не на извлечение прибыли, а на решение социально значимых вопросов путем привлечения и целевого использования ресурсов, в том числе благотворительных пожертвований. Средства, полученные некоммерческой организацией, не могут быть разделены между учредителями или членами этой организации, а расходуются на уставные цели.

В последние годы в России начинают возникать, в особенности на региональном и местном уровне, механизмы взаимодействия государства и НКО при решении социально значимых задач, включая следующие формы:

- государственный и муниципальный социальный заказ;
- государственное социальное спонсорство (льготы по уплате некоторых налогов, таможенных и иных сборов, полное или частичное освобождение от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом);
- стимулирование социальной активности прямым финансированием (например, субсидии, субвенции и муниципальные гранты);
- поощрение негосударственных корпоративных и индивидуальных спонсоров.

Вместе с тем действия власти в отношении НКО до сих пор характеризуются двумя противоречивыми тенденциями.

С одной стороны, законодательная и исполнительная власть, поддаваясь давлению лоббистов или руководствуясь представлениями о сиюминутной политической целесообразности, а не точными экономическими расчетами и прогнозами, принимает федеральные законы и правительственные постановления в поддержку тех или иных групп НКО:

ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»;

Указ Президента от 22.11.1993г. № 2254 «О мерах государственной поддержки деятельности общероссийских объединений инвалидов»;

Указ Президента от 16.05.1996 г. № 727 «О мерах государственной поддержки общественных объединений, ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи»

или предоставляет индивидуальные налоговые и таможенные льготы отдельным организациям (например, Национальному фонду спорта, организациям инвалидов или участников ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС, организациям инвалидов и/или ветеранов войны в Афганистане и пр.). Нередко это приводит к коррупции, злоупотреблениям и жестоким криминальным последствиям.

С другой стороны, реагируя на освещение в прессе подобных скандальных историй, власть настраивается и настраивает общественное мнение против некоммерческой инициативы в целом, и, имея достаточно смутное представление о «приоритете государственных интересов», сама же тормозит развитие гражданского общества и его институтов. В результате почти не востребован огромный человеческий и интеллектуальный резерв, представленный миллионной армией сотрудников и добровольцев, успешно работающих в десятках тысяч НКО.

В России пока не разработана грамотная налоговая политика, которая учитывала бы бесприбыльный характер деятельности некоммерческих организаций и их значимость для государства. Сегодня они облагаются большинством налогов (более сорока из этих налогов в той или иной степени распространяются на НКО) и вынуждены доказывать свое право на отдельные льготы. Это противоречит стратегии реформирования налоговой системы страны; не предусматривая системного подхода к налогообложению НКО, нынешнее налоговое законодательство и создает множество трудностей не только для самих организаций, но и для жертвователей. Таким образом, ограничивается приток средств в социальную сферу в качестве благотворительных взносов.

По закону НКО вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, если она непосредственно связана с реализацией

уставных задач организации. Все предпринимательство НКО обложено налогом на прибыль, эквивалентным налогу с коммерческих организаций. При этом в российской практике прибылью считаются все самостоятельно полученные средства, в том числе вырученные на выставке-продаже детских поделок или взносы участников конференции, идущие на компенсацию расходов по ее организации и поддержание уставной деятельности.

В налогообложении, учете и отчетности НКО сегодня нет достаточно четкого разделения основной некоммерческой и разрешенной законом предпринимательской деятельности, что приводит к многочисленным проблемам как для НКО и их подопечных, так и для государства. При оказании даже одной платной услуги в течение года НКО переходят в иную категорию налогоплательщиков - следовательно, со всех целевых пожертвований и поступлений в данном случае может взиматься налог.

Такой подход приведет к вынужденному отказу НКО от оказания возмездных услуг. Из-за этого существенно сокращается экономическая база и возможности самофинансирования основной некоммерческой деятельности организаций. В теперешней экономической ситуации, когда на индивидуальные пожертвования граждан, как на источник поступлений, негосударственной некоммерческой организации не приходится рассчитывать (за рубежом именно частные пожертвования формируют основу бюджета НКО), когда фактически отсутствуют российские фонды, способные финансировать проекты НКО и когда филантропия предпринимательских структур не только не поощряется, а скорее наказывается, «честные» НКО, исключив платные услуги, оказываются на грани финансовой устойчивости. Как правило, они либо попадают в полную зависимость от зарубежных источников финансирования, либо целиком переходят на добровольческую деятельность. Соответственно, потенциал НКО в решении социальных проблем страны существенно снижается. Государство при этом теряет от недополученных налогов (с разрешенной предпринимательской деятельности и с зарплаты сотрудников и консультантов НКО). Исключение составляют лишь некоторые категории НКО (организации инвалидов, религиозные организации),

деятельность которых освобождена, к примеру, от уплаты налога на прибыль и некоторых иных налогов.

Кроме того, налогообложение самой некоммерческой деятельности НКО, например, обложение налогом на добавленную стоимость безвозмездной передачи товаров и услуг в другие НКО или взимание подоходного налога с безвозмездной натуральной помощи нуждающимся людям, подрывают работоспособность организации и противоречат их сути.

С другой стороны, неурегулированность системы налогообложения НКО и отсутствие четкого разделения основной и предпринимательской деятельности НКО позволяет недобросовестным людям, используя правовой статус НКО, скрываться от налогов с предпринимательской деятельности. Таким образом, дискредитируется весь некоммерческий сектор.

В России не функционирует и механизм социального побуждения корпоративной филантропии, иными словами, налоговых льгот организациям-налогоплательщикам, которые жертвуют часть своей прибыли на благотворительные цели. Согласно законодательству, облагаемая налогом база уменьшается на сумму благотворительных взносов, если последние составляют не более 3-5% от прибыли. Принимая во внимание стремление большинства коммерческих структур спрятать свою прибыль в условиях чрезмерного налогообложения, очевидно, что столь незначительная скидка представляет весьма слабый стимул для развития филантропии в России.

Не предусматривает современное законодательство и государственной поддержки индивидуальной филантропии. Сегодня в России льгота по подоходному налогу с физических лиц действует только при направлении гражданами пожертвований в бюджетные организации, занимающиеся проблемами культуры, образования и здоровья. Негосударственные некоммерческие организации, во всем мире опирающиеся на целевые взносы граждан, в России в значительной мере лишены такой опоры.

За рубежом основная часть благотворительных фондов, финансирующих деятельность НКО, существует благодаря освобождению от налогов на наследство и на доходы от ценных бумаг,

если все поступления в фонды направляются на благотворительные цели. Отсутствие таких норм в России не дает развиваться отечественным грантодающим структурам, так как им неоткуда почерпнуть средства для финансирования социально значимой деятельности граждан. Грантодающих фондов на сегодняшний день в стране - единицы.

Кроме того, в государстве не отлажен механизм стимулирования социальной активности граждан прямым контрактным конкурсным финансированием проектов НКО из бюджетных средств. Так, внесенный в Государственную Думу еще в 1995 г. проект закона «О государственном социальном заказе», закрепляющий принципы и правила формирования, размещения и исполнения на конкурсной основе заказов на социальные программы организациями любых форм собственности до сих пор не принят. Проект получил четыре отрицательных отзыва от Правительства РФ и в 2000 году был отклонен нижней палатой парламента в первом чтении. Не имея нормативно-правовой базы, «запустить» механизм государственного социального заказа невозможно.

В результате упомянутых сдерживающих факторов российские некоммерческие организации оказываются фактически лишенными базовых источников финансирования: целевых пожертвований коммерческих структур и граждан, доходов от собственных платных услуг, средств отечественных грантодающих фондов, а также бюджетных государственных и муниципальных социальных заказов.

Развитие налоговой политики в отношении НКО должно быть направлено не на льготирование отдельных организаций или их типов, а на необложение налогами некоммерческих операций НКО, четкое разделение основной и предпринимательской деятельности НКО, стимулирование их предпринимательства в виде предоставления платных услуг собственными силами. Также целесообразным было бы частичное отнесение прибыли от платных услуг к целевым поступлениям, повышение контроля за надлежащим использованием средств и повышение прозрачности в отчетности НКО, особый налоговый режим для корпоративных и индивидуальных филантропов и отечественных грантодателей.

До сих пор провозглашаемые в официальных заявлениях федеральной власти и законах партнерские, ответственные взаимоотношения государства и общественных объединений остаются на уровне деклараций. Государственные органы продолжают придерживаться патерналистской традиции применительно к НКО. Преодоление ее предполагает передачу некоммерческим негосударственным организациям определенных полномочий и создание для субъектов филантропии, налогового и экономического климата, а также формирование среди населения восприятия бескорыстного труда на благо общества как престижного и уважаемого занятия.

2. МИРОВОЙ ОПЫТ

Некоммерческий сектор, как особый социальный, экономический и политический феномен, привлек серьезное внимание исследователей относительно недавно - лишь в конце 60-х. Только в 70-х эта проблематика в странах Запада стала предметом общественных дискуссий и политических программ. Сейчас государственная и муниципальная политика в развитых странах обязательно строится с учетом экономического и политического потенциала некоммерческих организаций. Однако важно подчеркнуть, что ценность некоммерческого сектора выходит за рамки экономики.

На нынешний день в мире сложилась система взаимодействия властных структур и некоммерческих организаций и их доноров, включающая правовые, экономические, функциональные и организационные аспекты. России предстоит проделать поистине гигантскую работу, прежде чем можно будет ожидать от отечественного некоммерческого сектора столь же впечатляющих, как в развитых странах, масштабов вовлечения НКО в решение общественных проблем. Тем не менее, использование опыта мирового сообщества и адаптация его к местным условиям позволит здесь продвигаться существенно быстрее, даже несмотря на разную социально-экономическую обстановку.

Очевидно, что государство не может и не должно выступать в роли агентства, управляющего социальными услугами. По словам известного американского социолога Питера Друкера: «За-

дача государства - разрабатывать правила и вводить их в действие силой закона, бизнеса - зарабатывать деньги. Задача организаций социального сектора (в нашем контексте - НКО) - способствовать здоровью и благополучию человека... Эти организации служат еще одной, не менее важной цели. Они пробуждают чувство гражданской ответственности. Все, что мы можем делать в качестве граждан - это голосовать один раз в несколько лет и регулярно платить налоги. Участвуя в работе организаций социального сектора, можно внести в такое положение вещей определенные коррективы».

Третий сектор и государство

В странах с развитой демократией роль НКО публично признается государством. Как правило, НКО расцениваются как партнеры в решении многих социальных проблем общества, а зачастую играют ключевую роль в этом процессе. Так, в Великобритании в 1997 году был даже принят официальный документ, провозглашающий основные принципы партнерства между правительством и НКО. Важность роли НКО подчеркивается также активным реальным участием лидеров государства в таких событиях, как ежегодные национальные конференции некоммерческих организаций, слеты добровольцев.

Государство рассматривает третий сектор как поставщика общественно значимых услуг, причем значительная часть их финансируется из государственных источников (к примеру, в Великобритании в 1997 году вклад местных властей и центрального правительства в экономику НКО-сектора составил 2 миллиарда 340 миллионов фунтов стерлингов). НКО успешно конкурируют с другими структурами на определенных сегментах рынка в предоставлении социальных услуг, в здравоохранении, науке и образовании, культуре, самоуправлении, защите окружающей среды. В таких сферах как правозащитная деятельность, международная помощь, религия доля подобной активности существенно выше, чем в других секторах, и финансирование поступает из разных источников. Размещение государственных заказов в данном секторе зачастую наиболее выгодно, так как позволяет достичь опти-

мального соотношения «цена-качество» (best value), а также привлечения добровольного труда, дополнительных средств и квалифицированных специалистов, адресного подхода к помощи нуждающимся, более полного учета потребностей конкретных групп населения.

В целях поддержания третьего сектора на высоком конкурентоспособном уровне государство вкладывает средства в его организационное укрепление, создает благоприятные условия для деятельности, прежде всего, рациональное налогообложение. Отличие в налогообложении НКО по сравнению с другими организациями касается практически всех видов налогов - при наличии определенных ограничений, в том числе по направлению дохода на осуществление основной деятельности организации и строгого контроля за целевым использованием средств. В Великобритании в 1997 году благодаря благоприятному налоговому режиму в некоммерческом секторе осталось 824 миллиона фунтов стерлингов.

Помимо государственных субсидий, сектор самостоятельно изыскивает деньги, дополняя бюджетные ассигнования. Государство и в этом случае поощряет некоммерческие организации, ценя их способность мобилизовать частные ресурсы. В силу гибкости и оперативности НКО в борьбе с общественными недугами, третий сектор выступает полигоном испытаний инновационных социальных технологий.

Множественность форм и объем государственной поддержки НКО, а также система процедур, гарантирующих открытость и публичность конкурса исполнителей общественных проектов и целевое экономное расходование ресурсов реализуется через официальные законодательные акты и обязательную независимую экспертизу на все этапах исполнения. Расширение форм взаимодействия производится на основе исследований. Любая правительственная программа подвергается по ее завершении так называемой программной оценке (на эту статью выделяется 5-10% от суммы бюджета). Ни одна НКО не может рассчитывать на финансирование без отчета о предшествующей деятельности.

Третий сектор также выполняет функцию мониторинга деятельности правительства, будучи элементом системы политичес-

ких противовесов. Неправительственные организации заняты лоббизмом, обеспечивают представительские функции для всех социальных групп и дают широкую возможность участвовать в процессе выработки и принятия решений, формируют общественное мнение. Именно некоммерческий сектор рассматривается как организационная основа гражданского общества - такого состояния социально-политических отношений в государстве, при котором граждане имеют достаточно оснований быть уверенными в том, что правительство действует в их интересах и достаточно эффективно. НКО - катализатор реализации механизмов прозрачности власти, обратной связи между жителями и правительством. Это в свою очередь способствует возникновению у граждан чувства доверия к власти, патриотизма и ответственности, конструктивного общения с властями. Следующей стадией таких взаимоотношений является качественно новый уровень самоорганизации и самоуправления, что особенно ярко проявляется на низовом уровне - в общинах и микрорайонах.

Некоммерческий сектор и мировая экономика

Глобализация мировых связей открывает перед некоммерческим сектором новые перспективы. Во многих сферах неправительственные организации гораздо раньше правительств объединились в международные сети. В условиях, когда деятельность международных корпораций нацелена на завоевание новых рынков, НКО-сектор стремится снизить социальные издержки экономической конкуренции, выровнять условия жизни «юга и севера», выступая миротворцем в международных конфликтах и расчищая дорогу для контактов на официальном уровне. Только в России международные неправительственные организации ежегодно осуществляют проектов, содействующих реформам практически во всех сферах, на сумму в сотни миллионов долларов США.

В последнее время общественный сектор заявляет о себе как о самостоятельном игроке в экономике. Это обусловлено теми реальными достижениями в экономике и социальной сфере, которые демонстрируют НКО. Так, суммарный доход «третьего сектора» в 22 странах (Нидерланды, Германия, Ирландия, Испания,

Бельгия, Австрия, Франция, Финляндия, Великобритания, Австралия, США, Израиль, Япония, Чехия, Венгрия, Словакия, Румыния, Аргентина, Перу, Бразилия, Колумбия, Мексика, исключая религиозные организации) составил в 1995 году 1,1 трлн долларов, что эквивалентно ВВП таких государств, как Италия и Великобритания.

В США, например, среднегодовой прирост национального дохода с 1977 года по 1994 год равен 2,1% в бизнесе и 2,3% в правительственных учреждениях, тогда как в некоммерческом секторе этот показатель существенно больше - 3,7%. Бюджет более 1 млн. американских некоммерческих организаций в 1996 году составил 670,3 миллиарда долларов, что составило 8,8% валового национального продукта. В 1996 году в третьем секторе США было задействовано 10,9 миллионов человек, что составило 7% от всей рабочей силы занятой в производстве. При этом количество волонтеров, задействованных в секторе, составило 6,3 миллиона человек. В отдельных странах, например, в Швеции, доля некоммерческого сектора в экономике страны достигает 15%, хотя в среднем по другим странам этот показатель примерно вдвое ниже.

Поступления в некоммерческие организации за рассматриваемый период в сравнимых ценах увеличились из государственных и муниципальных источников - на 49%, пожертвования от корпораций и частных лиц - на 7%, доходы от собственной хозяйственной деятельности некоммерческих организаций - на 43%. В таких странах, как Бельгия и Австралия, объем доходов некоммерческого сектора сравним с федеральным бюджетом России. На тот момент третий сектор обеспечивал полную занятость 19 млн. человек. Сотрудники НКО составляли 5% от общего числа занятых, 10% от работающих в сфере услуг и 27% - в общественной сфере. В частности, в Венгрии количество рабочих мест в некоммерческом секторе за это же пятилетие увеличилось на 37% при общем снижении уровня занятости на 1%.

Снижению социальной напряженности в обществе способствует не только создание НКО-сектором рабочих мест, но и заметные достижения в области социальной работы. Так, в Германии сегодня более 35% всех детских садов являются негосударствен-

ными учреждениями, более 60% интернатов для инвалидов находятся вне ведения государства, приблизительно 50% домов престарелых и 40% больниц - негосударственные. Во Франции все программы по работе с детьми на местном уровне осуществляются исключительно некоммерческими организациями, прежде всего, за счет государственных контрактов и грантов. В США в 1994-96 годах на социальные программы было израсходовано Федеральным правительством 425 миллиардов долларов, региональными властями - 225 миллиардов долларов, а некоммерческими организациями 460 миллиардов долларов.

Взаимовыгодным оказывается сотрудничество коммерческого и некоммерческого секторов: коммерческому оно приносит улучшение имиджа и потребительской ситуации, а некоммерческому - ресурсы на выполнение общественной миссии и организационное развитие. Плодотворное партнерство этих двух секторов позволяет государству привлечь, помимо налоговых, дополнительные средства в социальную сферу. Например, выступая спонсорами некоммерческих программ, корпорации используют позитивный образ третьего сектора в своих рекламных и маркетинговых программах, в связях с общественностью (public relations), повышая доверие населения к своей продукции и намерениям. Данное обстоятельство особенно важно сейчас, когда демонстрация социальной ответственности бизнеса становится неотъемлемым условием успеха на рынке.

НКО-сектор предоставляет успешным фирмам и состоятельным людям специфическую услугу - возможность удовлетворить их потребности творить добро, которая претворяется в виде благотворительных проектов и программ. Предприниматели заботятся об увеличении доходов, преумножают совокупный общественный ресурс, некоммерческий сектор - обеспечивает его рациональное перераспределение. Следует отметить, что благотворительность свойственна любой социально-экономической и культурной среде.

Зарубежные исследователи усматривают несомненную взаимосвязь экономического подъема в регионе с наличием сильных деятельных НКО.

3. ОПИСАНИЕ ВОЗМОЖНЫХ СЦЕНАРИЕВ РАЗВИТИЯ

Ситуация в экономике России конца XX века, преобразования в общественном устройстве страны, изменения ее внешнеполитического и международного статуса делают очевидным вывод о нескольких возможных вариантах государственной политики в ближайшее десятилетие. Отметим несколько из них, наиболее вероятные.

К построению государственной политики по отношению к НКО могут быть применены два крайних подхода, назовем их моделями «большого» и «малого» государства. Первая модель основана на том, что общественные блага производятся государством, которое по мере бюджетных возможностей стремится удовлетворять потребности населения. Отличие этого сценария от «советской модели» в том, что он реализуется в рыночных условиях. С другой стороны, «малое» государство проявляется в стремлении государства совсем не заниматься хозяйственной деятельностью и продуцированием каких-либо услуг, а ограничиться поддержкой отдельных категорий потребителей или структур, которые могли бы позднее освободить госбюджет от этих обязанностей.

Существуют и промежуточные варианты.

Один из промежуточных вариантов сводится к политике, которую государство проводит в отношении негосударственных некоммерческих организаций начиная с конца 1991 года. Охарактеризовать действия государства в этот период можно как стихийность, отсутствие общей стратегии и непродуманность реакций на развитие третьего сектора.

Другой промежуточный сценарий представляет собой компромисс между «малым» и «большим» государством и именуется социальным партнерством

Каждый из четырех сценариев предполагает трансформацию некоммерческого сектора. Например:

— политике «большого» государства соответствует сворачивание НКО, они лишаются всякой государственной поддержки. Возможность их конкуренции с государственными учреждениями исключается, а «утилизация» всех свободных общественных ресурсов происходит в рамках государственных структур;

– политике «малого» государства соответствует, наоборот, приватизация большого числа государственных учреждений, передача негосударственным агентам всей ответственности за производство общественных благ. В нерыночных сферах государство становится основным донором, сохраняя за собой исключительно фискальные функции - распределение средств и контроль за их использованием. Для некоммерческого сектора такой сценарий представляется наиболее благоприятным, но в целом он чреват напряженностью на рынке труда из-за сокращения рабочих мест в госсекторе и «провалом» в системе социального обеспечения (для восстановления должного уровня социальной защищенности потребуется несколько лет), поскольку НКО в настоящее время не обладают достаточным уровнем профессионализма деятельности в социальной сфере;

– Дальнейшая неструктурированность государственной политики по отношению к НКО приведет к встраиванию третьего сектора в «теневую» экономику, приспособлению его к интересам частного предпринимательства и обслуживанию государственных структур. Общественная польза третьего сектора будет уменьшаться, сопровождаясь падением объема частных поступлений и эффективности расходования средств, привлеченных некоммерческими организациями из частных источников. Третий сектор станет еще одним «тормозом» оздоровления экономики;

– Сценарий «социального партнерства» означает быстрое развитие третьего сектора в выгодных обществу сферах. Государство задается целью абстрактного развития сектора. Расширение его идет за счет уравнивания в праве доступа к государственным ресурсам частных и государственных организаций и стимулирования притока пожертвований бизнеса в НКО. Эффективность использования бюджета должна возрасти, одновременно поле активной деятельности государства по содержанию сферы услуг будет сужаться.

Сравнительный анализ

Сценарий «большого» государства может показаться привлекательным, так как предполагает тотальный контроль над всеми

ресурсами и производством общественных благ. Этот сценарий хорошо знаком из отечественной истории, и хотя стратегически он уступает другим подходам, тактически может быть использован, чтобы быстро повлиять на локальную проблему. Он очевидно больше подходит для чрезвычайных ситуаций, когда требуется сильная временная и территориальная концентрация ресурсов. Один из основных посылов сценария: вложение средств в развитие гражданской инициативы не позволит получить адекватного прироста производства общественных благ и услуг. Этому можно противопоставить следующие контраргументы.

Во-первых, общественные (общинные) традиции нашего общества сформировали у населения большую ответственность и готовность к «самопожертвованию», чем в большинстве западных стран, где превалирует индивидуалистический подход. Одно это уже создает России дополнительный социальный ресурс.

Во-вторых, лишенная источников поддержки, гражданская инициатива переместится из социальной сферы в политическую. Вместо самостоятельности в решении проблем граждане сохранят иждивенческие настроения, а весь потенциал общественного действия направят на «борьбу с государством».

В-третьих, государственная система услуг, даже при нормальном финансировании, недостаточно гибка, чтобы адекватно реагировать на быстро меняющуюся структуру общественных потребностей. Поэтому она должна быть дополнена более оперативными механизмами, от нее административно не зависящими.

В-четвертых, третий сектор предполагает также общественное давление на власти, что делает его несовместимым с государственным механизмом.

В-пятых, развитие данного сценария означает ликвидацию всех льгот и привилегий для частного сектора. Такой шаг логичен для «большого» государства. Наконец, политика полного администрирования всех общественных ресурсов создает благоприятную среду для злоупотреблений. Придется повышать расходы или на репрессивные меры и контроль, или на резкое повышение заработной платы бюджетникам. Последняя мера, являясь необходимой, сама по себе не может быть признана достаточной для

преодоления коррупции. Традиционная плановость работы неизбежно приведет к отсутствию естественных стимулов повышения эффективности работы государственного аппарата.

Экстремальным проявлением «большого» государства было бы полное запрещение хозяйственной деятельности негосударственных некоммерческих организаций, сохранение их активности лишь в рамках, достаточных для обеспечения конституционного права на ассоциации. Жесткое применение этого подхода не является приемлемым ни экономически, ни политически, поскольку не будет способствовать ни привлечению средств в социальную сферу, ни преодолению иждивенческих настроений в российском обществе.

Стихийный сценарий, т.е. отсутствие четкой государственной политики по отношению к НКО, примыкает к сценарию «большого» государства с тем отличием, что позволяет негосударственным организациям получать значительные государственные ресурсы, не неся ответственности за их использование. Имеются в виду льготы, распределяемые сугубо административно, в индивидуальном порядке. В итоге формируется узкий круг контролируемых государственными чиновниками, формально независимых НКО, которые вместо общества начинают обслуживать чиновников. Аналогично возникают «карманные» организации бизнеса, ориентированные на исполнение интересов донора. В обоих случаях третий сектор встраивается в «теневую» экономику. Вероятно, эти процессы усугубят коррумпированность и закрытость организаций: даже в случаях, когда частный донор будет искренне стремиться помочь общественно полезным проектам, он предпочтет сделать это неформально, из «черной» кассы. В подобных условиях общественный контроль невозможен, работа в НКО не является престижной, а благотворительность не способствует формированию положительного имиджа донора. Следовательно, большая и все увеличивающаяся доля некоммерческих организаций переключится на «борьбу за выживание», а не на «производство» общественной пользы. Наблюдая безразличие государства к третьему сектору, злоупотребления и неэффективность российских организаций, зарубежные фонды резко сократят присутст-

вие в стране или вообще, свернут свои программы и покинут ее.

В конечном счете, при таком сценарии третий сектор превращается в еще один фактор, сдерживающий реформы и консервирующий старую систему хозяйствования.

Жесткий сценарий «малого» государства сосредоточит в негосударственном некоммерческом секторе максимальный объем ресурсов, что приведет к наискорейшему росту последнего. Если «приватизация» некоммерческой сферы будет сопровождаться введением эффективных механизмов учета, контроля, прозрачности и конкурентности, то в долгосрочной перспективе установится оптимальная система распределения и производства общественных ресурсов и благ. Для самого государства такой сценарий является самым дешевым и бесхлопотным, естественно, если его реализация не станет сопровождаться острыми социально-экономическими конфликтами, неизбежно приобретающими нежелательную политическую окраску.

Недостатки этого варианта заключаются в том, что социальные издержки способны столь существенно превысить ожидания, и, под влиянием недовольства, процессы трансформации могут быть направлены в совершенно иное русло до конца преобразований. Главный дефект данного варианта заключается в резком сокращении объема доступных населению социальных услуг, и, соответственно, сделает власть крайне непопулярной среди населения. Восстановление системы социальной защиты не произойдет быстро, поэтому новизна и масштабность задач заведомо обрекает страну на колоссальный риск. Это делает данный сценарий в чистом виде неосуществимым.

Сценарий социального партнерства предполагает движение от сохраняющейся с советского времени модели «большого» государства к «малому», но с целью создать такие правовые условия и политику, при которых формы и мера участия каждого из трех секторов будут подстраиваться под приоритеты общества.

Главной проблемой этого подхода является его непроработанность. Экономисты мало задумывались над подобными проблемами, серьезных научных изысканий в этой сфере нет. Чтобы сформулировать обоснованную стратегию и тактику, оценить риски,

необходимо сформировать специальную рабочую группу, где ведущая роль будет принадлежать независимым экспертам.

Несмотря на необходимость исследований, последний сценарий очевидно является наиболее приемлемым, так как, с одной стороны, учитывает реалии сегодняшнего дня, с другой - направлен на встраивание в либеральную рыночную модель, в значительной степени базирующуюся на самостоятельности и инициативе населения.

Сценарий социального партнерства

Содержательно данный сценарий сводится к двум положениям. Во-первых, существенному обновлению законодательства, регулирующего деятельность НКО, во-вторых, подготовке и переподготовке государственных служащих с учетом обновленного законодательства. Повышение квалификации госслужащих подразумевает не просто изучение новых норм и инструкций, но осознание сути гражданской инициативы, ее общественной ценности и новой роли государства в областях, где оно десятилетиями являлось монопольным поставщиком услуг. Чиновникам предстоит овладеть умением строить отношения с местным сообществом, для которого подобная роль государства также может выглядеть непривычной.

В общих чертах государственная политика «социального партнерства» сводится к следующему.

- В сферах, где предполагается финансирование из бюджета, государственная политика реализуется только в виде программ. Программно-целевой подход сопряжен с применением новых технологий разработки, принятия, управления и оценки всех действий властей, преодоление межведомственных барьеров. Иначе вовлечь НКО в осуществление и поддержку государственной политики не удастся.

- В рамках федеральных и региональных целевых программ осуществляется адресная поддержка групп населения или независимых субъектов, определенных законодательно. Это значит, что государственная поддержка выделяется непосредственно потребителю, который сам определяет поставщика услуг или товаров, дотируемых государством.

- Введение целевых государственных программ и механизмов адресной поддержки осуществляется постепенно, решение о финансировании принимается законодателями на основе социально-экономического обоснования. Все субъекты экономических отношений независимо от организационно-правовой формы и формы собственности получают одинаковые права выступать исполнителем государственной программы или предложить свои услуги потребителю. Государством обеспечивается также право доступа к информации о разрабатываемых, реализуемых и выполненных программах. Каждая программа предусматривает разделы приватизации, монополизации и страхования сотрудников государственных учреждений. Потребитель в любом случае получает обоснованную денежную (или иную необходимую) компенсацию. В качестве пилотных для реформы могут выступить сферы образования, культуры и науки.

- Для всех исполнителей государственных программ устанавливаются одинаковые налоговые льготы. Льготы распространяются только на те ресурсы, которые оплачиваются из государственного бюджета. Все остальные льготы для НКО ликвидируются. Предоставление господдержки в неденежной форме возможно только на основе конкурса.

- Льготы негосударственным донорам предоставляются по налогу на прибыль с доли пожертвования, причем процент допустимой отчисляемой прибыли должен возрасти (сейчас 3-5%). Получателем такого пожертвования может стать только НКО. Средства на помощь государственным учреждениям может направляться с дивидендов.

- Все меры и механизмы должны быть узаконены. Параллельно с развитием системы гражданской инициативы сама власть должна становиться более открытой и прозрачной.

- Ликвидация «убыточных» государственных учреждений происходит в рамках специальной государственной программы, при одобрении законодательного органа, независимой экспертизы и социально-экономического обоснования. При разгосударствлении учреждений во внимание принимаются не только экономические, но и социальные факторы. Изменение собственника

осуществляется поэтапно, в течение длительного срока.

- Реализуется специальная программа развития инфраструктуры некоммерческого сектора. Размер финансирования этой программы сопрягается с поступлениями частных пожертвований.

Обновленное законодательство предусматривает ужесточение ответственности управляющих и попечителей НКО и исполнителей государственных программ за нецелевое и нерациональное использование средств, а также за непредотвращение конфликта интересов, даже если это не приводит к экономическим преступлениям. Новые законы включают изменение системы учета и отчетности некоммерческих организаций всех форм собственности.

Именно такой подход способен произвести синергетический эффект, благодаря конструктивному сотрудничеству государства, коммерческого и некоммерческого секторов.

Указанный вариант предпочтителен, так как приведет к:

- возникновению атмосферы доверия граждан к государственным институтам в силу большей открытости последних;
- созданию значительного количества новых рабочих мест в сфере социальных услуг (развитие рынка некоммерческих социальных услуг);
- оптимизации структуры рынка труда;
- значительному росту активности граждан в некоммерческой сфере (согласно общим данным, способностями к коммерции обладают лишь 5% населения), где люди смогут реализовать себя вне бизнеса;
- устойчивому росту стабильности в обществе.

Выбор данного сценария обусловлен также тем, что он оставляет достаточно свободы для действий и позволит отслеживать планомерность перемен, не допуская отката к ранее описанным неприемлемым сценариям.

Непосредственное внедрение политики социального партнерства подразумевает разработку более детальной программы с участием специалистов различных сфер и секторов, проведение масштабных дополнительных исследований.

4. ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ

Основными ориентирами государственной политики в области поддержки гражданской инициативы являются преодоление государственного патернализма и изживание социального иждивенчества и репрессивного стандарта мышления.

Государство не должно и не может брать на себя решение всех проблем общества. Напротив, международный опыт убедительно доказывает, что гораздо эффективнее (как в отношении качества, так и в отношении бюджетных затрат) передать исполнение большей части социальных услуг негосударственным организациям. Это приведет к уменьшению бюджетных затрат за счет привлечения дополнительных источников финансирования, труда добровольцев и сокращения расходов на содержание аппарата государственных чиновников. Как правило, НКО создаются для решения конкретных проблем, они досконально знают нужды отдельных групп населения и находят эффективные и экономичные пути выполнения поставленных задач. Высокая квалификация и мотивация сотрудников этих организаций позволяет им оказывать качественные и востребованные населением услуги.

Гражданская инициатива - эффективный механизм и одновременно индикатор взаимодействия государства и общества. С одной стороны, она дает гражданам возможность непосредственного участия в принятии решений и, таким образом, несения определенной доли ответственности за судьбу страны. С другой, государство получает устойчивую обратную связь и немедленную реакцию на свои действия или бездействие, что в конечном итоге приводит к снижению социальной напряженности.

Для использования государством инфраструктуры третьего сектора необходимы в первую очередь комплексные и скоординированные действия, направленные на поддержку любой разумной гуманистической и демократической гражданской инициативы.

Представляется логичным выделить несколько групп целей:

1. Превращение НКО в полноценного субъекта экономических отношений, включение НКО в системы государственного статистического учета. Для этого необходимо:

- Разработать специализированные статистические коды для

учета вклада НКО в формирование государственного валового внутреннего продукта.

- Учитывать нестоимостные показатели (труд добровольцев и пр.) при оценке экономических результатов деятельности НКО.
- Снять налоговые ограничения для оказания некоммерческими организациями платных услуг (это приведет к формированию рынка социальных услуг и росту числа новых рабочих мест).
- Разрешить использование целевых государственных субсидий нуждающимся категориям населения для оплаты услуг НКО. Это позволит создать рынок недорогих и качественных социальных услуг, притом государственные деньги будут оставаться в социальной сфере и эффективно расходоваться.

2. Создание благоприятных правовых и налоговых условий деятельности НКО и системы налогового стимулирования частных и корпоративных пожертвований. Для этого:

- Перейти от разрозненных налоговых льгот отдельным категориям организаций к системной и упорядоченной налоговой политике в отношении НКО.
- Создать благоприятный налоговый режим, стимулирующий частные и корпоративные пожертвования в деятельность НКО.
- Привести систему подзаконных актов и ведомственных инструкций об НКО в соответствие с Конституцией РФ и законодательством РФ.
- Разрабатывать законодательство по НКО и механизмам взаимодействия НКО с государством.
- Кодифицировать законодательство об НКО.

3. Формирование бюджетных механизмов и обеспечение адекватных организационных условий для привлечения НКО к соисполнению государственных социальных программ. Для этого:

- Добиться прозрачности бюджета и бюджетного процесса и внедрить конкурсную модель при распределении бюджетных и внебюджетных средств.
- Привлечь некоммерческие негосударственные организации в качестве подрядчика (исполнителя) к реализации государственных социальных программ, а также включить в практику возможность их финансирования со стороны НКО.

- Привлечь профильные НКО к разработке и экспертизе государственных социальных программ и соответствующих бюджетных разделов.
- Разработать систему оценки качества исполнения социальных программ независимо от статуса организации-исполнителя (государственная, НКО, коммерческая).
- Ввести независимый «содержательный» и финансовый аудит расходования бюджетных средств.

4. Развитие механизмов участия граждан в принятии решений и институтов общественного контроля за деятельностью власти. Для этого:

- Создать попечительские и наблюдательные советы при исполнительных учреждениях, военных частях, детских домах, психиатрических больницах и пр.
- Развивать институт общественных защитников и сеть гражданских правовых консультаций.
- Включить в программы средних и высших учебных заведений курсы гражданского образования и правового просвещения, в том числе разработанных совместно с общественными организациями.
- Внедрить механизмы гражданского (внепартийного) контроля за выборами всех уровней.
- Создать правовые и организационные условия для экологического контроля за деятельностью предприятий и независимого мониторинга экологической ситуации в регионах.
- Обеспечить свободу доступа граждан к информации социального характера, не представляющей государственной тайны.

5. Проведение благожелательной информационной политики в отношении гражданской инициативы как таковой, возрождение традиций и культуры благотворительности. Для этого:

- Обеспечить возможности размещения информации о гражданских инициативах, работе НКО (в том числе на правах социальной рекламы) в государственных средствах массовой информации, способствовать росту количества специализированных рубрик и программ, освещающих как деятельность НКО, так и общественную активность граждан.

- Провести медиа-кампанию в государственных СМИ по продвижению гражданских инициатив.
- Ввести в практику нематериальное поощрение лидеров наиболее ярких НКО, граждан и благотворителей (награды, почетные звания, присвоение имен).

5. МЕРОПРИЯТИЯ И ЭТАПЫ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

В соответствии с характером целей, закладываемых в данный комплекс мероприятий, его следует разделить на три временных этапа: краткосрочные (2000-2001 гг.), среднесрочные (2002-2005 гг.) и долгосрочные меры (2005-2010 гг.). В каждом из разделов отслеживаются тематические блоки: 1) институциональное укрепление некоммерческого сектора, 2) реформирование социальной сферы, 3) развитие демократических процессов (участие граждан в принятии решений, обратная связь, публичная политика и пр.).

Прежде всего, реализации комплекса должны сопутствовать некоторые действия, направленные на создание механизмов выработки и развития государственной политики по отношению к гражданским инициативам. Эти принципы лягут в основу взаимодействия властных и общественных структур в будущем и станут базисной частью предлагаемых мер. Надстроечная часть будет дорабатываться с течением времени и в зависимости от характера и успеха реформ.

К числу первоочередных мероприятий относятся:

1. Введение в Администрации Президента или в Аппарате Правительства РФ должности советника по вопросам гражданского общества и некоммерческого сектора

2. Выделение в его распоряжение фонда развития и аппарата

3. Формирование экспертных и рабочих групп (Налоги и льготы, Правовая, Механизмы взаимодействия, Процедуры финансирования, Повышение квалификации, Бюджетные решения, Стандарты и оценка)

4. Финансирование на конкурсной основе системы ресурсных центров

5. Финансирование исследований

6. Проведение серии публичных мероприятий на государственном уровне, демонстрация поддержки и намерений развигать гражданские инициативы

7. Подготовка и проведение серии встреч с представителями иностранных донорских организаций и частными жертвователями

8. Создание консультативного совета неправительственных организаций при Администрации Президента

9. Проведение ознакомительной поездки группы должностных лиц по НКО России

10. Создание межведомственной комиссии по делам некоммерческих организаций

11. Издание поручений министерствам и ведомствам по подготовке проектов соответствующих правовых и нормативных документов

По основным приоритетам предлагаемый комплекс мер можно разделить по времени и тематикам следующим образом (см. таблицу):

2000-2005	Исследовательская и аналитическая деятельность
2000-2003	Формирование механизмов взаимодействия и оценки изменений
2001-2006	Укрепление инфраструктуры третьего сектора и соответствующих подразделений госорганов, содействие устойчивому функционированию НКО
2002-2010	Переквалификация и подготовка кадров
2005-2010	Отраслевые реформы

ЭТАПЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Мероприятие	Ответственные за выполнение мероприятия	Комментарии	Ожидаемые результаты	Период реализации
-------------	---	-------------	----------------------	-------------------

I ЭТАП

<p>Доработка инициированных НКО и внесенных в Государственную Думу законопроектов «О порядке ведения основной и предпринимательской деятельности неправительственных некоммерческих организаций», изменений и дополнений в проект Налогового кодекса РФ (в случае задержки с принятием его второй части - в действующее налоговое законодательство), федерального закона «О бухгалтерском учете», а также законодательство о некоммерческих организациях</p>	<p>Государственная дума, Федеральные министерства</p>	<p>Указанные проекты направлены на формирование упорядоченной налоговой политики применительно к некоммерческим организациям, выделение НКО в отдельную категорию налогоплательщиков, четкое разделение основной и предпринимательской деятельности НКО, необложение налогами некоммерческих операций НКО, стимулирование развития ими платных услуг и отказ от льготирования определенных категорий НКО, повышение контроля за целевым расходованием средств и прозрачностью отчетности НКО (в том числе за счет введения специализированной формы для бухучета), налоговое стимулирование корпоративной и индивидуальной филантропии, а также отечественных благотворительных грантодающих фондов. Последующие законодательные инициативы в данной области должны служить развитием описанных принципов.</p>	<p>Появление правового поля, где действуют принципы справедливого (соответствующего роду деятельности, ориентированного не на извлечение прибыли, а на общественное благо) налогообложения НКО. За счет ускоренного развития социальных программ некоммерческих организаций значительно расширится спектр социальных услуг, доступных гражданам. Адекватное налогообложение НКО-деятельности подстегнет развитие частной филантропии и меценатства, что снизит расходы бюджета на социальную сферу. Сэкономленные средства удастся перераспределить и направить на наиболее финансово «обескровленные» участки системы социальной помощи и ее реформирование. Проведение этого мероприятия также создаст дополнительные рабочие места, принесет дополнительные налоги в бюджет (с прибыли от платных услуг НКО и оплаты труда работников НКО).</p>	<p>2000</p>
<p>Разработка и принятие изменений в федеральный закон «Об общественных объединениях», в частности, продление срока обязательной перерегистрации общественных объединений в 1999 г.</p>	<p>Государственная дума РФ, федеральные министерства</p>	<p>Из-за препятствий юридического и пр. характера многие действующие НКО не успели перерегистрироваться и теперь подлежат ликвидации. Проект о продлении сроков был отклонен Советом Федерации, хотя другим категориям организаций парламент пошел на уступки.</p>	<p>Перерегистрация общественных объединений, получивших неправомерные отказы органов юстиции в ходе обязательной перерегистрации в 1999 г.</p>	<p>2000</p>

<p>Разработка и принятие федерального закона «О политических партиях и объединениях» и внесение соответствующих изменений в законодательство о некоммерческих организациях.</p>	<p>Государственная дума РФ, федеральные министерства</p>	<p>Сегодня крайне необходимо четкое «разделение» неполитической и политической деятельности в негосударственной некоммерческой сфере.</p>	<p>Институт политических партий в России сможет полноценно развиваться, а неполитические общественные организации по закону больше не смогут быть легитимным «прикрытием» для экстремистских политических групп и их участия в выборах. Также станет возможным предотвращение гонений на неполитические НКО с давлением политических аргументов</p>	<p>2000</p>
<p>Доработка и принятие Федерального Закона «О государственном социальном заказе»</p>	<p>Государственная дума РФ, федеральные министерства</p>	<p>Данные законодательные акты являются непременным условием нормального функционирования в России общественных организаций</p>	<p>Вступление в действие вышечисленных законов позволит сформировать и реализовывать интерактивную и адресную государственную социальную политику, нацеленную на:</p> <ul style="list-style-type: none"> - снижение в России потребности в социальной помощи и содействие преодолению иждивенческого стереотипа мышления и поведения; 	<p>2000</p>
<p>Доработка и принятие Закона «О праве граждан на информацию»</p>	<p>Государственная дума РФ, федеральные министерства</p>		<ul style="list-style-type: none"> - достижение максимальной эффективности инвестиций в социальную сферу, прежде всего, за счет введения конкурентности при выборе исполнителей проектов и программ (система социального заказа и государственного гранта) и привлечения НКО к оказанию социальных услуг населению; 	<p>2000</p>
<p>Разработка и принятие Закона «О государственном гранте»</p>	<p>Государственная дума РФ, федеральные министерства</p>		<ul style="list-style-type: none"> - переход к новой стратегии государственного управления в социальной сфере, когда государство выполняет координационно-контролирующие, а не исполнительно-распорядительные функции (т.е. не оказывает услуги, а финансирует и контролирует выполнение подрядов). 	<p>2000-2001</p>
<p>Разработка и принятие Закона «Об основах взаимодействия органов власти с неправительственными некоммерческими организациями в РФ»</p>	<p>Государственная дума РФ, федеральные министерства</p>	<p>Подобный закон принят в городе Москве</p>	<p>Кроме того, благодаря этим законам повысится прозрачность деятельности и уровень ответственности в социальной политике. Привлечение НКО к разработке и исполнению социальных программ сэкономит государственные средства (расходы будут частично компенсированы использованием ресурсов граждан - добровольчество, частные и корпоративные пожертвования)</p>	<p>2001-2002</p>

Доработка и принятие федерального закона «О фондах»	Государственная дума РФ, федеральные министерства	Работа над законопроектом продолжается не менее 5 лет, но он до сих пор не прошел даже нижнюю палату парламента	В России начнут действовать как таковой институт филантропии, созданы устойчивые и независимые источники финансирования социальных программ, образования, культуры. Нагрузка на бюджеты всех уровней в соответствующих статьях снизится и образуется экономия	2000-2001
Изменения в порядке предоставления социальных пособий и субсидий	Государственная дума РФ, федеральные министерства, органы местной власти	Цель - предоставление населению права самостоятельно выбирать оптимального поставщика социальных услуг среди государственных, коммерческих или некоммерческих организаций	Будет насыщен рынок качественных и дешевых социальных услуг, достигнута адресность социальной помощи. С государства будет снято бремя исполнения услуг, что позволит лучше контролировать реализацию и расходную часть. Качество некоммерческих, бизнес- и государственных услуг возрастет и цена снизится благодаря конкуренции, так что в дальнейшем социальная политика на местах будет формироваться более реалистично	2000-2002
Принятие региональных законов «Об уполномоченном по правам человека» и внедрение института уполномоченного в регионах России	Региональные законодательные и исполнительные органы.	При необходимости, исходя из региональных особенностей возможно введение институтов специализированных уполномоченных - по правам ребенка, беженцам и вынужденным переселенцам и пр.	Эффективность взаимодействия органов региональной власти и НКО в вопросах защиты интересов и прав граждан возрастет. Защита прав приобретет более адресный, справедливый характер, выявление «болевых точек» и конфликтных ситуаций будет происходить на более раннем этапе	2001
Разработка и принятие блока законов «Об общественном контроле»	Государственная дума РФ, федеральные министерства	Ряд законов находится на рассмотрении в ГД	Возрастет прозрачность деятельности федеральных и местных властей, ответственность государственных служащих перед населением. Результатом также будет снижение коррупции и оптимизация контроля за расходованием бюджетных средств. Повысится активность граждан, будет постепенно преодолевать отчуждение между населением и государственными органами	2000-2001

Разработка и принятие поправок к федеральному закону «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»	Государственная дума РФ, федеральные министерства	Позволит вести независимую экспертизу при планировании и осуществлении государственной социальных программ и проектов	Повысится открытость органов власти, в том числе механизмов распределения бюджета. Также возрастет эффективность и улучшится содержательная компонента государственных социальных программ за счет притока дополнительных интеллектуальных ресурсов из коммерческого и некоммерческого секторов	2000-2001
Приведение системы подзаконных актов в соответствие с действующим законодательством	Федеральные министерства, органы местной власти	Зачастую НКО как категория не учитываются при исполнении того или иного закона или инструкции	Приведение законов в действие, восстановление справедливости по отношению к НКО, включение НКО в систему межсекторных связей как полноправного участника	2000-2001
Кодификация законодательства об НКО	Законодательные органы	Если НКО признаются полноценным субъектом политических и экономических отношений и законодательство будет столь же активно развиваться в будущем, кодекс сможет облегчить работу юридических служб и законодателей	Будет нормализована и систематизирована правовая среда существования НКО	2001
Разработка статистических кодов для учета деятельности НКО	Государственный комитет по статистике РФ	Отсутствие кода не позволяет отслеживать экономическую эффективность НКО и учитывать их как отдельную группу при планировании и осуществлении экономической политики	Будет нормализована и систематизирована отчетность по НКО, станет возможным расчет экономического эффект НКО в масштабах страны	2000
Внесение изменений в КЗОТ (учет добровольного труда)	Законодательные органы, Министерство труда и социального развития РФ	Добровольный труд составляет значительный ресурс деятельности НКО, однако он никак не учитывается при оценке деятельности организации	Нормализация трудовых отношений, рынка труда и оценки услуг	2000

II и III ЭТАПЫ

Внедрение механизмов социального заказа и государственного гранта	Федеральные министерства, органы местной власти	Длительный процесс, начавшийся в ряде регионов и мест (Пермская и Иркутская области, Москва, Пермь, Тюмень и др.)	Оптимизация управления расходов государственными средствами, реализация рыночного принципа в социальном обслуживании, повышение качества услуг при снижении стоимости	2000-2004
Создание института независимых экспертов	Федеральные министерства, органы местной власти	В некоммерческом секторе и за рубежом независимая оценка широко применяется.	Государственное планирование и исполнение проектов станет более эффективным за счет разделения функций исполнения, мониторинга и контроля. Создание в России института независимых экспертов	2000-2005
Разработка федеральных стандартов региональных социальных программ	Федеральные министерства	Стандарты должны включать следующие пункты: правила реализации социальной программы, описание успешно реализованных проектов (модельный компонент), образовательно-методические разъяснения для специалистов-исполнителей программы, рекомендации по информационному сопровождению социальной программы	Упростится отслеживание и оценка эффективности программ. Будет облегчена работа исполнителей программ	2000-2003
Формирование экспертных советов при органах власти	Федеральные министерства, органы местной власти	Действуют при некоторых властных структурах уже несколько лет и доказывают свою эффективность. Советы могут быть экспертного, консультационного и координационного назначения	Оптимизация официальной политики, обратная связь, открытость власти	2000-2005
Упорядочение лицензирования социальной и образовательной деятельности	Федеральные министерства	Важно учесть опыт некоммерческих негосударственных организаций в сфере социальных и образовательных услуг при разработке норматива, необходимого для получения лицензий	Выработка нормативов услуг (в соответствии с мировой и российской практикой)	2000-2002

Внедрение механизмов обсуждения гражданами формирования и расходования бюджетов всех уровней	Федеральные министерства, органы местной и муниципальной власти	Привлечение профильных некоммерческих организаций к разработке и экспертизе государственных социальных программ и соответствующих разделов бюджета, в том числе через создание при местных и федеральных органах власти тематических общественно-государственных советов экспертов, консультационного и координационного назначения. Использование обязательных общественных слушаний по социальным вопросам, расширение практики местных референдумов, предоставление гражданам доступа к информации о структуре бюджетных средств, публикация по итогам финансового года, в том числе местными органами власти и пр.	Рост доверия к власти, улучшение качества работы, прямой диалог с населением	2000-2002
Внедрение механизмов участия граждан в принятии решений на местном и федеральном уровнях	Федеральные министерства, органы законодательной и исполнительной власти на местном уровне	Использование обязательных общественных слушаний по социальным вопросам, расширение практики местных референдумов, предоставление гражданам доступа к информации о структуре бюджетных средств, публикация по итогам финансового года, в том числе местными органами власти и пр.		2000-2005
Введение практики Интернет-опросов в работе властей	Органы власти различных уровней	Опросы не могут претендовать на репрезентативность выборы	Непосредственное общение с населением, возможность в краткие сроки узнать реакцию людей на те или иные изменения	2004-2006
Внедрение стандарта обязательной независимой оценки качества исполнения социальных программ	Исполнительные органы	Вне зависимости от подрядчика (государственная, некоммерческая или коммерческая организация)	Повышение качества работы и услуг	2003
Включение в учебные курсы профильных государственных ВУЗов такой дисциплины, как менеджмент НКО и поддержка подобных программ в негосударственных ВУЗах	Министерство образования РФ	Обучение в тесном сотрудничестве с лидерами НКО, особенно инфраструктурных	Формирование профессиональной рабочей силы для сектора	2002

Разработка и реализация правительственной программы по развитию государственной системы подготовки персонала, специализирующегося на проведении конкурсов и оценке конкурсных заявок	Министерство образования РФ	Специалисты могут быть из государственных и негосударственных структур и владеть такой тематикой, как соцзаказ, государственные гранты, проектный мониторинг	Создание института экспертов-оценщиков	2002
Внесение в государственный реестр новой специальности - менеджер НКО	Госстандарт	Работа уже начата РАГС при Президенте	Профессионализация НКО-сектора	2002
Создание системы подготовки экспертов для проведения конкурсов	Министерство образования РФ		Внедрение механизма конкурсов	2001-2004
Размещение информации о гражданских инициативах, о деятельности НКО в государственных СМИ	Государственные СМИ	Целесообразны обучающие программы для журналистов любых изданий и студентов факультетов журналистики об НКО-секторе, его общественной значимости, перспективах его развития	Создание благоприятного общественного мнения, оживление интереса к гражданским инициативам, активизация населения, улучшение имиджа НКО и государства, содействие демократическим процессам	2000-2010
Проведение медиакампаний в государственных СМИ по продвижению гражданских инициатив	Государственные СМИ			2000-2010
Моральное поощрение благотворительности, филантропии, гражданской инициативы в целом	Все органы власти	Не в материальной форме - при помощи дипломов, памятных знаков и пр.	Подчеркивание приоритетов государства в социальной сфере, формирования благоприятного имиджа власти, активизация населения	2000-2010

6. ОБЩЕЕ ВЛИЯНИЕ ВСЕГО КОМПЛЕКСА НАМЕЧЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ НА СИТУАЦИЮ, ПРОАНАЛИЗИРОВАННУЮ В РАЗДЕЛЕ (1)

Предлагаемый сценарий состоит в реализации последовательной государственной политики, направленной на всестороннюю поддержку гражданских инициатив, использование потенциала населения в модернизации страны и социальное партнерство трех секторов (государство-бизнес-общество) при разрешении наиболее острых проблем современного общества.

Влияние комплекса описанных мер на ситуацию можно разде-

лить на две главные группы воздействий - общественно-политические и социально-экономические. Рассмотрим кратко обе группы:

А. Общественно-политические последствия

1) Значительное усиление «человеческого фактора» в процессе демократических реформ за счет преодоления социального иждивенчества и государственного патернализма, включения миллионов граждан в модернизацию страны как активных и ответственных участников перемен. Результатом данных мер также станет повышение востребованности наиболее активных, мобильных, образованных и патриотичных граждан, которые связывают свое собственное будущее с успехом преобразований.

2) Использование интеллектуального потенциала гражданского сектора при определении, разработке стратегии и тактики преобразований, выработке конкретных программ и управленческих решений. Благодаря этому государственная политика станет более эффективной, адресной и доступной пониманию граждан. Внедрение широкого общественного обсуждения различных вопросов и привлечение экспертов НКО в постоянные и временные экспертно-консультативные коллективы, что облегчит принятие как законодательных, так и исполнительных решений и оптимизирует затраты на «публичные объяснения» действий правительства.

3) Расширение «поля» для политических маневров в ходе преобразований, смягчение тяжести ошибочных управленческих решений и предупреждение серьезных социальных потрясений за счет устойчивой обратной связи с населением через гражданские структуры.

4) Снижение социальной напряженности, протестно-деструктивного и конфликтогенного потенциала благодаря сокращению разрыва между властью и обществом, а также выполнению гражданскими структурами посреднической функции между участниками межсекторного диалога. Возникновение атмосферы доверия вокруг государственных институтов в силу их большей открытости.

5) Достижение общественного согласия. Перечисленные мероприятия будут способствовать смягчению противоречий между тремя секторами общества. Благотворительная деятельность

бизнеса, направленная на поддержку деятельности НКО-сектора, будет стимулироваться и поддерживаться государством. Кроме того, в сфере социальных услуг власть, бизнес и НКО будут работать совместно, наиболее оперативно реагируя на нужды общества. Подход средств массовой информации к освещению как социальной, так и политической проблематики, и, как следствие, общественное мнение, станет более конструктивным.

6) Многократное увеличение возможностей для самореализации граждан, проявления их активности. По экспертным оценкам, в любом обществе примерно каждый пятый обладает потенциалом гражданской активности, ощущает потребность в «общественной работе». Предлагаемые мероприятия позволят сектору НКО окрепнуть и стать настоящим генератором гражданской активности в различных сферах. В свою очередь, это увеличит отдачу от государственных вложений в социальную сферу.

7) Массовое осознание верховенства закона, снижение коррупции, количества нарушений прав граждан и иных злоупотреблений со стороны госслужащих. Упорядочение системы государственных финансов через повышение бюджетной и управленческой прозрачности и ответственности властных структур перед обществом, организацию публичности и прозрачности бюджетного процесса, подготовки, обсуждения, принятия и исполнения бюджета, «запуска» механизмов общественного контроля, в том числе специализированных, как, например, институт уполномоченного по правам человека.

8) Пополнение кадрового ресурса для российского государства в лице квалифицированных экспертов из гражданского сектора.

9) Повышение качества отечественного профильного законодательства в ряде сфер.

10) Улучшение имиджа российского государства в глазах мирового сообщества и иностранных средств массовой информации, формирующих общественное мнение за рубежом. Содействие развитию гражданских инициатив будет способствовать росту доверия к России, ее обязательствам и действиям, восприятию ее как цивилизованного демократического государства. Подобная репутация окажет благотворное воздействие на развитие между-

народных отношений, в том числе не только дипломатических и политических, но и экономических.

Б. Социально-экономические последствия

1) Значительная экономия бюджетных средств благодаря передаче большей части социальных функций государства некоммерческим организациям, которые в свою очередь повысят эффективность работы с населением и станут финансово устойчивыми в результате нормализации налогообложения НКО. Для НКО-сектора будет действовать режим, благоприятный для привлечения внебюджетных средств в социальную сферу, путем самофинансирования и оказания платных услуг, налоговой и иной поддержки филантропии; содействие российским грантодающим фондам. Экономия бюджета в течение ближайших пяти лет - потенциально может достигнуть 1-2 млрд. долларов в год, в дальнейшем прогнозируется рост привлекаемых инвестиций до 5-10 миллиардов \$US в год).

2) Экономия государственных средств в результате введения конкурсов на получение бюджетного финансирования для исполнения социальных программ организациями различных форм собственности (механизмы социального заказа и государственного гранта). Дополнительным позитивным изменением явится повышение эффективности работы государственных социальных структур и служб в условиях конкуренции (экономический эффект порядка 500 млн. долларов ежегодно).

3) Приток дополнительных налоговых поступлений в бюджет в итоге расширения разрешенной законом предпринимательской деятельности НКО. Данная мера спровоцирует рост рынка возмездных услуг (сопоставимых по качеству с коммерческими, но ниже по стоимости), увеличение числа постоянных и временных работников в некоммерческом секторе, сокращение масштабов укрывательства налогов от предпринимательства нечистоплотными организациями. Соответственно, увеличится собираемость налогов, повысится контроль за целевым использованием средств, прозрачность финансовой отчетности НКО - они будут четко дифференцировать основную бесприбыльную и предпринимательскую

деятельность. Суммарный порядок дополнительных налоговых поступлений - примерно 10 миллионов \$US ежегодно).

4) Оптимизация структуры рынка труда. Структура рынка труда в России далека от пропорциональности и не отвечает требованиям сегодняшнего дня. Количество трудоспособного населения, занятого в промышленном производстве, превышает аналогичный показатель для непромышленной сферы. При этом процесс реформирования рынка труда в ряде случаев тормозится, например, паллиативными (щадящими) мерами в заведомо убыточных или нерационально управляемых отраслях и предприятиях (например, так обстоят дела с угледобывающей отраслью в ряде регионов России). В развитых странах соотношение занятости в производственной и непромышленной сфере обратное. Помимо непосредственного воздействия на развитие рынка услуг, данный комплекс мер приведёт к снижению государственных расходов при создании новых рабочих мест. Удельная стоимость создания одного рабочего места в социальной сфере (сфере услуг) ниже, чем в производственной и, тем более, военной.

5) Появление десятков тысяч новых рабочих мест в некоммерческом секторе экономики, повышение мобильности и адаптивности рынка труда. Рост гарантий переквалификации и трудоустройства наиболее активным и образованным гражданам.

6) Реформирование социальной сферы за счет оказания некоммерческими организациями адресной социальной поддержки наиболее нуждающимся группам населения, а также внедрения прогрессивных социальных технологий и инновационных подходов в социальном обслуживании. Дополнительным эффектом будет возможность дальнейшего применения инновационных технологий.

7) Оптимизация управления социальной сферой. Реализация сценария потребует изменения принципов менеджмента социальной сферы, с особым акцентом на:

- разработку и введение в действие моделей, механизмов и форм межсекторного взаимодействия (социальное партнёрство государства, бизнеса и НКО);
- создание институтов российского государственного социаль-

ного менеджмента (именно данная перспектива была одной из причин неприятия законопроекта о социальном заказе федеральными органами исполнительной власти);

- формирование государственной и содействие развитию негосударственной системы проектно-программной экспертизы.

8) Разрешение острых социальных проблем силами некоммерческих организаций, в особенности там, где государство не способно или не успевает реагировать на вызовы времени из-за бюджетных ограничений (беженцы, СПИД, домашнее насилие, наркомания, бездомность, подростковая преступность и безнадзорность, проблемы пожилых людей и т.д.).

9) Развитие рынка качественных и доступных населению платных социальных услуг, в том числе за счет использования адресных государственных субсидий нуждающимся категориям населения на оплату услуг НКО. За счет конкуренции государства, бизнеса и НКО качество услуг будет повышаться и полнее удовлетворять потребности граждан.

10) Развитие рынка некоммерческих услуг. В настоящее время рынок социальных услуг достаточно скуден и ненасыщен, и в силу низкого уровня доходов значительная часть услуг гражданам недоступна. Введение справедливого (соответствующего роду деятельности) налогообложения некоммерческой деятельности, приведет к росту эффективности, профессионализма НКО в оказании услуг населению. Таким образом, рынок социальных услуг будет насыщаться, и граждане смогут выбирать услуги, соответствующие их запросам и платежеспособности.

11) Снижение коррупции, сокращение сегмента теневой экономики.

7. ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА ВЗАИМОСВЯЗИ ДЕЙСТВИЙ В ДАННОЙ ОБЛАСТИ С ДЕЙСТВИЯМИ В ДРУГИХ ОБЛАСТЯХ

Предлагаемые мероприятия приведут и к иным последствиям, в том числе вне социальной сферы. Изложенная концепция основывается на жёстких принципах, следование которым является непременным условием её успеха, равно как и успеха всей пер-

спективной Программы Правительства РФ. Воплощение в жизнь концепции государственной поддержки инициатив граждан неизбежно влечет к необходимости изменений принципов социальной политики и государственного управления.

Следует исходить из посылки, что социальная (и любая иная) политика должна быть не «убыточной», регрессивной, а прогрессивной; не реактивной, построенной на ликвидации постоянно возникающих и обостряющихся социальных проблем, а интерактивной, способной осуществлять эффективный мониторинг социальной ситуации, содержащей как систему превентивных мер для ликвидации возможных негативных социальных тенденций, так и стратегию развития общества, и тактику, ориентированную на объединение усилий всех российских граждан.

Внедрение предлагаемых мер стимулирования гражданских инициатив должно идти рука об руку с такими разделами и подразделами стратегической программ, как:

1. Отраслевые реформы (малое предпринимательство, образование, здравоохранение, социальная сфера в целом и пр.)
2. Реформа налогообложения
3. Развитие самоуправления
4. Развитие системы мониторинга, оценки и государственной экспертизы
5. Изменения в системе учета и государственной статистики
6. Созидательная информационная политика и формирование общественного мнения, в том числе в международном сообществе
7. Молодежная политика, подготовка кадров (в особенности госслужащих и пр.)

8. ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА ПОСЛЕДСТВИЙ ПРЕДПОЛАГАЕМЫХ РЕШЕНИЙ ДЛЯ РАЗЛИЧНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ГРУПП

Влияние комплекса разработанных мер на различные социальные группы предсказуемы и в целом позитивны. Вкратце они таковы.

- 1) Основная группа, на которой отразятся рекомендуемые меры, достаточно обширна. Это - специалисты и активисты гражд-

данского сектора. Характеристика данной группы: жители крупных, средних и малых городов в возрасте от 20 до 50 лет, с высшим или средним специальным образованием, принадлежащие к творческой и технической интеллигенции, в целом придерживающиеся демократических и либеральных взглядов на правовое государство и активное включение России в международное сообщество.

Это активные, мобильные, образованные люди, полагающиеся на собственные силы и имеющие развитое чувство ответственности за жизнь своих близких и судьбу государства. Размер группы - приблизительно до 10 млн. человек (международный опыт свидетельствует, что в развитых странах пятая часть населения в той или иной степени вовлечена в деятельность гражданских организаций, а некоммерческий рынок труда охватывает 7-10% трудоспособных). Частично группа в 2-3 миллиона человек в течение последних десяти лет уже проявили активность в общественных преобразованиях и гражданском секторе. Немалое число из них сегодня испытывает разочарование ходом и достижениями реформ, но продолжает работать в данной сфере независимо от государства (и нередко - вопреки его деятельности).

Включившись в процесс становления страны наравне с политическими элитами, представители этой группы будут ощущать себя профессионально и личностно востребованными. Около 5-10 миллионов человек, которые будут непосредственно работать в НКО (некоммерческих организациях), в результате устойчивого развития некоммерческого сектора повысят свой жизненный уровень. С учетом домохозяйств группа в целом несколько расширится (примерно вдвое). Именно это группа станет социальной базой реализации выбранного сценария.

2) Позитивные последствия принимаемых мер ощутит и другая группа - это социально уязвимые слои населения - адресаты помощи НКО. По данным исследований, в 1999 году около 30 миллионов человек воспользовались различными услугами НКО хотя бы однократно. Оценивая воздействие на данную группу, следует ожидать не только более эффективной защиты прав и облегчения проблем, но и снижения социальной напряженности.

Здесь комплекс мер имеет особую значимость, так как с учетом экономических тенденций в общем количественном выражении группа может вырасти до 40-50 миллионов человек.

3) Нескольким десяткам миллионов людей, нуждающимся в адресной социальной поддержке государства (малоимущие, безработные, пенсионеры, студенты и т.д.), предлагаемые меры позволят увеличить размер пособий или государственной помощи из средств, высвободившихся в итоге передачи части социальных функций от государства в некоммерческий сектор и оптимизации распределения бюджетных средств (конкурсы и пр.).

4) Представители нарождающегося среднего класса, сотни тысяч человек выиграют вследствие расширения рынка социальных услуг (образование, просвещение, культура, здоровье, личностное развитие, досуг и т.д.) и появления нескольких их «поставщиков» (государственные, некоммерческие и коммерческие структуры).

5) Для руководителей малых и средних предприятий внедрение данного комплекса мер будет означать ужесточение конкуренции, а следовательно, более высокие требования к качеству работы. На некоторых компаниях это может отразиться отрицательно, однако в большинстве своем коммерсанты выиграют от оздоровления и оптимизации структуры рынка. Прогнозируется также отсроченный положительный эффект для бизнес-структур вследствие улучшения имиджа России в мировом сообществе.

6) К группе, для которой последствия предлагаемых мер могут обернуться негативными, относится часть государственных служащих: работа с гражданами и НКО будет занимать больший объем времени, потребуются повышение квалификации и повысятся требования к специалистам государственных органов. Существует риск некоторого сокращения рабочих мест в системе административного управления в силу выявления в ней элементов и секторов неэффективной работы. Вместе с тем, комплекс мероприятий безусловно повысит качество, оперативность и управленческое мастерство в работе менеджеров административной системы.

9. СТОИМОСТНАЯ ОЦЕНКА

Точная оценка стоимости комплекса мероприятий представляется затруднительной в силу следующих обстоятельств.

1) Указанные мероприятия не выходят за рамки текущей и перспективной деятельности органов исполнительной и законодательной власти (раздел: 5. МЕРОПРИЯТИЯ).

2) Стоимость реализации настоящей концепции (законодательные и правительственные меры по унификации и специализации налогообложения НКО, поддержка меценатства и милосердия со стороны благотворителей-коммерсантов и пр.) может быть рассчитана на основании только экономических показателей. Например, установление совокупного объёма налоговых поступлений от НКО и в настоящее время, и после введения в действие блока законов, предлагаемых в разделе 5.

Может быть также вычислен и объём средств на поддержку НКО, милосердие и благотворительность юридических лиц - коммерческих организаций.

Однако расчёт экономической эффективности от таких действий Правительства РФ, как развитие системы социального инвестирования и поддержки гражданских инициатив, в настоящий момент представляется весьма затруднительным, так как не существует единой шкалы оценки таких последствий, как, к примеру, снижение подростковой безнадзорности или снижение коррупции в органах власти, рост доверия к власти и повышение стабильности в обществе. Тем более, что денежный эквивалент вклада НКО в валовый внутренний продукт (ВВП) до сих пор не определён. Отсутствует и система статистической оценки такого вклада в ВВП России.

При наличии доступа к специализированным статистическим, отчётным и другим социально-экономическим источникам и прогнозам, а также при реализации ряда предложенных выше (раздел 5) преобразований, большинство требуемых экономических показателей может быть рассчитано.

Заказчик: Центр стратегических разработок.

Дата сдачи заказчику: 10 апреля 2000 года.

Дата последнего исправления: 21 апреля 2001 года.

Коллектив авторов:

О.П.Алексеева, Г.Д.Джибладзе, И.Е.Доненко, О.В.Зыков, О.Б.Казаков, Ю.Н.Качалова, К.В.Киселева, А.Р.Севортьян, А. Ю. Сунгуров, Е.А.Тополева, Н.Л.Хананашвили, М.М.Черток, В.Н.Якимец.

Редакция: Е.А.Тополева, А.Р.Севортьян, Н.Л.Хананашвили.

ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ КАК МЕХАНИЗМ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ

**Т.И. Виноградова, к.полит.н.,
А.Ю. Сунгуров, д.биол.н., к.полит.н.**
*Гуманитарно-политологический центр «Стратегия»,
Санкт-Петербург*

1. Коротко о коррупции

Десятилетие глубочайших политических и экономических реформ, которому предшествовало пятилетие горбачевской перестройки, радикально изменили жизнь россиян. Можно надеяться, что к старому полутоталитарному режиму уже дороги нет. Однако очевидно, что вместо старых возникли новые проблемы и трудности. Это и резкое социальное расслоение общества, и многочисленные барьеры на пути развития предпринимательства, и коррупция власти на различных уровнях, и растущая политическая апатия жителей. Среди этих проблем одной из наиболее острых является широкое распространение коррупции. Это явление, подобно раковой опухоли распространяется по организму государства, и, также подобно опухоли, снижает сопротивление здоровых тканей организма общества.

Само слово «коррупция» происходит от латинского слова, обозначающего «порчу», «поражение». Сегодня не существует общепринятого понимания коррупции. Наиболее широкое определение дала Междисциплинарная группа по коррупции Совета Европы:

«Коррупция представляет собой взяточничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе и которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных на них по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента или иного рода отношений и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других».

В соответствии с этим определением можно говорить о коррупции не только во властных структурах, но и в частных фирмах, некоммерческих организациях, университетах и т.д.

В настоящей работе мы будем использовать термин «коррупция» в более традиционном смысле - как коррупцию властных структур.

Под коррупцией мы будем понимать «приватизацию власти» - использование властных полномочий в личных целях. В документах ООН о международной борьбе с коррупцией, имеется такое определение: «коррупция» - это злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях. Некоторые эксперты говорят даже о «коррупции, как образе жизни», когда многие чиновники готовы делать то, за что им заплатят извне, а многие граждане готовы заплатить чиновнику, чтобы «обойти» закон.

2. Бюджетный процесс и коррупция.

Одним из центральных властных процессов является бюджетный процесс, включающий его подготовку, принятие и исполнение. Существенной особенностью бюджетного процесса является его цикличность, ежегодная повторяемость. Другим циклическим властным процессом являются выборы. Но во втором случае мы имеем, большую длительность цикла, к тому же исполнительная власть в России имеет тенденцию сдвигать сроки выборов на удобное для себя время. Кроме того, в выборах, по определению, есть победители и побежденные, тогда как от принятия хорошего, сбалансированного бюджета выигрывают практически все жители данного города, региона или страны.

Однако именно в рамках бюджетного процесса открываются достаточно большие возможности для коррупции. Действительно, если выбор исполнителя тех или иных статей бюджетных расходов находится в руках чиновников, то возможностей для получения «отката» от заинтересованных лиц или фирм оказывается более чем достаточно. В законах о бюджетном процессе, как правило, выделяют пять основных его стадий. Это подготовка проекта бюджета исполнительным органом власти; его обсуждение в

представительном органе власти (принятие в первом чтении); внесение поправок к принятому за основу проекту, проведение второго чтения; принятие бюджета в целом в третьем чтении; его опубликование и вступление в силу¹. Однако, этим не отражены все стадии реального бюджетного процесса, а именно, упущены этапы подготовки планов-прогнозов развития территории, а также самого процесса исполнения бюджета. Эти этапы относятся к числу функций административного управления, но при этом, по оценкам экспертов, в реальности на каждой из данных стадий имеются возможности «корректировок» соотношения расходов в пользу тех или иных интересов. Это важно подчеркнуть для существа рассматриваемого вопроса потому, что ни при каких условиях административное управление не может превращаться в управление налогоплательщиками, поскольку это первый шаг к закладыванию известной коррупционности.

Особенность бюджетных решений заключается в их многокритериальности - зачастую все интересы не удовлетворить в силу ограниченности ресурсов. А для многокритериальных задач не существует единственного оптимального решения; можно, выработать множество эффективных решений, оцениваемых по разным критериям, и как следствие несравнимых рациональным способом. Поэтому любое бюджетное решение является политическим (то есть принимается на основе субъективных предпочтений) и должно быть отнесено к компетенции коллективного представительного органа власти. При этом, насколько бы тщательно ни готовилось решение, прогноз будущего никогда не бывает точным и всегда остается риск, что эффект принимаемого решения будет не тот, на который рассчитывают. Следовательно, и ответственность за такие решения может брать на себя только тот, кто реально в конечном итоге что-то теряет или выигрывает от этого решения, - то есть граждане, непосредственно или через представительный орган.

В последнее время все чаще в среде политологов звучат выво-

¹ Подробнее см. статью Орешникова В.В. в сб. «Бюджет Санкт-Петербурга глазами экспертов: экономистов, юристов, социологов, менеджеров» под ред. Т.И.Виноградовой. Санкт-Петербург. 2000. с.10-30.

ды о недостатках представительной демократии, состоящих в возможности искажения реально существующих интересов. Это подтверждается также и теорией общественного выбора. Ее сторонники создали модели, позволяющие понять, как процедуры голосования могут повлиять на результаты коллективного выбора. Во-первых, члены коллективного органа, уполномоченного принимать решения, могут обмениваться голосами по тем или иным вопросам («депутатские резервные фонды» в Санкт-Петербурге - пример такого обмена). Во-вторых, руководство коллективного органа контролирует форму и последовательность вынесения на голосование тех или иных вопросов, тем самым влияя на результаты голосования. (Обвинения, звучавшие в СМИ, прогубернаторской группы председателя Законодательного Собрания Ю.Кравцова в «проталкивании» Устава Санкт-Петербурге, значительно «урезающего» полномочия исполнительной власти). И т.д.

3. Прозрачность бюджетного процесса как способ предотвращения коррупции.

Итак, мы констатировали, что политический момент в бюджетном процессе вкрадывается и на стадии исполнения бюджета, если роспись расходов не является настолько прозрачной, в смысле детальной в данном контексте, что ее нельзя изменить путем «согласований», носящих коррупционный характер. Для предупреждения этого, статьей 36 Бюджетного кодекса РФ провозглашен принцип гласности (имелось ли в виду прозрачности?), который, к сожалению, детально в законах не прописан и поэтому не регулирует складывающуюся практику, как призван.

Так как употребленный нами термин «прозрачность», как перевод слова «transparency», является относительно новым применительно к описанию требований бюджетного процесса, нам необходимо показать, что мы под ним подразумеваем, и мы это сделаем чуть далее.

Фиксация требования «прозрачности» бюджетного процесса происходит из опубликованного 16 апреля 1998 г. Международным валютным фондом так называемого Кодекса «финансовой прозрачности», содержащего рекомендации странам-членам

МВФ по обеспечению фискальной прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. «Кодекс» - первый опыт международного масштаба по определению стандартов, применимых к любой бюджетной системе. Однако, хотя «Кодекс» МВФ представляет собой серьезное пособие, у него есть свои особенности, он адресован прежде всего правительствам и ограничен рамками финансовой политики и в незначительной степени направлен на совершенствование бюджетного процесса на основе эффективного участия законодателей и общественности. Исследования и разработки Международного проекта Центра по бюджетным и политическим приоритетам США, а также межрегиональной программы «Городские жители и власти - на пути к сотрудничеству. Бюджет, который можно понять и на который можно влиять» Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия» расширяют рамки «Кодекса» МВФ, основываясь на принципах общественного участия, а также отличаются уровнем детализации, количеством и техническими деталями стандартов.

Таким образом, опираясь на вышеизложенные разработки, мы вкладываем в понятие «прозрачности» бюджетного процесса следующие пять компонентов.

Во-первых, законодательное закрепление распределения функций и ответственности, возможности общественного участия в бюджетном процессе.

Во-вторых, реализация этих норм на практике.

В-третьих, доступность (в т.ч. «понятность») бюджетной информации.

В-четвертых, независимая проверка, анализ бюджетной информации (включая исполнение бюджета).

И в-пятых, возможность влияния на бюджетный процесс (возможность вносить поправки в бюджет представителями общественности).

И действительно, профессионалам очевидно, что в настоящий момент в России недостаточно введения жестких требований к технологии бюджетного процесса. Поддерживающим фактором практики «прозрачности», а равно и ее эффектом становится общественное участие, являющееся контролирующим звеном пла-

нирования, перераспределения бюджетных расходов, а также исполнения бюджетов.

Насколько принцип «прозрачности» осуществляется на практике можно понять из анализа реализации государственного или муниципального заказа, используется ли при этом процедура открытого конкурса с ясными критериями определения победителя, или выбор подрядчика происходит келейно. Не случайно после реализации в Италии программы борьбы с коррупцией «Чистые руки», стоимость дорожных работ в среднем по стране снизилась на 20%.

Поэтому столь важным является принятия закона о бюджете депутатским корпусом, обладающим при этом и правом контроля за исполнением бюджета. Однако глубина проработки закона о бюджете существенно различается от региона к региону, от города к городу. Нередки еще случаи, когда в представляемых на утверждение депутатам материалах отсутствует адресность статей бюджетных расходов, их детальная проработка. В этих случаях возникают большие возможности для самостоятельности чиновников, и в решениях по распределению бюджетных средств определенную роль может играть и личная заинтересованность этих чиновников.

Если же, как это имеет место в Санкт-Петербурге, бюджет оказывается достаточно адресным и проработанным, администрация использует те или иные формы влияния на депутатов, и здесь субъектом коррупции депутатов может выступать сама исполнительная власть. Так называемая коллективная депутатская поправка к закону о бюджете, по сути, сводится к возможности депутату лично определять направления расходования сумм в размере нескольких сотен тысяч долларов на территории своего округа в обмен на лояльность к предложенному администрацией проекту бюджета. Так как при этом степень финансирования предложений тех или иных депутатов находится исключительно в руках администрации, то появляется реальная возможность влияния на нелояльных губернатору депутатов.

Таким образом, контроль бюджетного процесса со стороны депутатов оказывается явно недостаточным. И снова в полный рост встает необходимость контроля со стороны структур гражд-

данского общества.

4. Общественное участие и общественный контроль.

Если обратиться к причинам столь резкого роста коррупции в современной России, то можно указать, наряду с другими, и такую причину, как распад достаточно целостной системы партийно-государственного контроля, существовавшего в советское время. Хотя эта система, включающая в себя и подсистему «народного контроля», была в целом послушным инструментом у руководящей партийной номенклатуры, она все же позволяла достаточно жестко контролировать деятельность большинства чиновников, особенно низшего и среднего ранга. Сегодня остались лишь системы государственного ведомственного контроля, которых явно недостаточно. Отсутствие действенной системы общественного контроля действий власти является, таким образом, одним из факторов развития коррупции. И именно в этом направлении возможно участие ответственных сил российского общества, ставящих задачу предотвращения развития коррупции.

Хотя общепризнанно, что народ - источник власти (ст.3 п.1 Конституции РФ) и непосредственно осуществляет власть (ст.3 п.2, ст.32 п.1 Конституции РФ), термин «общественное участие» продолжает оставаться неологизмом.

Что мы называем общественным участием? Общественное участие в бюджетном процессе - это непрерывный двунаправленный процесс взаимодействия между общественностью и органами власти, ответственными за подготовку, принятие и исполнение бюджета, включающий в себя меры, способствующие полному пониманию общественностью механизмов каждого этапа бюджетного процесса; полное информирование общественности о выработке приоритетов бюджетной политики, о продвижении разработки проекта бюджета, о ходе его принятия представительным органом, о внедрении проектов, планов, программ, о контроле за исполнением бюджета; активный сбор мнений представителей общественности, восприятия ими предлагаемых бюджетных приоритетов, а также их предпочтений в отношении бюджетной политики по направлениям².

«Общественное участие» и «паблик рилейшнз» не являются синонимами. Общественное участие - это запланированные усилия по вовлечению граждан в процесс принятия решения и предотвращение, либо разрешение конфликтов через взаимное двустороннее взаимодействие, в то время как связи с общественностью - это запланированные усилия влияния на общественное мнение³.

5. Общественное участие в России: нормативные основы и реальная практика.

Какие существуют законодательные предпосылки общественного участия в российской практике принятия политических решений?

Участие общественности в принятии решений определяется нормами, в которых предписывается привлечение к участию или право участвовать в разработке законов, нормативных актов, решений разного уровня. Такие нормы имеются в ряде законодательных актов, как, например:

1. ФЗ от 18 июля 1995 г. «О рекламе». Ст. 28 «... общественные организации ... привлекаются к разработке требований к рекламе, в том числе проектов законов и иных нормативных актов».

2. ФЗ «Об использовании атомной энергии» Ст. 14.

3. ФЗ от 9 января 1996 г. «О защите прав потребителей». Ст. 45.

4. ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О занятости населения в РФ». Ст.21.

5. ФЗ от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов в РФ». Ст. 33.

и др.

Можно привести примеры норм, предписывающих и регулирующих привлечение некоммерческих организаций к работе в го-

² *Canter L.W. Environmental Impact Assessment. Second Edition. McGraw-Hill Book Co. 1996. p.587.*

³ *Allingham M.E. Fiber D.D. Commander's Guide To Public Involvement in the Army's Installation Restoration Program. CETHA-PA-CR-90182. U.S. Army Toxic and Hazardous Materials Agency, Aberdeen Proving Ground. Maryland. Nov. 1990. pp. 7-8.*

сударственных органах:

1. ФЗ от 26 мая 1995 г. «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений». Ст.5.

2. Постановление Правительства РФ от 28 октября 1995 г. № 1045 «О Госкомитете РФ по поддержке малого предпринимательства» «... В Госкомитете образуется коллегия, в состав которой могут входить представители общественных объединений».

3. Указ Президента РФ от 1 июля 1996 г. № 1009 «О федеральной Комиссии по рынку ценных бумаг», п.13.

4. Постановление Правительства РФ от 31 декабря 1995 г. № 1304 «О совершенствовании деятельности координационных и консультативных органов, создаваемых при Правительстве РФ», п.2.

Некоторые законодательные и нормативные акты подразумевают общественный контроль над властью:

1. КЗОТ РФ. Ст. 248 Общественный контроль за соблюдением законодательства о труде «...осуществляется профессиональными союзами, а также общественными инспекторами и комиссиями соответствующего выборного профсоюзного органа».

2. ФЗ от 9 января 1996 г. «О радиационной безопасности населения». Ст.12 Общественный контроль за обеспечением радиационной безопасности.

3. ФЗ от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения». Ст. 8. Участие общественных объединений в осуществлении мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения.

4. Постановление Правительства РФ от 26 августа 1995 г. № 838 «О поддержке общественного движения в защиту прав потребителей», п.1.

5. «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и другой алкогольной продукции». Ст.19 Общественный контроль за соблюдением настоящего Федерального закона.

и др.

Оценивая примеры вышеприведенного нормативного материала, можно сделать вывод, что в юридические рамки общественного участия в принятии решений попадают наиболее напряжен-

ные сферы социальных отношений, а также, главным образом, касаются лишь отдельных видов некоммерческих организаций.

Действующее российское законодательство не содержит реальных юридических механизмов, предусматривающих участие общественности в бюджетном процессе в точно означенных процессуальных формах и с определенными правовыми последствиями. Как мы уже упоминали, в России провозглашен принцип гласности бюджетной системы, который означает обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений по решениям законодательных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Этот принцип включает в себя обязательную открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного органа, либо между законодательным и исполнительным органом власти (ст.36 Бюджетного кодекса).

Вместе с тем, в ряде регионов России, в частности, в городах Карелии и Псковской области практикуется привлечение общественности к обсуждениям проекта бюджета, вносимого в представительный орган власти, а также отчета об исполнении бюджета. В Биробиджане апробируется механизм участия общественности в принятии решений органами власти, закрепленный Постановлением мэра - одной НКО создан Круглый стол, в котором участвуют все желающие НКО и на обсуждение которого выносятся проекты решений органов власти, непосредственно затрагивающих интересы населения. В Красноярске проводятся общественные слушания по первоочередным проблемам местного сообщества с последующей возможностью формирования целевых программ для решения выявленных проблем, работают «согласительные комиссии» с Ассоциациями предпринимателей, налогоплательщиков.

Зачем общественность включается в механизмы общественного участия? Казалось бы, отсутствуют юридически фиксиро-

ванные возможности учета ее мнения. Для кого-то этот вопрос может прозвучать так же, как и вопрос «а зачем нам выборы?». Тем не менее, в понятие «участие» некоммерческие организации вкладывают совершенно разный смысл. И практика показала, что преимущественное значение в ходе общественного участия некоммерческие организации придают лоббистской деятельности.

6. Общественное участие и лоббирование своих интересов.

Понятие «лоббирования» можно определить как форму законного влияния (давления) на органы государственной власти представителей «организованных интересов» с целью принятия определенных политических решений⁴. Лоббисты стремятся к тому, чтобы представляемые ими интересы были в максимальной степени учтены в бюджете. Добиваясь этого, они могут либо способствовать скорейшему принятию бюджета, либо воспрепятствовать принятию бюджета, настояв на необходимости внести поправок.

Можно задаться вопросом: а не является ли общественное участие лоббированием? Когда мы определяем лоббирование как деятельность в государственных органах и органах местного самоуправления представителей некоммерческих организаций, нацеленную на отстаивание и проведение в жизнь интересов отдельных социальных групп, мы можем утверждать, что оно является одной из форм общественного участия.

Лоббирование бюджета включает в себя: а) работу организаций по выработке приоритетов бюджета; б) подача поправок к бюджету; или в) участие в конкурсах на получение муниципальных грантов.

В России принято связывать лоббизм с коррупцией. Справедливости ради нужно отметить, что и за рубежом довольно распространены суждения, согласно которым лоббизм строится в основном на взятках и незаконных сделках. Однако лоббизм - явление многоплановое и неоднозначное. Торговлю ведь никто не будет

⁴ *Виноградова Т.И. Лоббирование в процессе принятия политических решений. Автореферат диссертации на соискание ученой степени к.полит.н. СПб, 1999.*

осуждать лишь из-за того, что кто-то противозаконно торгует наркотиками. Лоббизм как таковой изначально не является чем-то противозаконным. Он естествен, поскольку естественны существование структурированного общества и наличие разных интересов у разных социальных групп.

Лоббизм, по сути, представляет собой одну из форм реализации конституционного права граждан - участвовать в управлении. Определенной правовой основой для участия в деятельности органов местного самоуправления являются нормативные акты, принятые на уровне субъектов РФ. Например, в Уставе Самарской области (статья 10) содержатся положения о том, что «граждане имеют право участвовать в управлении делами Самарской области как непосредственно, так и через представителей». В ст. 23 указано, что «Каждый вправе обращаться в органы государственной власти и органы местного самоуправления с заявлениями, жалобами и предложениями. Обращения граждан рассматриваются в срок до одного месяца, за исключением тех обращений, которые требуют дополнительного изучения и проверки. Сроки разрешения такого рода обращений могут быть продлены, но не более чем на один месяц с сообщением об этом лицу, подавшему предложение, жалобу».

Нам не удалось найти в Уставе Самарской области положения, как содержится, к примеру, в Уставе Тамбовской области (ст.19): «органы государственной власти и органы МСУ области обязаны регулярно информировать население о своей деятельности, положении дел в области и на соответствующих территориях МСУ». Или в ст.12 Устава Ростовской области указывается, что по вопросам, представляющим широкий общественный интерес, организуются общественные слушания. А в ст.8 Устава г. Ростова-Дону эти положения получают развитие: «Каждый член городского сообщества имеет право на участие в работе городской Думы ... в соответствии с Регламентом, ..., а также право принимать участие в публичных слушаниях, ..., при этом население города обеспечивается оперативной информацией о ходе и результатах обсуждения повестки дня Думы, позиции отдельных депутатов по этим вопросам и о принятых решениях».

К серьезному лоббированию готовы далеко не все организации. Коммерческие структуры в России преуспели в сфере лоббизма значительно больше, чем НКО. Это требует не только и не столько финансовых ресурсов, сколько навыков взаимодействия, обладания информацией о процессе принятия решений и существе вопросов. Например, участие в разработке Стратегического плана города, муниципального образования предполагает определенный профессионализм.

Вместе с тем, чем выше профессионализм взаимодействующих с органами власти, а также, чем выше прозрачность бюджетного процесса, тем меньше разрешающих возможностей для коррупции имеет система государственной власти.

7. Общественное участие в бюджетном процессе: опыт Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия».

Основываясь на предыдущем выводе, центр «Стратегия» с 1998 года строит свою программу «Городские жители и власти - на пути к сотрудничеству. Бюджет, который можно понять и на который можно влиять».

Основной целью настоящей программы на период до августа 2002 года является развитие общественного участия в бюджетном процессе в 8 городах проекта (Санкт-Петербурге, Мурманске, Петрозаводске, Великих Луках, Пскове, Самаре, Новосибирске и Южно-Сахалинске), а также содействие в реализации подобных инициатив в других регионах путем оформления накопленного опыта в методические рекомендации и документы.

Для достижения этой цели в рамках проекта ведется работа по следующим основным направлениям:

- 1) Разработка методики оценки прозрачности и общественно-го участия в бюджетном процессе с учетом российской специфики.
- 2) Проведение оценки прозрачности бюджетного процесса и общественного участия.
- 3) Продвижение практики общественного участия.
- 4) Развитие прикладного бюджетного анализа.
- 5) Образование лидеров некоммерческих организаций и экс-

пертов в предметной области общественного участия и бюджетного анализа.

б) Информационное обеспечение проекта и других групп, работающих бюджетами российских городов и субъектов федерации.

Для нас в программе общественное участие в бюджетном процессе понимается как непрерывный процесс переговоров между гражданским обществом и властью по поводу реализации законных прав и интересов (предпочтений) граждан и социальных групп в бюджете (соответственно, объективная и субъективная составляющие).

Развитие общественного участия в бюджетном процессе в рамках Бюджетной программы подразумевает:

- участие представителей НКО и независимых экспертов в разработке приоритетов бюджетно-налоговой политики, обсуждении проекта бюджета, целевых программ, финансируемых из бюджета, в общественном контроле за бюджетными ресурсами.
- практическое применение в органах власти принципов прозрачности бюджетного процесса;
- повышение уровня информированности граждан об общественном участии в бюджетном процессе;
- реализация различных форм общественного участия в бюджетном процессе (общественные слушания по проектам бюджетов, публичные обсуждения отчетов об исполнении бюджетов, общественная экспертиза, социальный заказ и т.д.);

Все это направлено на достижение такого результата, как учет интересов социальных групп в политике, проводимой органами власти на данной территории.

Для этого мы считаем необходимым в первую очередь актуализировать у лидеров некоммерческих организаций потребность в бюджетной информации, а у представителей местной власти - потребность в реализации различных форм общественного участия. Основные способы такой актуализации - это:

- информирование НКО о бюджете, бюджетном процессе, а МСУ - о преимуществах общественного участия;
- разработка и реализация тренинговых программ, направленных на развитие потенциала НКО и МСУ);

- развитие практики прикладного бюджетного анализа;
- инициирование участия общественности в бюджетном процессе;
- консультации, методическая помощь НКО и МСУ в работе с бюджетом.

В рамках программы по основным направлениям ведется следующая работа:

1) Оценка прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе.

Бюджетный процесс, по мнению экспертов программы, может считаться прозрачным при условии соблюдения следующих требований: открытость, гласность, доступность и полнота информации, ответственность участников, вовлечение общественности.

Для оценки прозрачности бюджетного процесса необходимо проанализировать на соответствие вышеназванным требованиям 5 основных компонентов:

- юридические аспекты прозрачности
- ответственность при расходовании средств
- бюджетная информация и бюджетная документация
- анализ исполнения бюджета
- общественное участие в бюджетном процессе

Для измерения уровня прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе был выбран такой инструмент, как анкета экспертного опроса.

Анкета по оценке прозрачности бюджетного процесса и общественного участия, учитывающая российскую специфику, была разработана экспертами программы на основе «Рекомендаций по обеспечению фискальной прозрачности в бюджетно-налоговой сфере» МВФ и с использованием опыта Международного бюджетного проекта по разработке «Шкалы оценки прозрачности и общественного участия».

Данная Анкета по оценке прозрачности была апробирована во всех регионах программы (в ряде из них и на муниципальном уровне, и на уровне субъекта федерации) в ходе пилотажного опроса (интервьюирования). Как результат сравнения полученных

данных и изучения опыта предполагается получить методику оценки прозрачности бюджетного процесса и общественного участия, построенную на единых принципах, которую можно будет рекомендовать для применения в российских регионах.

2) Продвижение практики общественного участия.

Для продвижения практики общественного участия в бюджетном процессе в городах программы проводятся общественные слушания, а также круглые столы по актуальным проблемам бюджетного процесса и общественного участия с участием представителей НКО, органов власти и независимых экспертов. Далее будут разработаны модельные методики проведения мероприятий по общественному участию (в частности, общественных слушаний).

Как отдельный проектный продукт группой экспертов разрабатывается и будет апробирован механизм участия некоммерческих экологических организаций в формировании расходной части бюджета (на примере распределения Экологического фонда Санкт-Петербурга).

В качестве иллюстрации к практике общественного участия в бюджетном процессе представляются интересными состоявшиеся в Санкт-Петербурге первые Общественные слушания по бюджетному процессу и проекту бюджета города на 2001 год.

Слушания, собравшие более 70 участников, прошли в здании Законодательного собрания СПб, организатором выступил Центр «Стратегия» при поддержке депутатов ЗС СПб.

На Общественных слушаниях по бюджету представителям некоммерческих организаций, органов власти Санкт-Петербурга и муниципальных образований была предоставлена возможность обсуждения проблем проекта бюджета на 2001 год и актуальных вопросов бюджетного процесса города. Основная дискуссия развернулась вокруг недостатков проекта бюджета Санкт-Петербурга на 2001 год и в первую очередь его социальной составляющей, а также форм общественного участия в бюджетном процессе. Некоторые из некоммерческих организаций поделились с коллегами опытом сотрудничества с городскими властями при работе над бюджетом.

Актуальность слушаний (они проходили перед голосованием

законопроекта о бюджете в первом чтении) подчеркнули многие выступавшие, в том числе 1-й зам.председателя Комитета финансов Администрации СПб С.Демин, председатель Контрольно-счетной палаты СПб Г.Шаляпин. Выявленные в ходе слушаний недоработки проекта бюджета стали одной из причин, по которым депутатами Законодательного собрания проект закона о бюджете СПб на 2001 год был отклонен.

Слушания завершились принятием за основу проекта Обращения участников к органам власти Санкт-Петербурга и средствам массовой информации.

3) Развитие прикладного бюджетного анализа.

Прикладной бюджетный анализ предназначен для удовлетворения потребностей НКО в информации о бюджете и бюджетном процессе, необходимой для их деятельности, в том числе общественного участия в бюджетном процессе. Такой анализ проводится с целью оценки ключевых параметров бюджета, качества бюджетного процесса, влияния бюджета как финансового инструмента на социально-экономическое развитие территории. Результаты анализа представляются в форме, доступной и понятной для населения и НКО.

Прикладной бюджетный анализ - это метод исследования бюджета и бюджетного процесса на основе разложения и расчленения всей совокупности бюджетных отношений на составные части, сопоставления и группировки этих частей, установления между ними причинно-следственных связей. Цель анализа состоит в том, чтобы:

- дать инструмент, с помощью которого НКО могут усилить подотчетность органов власти общественности и обеспечить учет в бюджетной политике интересов незащищенных групп граждан и интересов развития территории;
- развить навыки и обеспечить приращение знаний у участников программы по прикладному бюджетному анализу и его использованию в общественном участии в бюджетном процессе.

Для развития прикладного бюджетного анализа в регионах проекта используются Рекомендации по анализу бюджета и бюджетного процесса, которые были доработаны в Центре «Страте-

гия» с привлечением региональных экспертов и с учетом практики анализа бюджета в 1998-2000 гг. Проведен анализ ряда конкретных направлений расходной части бюджетов силами экспертов и заинтересованных НКО, включая анализ «бюджета развития», что продолжает начатое ранее исследование возможных инвестиционных проектов. Особое внимание на этом этапе уделяется анализу социальных статей расходов городских бюджетов с целью апробации модели участия НКО в бюджетном процессе при реализации социального заказа.

Под методическим руководством экспертов проекта проводится работа по бюджетному анализу, выбор области бюджетного анализа и распространение результатов активистами некоммерческих организаций.

4) Образование лидеров некоммерческих организаций и экспертов в области общественного участия и бюджетного анализа.

В целевую группу образовательного компонента программы входят:

- лидеры НКО,
- преподаватели ВУЗов,
- действующие и бывшие представители исполнительной власти,
- депутаты органов местного самоуправления и региональных органов власти,
- аспиранты и перспективные студенты,
- журналисты, работающие над данной темой.

В рамках образовательного компонента проекта, направленного на развитие человеческих ресурсов общественного участия в бюджетном процессе, в 2000-2001 годах прошли следующие мероприятия, способствующие достижению задач проекта:

- Интенсивные шестидневные семинары в Учебном центре в г. Пушкине, в результате которых участники получают навыки общественного участия, бюджетного анализа и осваивают методику оценки прозрачности и общественного участия.

Практика проведения таких семинаров в 2000-2001 годах показала, что в результате участники семинара значительно повысили свой образовательный уровень, а также, что немаловажно, сформировалась сильная мотивация к общественному участию в

бюджетном процессе и контроле над расходованием средств бюджета. Одним из существенных результатов явилось создание межрегиональной команды экспертов.

- 12 двухдневных воркшопов для распространения методик оценки прозрачности и общественного участия, форм организации общественного участия и бюджетного анализа в Мурманске, Петрозаводске, Великих Луках, Пскове, Самаре, Новосибирске и Южно-Сахалинске, в которых основными участниками являлись лидеры НКО и представители местных органов власти.

- 4 однодневных воркшопа для распространения методик оценки прозрачности и общественного участия, форм организации общественного участия и бюджетного анализа в Санкт-Петербурге, в которых основными участниками также были лидеры НКО и представители местных органов власти.

Программы всех трех видов образовательных мероприятий основаны на использовании активных методов обучения взрослых, разработанных специалистами «Стратегии» в 1999-2000 гг. Кроме получения методического инструментария прикладного бюджетного анализа, общественного участия и оценки прозрачности бюджетного процесса, участники образовательного компонента программы повысили свой коммуникационный, аналитический и творческий потенциал.

5) Информационное обеспечение проекта и других групп, работающих бюджетами российских городов и субъектов федерации.

Для распространения накопленного опыта реализации программы и развития устойчивых связей между регионами проекта, а также с другими проектами и отдельными группами, работающими с бюджетом, СПб центр «Стратегия» работает над созданием информационно-методической и коммуникативной базы. Работа в этом направлении была начата в виде сайта проекта (www.pskov.org.ru/budget) и списков рассылки (ProjectTeam@lotos.ru). В настоящее время рассылается электронный бюллетень Бюджетной программы и формируется web-сайт www.transparentbudget.ru. Предполагается, что такая система будет предоставлять пользователям следующие информационные продукты:

- Бюджетная информация (проекты бюджетов и сопроводительная документация, законы о бюджете, отчеты исполнительных властей об исполнении бюджетов, законодательные и нормативные акты, обеспечивающие бюджетный процесс).

- Методики прикладного бюджетного анализа (включая описание путей сбора и анализа сведений о бюджете и его влиянии на отдельные сферы жизни населения).

- Методики общественного участия (включая регламенты и отчеты об общественных слушаниях, об общественных консультативных советах, об образовательных методиках, методах лоббирования общественных интересов на основе проведенной аналитической работы с бюджетом).

- Оценка прозрачности бюджетного процесса и общественно-го участия (опросник по оценке прозрачности, методика проведения исследования, итоги оценки в регионах и городах проекта).

- Актуальная информация о проектах и отдельных мероприятиях по развитию бюджетной прозрачности в городах-участниках сети за прозрачный бюджет.

На основе полученного в процессе реализации проекта опыта можно утверждать, что повышение прозрачности бюджетного процесса является необходимым условием повышения управляемости городским бюджетом и эффективности расходов.

Среди основных проблем, возникших в результате осуществления программы, стоит отметить дефицит независимых экспертов и профессиональных кадров в среде НКО, а также нежелание органов власти взаимодействовать с НКО и населением.

Исходя из этого, ставятся такие перспективные задачи программы:

- поиск новых методов вовлечения представителей общественности и органов власти в проект;
- поиск, подготовка, «выращивание» независимых экспертов в области прикладного бюджетного анализа, имеющих активную гражданскую позицию;
- привлечение СМИ в качестве союзников для пропаганды общественного участия в бюджетном процессе;
- разъяснение властям принципов партисипативного менедж-

мента: почему выгодно вовлечение НКО и населения в обсуждение бюджетных решений;

- разработка и реализация высокоэффективных учебных тренинговых программ для НКО по проектированию и управлению организациями.

Среди главных результатов программы можно выделить:

- повышение актуальности работы органов местного самоуправления по информированию граждан о решениях местной власти и основаниях этих решений
- развитие практики общественного участия в определении городской политики
- повышение доступности информации о работе органов МСУ
- рост активности и профессионализма депутатов МСУ и лидеров НКО в работе с бюджетами

За время осуществления программы с 1998 года были подготовлены и изданы следующие публикации:

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. Виноградовой Т.И. СПб, 1999. - 60с.

4) Бюджетное послание главы города Петрозаводска на 1999 год. Комментарии экспертов. /Под ред. Виноградовой Т.И. 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, юри-

стов, социологов, менеджеров /Под ред. Виноградовой Т.И. СПб, 2000. - 112с.

9) Новосибирск. Анализ бюджетного процесса в Новосибирской области и в городе Новосибирске /Под ред. С.А. Суспицина, В.И. Клиторина 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. А.Д. 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) Городской бюджет: что должна знать о нем каждая уважающая себя некоммерческая организация. - СПб: Центр РНО, Центр «Стратегия», 2001 г.

В ряде ВУЗов (г.Петрозаводск, г.Новосибирск, г.Санкт-Петербург) данные сборники рекомендованы в качестве дополнительных пособий при изучении спецкурсов по экономике муниципального образования и муниципального менеджмента.

В ходе мероприятий программы были разработаны следующие документы:

Для обеспечения практики общественного участия в регионах:

1) Аналитический доклад о формах общественного участия в бюджетном процессе.

2) Модельное положение об общественных слушаниях по бюджету.

3) Анкета экспертного опроса по оценке прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе (для муниципально-

го (городского) уровня и для уровня субъекта федерации).

Результаты пилотажного опроса были подведены 15 марта 2001 г., к ежегодной конференции программы 15-16 июня 2001 г. готовится доклад «Оценка прозрачности бюджетного процесса и общественного участия в регионах - участниках проекта».

Для развития прикладного бюджетного анализа:

- Экспертами Бюджетной программы разработан и опубликован на сайте Центра «Стратегия» рабочий вариант Рекомендаций по прикладному бюджетному анализу для НКО, который будет использоваться в качестве базового руководства для анализа бюджетов в регионах, запланированного на период до 10 мая 2001. В дальнейшем предполагается корректировка текста Рекомендаций с учетом реальной практики проведения аналитических работ.

- Разработана Концепция работ по прикладному бюджетному анализу в рамках бюджетной программы. Концепция предполагает последовательные этапы, первым из которых является сбор информации и формулирование проблемы. В соответствие с ней в регионах проекта произведена оценка потребности в бюджетном анализе и выбрана тема прикладного бюджетного анализа. Региональные эксперты - бюджетные аналитики готовят доклады по проблемам финансирования из бюджета деятельности некоммерческих организаций и граждан.

Для образовательного компонента программы:

- Разработаны новые виды учебных материалов в рамках образовательного компонента бюджетной программы, которые используются в учебных семинарах, как в данном проекте, так и в других проектах СПб центра «Стратегия» и других организаций. В частности, деловая игра «Бюджетный процесс города Холмска» модифицирована для целей развития прикладного бюджетного анализа, а также усвоения социальных технологий при проведении общественных слушаний». Готовится к изданию методическое пособие по технологии проведения семинаров.

Подробнее с программой «Городские жители и власти - на пути к сотрудничеству. Бюджет, который можно понять и на который можно влиять» можно познакомиться на сайте Центра «Стратегия» в Интернет: <http://www.strategy-spb.ru>

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВЕННОСТИ ДЛЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

И.Г. Леонова, В.И. Редюхин,
*Центр «Социальное партнерство»,
Программы развития ООН и Правительства Москвы,
Москва*

Что такое НКО сегодня

Когда представители Запада говорят об НКО, НГО (некоммерческих негосударственных организациях), то они имеют дело с исторически сложившимся понятием, имеющим нормативно-правовое основание, соответствующие социальные институты, а, главное, - схемы общественного сознания и мышления, заставляющие действовать по определенным (экономически для всех выгодным!) правилам игры.

В нынешней России, в силу размытости границ НКО, как «третьего» сектора (между прочим, сектора экономики, наряду с первым - государственным, вторым - коммерческим, и третьим - некоммерческим), формируемого тремя не скоординированными (между собой и с другими законами) федеральными законами: «Об общественных организациях», «О некоммерческих организациях», «О благотворительных организациях», понять, что такое российский третий сектор просто не представляется возможным.

К нему могут относиться как общественные организации, в свое время начавшие возникать как источники политической активности, так и некоммерческие, организующиеся для ведения общественно-гражданских инициатив, так и НКО-оболочки, ведущие хозяйственную, производственную предпринимательскую деятельность под прикрытием налоговых и других льгот. В силу отсутствия официальной государственной поддержки малому бизнесу, предприниматели ищут и находят обходные пути в законах, тем самым, способствуя криминализации «третьего сектора», вводя туда понятия «отката» и «черного нала».

Сколько их

В настоящее время отсутствуют государственные структуры, общественные организации или лица, профессионально собирающие **достоверную** фактологическую информацию об НКО (виды деятельности, объемы услуг или продукции, источники и объемы финансирования и т.д.).

Велико несоответствие между юридически зарегистрированными НКО и фактически работающими на территории. В Москве по данным управления юстиции и регистрационной палаты зарегистрировано около 12 000 НКО, то есть примерно 1000 на каждый административный округ. Реально же речь идет примерно о 100 выявленных на территории Округа и 40 из них активно работающих НКО. Где оставшиеся 90% и что они делают для развития территории Округа?

Узнать это, конечно, можно через налоговую инспекцию, но зачем?

Ведь при существующем законодательстве всегда есть формальная возможность учредителей организации указать в Уставе НКО любые виды деятельности, но не работать по ним, выполняя совсем другие задачи. Отсутствуют, принятые на Западе нормы публичной периодической отчетности общественных организаций о своей уставной деятельности. По российским законам есть возможность создавать некоммерческие (и пользующиеся льготами!) ассоциации коммерческих структур, к примеру, - «Ассоциацию российских Банков». Общественные формирования - «инвалиды», «жертвы Чернобыля», «афганцы», «чеченцы» давно научились предоставлять «крышу» любым другим организациям для ухода от налогообложения. У «чернобыльцев» такая «экономика» составляла в 2000 году до 70% от прибыли.

Какие они

Типологий НКО, столько, сколько исследователей: и по организационно-правовым основаниям, и по названиям, и по видам деятельности, и по целевой социальной группе и т.д.

С точки зрения власти, рассматривая классификацию общественных организаций (и уже выявленных, и тех, кто пока в тени)

по типу взаимодействия с местной властью, можно свести их в следующую таблицу.

Тип и базовая ориентация общественной организации	Характерные действия общественности
<p>«Бунтари» Общественная организация борется с местной властью</p>	<p>Организует манифестации, публикует протесты, пишет коллективные жалобы вышестоящему начальству</p>
<p>«Обиженные» Общественная организация защищает интересы только своих членов</p>	<p>Пишет прошения, просьбы о помощи, жалобы на невнимание, активно участвует во всех заседаниях и совещаниях, потом может начать судиться. Типичный пример - профсоюзы.</p>
<p>«Защитники» Общественная организация поддерживает социальную целевую группу (инвалидов, детей-сирот, бомжей, наркоманов...)</p>	<p>Организует сбор отечественной или зарубежной гуманитарной помощи, ищет и распределяет средства, делится опытом работы</p>
<p>«Работники» Общественная организация оказывает социальные услуги населению</p>	<p>Имеет или приглашает специалистов для обучения профессиональному оказанию услуг, ведет хозрасчетную деятельность, проводит семинары и конференции по профилю работы</p>
<p>«Координаторы» Общественная организация координирует деятельность общественности на территории</p>	<p>Проводит юридические и другие консультации для общественных организаций и граждан, предлагает проекты нормативных актов, создает ассоциации общественных организаций, ведет переговоры с властью</p>
<p>«Деятели» Общественная организация содействует решению проблем устойчивого социально-экономического развития территории</p>	<p>Создает общественно значимые проекты и программы, направленные на повышение качества жизни населения</p>

Еще одна возможная типология НКО связана с ценностями, на которых базируется миссия общественной организации, которые определяют содержание, цели и задачи ее деятельности с определенной социальной целевой группой (получателями услуг или «бенефициариями», как говорят на Западе).

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 - содействием социально-экономическому развитию территории.**

Но до этого уровня развития общественные формирования должны еще дорасти. Ведь начинается объединение людей с их личной боли, проблемы или же желания сделать что-то хорошее для окружающих. Постепенно вокруг человека, загоревшегося какой-то идеей могут сплываться другие люди. 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 юридически) накапливается содержание общей работы, складываются межличностные отношения между

членами НКО. 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 деятельности других организаций на территории или в регионе. Обычно, это попытка объединить организации «своего» же типа профиля относительно целевой группы: сироты, семья, инвалиды, талантливые дети или дети с ограниченными возможностями.

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 взростеть психологически, точно так же конкретная НКО 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 НКО будет успешной в

разработке и реализации социально значимых проектов.

Где-то на шестом уровне мнится теоретическая возможность «сращивания» общественно-гражданских инициатив НКО и общественно-политических процессов инициируемых существующими или будущими партиями.

Зачем они власти

Сегодня интерес к НКО только прагматичен и ограничен малыми временными рамками (экономика требует быстрого оборота любого цикла, не только финансового).

Часть общественников представляют традиционные организации, не поддерживать которые власть не может, так как они совпадают с ее ориентирами социальной политики: пенсионеры, ветераны, инвалиды... Появились новые, неслыханные ранее проблемы - дети-сироты, наркоманы, беспризорные, СПИД, торговля женщинами и детская порнография...

Но главный интерес связан с электоральными возможностями НКО, хотя они вряд ли могут тягаться с выборными технологиями СМИ.

Что касается экономики, то складывается впечатление, что сегодняшние НКО не могут рассматриваться как реальная производственно-хозяйственная сила на территории, даже если сложить вместе все ниже перечисленные экономические «выгоды».

1. НКО могут сделать социальную помощь более адресной, так как только соседи-общественники знают, что у старушки из соседней квартиры, получающей гуманитарную помощь, сын - крупный бизнесмен; а у женщины-инвалида, пользующейся льготами на квартплату есть еще одна трехкомнатная квартира, которую она сдает за значительную сумму.

2. Затраты на ремонт подъездов можно намного сократить, организовав силами общественников на территории подростковый клуб, куда будут собираться местные хулиганы, сами и начавшие впоследствии под руководством взрослых общественников ремонтировать подъезд и благоустраивать территорию.

3. Как ни странно, но среди «народных масс» еще велик потенциал безвозмездной благотворительной работы и помощи.

Социологические исследования показывают, что люди все более начинают быть озабочены не только своим экономическим положением, но и тем, что утрачивается «человеческие» милосердные отношения, что отнимает всякую надежду на хоть какой-то выход из существующего положения.

4. Появляются общественные организации, начинающие оказывать населению социальные услуги. (Пример, - организация медсестер в СЗАО). Они делают это лучше и эффективнее, потому, что многие из них сами имеют детей-инвалидов, престарелых и больных родителей и т.д. А с точки зрения местной власти возникают новые рабочие места и растет налогооблагаемая база.

5. Если организации заслуживают доверия, то иногда местные власти и государственные структуры идут на риск и передают общественникам свои полномочия. Содержание ребенка инвалида в интернате обходится примерно в 10 тысяч рублей в месяц, а в семье - в три-четыре раза дешевле. Правда, в силу отсутствия легитимных процедур передачи полномочий, всегда есть риск безответственности общественников, которые могут завтра, бросив инвалидов, перейти к поддержке детей-сирот (это у них тоже есть в Уставе), оставив тем самым госструктуры «у разбитого корыта».

6. Уже совсем редко власть рискует передать в руки общественников некоторые административные управленческие функции, понимая, что они могут сделать то же самое, что и чиновники, но за меньшие деньги. Это всегда сложно, так как политика «малых зарплат» сталкивается со сложившимися человеческими связями, да и с возможной мздой за исполнение разрешительных или распорядительных функций.

7. Опыт показывает, что примерно 1 % общественных организаций в настоящее время уже может работать в проектно-программном подходе, т.е. «на языке», понятном и власти, и общественникам. Это дает потенциальную возможность привлечь на территорию внешних доноров и инвесторов. Небольшой Великий Новгород, освоив несколько лет назад грантовую технологию, ухитряется привлечь доноров и инвесторов социальной сферы на сумму несколько миллионов долларов в год.

8. И, наконец, общественникам, облеченным доверием гражд-

дан, можно заняться аккумуляцией финансовых средств населения (и такие примеры в регионах есть), в форме, например, кредитных союзов, для получения доходов от инвестиционных вложений. Или собирать членские взносы.

Правда, по нашим данным, никто ни в Москве, ни в регионах не занимался серьезным экономическим обоснованием и расчетами экономической эффективности третьего сектора. Сегодня все озабочены реальной экономикой, хотя, с одной стороны, набирает силы виртуальная экономика в виде электронных денег, виртуальных контрактов и т. д., с другой стороны, - есть западный опыт «социальной экономики», рассматривающей экономику не как доходную, а социальную сферу не только как затратную, а как их социально-экономическую целостность.

Конечно, общественников нужно растить, прежде чем их «доить». А кроме власти это сделать некому.

Каковы проблемы и перспективы

Почти трехлетний опыт совместного международного проекта ПРООН и Правительства Москвы по созданию экспериментального Центра взаимодействия общественных и государственных структур - «Социальное партнерство» показывает, что для того, чтобы реально изменилась социальная ситуация в регионе (городе, муниципальном образовании), нужно начинать не с организации эффективного взаимодействия сразу трех секторов экономики - государственного, бизнес-сектора и негосударственного (некоммерческого, общественного). В этом случае связка бизнес-структур и чиновников местных администраций неизбежно в условиях отсутствия правил игры ведет к усилению коррупции, а погружение НКО в сферу бизнеса, устроенную на конкурентной основе и на ценностях пока, к сожалению, расходящихся с милосердием, состраданием и человеколюбием, приводит к оттоку общественно-гражданских организаций в коммерцию.

Тем более в сегодняшних условиях пока невозможно организовать кооперацию всех потенциальных субъектов устойчивого социально-экономического развития территории: все типы местной власти, хозяйствующих субъектов, науку, образование, куль-

туру, СМИ, финансово-промышленные корпорации, региональные и национальные элиты и т.д.

Проблематичной выглядит и немедленная кооперация государственных и общественных структур, местной власти и общест-венности, так как существуют следующие проблемы:

1) Общественные организации не желают объединять свои усилия для поиска и постановки общих для всех участников проблем, так как находятся в конкурентных между собой отношениях в борьбе за бюджетное финансирование от власти или грантовое финансирование от доноров и не умеют кооперироваться для решения этих проблем.

2) Общественные организации достаточно оторваны от «широких народных масс» и, в лучшем случае, как правило, объединяют людей на «негативе», на общей социальной боли, а не на позитивных, конструктивных общественно-гражданских инициативах, в худшем случае - на политических лозунгах, за которыми зачастую кроются личные амбиции.

3) Нескоординированы между собой ведомственные вертикали административного городского управления (образование, культура, семья и молодежь, соцзащита, жилищно-коммунальное хозяйство и т.д.), сверху донизу на всех уровнях: местном, городском, региональном и федеральном.

4) Постоянно идет борьба на местном уровне между представительной и исполнительной властью за право формировать политику и стратегию развития территории.

5) Не работает Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления»; так вопросы местного значения изначально вменены муниципальным образованиям сверху и мэры (главы местного самоуправления) по ряду причин оказались заложниками губернаторов и финансово жестко зависят от субъектов Федерации.

6) Положение самих губернаторов стало более шатким и неустойчивым после введения должности полномочных представителей Президента в федеральных округах, организации Госсовета и предлагаемых законопроектах о назначении губернаторов.

7) Существующая законодательная и нормативно-правовая

база федерального, регионального и местного уровней противоречива и не позволяет установить общие «правила игры» и внутри, и вне «третьего» сектора экономики.

Возникший вследствие этих причин «коллапс» приводит к снисходительной патронирующей позиции власти, и зависимой позиции общественников просящих или требующих бюджетной поддержки. Все это осложняется взаимным недоверием власти и общественности, при котором благие призывы НКО к волонтерской деятельности сталкиваются с почти полной утратой ценностей «общественной» безвозмездной деятельности среди малоимущих, а их пафос благотворительности не понимаем, и не принимаем «новыми» русскими.

Однако, сложившаяся «патовая» ситуация общей взаимозависимости «игроков на поле» российских реформ, которая не может быть изменена только лишь введением жесткой управляющей вертикали, имеет в своей внутренней основе большой потенциал и ресурс для развития. В условиях возникшей напряженности и общей недостаточности ресурсов (под которыми сегодня понимаются, как правило, только финансовые средства), при определенных условиях возникает понимание, что еще одним, очень действенным и емким ресурсом может стать кооперация на принципах партнерства. Следовательно, нужно строить и «вертикальные», и «горизонтальные», и «диагональные» связи, переходя к сетевому принципу взаимодействия на партнерских условиях. Примеры такого понимания разными общественными и властными субъектами неоднократно возникали в ходе реализации проекта «Социальное партнерство».

На базе этих примеров в ходе экспериментальной работы в СЗАО Центром наработана стратегия социального партнерства: методология, идеология и технологии социального партнерства, позволяющие сконцентрировать человеческий потенциал для организации со-управления на территории.

Технологии социального партнерства (ТСП) как шаги власти и общественности навстречу друг другу предполагают:

- проведение системного анализа ситуации на территории,
- организацию общего информационного поля и управления

информационными потоками,

- организацию доверительных партнерских отношений между властью и общественными формированиями через организацию клубов общения, проведение ярмарок, фестивалей-смотров и работу координационных советов на территории,
- создание нормативно-правовой базы, обеспечивающей эффективное взаимодействие,
- организацию и проведение конкурсов социально значимых проектов, объединяемых в целевые социальные программы
- проведение аукционов целевых социальных программ для привлечения инвесторов и доноров на территорию
- организация и проведение общественно-государственной экспертизы созданных социальных проектов и программ для их включения в государственные и муниципальные программы;
- параллельно с этим, проведение «школ социального партнерства», обучение и подготовку кадров по новым для России специальностям в социальной сфере: менеджеры общественных организаций, разработчики, консультанты и эксперты-оценщики социально значимых проектов и организация общественно-государственной системы их сертификации.

Эти шаги, при правильной постановке дела, позволяют обеспечить реальный доступ **подготовленной** части населения и **профессионально грамотной общественности к управленческому инструментарию власти:**

- программам социально-экономического развития территории;
- созданию местной нормативно-правовой базы;
- управлению недвижимостью;
- разработке градостроительной политики;
- формированию бюджета, контролю за его исполнением и анализу результатов и последствий;
- принятию жизненно важных городских решений и т.д.

Продолжающийся сегодня эксперимент Центра в СЗАО направлен на создание окружной программы «Партнерство для развития» (как одного из управленческих инструментов власти), позволяющей запустить годовой цикл работ по созданию общест-

венниками проектов и программ для их последующего многоканального долевого финансового обеспечения (в том числе и за счет внешних инвесторов) и включения в Окружную программу социально-экономического развития округа. На сегодняшнем этапе моделируется проведение конкурсов общественных социально значимых проектов. Затем предполагается их сборка в целевые социальные программы под готовящийся закон Москвы «О целевых программах».

Что делать: общественные организации и жилищно-коммунальная реформа

Анализ опыта, накопленного в Москве, регионах, в малых городах России и за рубежом заставляет предположить, что вышеуказанные проблемы трудности взаимодействия местной власти и общественности уменьшаются **при уменьшении масштабов территории**, на которой происходит это взаимодействие местной власти, общественных структур и населения. Это происходит вследствие того, что близко живущие люди, удаленные от «верховой» власти и лишённые иллюзий патронирования «сверху», чаще встречаются и общаются, лучше знают друг друга, могут установить нормальные человеческие отношения, а, значит, - больше доверяют соседу. А, следовательно, - начинают более активно действовать сами и сообща на «своей» ограниченной территории.

Предельно локальной точкой кооперации, вокруг которой могут объединяться усилия местной власти, населения и разного типа общественных формирований, выступают территориальные объединения в своих самых разнообразных формах (товарищества собственников жилья, кондоминиумы, комитеты территориально-общественного самоуправления, бывшие МЖК, территориальные общины и т.д.).

В этом малом масштабе пересекаются повседневные интересы всех людей, и есть возможность качественно изменить образ жизни человека: общими усилиями общественников и администраций соорудить пандусы для колясочников, построить спортплощадки, организовать по месту жительства подростковые клубы и клубы по интересам, обеспечить благоустройство территории,

организовать досуг, обеспечить коллективную безопасность жителей.

К такого рода объединению в товарищества собственников жилья есть предпосылки. В настоящее время жители Москвы, например, оплачивают всего 12% стоимости технического обслуживания, менее 50% стоимости тепловой энергии и холодного водоснабжения, а работа дворников, уборка мусора, электроэнергия, газ и телефон дотируется московским городским бюджетом и вовсе в неизвестных пропорциях.

После скорого и неизбежного перехода на полную оплату квартиросъемщиками жилищно-коммунальных услуг у жителей все чаще начнет возникать вопрос, а не лучше ли самим распоряжаться этими, уже далеко не малыми деньгами. Нормативно-правовой поддержкой такого типа инициатив может выступить принятое Постановление Правительства Москвы №690 о ТСЖ.

Тем не менее, созданию товариществ собственников жилья (ТСЖ) противодействуют, и будут противодействовать, разные видения цели создания ТСЖ различными заинтересованными сторонами.

Цель 1. (видение жителями) Городская власть хочет «сплавить» всю ответственность и переложить на жителей расходы по содержанию, эксплуатации, техническому обслуживанию, плановому профилактическому и даже капитальному ремонту дома. После провала «ваучеризации», приватизации, «долларизации» и т.д., разрушивших доверие к власти, даже предложение «поиграть» своими 30 коп./кв. м. плюс городские дотации никого не увлекает.

Цель 2. (видение «продвинутыми» общественниками) Появление ТСЖ как ответственных субъектов управления в жилищной сфере столкнется с монополией власти на ценообразование энергоносителей, что раньше или позже заставит ТСЖ сдать позиции и вернуть власти экспроприированное, да еще с доплатами и большими потерями для себя.

Цель 3. (видение целей некоей «инициативной» группы по созданию ТСЖ глазами жителей). Организовать себе рабочее место (в управлении или в обучении), чтобы «запудрив» сознание

обывателей, получить доступ к деньгам жителей, городским дотациям или/и доходам от недвижимости. Чтобы потом «обобратить» и «кинуть» их, оставив перед проблемой рушащегося здания.

Цель 4. (федеральная политика, абсолютно народу непонятная). Вслед за массовой бесплатной приватизацией запустить процесс создания целого класса «эффективных собственников», чтобы на пустом месте получить вождеденный «средний класс».

Цель 5. (возможная, но трудно объяснимая жителям цель «честных московских политиков»). Создать конкурентную среду на рынке жилищных услуг, что впоследствии, в неясной перспективе, создаст условия для осуществления антимонопольной политики в рамках РФ и для минимизации совокупных общественных издержек на содержание жилищного фонда.

Цель 6. (возможная «высокая» цель московского правительства) Повысить статус Москвы на рынке российских городов и выиграть в необъявленном соревновании субъектов Федерации по решению проблем жилищно-коммунальной реформы, через ТСЖ как преобладающую форму в управлении жилищным фондом.

Цель 7. (цель социального партнерства). Скоординировать усилия общественных организаций всех типов, местных администраций и населения на территории для взятия жителями дома в самостоятельное управление для снижения издержек при увеличении качества жизни всех категорий населения: инвалидов, престарелых, детей и молодежи, пенсионеров, больных и здоровых.

Таким образом, на наш взгляд, можно было бы повысить целостность и связность системы городского управления без ее коренной реконструкции, тем не менее, постепенно реорганизуя её только за счет наполнения идеологией и технологией социально-партнерства.

Планируемыми результатами такого возможного проекта было бы понимание жителями и общественными организациями необходимости кооперации на территории, ускорение создания ТСЖ, повышение гражданской активности населения при эффективном взаимодействии местной власти и общественности для устойчивого социально-экономического развития территории. Успешный опыт работы в «точках прорыва» может быть

обобщен и распространен в Москве и регионах через систему просвещения, обучения, подготовки кадров и повышения квалификации.

Как оценивать результаты и последствия взаимодействия местной власти и общественности

Главной проблемой организации эффективного взаимодействия власти и общественности выступает вопрос, как убедить местную администрацию, что ей экономически и финансово выгодно начинать работать с третьим сектором.

Причем, примеры из западной реальности, в которой до 40% финансирования социальной сферы идет через НКО, никого из российских управленцев не убеждают, так как они прекрасно понимают, что за всем этим стоит многовековая работа (в 2001 году исполняется сто лет со дня принятия закона об общественных организациях Франции) по формированию общественного сознания, созданию соответствующей нормативно-законодательной базы и становлению социальных механизмов, обеспечивающих персональную выгоду и благотворительности, и волонтерства, и работы в третьем секторе на принципах открытости и прозрачности.

Сегодня гораздо легче «прибедняться и плакать» о сложностях бюджетного финансирования, в слабой надежде, что как-то, кем-то, когда-то эта проблема разрешится, чем самому начинать долгую и нудную работу по воспитанию имеющихся и возвращению на территории нового типа общественных организаций, которые могли бы в будущем стать партнерами по развитию территории. А для этого - вплотную заниматься просвещением, обучением и повышением профессиональной квалификации специалистов администрации и лидеров общественных организаций. То есть уже сегодня тратить на это время и деньги.

Зачем и кому это нужно, если быстрее и проще наладить нужные связи с хозяйствующими субъектами, градообразующими предприятиями, финансово-промышленными корпорациями и т.д. В крайнем случае, - пригласить консультантов, чтобы помогли найти и убедить внешних отечественных и зарубежных инвес-

торов вложить деньги в территорию без надежных гарантий возврата.

Кто и зачем будет всем этим заниматься, если «сверху» за это не спрашивают и нет нужды отчитываться перед своим начальством о работе с общественными формированиями. И на каком языке описывать результаты и последствия проведенной работы по обучению и повышению квалификации?

Можно, конечно, отчитаться количеством проведенных мероприятий, числом организаций-участников и охватом сотрудников администраций и населения. Можно перечислять созданные социально значимые проекты и программы и называть затраченные на них суммы. Можно приводить цитаты из отзывов и свидетельств жителей, облагодетельствованных общественниками.

Но пока нет, кроме известных 190 показателей Госкомстата, других индикаторов и характеристик, которые на финансово-экономическом языке могли бы зафиксировать эффективность взаимодействия местной власти и общественности, убедительно доказать, за счет чего повысились показатели социально-экономического развития территории, например, - ее доходность.

Так что создание, легитимизация и внедрение системы индикаторов социально-экономического развития территории, учитывающей вклад всех трех секторов экономики, может стать первым шагом на пути взаимодействия местной власти и общественности для развития территории.

ДОБРОВОЛЬЧЕСТВО: ПОРЫВ ДУШИ ИЛИ РЕСУРС?

А.С. Автономов,
*Фонд развития парламентаризма в России,
Москва*

«Третий сектор» обычно характеризуют как некоммерческий и негосударственный. Это, в принципе, верно. Однако такая характеристика, когда основные черты определяют через указание на то, чем данный сектор не является, вызывает определённое недоумение: а что же является сущностным для данного сектора, в чем его специфика? С полной уверенностью можно сказать, что добровольчество представляет собой важнейшую сущностную характеристику «третьего сектора».

Попутно необходимо остановиться на вопросе, о каких же, собственно, секторах идет речь. С чьей-то легкой (а, может быть, и не очень легкой) руки в оборот вошло представление, что мы говорим о секторах экономики. Но это не так. Давайте для начала обратим внимание на характеристики этих секторов, что находит отражение в их наименованиях. В нашей стране, как правило, называют три сектора: государственный, коммерческий, некоммерческий. Государственный (его правильнее было бы назвать публично-властным, поскольку в него входит также и органы местного самоуправления, которые, например, в России не входят в круг государственных органов) сектор предназначен для организации управления нашими общими делами, для обеспечения действенности правовых предписаний, для поддержания порядка. Одним словом, публично-властный (государственный) сектор, прежде всего, создает условия для нормального функционирования экономики, но не только; он также создает условия для нормальной жизни человека, различных проявлений его активности, в том числе и для некоммерческой деятельности. А непосредственное участие государства в экономике должно быть подчинено указанной выше основной задаче публично-властного сектора.

Некоммерческий сектор также не связан исключительно с экономикой. Он нацелен на решение социальных проблем силами самих людей, объединённых общими интересами, на реализацию активности человека в сферах, не связанных непосредственно с извлечением прибыли. Некоммерческий сектор задействован в экономике лишь постольку, поскольку это необходимо для поддержания жизнеспособности функционирующих в его рамках организаций. Прямое по преимуществу отношение к экономике имеет лишь коммерческий сектор. Таким образом, на мой взгляд, речь идет о выделении секторов не в экономике, а в человеческой жизнедеятельности. Поэтому более подходящим, по-моему, является выявление в процессе человеческой жизнедеятельности не трех, а четырех секторов: публично-властный, коммерческий, некоммерческий и семейный.

Что касается добровольчества, то оно, как уже говорилось, присуще в первую очередь некоммерческому сектору. Конечно, и для родного государства люди могут сделать что-то бесплатно, в особенности в чрезвычайной ситуации. И предприниматели, начиная дело, могут на первых порах работать без всякой прибыли. Известны примеры, когда наемные работники некоторое время работали бесплатно для того, чтобы не допустить банкротства предприятия и, соответственно, сохранить рабочие места. И все же отнюдь не добровольчество составляет основу публично-властного и коммерческого секторов человеческой жизнедеятельности.

А вот для некоммерческого сектора именно добровольчество является базовым, ибо некоммерческой деятельностью люди занимаются, прежде всего, что называется, «для души». Причем и в том случае, когда осуществляется благотворительная деятельность, т. е. деятельность в пользу других, и в том случае, когда некоммерческой деятельностью люди занимаются исключительно для себя (совместно организуют свой досуг, защищают свои интересы и т. п.). Естественно, для обеспечения эффективного функционирования некоммерческой организации может быть нанят персонал, работающий за плату. И все же, заметим, наемные работники требуются для обеспечения существования организации и реализации отдельных программ, но сама организация вдохнов-

ляется людьми, которые видят смысл своей деятельности в такой организации вовсе не в зарабатывании денег. При этом некоторые из энтузиастов могут стать оплачиваемыми работниками некоммерческой организации, занимая, как правило, руководящие, координирующие должности. Хотя в результате этого они формально перестают быть добровольцами, вместе с тем они сохраняют свою преданность идее, воплощением которой занимается некоммерческая организация, а занятие оплачиваемой должности зачастую требуется, чтобы такой человек получил возможность больше времени уделять организации.

Практически в любой некоммерческой организации определенная часть работы осуществляется на добровольческой основе членами, участниками самой организации либо лицами, которые принимают временное участие в реализации какой-нибудь программы (или нескольких программ) на бесплатной основе. Понятно, что бесплатная, добровольческая деятельность осуществляется в результате душевного порыва. Сам по себе душевный порыв - явление спонтанное и, что следует уже из самого слова «порыв», кратковременное. Остается только удивляться, насколько сильным оказывается такой душевный порыв у отдельных людей, что они способны работать на добровольческих началах всю свою жизнь или значительную ее часть. А для некоторых добровольчество становится смыслом жизни. Большинство же людей, вовлеченных в волонтерскую деятельность, занимаются ею только время от времени, но хотя бы раз в жизни каждый человек сделает что-нибудь для других людей вне своей семьи. Нельзя забывать и о том, что материальным источником существования для многих людей является их заработная плата, поэтому вряд ли можно ожидать от таких людей исключительно волонтерской деятельности.

Итак, добровольчество - это высокий душевный порыв. Но дает ли добровольчество что-нибудь еще, кроме морального удовлетворения для волонтеров? Этот вопрос отнюдь не праздный. От ответа на данный вопрос зависит и отношение к добровольчеству, а значит, и ответы на другие вопросы, в том числе и на вопрос, надо ли поощрять волонтерство (кроме подбадриваний типа «давай,

давай, молодчина»)?) Какие условия надо создавать для успешного развития добровольчества? И так далее. И вот тут выясняется, что добровольчество может развернуться к нам совсем другой стороной. Отметим, что добровольчество, как и другие явления, весьма разнообразно. Эта, другая сторона добровольчества не столь романтична, как душевный порыв. Более того, здесь добровольчество разворачивается к нам другой, стороной, и мы видим сухой, почти бездушный расчет: волонтерство рассматривается как определенный ресурс. Ведь независимо от того, оплачивается деятельность или нет, в результате нее что-то создается (производится вещь, оказывается услуга). А раз так, то результаты добровольческой деятельности поддаются учету. На Западе, как, впрочем, и на Востоке, такой учет уже давно ведется. И выясняется, что труд добровольцев очень выгоден обществу в целом. Еще бы. Если в коммерции в роли топлива выступают деньги: будут деньги, будут вертеться шестеренки коммерческого производства товаров и услуг, то добровольчество выступает в роли своеобразного вечного двигателя: денег не платят, а шестеренки некоммерческого производства предметов и услуг все равно крутятся. У нас в стране единого подхода к учету результатов волонтерской деятельности пока не выработано. Не все разработанные на Западе подходы применимы в России, но принять во внимание западный опыт необходимо. Разработку системы учета результатов добровольческой деятельности тормозит также и правовая неурегулированность добровольчества: как только какие-либо некоммерческие организации начнут более или менее регулярно давать в стоимостном выражении данные о результатах деятельности добровольцев, так, скорее всего, тут же появится налоговый инспектор и заявит, что с прибыли, полученной в результате деятельности волонтеров надо заплатить налоги.

Не буду в данной работе подробно останавливаться на проблемах правового регулирования добровольчества, однако отмечу, что закрепление в законодательных актах статуса добровольца, порядка его участия в общественно-полезных работах и т. д. послужило бы дополнительным стимулом для нормального развития волонтерства в России. Нельзя сказать, что в правовых ак-

тах добровольцы вовсе не упоминаются. В частности, в Федеральном законе 1995 г. «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» говорится о добровольцах как участниках благотворительной деятельности. Однако достаточно подробного регулирования добровольческой деятельности он не содержит, что понятно, так как указанный Федеральный закон не посвящен специально добровольчеству. Проект Федерального закона «О волонтерской (добровольческой) деятельности в Российской Федерации» разрабатывался рабочей группой, в состав которой и мне довелось входить, в 1994-1995 гг. и даже был рассмотрен на парламентских слушаниях. Но в силу определенных причин дальше этого дело не пошло.

Потребность в законодательном урегулировании добровольчества косвенно подтверждается тем, что в законы субъектов Российской Федерации вносятся положения о добровольцах. Например, нормы о добровольцах вошли в Закон Сахалинской области 1999 г. «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях на территории Сахалинской области». Нормы, касающиеся добровольцев, были также включены в Закон города Москвы 2000 г. «О взаимодействии органов власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями». При этом положения о добровольцах попали в упомянутые региональные законы независимо друг от друга, что я могу утверждать, поскольку являлся членом рабочей группы, работавшей в Московской городской Думе. Уже тот факт, что разработчики законов, не сговариваясь, в весьма отдаленных по территории друг от друга субъектах Российской Федерации озаботились закреплением отдельных положений, касающихся деятельности добровольцев, показывает, что идея витает в воздухе. Вместе с тем региональное законодательство не сможет восполнить пробелы, существующие в законодательстве федеральном, и доброволец если и не «мертв» в законе (ведь есть о нем упоминания в правовых актах), то и не «жив», а пребывает в некотором роде в «законодательном летаргическом сне». Некоторые вопросы могут быть законодательно решены только на федеральном уровне (к примеру, распространение на добровольцев нормативов и мер

по охране труда, зафиксированных в трудовом законодательстве, закрепление за некоммерческой организацией права направлять добровольцев с их согласия в командировки с возмещением расходов на проезд и проживание добровольцев, и другие вопросы).

Вне зависимости от того, насколько добровольчество урегулировано законодательно, оно, несомненно, представляет собой важный ресурс некоммерческих организаций. Наличие такого ресурса делает довольно привлекательным для государственных органов и органов местного самоуправления сотрудничество с некоммерческими организациями по совместной реализации социальных программ, в особенности, в условиях нехватки бюджетных средств. Впрочем, мировой опыт показывает, что и в достаточно благополучных странах в социальной сфере стараются сделать больше, чем то, на что имеются средства, поэтому ценность добровольчества как ресурса со временем практически не уменьшается.

Добровольчество как ресурс важен и для сотрудничества некоммерческих организаций с коммерческими. Как известно, коммерческие организации заинтересованы в квалифицированных опытных кадрах (в частности, в экономистах и юристах). Успешное обучение даже в очень хорошем высшем учебном заведении само по себе не дает человеку практических навыков. Студенты старших курсов и молодые специалисты могли бы набираться опыта, действуя в качестве добровольцев в некоммерческих организациях. В итоге это способствовало бы укреплению связей коммерческого и некоммерческого секторов, повышало бы интерес молодежи к некоммерческим организациям (а пройдя школу некоммерческой деятельности и перейдя в государственные структуры и коммерческие фирмы, люди лучше бы понимали значимость некоммерческого сектора), позволило бы некоммерческим организациям не только обеспечить себя пусть и не очень опытными, но грамотными кадрами, но и отбирать для работы лучших молодых специалистов.

Таким образом, добровольчество представляет собой и душевный порыв и ресурс, причем каждая из этих сторон волонтерства значима, и пренебрегать ни той, ни другой стороной не стоит.

СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО ИМПЕРАТИВЫ ДНЯ

Н.Л. Хананашвили,
Фонд «НАН»,
Москва

ВВЕДЕНИЕ

Сегодняшние изменения, происходящие во взаимоотношениях между государственными структурами (условно именуемыми I сектором публичной активности), бизнесом (II сектор) и негосударственными некоммерческими организациями (III сектор или НКО), весьма заметны. Не оставляет сомнений в этом факт, что в целом ряде нормативных документов появились свидетельства новых подходов, применяемых если и не всей властью, то некоторой ее частью определено. В основном, так происходит на уровне муниципальном и региональном. Причиной тому очевидно более тесная связь этих уровней власти к рядовым гражданам и их проблемам.

Демократические преобразования в России прошли несколько этапов. Не рассматривая здесь «издержек» этих преобразований, очевидных искривлений и злоупотреблений, допущенных, в одних случаях - по неумению или незнанию, как именно следует проводить эти преобразования, в других случаях - по злему умыслу, которого в нашей современной истории также было предостаточно, кратко перечислим эти этапы.

На первом этапе демократических преобразований ставилась задача проведения политических преобразований: ликвидация монополии одной власти, создание многопартийности, проведение демократических выборов, формирование условий для обеспечения свободы слова и т.д. У реформаторов (без уничижительного оттенка) была убежденность, что решение этих задач позволит решить все остальные проблемы постсоветского общества. Не решились.

Следующий шаг в этом направлении - изменения экономические. Будет рынок - он расставит все на свои места. Не расставил.

Все проблемы, повороты и провороты дикого капитализма в несколько ускоренном «показе» мелькали перед нами: от грабительского обесценивания вкладов в пожаре инфляции, до приватизации в интересах узкой группы ловкачей и разгула власти финансовых пирамид.

Третий миф, живший несколько последних лет - структурные изменения в правительстве. За время президентства Б.Ельцина структура Правительства РФ менялась шесть или семь раз, а количество только вице-премьеров в этих правительствах перевалило за сотню! Однако эффект это приносило не больший, чем смена мест в квартете басни И.А.Крылова.

Власть постепенно созревала для того, чтобы реформировать социальную сферу. Попытки социальных реформ предпринимались достаточно давно, и первое программное усилие всероссийского масштаба в этом направлении было предпринято в 1997 году, когда была принята Программа социальных реформ в РФ на период 1996-2000 годов¹. Попытка оказалась заметно неудачной, при том, что над ее созданием и реализацией трудился весь социальный блок Правительства РФ. Впрочем, неудача эта была очевидной с самого начала и прогнозировалась исследователями и экспертами в этой области². Реформирование социальной сферы, наверное, может быть удачным. Но для этого либо необходимо «ломать» систему, либо должны созреть условия для изменений на базовом уровне, уровне местных сообществ. Самое главное - необходимо понять, что только через постепенное реформирование именно социальной сферы можно перейти от вчерашнего советского общества к обществу завтрашнему, современному и демократическому.

Об абсолютной зрелости условий для реформирования говорить пока несколько преждевременно. Вместе с тем целый ряд обстоятельств подталкивает власть к выработке более конструктивной социальной политики с опорой на силы самих граждан, к переходу от патерналистского государства к ассоциативной демо-

1 Собрание законодательства РФ, 1997, №10, ст.1173.

2 Хананашвили Н.Л., Зыков О.В., Якимец В.Н., Доненко И.Е. «Социальная реформа: путь к гражданскому обществу», М.: НАН, 1997г., стр. 5-14.

кратии, к субсидиарному государству. И времена государственно-го патернализма постепенно начнут отходить в прошлое - видимо, начиная с муниципального уровня.

В свою очередь и бизнес начинает осознавать, что простое и расширенное воспроизводство - это не все, на чем строится благополучие не только его дела, но и его семьи, будущих поколений. Тем более, что многие современные представители бизнеса предпочитают жить и растить детей именно здесь, в России.

Негосударственные некоммерческие организации (НКО) представляют сегодня армию из почти 500 тысяч зарегистрированных юридических лиц. Даже с учетом того, что реально работающих организаций на порядок меньше (тысяч 50), только трудовые ресурсы данного сектора превышают миллион граждан.

Для того, чтобы понять, как эти три сектора публичной активности могут кардинально изменить ситуацию в социальной сфере в сотрудничестве друг с другом, следует рассмотреть те усилия и действия, которые в настоящий момент времени они могут и должны предпринять, - и каждый в отдельности, и все вместе.

ГЛАВА 1.

ГОСУДАРСТВО и его ПОНИМАНИЕ и ВОЛЯ

«...следует перейти от сметного финансирования организаций к финансированию устанавливаемого государственного заказа. И, что не менее важно, создать условия для конкуренции между всеми - и государственными, и негосударственными организациями - за самую возможность оказания социальных услуг».

**Из Послания Президента Российской Федерации
Федеральному Собранию Российской Федерации (2001 год).**

Для начала, возвращаясь к материалу, уже обсужденному в предыдущих наших работах, отметим, что без реальных и достаточно радикальных (но, желательно, не революционных) нововведений ничего в лучшую сторону заметно измениться не может. Однако очевидно и то, что только общественных усилий для реальных улучшений недостаточно. Можно даже сказать, что необходимо изменение образа государственного мышления! **Необходимы:**

а) понимание

и

б) воля.

Эти два понятия, наверное, можно назвать потребностью настоящего момента, **императивами дня**, настоятельным требованием, обращённым к конкретному субъекту общественных отношений.

а) С сожалением приходится констатировать (и этот вывод читатель вправе сделать самостоятельно из рассмотренных ранее государственных нормативных правовых актов и программных действий), что государство, как «организованная единица» (на федеральном уровне - во всяком случае) пока с трудом понимает, что жизненно важной государственной задачей является именно развитие взаимодействия с обществом и его инициативами. И до тех пор, пока не придёт это самое понимание (или пока НКО или кто-то другой не смогут вразумительно «государству» это втолковать), порядка в социальном развитии страны не будет. Опять же, понимание этой истины - процесс, который должен осуществляться и в рамках которого произойдет замена неконструктивного вопроса «Кто виноват?» на более разумный «Что произошло?». Только всесторонний анализ способен изменить не только итоговые выводы, но и стандарты мышления, которыми власть, как, впрочем, и граждане достаточно давно и стойко руководствуются. Однако об этом - чуть ниже.

В этом смысле на муниципальном уровне такое понимание уже встречается. Причём, не просто встречается, а встречается всё чаще.

Достаточно индикативным, показательным примером таких эволюционных изменений можно признать динамику продвижения, распространения в России одной из современных социальных технологий - социального заказа³. Сформировавшись как правовая инициатива одной из российских общественных организаций в 1994 году, социальный заказ сегодня все более широко

³ Н. Хананашвили, О. Зыков, Е. Абросимова и др. Государственный социальный заказ, Москва, РБФ НАН, 1995, 32 стр.

распространяется. Если взглянуть на таблицу распространения социального заказа, то за прошедшие пару лет вдвое увеличилось количество нормативных актов по социальному заказу или их аналогов и законов и положений, в которых содержатся позиции, имеющие отношение к конкурсному распределению бюджетных средств на выполнение социально значимых услуг. Сам по себе этот факт - результат некоторой эволюции. Она будет происходить неизбежно, как и все мы с вами потихоньку эволюционируем к демократии. Хотелось бы побыстрее, но, уж, как есть.

Таблица

ПРОДВИЖЕНИЕ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ О СОЦИАЛЬНОМ ЗАКАЗЕ

Состояние на 25.04.2001г.

Регион (субъект федерации, город)	Тип документа (правового акта)	Разработка (органы власти, НКО)	Обсуждение в органах власти	Принят	Реализация
Москва	Закон	+	+	+	
Нижегородская область	Закон	+	+	+	
С. - Петербург	Положение	+	+	+	+
Владимирская область	Закон	+			
г. Владимир	Положение	+	+	+	+
Томская обл.	Закон	+	+		
Томск	Положение	+	+	+	+
Перьмь	Положение	+	+	+	+
Пермская обл.	Закон	+	+	+	
Тюменская обл.	Закон	+	+	+	+
Тюмень	Положение	+	+	+	
Тольятти Самарская обл.	Положение	+			
Новосибирская область	Закон	+			
г. Омск	Положение	+			
Екатеринбург	Положение	+	+	+	+
Волгоградская область	Закон	+			
Республика Бурятия	Закон	+	+		
Новгородская об.	Закон	+	+		

г. Дубна М.о.	Положение	+	+	+
Ярославская обл.	Закон	+	+	
Мурманская обл.	Закон	+	+	
Амурская обл.	Закон	+	+	
Благовещенск	Положение	+		
Смоленская обл.	Закон	+	+	
Кемеровская обл.	Закон	+		
г. Вел. Новгород	Положение	+	+	
Архангельская область	Закон	+		
Иркутская обл.	Закон	+	+	+
Калужская обл.	Закон	+	+	+
Нижний Тагил	Положение	+	+	+
Тобольск	Положение	+	+	
Красноярск	Положение	+	+	
Южно-Сахалинск	Положение	+	+	
Псковская область	Закон	+		
Новочеркасск	Положение	+	+	
Новороссийск	Положение	+		
Ставрополь	Положение	+		
Армавир	Положение	+		
Волгоград	Положение	+		
Тверская область	Закон	+		
Алтайский Край	Закон	+		
Саха (Якутия)	Закон	+	+	

И когда это понимание возникает, появляется возможность формирования следующего компонента - проявления **государственной воли**.

б) Прежде чем определить «градиент» этой самой государственной воли и способы её формирования, необходимо понять, а каковы функции (задачи) власти. Берясь за данную тему, следует осознавать, что нашей задачей не является подробный политологический анализ и последующий затем синтез. Более того, под термином **«государственная воля»** мы понимаем любую верховную, властвующую силу. При этом не важно, на чём она зиждется: на «...и всея Руси», на «руководящей и направляющей»

или на «всенародно избранной» основе. Поэтому и рассматриваться будет некая властная абстракция, под которой сегодня граждане подразумевают и власть президентскую, и власть губернскую (республиканскую, краевую, областную), и власть местную. Несмотря на формальное конституционное отделение местного самоуправления от государственной власти, мы всё-таки будем исходить из того, что никак иначе эту власть наши граждане не воспринимают.

Вместе с тем, было бы неправильным отождествлять понятия **функции и задачи**. Функция другими словами - роль, которую должен выполнять тот или иной субъект. В этом плане задача представляется нам в большей степени термином, несущим смысл некоего промежуточного и достижимого целеуказания. Поэтому, совмещая эти слова воедино, мы не ставим целью их смысловое слияние в сознании читателя. Просто в данном тексте они чрезвычайно близки.

Итак.

К государственным функциям* следует отнести следующие:

1.1. Формирование государственной социальной стратегии (решение текущих социальных проблем, разработка стратегии, реализация и поддержка социальных инноваций).

Следует сказать, что сегодня федеральная власть уверена, что *своевременная выплата зарплат и пенсий с пособиями является квинтэссенцией государственной социальной политики*. Однако, на наш взгляд, совершенно очевидно, что данные вопросы к социальной политике не имеют почти никакого отношения, и ответы на них лежат в плоскости наведения элементарного порядка в области бюджетной финансовой дисциплины. Подобранный взгляд, к тому же, дополняется «прогрессивным» посту-

* Разумеется, в данном случае мы имеем в виду не те функции, что декларируются нынешней властью и, следовательно, не те задачи, что ставят перед собой власть имущие. Речь идет о функциях (задачах), вытекающих из необходимости **проведения активной и по-настоящему адресной социальной политики, построенной на функциональном, программно-целевом подходе**, одним из многих механизмов которого выступает **социальный заказ**.

латом об «адресной социальной политике, основанной на заявительном принципе». И всё это **убожество** (да простят нас «эстеты») именуется в государственных сферах, занимающихся профильными программными разработками, «современной социальной политикой»! Какие уж тут планирование и стратегия (по нашей терминологии - «строительство» и «архитектура»)?! Только решение сегодняшних, сиюминутных, не терпящих отлагательства проблем, то есть - «пожаротушение».

Некоторые действия по формированию **государственной стратегии**, правда, в последнее время предпринимаются новым Президентом России В. Путиным, однако, у нас пока нет уверенности в том, что эти усилия завершатся формированием нормальной и современной демократической государственной социальной политики. Ведь в начале правления Б. Ельцина уже было нечто похожее.

Пока же практически вся государственная социальная политика сводится к простой рефлексии на происходящие в стране события. Это судорожное реагирование приводит к созданию новых бюрократических конструкций, ориентированных, как обычно, только на всевидящее око чиновничества. Созданные конструкции, которые (если на то будет божья и бюджетная воля!), получив в будущем году (пятилетке, периоде) больше денег в свое распоряжение, смогут сделать больше. Если же не получат, - сделают меньше. До повышения эффективности использования средств имеющихся руки пока не доходят*.

1.2. Поддержка социально **бессильных**.

Если ненадолго вернуться к рассмотрению темы деятельности государства в социальной сфере, то, очевидно, напрашивается аналогия с благотворительностью. Только, вот, благотворитель-

* Следует оговориться, что многие части данной работы были подготовлены к печати до выхода в свет последних программных разработок Правительства РФ. Эти разработки придают некоторый оптимизм прогнозируемому развитию ситуации, поскольку содержат позиции, акцентированные именно на повышении эффективности администрирования и расходования бюджетных средств.

ностью такая работа названа быть не может, поскольку благотворительность - есть поступок доброй воли, а осуществление социальной политики - обязанность государства, определённая и важная функция, ради которой (в том числе) это самое государство и существует.

В заголовке неслучайно выделено слово «бессильных». Необходима поддержка не всех, а только тех, кто ни при каких условиях не может себя самостоятельно прокормить. В этом смысле эта часть действий государства в области социальной политики сродни милосердию. Остальным необходимо создать условия для полноценного труда.

Тем не менее, не следует думать, что эти расходы являются безвозвратными. Будучи организованными на основе программно-целевого подхода, они позволяют в итоге получать зримый и оцениваемый результат. Только, опять же, оценка эта не рублёвая, а социальная, то есть значительно более многомерная⁴.

1.3. Содействие талантливым.

Этот раздел государственной социальной политики является аналогом меценатской деятельности. Однако если в негосударственной сфере возможно абстрактное меценатство в области науки (финансирование глубоко теоретических разработок, которые если и могут принести какой-то эффект, то лишь в очень отдалённом от жизни конкретного человека-мецената будущем), то в масштабах государства - это более прикладная деятельность. Естественно, если предполагать, что данному государству предусмотрена долгая жизнь. В этом случае государство всегда заинтересовано в долгосрочных и теоретических исследованиях, поскольку они столь же важны, как и долгосрочные инвестиции.

Точно также, как и в милосердии, обстоит дело с содействием культуре и искусству. Можно, конечно, как это делалось в начале 20-х годов прошлого века, просто выслать всех ученых, чтобы тут не мешали охранять наше родное государство. Но и последствия этого шага будут примерно такими же.

⁴ *Межсекторные взаимодействия. Настольная Книга - 2000. Альманах. Под ред. Н.Л.Хананашвили. М.: Фонд НАН, 2001, с.с. 52-102.*

1.4. Преодоление государственного патернализма и иждивенчества (развитие гражданской инициативы).

«Дело помощи утопающим - дело рук самих утопающих».

И.Ильф, Е.Петров. «Двенадцать стульев», глава XXXIV.

Патернализм и иждивенчество - это, на первый взгляд парадоксальное сочетание является, тем не менее, мирно уживающимися двумя сторонами одной медали, которая называется «социальной политикой в России конца XX века». Переход в век XXI так затруднителен!

С одной стороны - то самое властное иждивенчество, которое уже прозвучало в предыдущем пункте («утром - деньги, вечером - стулья»). С другой - невероятные потуги по взваливанию на себя непосильной ноши в государстве, которое за 70 лет советской власти (а, впрочем, и более ранних периодов российской истории) научило своих граждан иждивенчеству и тому, что только государство вправе и в силах заниматься социальными проблемами каждого своего гражданина.

Власть, если она способна на инстинкт самосохранения, обязана понять, что ни один чиновник, по образному выражению президента Фонда НАН Олега Зыкова, не может вытереть нос всем беспризорникам, находящимся на улице. **Да, отмечу, и не должен!** Чиновник, как менеджер, обязан принять и контролировать соблюдение правил работы социальных служб (в том числе, негосударственных), которые будут это делать. И здесь мы переходим к другой части этого вопроса - развитию гражданской инициативы.

Пожалуй, именно в рамках определения негативного и позитивного векторов мы и можем установить более-менее четкое различие по данному аспекту между функцией и задачей. Разумеется, задача может представлять собою и негативно направленный вектор (преодоление), в то время как функция (развитие инициативы) - в данном случае, безусловно, вектор положительно направленного действия.

Это действие, по сути, являясь элементом процесса преодоле-

ния государственного патернализма, является, таким образом, действием самоценным, поскольку способствует, помимо всего прочего, преодолению и социального иждивенчества, возвращенного в нас нашей предыдущей историей и, в том числе - периодом советской власти.

О чем в данном случае идет речь, судя по той государственной социальной политике, которая проводится в России, власти, если и понимают, то весьма смутно.

А речь идет о первейшей **обязанности государства - создать условия для самореализации собственных граждан**. По существу, это и есть предмет так часто нами используемого, к месту и не к месту, понятия «общественного договора».

На основании достаточно очевидной истины (зафиксированной в пирамиде потребностей *Абрахама Маслоу*) у любого человека есть одна, что называется, «высшая» потребность - потребность в самореализации. При этом наиболее важной, на мой взгляд, представляется возможность разветвления этой самой самореализации на самореализацию в:

- **работе** и

- **семье**.

Следовательно, одной из **фундаментальных** становится именно эта государственная функция. И если сегодня у наших граждан в той или иной мере имеется понимание важности развития отечественного бизнеса, то к некоммерческой инициативе (благодаря, кстати, бестолковой государственной политике в указанной области) само общество относится с серьезным недоверием.

Здесь необходимо сделать ещё одно замечание общего характера. Помимо **государственной воли**, отражающей готовность власти к осуществлению конструктивных действий, необходимо **понимание II**, а именно - понимание, как именно должны осуществляться перемены и решаться те или иные проблемы. Важно акцентировать внимание читателя на необходимости наличия именно двух качественно разных ступеней понимания, поскольку понимание на уровне «Что-то надо менять» (как в рекламе газеты «Россия») - более чем недостаточно и напоминает реакцию простейшего организма (например, инфузории-туфельки) на из-

менения температуры внешней среды. Да! Среда изменилась, это видно невооружённым глазом. Только не всегда реакция власти на эти изменения оказывается адекватной и осмысленной.

Насколько же сегодня, мягко говоря, недемократично, а если быть более откровенным, - то и бюрократически бестолково могут решаться вопросы социальной политики и поддержка гражданской инициативы, можно показать на относительно недавнем и, к сожалению, характерном практическом примере города Москвы.

Пунктом 3.5 Постановления Правительства Москвы от 29 декабря 1998 года № 1016 «О мерах по совершенствованию государственной поддержки досуговых организаций, ведущих работу с детьми, подростками и молодежью по месту жительства» установлено:

«3.5. На конкурсной основе заключать с негосударственными организациями, клубами, центрами, объединениями, работающими с детьми, подростками и молодежью по месту жительства, договоры социального заказа на срок не более трех лет».

Казалось бы, прекрасный документ! Да еще про соцзаказ говорят!

Однако дело, как всегда, обстоит совсем не так радужно.

Почти сразу же принимается бюджет на 1999 год, в котором отдельной строкой предусматривается выделение средств на ...создание 125 муниципальных учреждений, занимающихся организацией досуга для несовершеннолетних, - всего 17 млн. рублей (то есть по 136 тысяч рублей на учреждение)! Спрашивается: это сделано специально для формирования конкурентной базы? Возможно, хотя и непонятно, зачем тратить так много вовсе не лишних бюджетных средств на искусственное создание этой самой конкуренции? Более поздние события подтверждают наши наихудшие опасения. К руководителям активно действующих в данном направлении общественных структур приходят «деятели» из районной управы и говорят: «Перерегистрируйтесь в муниципальное учреждение. А если не хотите, - мы сами создадим муниципальное учреждение и их на ваше место посадим»! Дескать, на-

до же выполнять бюджет города и истратить деньги? Их, ведь, могут больше и не дать!

Как это вам нравится?! Здесь уже не до поддержки деятельности НКО. Налицо действия по **уничтожению** российской негосударственной некоммерческой, гражданской инициативы!

И нужно отметить, что такой пример **абсолютно типичен** для иллюстрации принципов, на основе которых **неукоснительно** осуществляется реализация социальной политики в Москве.

Вместо того, чтобы поддержать уже работающую негосударственную некоммерческую организацию чиновнику гораздо проще «спяпать» новую муниципальную структуру и, с ее помощью, освоить выделенные в бюджете средства! Это, собственно, и есть торжество Законов Паркинсона - **царство оголтелой бюрократии!**

А позиции переходящего из года в год финансирования этих самых 125 муниципальных учреждений уже зафиксированы и в бюджете 2000. И в бюджете 2001 годов...

Однако в законотворческой деятельности московских властей есть и положительные изменения. Примерно год назад принят и вступил в силу Закон города Москвы «О взаимодействии органов власти города Москвы с негосударственными организациями». И, хотя его реализация остается на начальном уровне (пока общественные организации в очередной раз не навалятся «всем миром»), такой нормативно-правовой акт следует признать прецедентом. Прежде всего, прецедентом акта, провозглашающего равенство сторон, I и III секторов, в партнерстве. И термин «взаимодействие» здесь весьма кстати.

Однако вернемся к изложению наших положений.

1.5. Преодоление репрессивного стандарта мышления.

Точно так же, как и в случае с патернализмом и иждивенчеством, перед государством, как общественным институтом, стоит задача смены стандарта мышления.

А стандарт - такой знакомый. Представим себе, что в обществе есть какая-то достаточно острая проблема. Скажем, детская безнадзорность. Что сегодня делает государство, решая эту проблему? Прежде всего, ужесточает ответственность родителей за

такое асоциальное или антисоциальное поведение детей. Как правило, такая проблема возникает в случае, когда в семье нелады: отец в тюрьме, мать - алкоголичка или наркоманка, отчим бьёт (если не насилует, что тоже не редкость) детей и т.п.

Самое простое решение, применявшееся у нас многие годы: родителей лишить прав, ребёнка из семьи изъять и отправить в детский дом.

Что из этого получалось?

Родители продолжали пить, уже совсем забыв о ребёнке. Ребёнок рос вне семьи, и при выходе из детского дома во взрослую жизнь был абсолютно не приспособленным не только к ней, но и к созданию благополучной семьи. Перед его глазами была не память семейного благополучия, а казённая государственного детского дома, который, разумеется, никак не походил на семью. За неимением перед глазами такой (семейной) модели ребёнок, выросший в детском доме, оказывается неспособным создать успешную модель своей собственной семьи - таким образом, повторяется созданный государством порочный замкнутый круг дефектного развития личности. Отсюда и страшная статистика выпускников интернатной системы. Только одна цифра: 10% из них кончают жизнь самоубийством...

В результате в проигрыше оказывается само общество, ищущее более простое и, казалось бы, более выигрышное решение. Хотя и выигрышным его назвать нельзя. Ведь сегодня содержание одного ребёнка в детском доме (по разным оценкам, в зависимости от территории местонахождения детского дома) обходится государству примерно в 5-7 тысяч рублей в месяц (160-250US\$). Даже при использовании опекунских, фостерных семей с доплатой за воспитание ребёнка порядка 1500 рублей в месяц (на это с удовольствием пойдут желающие воспитывать ребёнка почти во всех регионах России) расходы оказываются втрое меньшими. Важна только организация должного контроля за процессом воспитания и неторопливость в передаче детей на воспитание, чтобы не превращать столь важное государственное дело в доходный бизнес для нечистоплотных любителей поживиться на детском несчастье. Но это уже - вопрос соответствующих социально-тех-

нологических решений. И другой статьи.

Установив необходимые для получения качественного положительного результата государственные *функции*, мы сможем затем определить требуемые для их выполнения *действия*. А именно,

1.6. Обеспечение государственной образовательной деятельности и просветительства, а также поддержка негосударственной деятельности в указанных направлениях.

В свое время, если читатель помнит, Указ №1 первого Президента России назывался «Об образовании». Как же было тогда тепло на сердце, когда мы узнали о теме, заинтересовавшей Президента России в качестве первоочередной! И как была разочарована вся страна последующим безобразно бездарным и бесхозяйственным отношением всей власти к нашей науке, образованию и вообще, к интеллектуальному потенциалу и ресурсам!

И когда Президент Ельцин в последние месяцы своего «правления» выдвигал какие-либо концептуальные материалы и документы (например, «Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»⁵), невольно хотелось спросить: а где вы раньше были, милейший?! Все восемь лет своего властвования? Ваше время кончилось. Поезд ушел. Просьба не бегать по перрону и не размахивать руками...

Самое интересное в том, что ничего нового эти «положения» не несли.

В них вновь речь шла лишь о том, что государству нужно сделать для своих граждан, а не что граждане вместе с государством будут делать для самих себя.

И, раз уж забыли про государственное образование, то и частное вспоминалось только тогда, когда вспыхивали очередные скандалы вокруг «прихваченных» комплексов шикарных зданий из бывшей собственности КПСС или из-за выстроенных на государственные средства частных небесно-голубых небоскрё-

⁵ *Собрание Законодательства Российской Федерации, 1999, №42, ст.5011.*

биков. Никакого отношения к настоящим проблемам российского образования эти истории не имели. И здесь декларации кардинально расходились с практическими делами.

1.7. Формирование и развитие правового поля.

Очевидно, что правовое поле должно формироваться не только путем последовательных и взаимоувязанных документов и актов, но, что еще важнее - системно. С тем, чтобы совершенно неожиданно на этом самом поле не появлялись, скажем, законы о пчеловодстве. Если же существует некая сфера права, например, осуществление государственной социальной политики, которая нуждается в системном нормативно-правовом оформлении, то необходимо именно для нее на соответствующем управленческом и законодательном (представительном) уровне разрабатывать «матрицу права». Тогда не будут возникать ныне чересчур привычные законы «ни о чем» и «не о том».

Итак, дополнительно повторим, что вышеуказанные задачи власти станут решаемыми только в случае наличия на то **государственной воли и понимания**, как именно их решать.

Адресуясь к многочисленным правительственным программам, которые нам довелось рассматривать в более ранних работах, следует сказать, что ни одна из них так и не была реализована. Причин тому - множество. И, не в последнюю очередь - те, о которых было достаточно сказано в процессе их анализа. Желющие вполне могут ознакомиться с нашими оценками и сопоставить их с реальными итоговыми результатами.

Здесь же важно акцентировать внимание читателя на таком компоненте, определяющем несостоятельность государственных социальных программ, как их **недофинансирование**. Не то, чтобы никому не было известно об этой беде: она, к сожалению, настолько привычна для российских условий. Просто в качестве разумного и логически обоснованного аргумента такой даже в повседневном быту неприменим. Ну, скажем, вы решили приобрести велосипед и знаете, что он стоит 1000 рублей. Согласитесь, бессмысленно идти в магазин с 700 рублей и требовать, чтобы вам его отдали за эти деньги. Однако именно так многие годы по-

ступало наше правительство. И еще удивлялось, почему ему много лет не удается купить этот злосчастный «велосипед»?! Из года в год, из программы - в программу.

Очевидно, что здесь, помимо многих других коррективов, необходимо менять и подходы к количественным характеристикам «правительственного целеполагания». Изъясняясь по-русски, следует браться за столько дел, сколько реально потом профинансировать. Ведь ясно, что нереальные цели (также как и нереальность их количества) означают лишь, мягко говоря, неискренность людей, эти цели устанавливающих.

Таким образом, подытоживая все сказанное, следует отметить, что **понимание II** для власти должно означать, прежде всего, системность и комплексность в подходах к взаимодействию с гражданской юридически оформленной инициативой. Такую системность способны взаимодействуя придать конкретные формы, созданные и успешно развивающиеся на территории России. Перечислим некоторые из них и отметим, что все они имеют отношение и к социальному заказу (тем или иным его элементам).

1. Ярмарки социальных проектов (Пермь, Тюмень, Калуга, Новосибирск*).

Данная технология позволяет процесс конкурсного отбора заявок НКО (использование грантовой схемы. Сами гранты, кстати, сейчас распространены значительно шире, и к приведенному списку можно добавить тоже далеко неполный ряд из городов Владимира, Санкт-Петербурга, Тобольска, Москвы, Омска, Екатеринбурга и многих других) совместить с публичной акцией, способствующей распространению среди населения знаний о социально значимых гражданских инициативах. Система конкурсов, в свою очередь, является одним из обязательных элементов социального заказа.

** В скобках указаны некоторые города, в которых успешно реализуется и развивается та или иная социальная технология или комплекс социальных технологий.*

2. «Прозрачный бюджет»

(Санкт-Петербург, Самара, Псков, Новосибирск, Великие Луки, Петрозаводск, Южно-Сахалинск, Калуга, Москва, Нижний Новгород).

Под технологией «прозрачного бюджета» подразумевается совокупность механизмов, процедур и действий, позволяющих независимым специалистам (в первую очередь, из некоммерческого сектора) осуществлять непрерывный мониторинг процесса формирования, принятия и исполнения бюджета, составление прогноза социально-экономических последствий разрабатываемого и принимаемого проекта бюджета, а также формирование комплекса законодательных бюджетных предложений, которые бы способствовали его оптимизации и достижению наилучшего социального эффекта.

С социальным заказом эту технологию связывает встроенность в бюджетный процесс, поскольку социальный заказ - механизм, рассчитанный на реализацию целевых социальных программ, принимаемых в рамках бюджета и на основе приоритетов бюджетной политики.

Инициатором данного направления в России в 1997 году стал петербургский Центр «Стратегия».

3. Оценочная деятельность (оценка социальных проектов и программ) (Москва, Новосибирск, Нижний Новгород).

Данная технология требует своего развития, распространения и более широкого внедрения в России. Темпы работы в данном направлении слишком невелики при том, что сама технология впервые приобрела первых обученных последователей еще в 1997 году.

Без указанных действий по мониторингу и оценке проектов и реализуемых программ (в том числе, тех, что реализуются по механизму социального заказа) эффективность социальной политики нельзя будет оценить адекватно, беспристрастно силами специалистов-оценщиков социальных программ.

Поскольку в этой области на уровне законодательства даже нет соответствующих правовых норм, более системное продви-

жение данной технологии следует признать крайне важным. О самой технологии продвижения новаций будет сказано в главе третьей настоящей работы.

4. Фонды местного сообщества (community foundations) - (Тольятти, Москва, Самара, Тюмень).

Создание и развитие такой технологии, как фонды местного сообщества (community foundations) позволит переходить к более системным действиям в области и благотворительной деятельности, и в сфере создания финансовых инструментов для аккумуляции средств, направляемых на решение социально значимых задач общества.

В этом смысле фонды местного сообщества могут играть роль финансового инструмента для реализации целевых социальных программ и выполнения социального заказа, поскольку социальный заказ, как социальная технология, изначально предусматривает привлечение его исполнителем не менее 25% внебюджетных средств, в том числе, - из ресурсов местного бизнеса.

5. Социальный заказ (Москва).

Данная комплексная социальная технология, по сути, может быть признана до некоторой степени объединяющей все вышеперечисленные технологии, поскольку она:

- a) включает в качестве обязательного элемента конкурсную основу (ярмарки проектов);
- b) опирается на бюджетный процесс («прозрачный бюджет»);
- c) предусматривает обязательность независимой экспертной оценки проектов и программ, реализуемых властью через НКО (оценка проектов и программ);
- d) рассчитана на процесс аккумуляции средств при использовании программно-целевого подхода для последующего решения приоритетных социально значимых проблем общества (фонды местного сообщества).

Системный и комплексный подход, таким образом, позволяет диверсифицировать деятельность государства, создать богатое разнообразие форм взаимодействия.

Необходимо отметить, что в данной части работы мы, весьма

поверхностно, затронули только пласт экономических форм межсекторного взаимодействия, но, во-первых, никоим образом не исчерпали его, а, во-вторых, практически не коснулись неэкономических форм партнерства, которые также позволяют власти обрести значимый ресурс в лице негосударственных некоммерческих организаций.

Посмотрим теперь, что необходимо бизнесу для активного участия в благотворительной деятельности.

Глава 2. БИЗНЕС и БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТЬ:

побудительные мотивы и возможности системного подхода.

Относительная гармоничность представленной в данной работе картины функций и задач власти и НКО, обязательно должна развиваться и быть дополненной за счёт привнесения в неё определённой доли участия бизнеса и функционального наполнения такого участия. Только в этом случае мы сможем говорить о полноценном и осмысленном трёхсекторном взаимодействии.

Попробуем описать возможные формы и способы привлечения бизнеса к занятию благотворительностью. Под благотворительностью в данном случае понимается не только *милосердие и меценатство*, но и *поддержка гражданской инициативы*.

Во многом, исходя из этого, и должна, на наш взгляд, строиться и социальная ответственность бизнеса, и социальная направленность его усилий в целом, и взаимосвязь этих усилий с усилиями двух других секторов публичной активности, что, собственно, и будет предметом рассмотрения в этой главе настоящей работы.

Вопрос, насколько представителям бизнеса может быть интересна благотворительность, почему и как этот интерес выявить, целевым образом сформировать и поддерживать, становится важным в том случае, если мы не воспринимаем этот самый бизнес только как «мешок с деньгами», то есть - узко, предельно прагматично и утилитарно.

Для ответа на эти вопросы необходимо понять, а что же такое благотворительность?

Если вспомнить нашу же собственную классификацию, благотворительность можно условно разделить на действия в трёх

направлениях: *милосердие, меценатство и поддержка гражданских инициатив*. Важна благотворительность во всех формах и видах. Вместе с тем, не следует забывать о значимости поддержки инициатив граждан и их объединений, как одного из *заметных* движущих механизмов развития общества.

Однако здесь важно сказать не об этой простой и уже ставшей банальной градации, а о попытке систематизации разнообразных побудительных мотивов для осуществления бизнесом благотворительной деятельности и, в соответствии с этим, - о формировании *системы* его собственной доли ответственности за процессы, происходящие в обществе.

При этом факторы, влияющие на благотворительность, были разделены нами несколько искусственно на внутренние и внешние. Такое разделение диктуется последующей необходимой работой по определению задач и требуемых самостоятельных (активных) усилий бизнеса («работа над собой») и, с другой стороны, рядом действий со стороны государства и общества (НКО - в первую голову; для нас этот аспект здесь наиболее значим), которые способны оказать благотворное влияние на процесс вовлечения бизнеса в социально активную деятельность.

2.1. Внутренние факторы, влияющие на активность бизнеса в сфере благотворительности.

К внутренним факторам можно отнести следующие:

2.1.1. Собственная мотивация (проблемы, соучастие).

Понятно, что если у бизнесмена (у него самого или в его семье) проблема, аналогичная профилю деятельности НКО, или он сам может заниматься благотворительностью, свои усилия и средства он станет направлять в первую очередь именно сюда. По сути, он тратит деньги на то, что его так или иначе задевает. Такая мотивация практически никак не зависит от внешних обстоятельств, поскольку не они формируют побуждение к благотворительности.

2.1.2. Формирование положительного образа.

Как правило, безразличен представителям бизнеса мотив,

основанный на потребности создания своего имиджа. Можно, конечно, без усталости держать свои крутые лапы «врасстопырку», но дивидендов это уже давно не приносит, не считая фактора повышенной опасности для жизни и здоровья. И если бизнесмен предполагает строить свой успех именно «здесь и сейчас», в России - он будет вкладывать средства в те организации, которые способны создать его соответствующий образ. Эти инвестиции «отражённым светом» помогут ему в продвижении своей продукции на рынке и, следовательно, его бизнесу. Данную форму побуждения можно назвать наиболее утилитарно-прагматичной, поскольку результат нацелен на развитие бизнеса.

2.1.3. Содействие развитию положительной налоговой и информационной среды.

Ну и, понятно, если есть возможность улучшать налоговый и информационный климат в нашем государстве, то такую возможность со стороны коммерческого сектора было бы неразумно упускать.

Вместе с тем, такое воздействие является более системным, поскольку не просто продвигает «продукт» и «марку», но и способствует формированию более приемлемого и более приближённого к цивилизованному «мироустройства» в государстве.

2.1.4. Осознанная необходимость в поддержке процессов развития (социальное инвестирование).

Для бизнеса, между прочим, остаётся значимой и социально ответственный компонент, характеризующийся осмысленностью процесса вложения им средств. Другими словами, он заинтересован и в том, чтобы его усилия были достаточно системными и приносили в итоге зримый конечный результат. Можно сказать, что реальная отдача от его действий (пусть и не всегда рассчитываемая в форме рублей или каких-нибудь условных единиц) для бизнесмена, порой, не менее важна, чем собственно факт благотворительности.

Указанный фактор можно охарактеризовать как наиболее «продвинутый», ориентирующий бизнес на осознание собственной *социальной ответственности*.

2.2. Внешние факторы развития благотворительности.

Теперь обратимся к внешним факторам, способствующим (или препятствующим) поступательному развитию благотворительности.

Попробуем произвести деление внешних факторов на факторы, исходящие от государства, и создаваемые НКО.

2.2.1. Внешние факторы (государство).

Достаточно несложное деление действий государства на аспекты финансово-правового (налогового, таможенного и прочего фискального) характера, информационный аспект и организационные усилия.

2.2.1.1. Финансовая и налоговая политика государства (механизмы разумной выгоды вложений в благотворительную деятельность).

Не имеет смысла очень подробно раскрывать каждый из перечисленных аспектов. Тем не менее, обоснованность того или иного способа градации факторов для читателя необходима.

Простой и очень короткий экскурс в систему российских налоговых льгот для участников благотворительной деятельности показывает, насколько недействительны существующие сегодня нормы налоговых освобождений. Не нужно никакой аналитической работы для установления данного факта. Из предусмотренных 3-5% благотворители, как правило, не выбирают и одного. Исключение составляют лишь те компании, которые полностью открыты для налогообложения. Однако у них, как правило, все «благотворительные планы» уже сверстаны...

Следовательно, установленный государством механизм стимулирования благотворительности не действует, иными словами, не «фурычит» машинка, не работает механизм. Правда, похоже, что это мало кого беспокоит в самом нашем государстве.

2.2.1.2. Информационная политика государства (формирование ценностей социальной среды и стереотипов восприятия и поведения).

Российской государственной политики в указанном направле-

нии никогда и не было. Есть весьма слабая, с точки зрения убедительности, болтовня о зарплатах с пенсиями, о том, что, мол, «делиться надо». Из последнего выражения остаётся невыясненным вопрос о том, что имеется ввиду: стремление государства установить правила для более справедливого распределения доходов или пожелание бизнесменам успехов в продолжении рода.

Информационная политика (если можно так выразиться) в социальной сфере грешит невообразимой неразберихой и метаниями: от Лёни Голубкова (с его «партнёрством») до рекламной пропаганды сомнительных «благотворительных» контор, о работе которых потом взахлёб рассказывают программы новостей в разделе «криминальная хроника». Сегодня стереотипы восприятия созданы настолько прочные и негативные, что при словах автора настоящей статьи: «я работаю в благотворительном фонде» собеседник «понимающе» кивает и загадочно улыбается. Автору же остаётся только длинно и подробно объяснять, что это никакая не «бандитская крыша», а уважаемая, даже за рубежом, организация.

Создание новых ценностей социальной среды и стереотипов восприятия социальной информации (и, как следствие, смены стереотипов поведения граждан) - задача новой власти. Данная задача формулируется как создание, формирование и внедрение в повседневную практику созидательной информационной политики. В этом случае государственную поддержку станут получать только те издания. Которые ориентированы не на смакование криминальных кошмаров и политических и светских сплетен, а на кропотливую и профессиональную «духоподъемную» работу. По сути, базовой функцией СМИ должны стать усилия по внедрению активной гражданской позиции в сознание российских граждан. Но не розового флера на жутковатую реальность, как это бывало в советское время.

2.2.1.3. Организационная деятельность (системные процессы и разовые действия).

Усилия организационные не менее, если не более, важны, чем, налоговые и информационные. Можно встречаться с «оли-

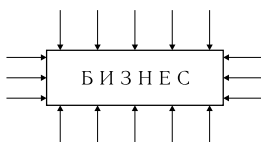
гархами» и обсуждать с ними проблемы государства (так же. Как можно поставить целью их изничтожение). Будут приходить и уходить кризисы, и, следовательно, будут приходить и уходить олигархи. А бизнес (во всём мире, прежде всего - средний и малый) будет оставаться опорой демократического государства. С крупным же государства даже чаще борются, «воюют», а не сотрудничают (вспомнить, хотя бы, Microsoft!).

Для того чтобы просто обозначить необходимость системной работы бизнеса в сфере благотворительности, следует рассмотреть следующий пример.

Почти каждый бизнесмен (а особенно, крупный) в своих каждодневных заботах сталкивается с огромным количеством посетителей-просителей. Люди идут неистощимым, неиссякающим потоком. Всем что-то нужно: коляску для безногого инвалида, лекарств или оплату операции тяжелобольному, оставшимся без крова. Много бед на Земле...

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

Достаточно условно такую ситуацию можно отразить следующим рисунком.



Такой вот «грустный ежик»...

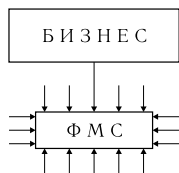
Представим теперь, что возникла возможность упорядочить все эти «колючие и надоедливые» (условное, хотя и вполне реальное название, возникающее в мозгу предпринимателя после нескольких искривленных рабочих дней) потоки посетителей. Упорядочить, как вы понимаете, можно двумя способами: повесить табличку: приема посетителей нет (варианты: «просителей примет секретарь», «вас выслушает мой пресс-атташе», «не влезай: убьет» и т.п.). Очевидно, что такое решение возможно,

хотя и слабоосмысленно. Ведь те посредники, к которым вы направляете посетителей, вряд ли обладают способностью системно «фильтровать» просьбы.

Таким образом, возникает возможность другого выхода: стороннее управление неким объемом средств, которые бизнес-структура может позволить себе выделить для благотворительных целей. Остается только решить вопрос: **кто это?** Достаточно долго этот вопрос у нас в России оставался без ответа в силу самых разнообразных причин. Однако сейчас начинает развиваться новая сфера деятельности в направлении системной благотворительности. Подчеркну ещё раз, это совсем не обязательно раздача денег или супа.

Фонды местного сообщества. На Западе их называют *community foundations*. Вот тот самый инструмент, который профессионально и системно сможет, занимаясь управлением «благотворительными» средствами, передаваемыми бизнесом для развития местного сообщества, обеспечить их разумное и рациональное расходование, ясное не только для самого бизнеса, но и находящееся под общественным и государственным (муниципальным) контролем⁶.

Не углубляясь в тему (она весьма обширна и требует особого и отдельного рассмотрения)⁷, скажу, что в приложении к рассматриваемой теме использование фондов местного сообщества способно кардинально изменить положение самого бизнеса. Достаточно наглядно такое изменение можно охарактеризовать следующим рисунком.



⁶ Более подробно: Н. Каминская. *Городской благотворительный фонд. Новые возможности для финансирования инициатив местного сообщества. Charities Aid Foundation Россия, 2000, 198 стр.*

⁷ Н. Хананашвили. *Городской благотворительный фонд. Вопросы, проблемы перспективы. Материал находится в библиотеке Фонда НАН.*

Если предположить (на наш взгляд, весьма резонно), что структура, предназначенная для роли такого «громоотвода», будет работать профессионально, непредвзято и системно, то и результаты следует ожидать принципиально более внушительные. Однако - пойдём далее.

2.2.2 Внешние факторы (НКО).

В свете интересов НКО, наверное, хотелось бы знать, а что, собственно, мы сами можем сделать для приличного «мордолепия» бизнеса. Частично, в виде «отраженного света», эту задачу можно решать с помощью

2.2.2.1. Положительного имиджа негосударственной некоммерческой организации.

Если Ваша НКО хорошо известна в стране (области, районе, городе, деревне), сей факт можно с успехом использовать для взаимодействия с бизнесом. Ведь добропорядочный бизнесмен значительно с большей охотой станет сотрудничать с вами тогда, когда и вы своим собственным положительным реноме в обществе приносите ему пусть небольшую, но всё же добрую популярность.

2.2.2.2. Подход к конкретному предпринимателю («у меня свои методы работы с молодёжью»).

Зная сферу или предмет интереса конкретного бизнесмена или, скажем, определённых форм бизнеса, некоммерческая организация вправе ожидать удачи. Частная проблема бизнесмена может стать тем рычагом, который позволит более успешно решать проблемы конкретных групп граждан. Может быть, это и выглядит чересчур прагматично, но таким образом и в самом деле можно добиваться успеха в решении вопросов фандрайзинга.

При этом определёнными формами бизнеса я называю близкие по профилю формы. Так, скажем, для одной из акций Фонда «НАН» («Чистая Книга») на довольно продолжительном отрезке времени спонсором выступала итальянская компания «Zambon», выпускающая медицинские препараты, способствующие преодолению наркотической зависимости.

2.2.2.3. Фактор информационной среды в работе НКО со СМИ - для бизнеса.

Успешная работа НКО со СМИ может быть в свою очередь полезной для целей бизнеса и в случае соответствующего технологичного протраивания такой работы. Можно «проталкивать» информацию только о себе, и тогда вся польза будет сосредоточена именно и только на вашей работе, а не на дополнительных «синергетических» эффектах, позволяющих содействовать преодолению конкретной социальной проблемы и более общей проблемы иждивенческих настроений в обществе. А такой дополнительный эффект неизбежен именно в случае акцентирования темы межсекторного взаимодействия (социального партнёрства).

2.2.2.4. Освоение методов системной работы с бизнесом.

Есть целый ряд маркетинговых приёмов для «обкладывания» бизнес-структур со всех сторон. И я не возьмусь ни дублировать известные наработки, ни изобретать свой, особенный велосипед. Скажу лишь только, что до сих пор ***сообщество НКО с бизнесом системно практически не работает***. И такая постановка вопроса является именно для всего сектора наиболее важной. Только тогда, когда усилия НКО-сектора будут приводить к:

а) регулярному общению и информированию бизнес-структур об инициативах и в целом о деятельности НКО;

б) постоянным совместным и скоординированным действиям, связанным с общественно значимыми инициативами (например, те же ярмарки НКО, проектов НКО, благотворительные и другие акции, деятельность в общественных, консультативных, координационных органах и советах, фондах местного сообщества и т.п.);

в) принятию властью нормативных документов, содействующих ведению благотворительной деятельности, -
можно будет говорить о системности таких отношений.

Тем более что реальные структуры для выстраивания системных отношений с бизнесом у НКО имеются. И структуры эти - сами НКО - бизнес-ассоциации и другие некоммерческие формы объединения бизнесменов. Несомненно, что привлечение бизнеса к более активному сотрудничеству с некоммерческим сектором возмож-

но и будет плодотворным в том числе и через такие структуры.

И последнее замечание относится уже не только к власти (государству) и не только к НКО, но и к их усилиям через **СМИ**.

В какой-то мере это - проблема внутренней эволюции самих СМИ. Разумеется значительно проще делать то, что ты привык делать в последние годы. В этой связи характерны сегодня два сильно развитых направления журналистики: скандальная и новостная.

Скандальная журналистика ориентирована на яркость произошедшего события при его ориентации на поиск «грязного белья» сильных мира сего, жажду леденящих кровь и душу подробностей, выискивание сенсаций, подчас - дутых, т.е. на апелляцию к достаточно низменным человеческим чувствам: кто, с кем, когда, от кого и сколько (а потом ещё - сколько ему за это дали).

Новостная журналистика в этом смысле много проще: надо всего лишь изо дня в день (по возможности - поближе к правде) рассказывать о том, что происходит «за окном». Если источники достоверные (при этом даже в наше время необязательно очень оперативные) и синоптики «не врут», то всё - в порядке, успех обеспечен. Что вижу, о том и пою. Такой вот взгляд за окно на пролетающие мимо родные просторы.

Необходимо сказать, что и в той, и в другой форме журналистики нужна и ценится профессиональная работа. Однако сама система ценностей в первом случае - смещена «в сторону» от принципов гуманизма и формирует устойчивую мысль о том, что «все они одним миром мазаны» или «а почему бы и мне нельзя?»; а во втором - ориентирует слушателей или зрителей (людей, воспринимающих информацию) на некое философски-наблюдательное отстранение («вас Гондурас не беспокоит?»).

Похоже, никто в государстве не задумывается над важнейшей функцией СМИ - формировать позитивное и конструктивное мышление у активно действующих граждан, а не тупое и низменное восприятие у исторически незначимого «электората». Ещё раз готов повторить: время изменилось, люди меняются, а методы пока что - всё те же.

Таким образом, при организации участия бизнеса в благоотво-

рительной деятельности, как выяснилось, необходим системный подход. Ведь и бизнес, в свою очередь, заинтересован в ясных и «совершенно понятных» для него правилах и нормах, которые не превращают благотворительность, от него исходящую, в его же головную боль и проблему.

ГЛАВА 3. НКО и их УМЕНИЕ и КОНСОЛИДАЦИЯ

*Абсолютно чиста совесть только у того,
кто ею не пользуется.*

Мудрость следующего поколения.

Если предположить, что в данной «схеме» может (и, настаиваем, **должно**) найтись место для существования и активного участия негосударственного некоммерческого сектора (о чем власть в своих программах, как правило, в настоящее время не догадывается), то, безусловно, следует проанализировать функции и задачи этого сектора*. И здесь мы имеем дело уже, скорее, не с важностью понимания или наличия воли. Читатель, естественно, не сомневается, что желания сотрудничать с властью у НКО - хоть отбавляй. Правда, подчас это сотрудничество самими НКО видится как отлаженно работающая кормушка на раздаче. Только освобождение от этой сладкой иллюзии изменить и отношение власти к негосударственной некоммерческой инициативе.

Для нас очевидно наиболее значимым моментом, потребностью, **императивом дня** должно быть профессиональное **умение** представителей данного сектора (в том числе, сектора экономики). Поскольку, только опираясь на это самое умение, НКО вправе рассчитывать на полноценное участие в реализации своих миссий и на внимание со стороны власти. Следует отметить, что одного умения работать «по профилю» для построения системного межсекторного взаимодействия также не хватает. И тому в регионах сегодня уже немало подтверждений. Замечательные, частным образом построенные контакты и отношения отдельных НКО и власти не создают СИСТЕМЫ такого взаимодействия.

* В сферу рассмотрения данной работы не входит анализ функций, задач и действий II-го, бизнес-сектора.

Отсюда вытекает важность *консолидации* усилий и моделирования системных отношений. Об этом в настоящем разделе - чуть позже.

Таким образом, исходя из вышесказанного, к функциям НКО-сектора следует отнести:

3.1. Содействие государству в решении социальных проблем, и инициирование социальных инноваций.

В этом месте следует несколько подробнее остановиться на обоих компонентах активного воздействия НКО на социальную, социально-экономическую и социально-правовую сферу государственного управления.

Даже сегодня еще нередки случаи, когда НКО приходят или обращаются к власти с просьбами о помощи. Дайте то, профинансируйте это, выделите столько-то - типично *советский, издивенческий* подход.

Значительное множество более реалистично и современно ориентированных представителей НКО давно отказались от подобных методов. Скажем так, сегодня это уже «не модно», поскольку не конструктивно. Сегодня общественная организация приходит к власти не с просьбами, а с предложениями и инициативами: давайте, сделаем так, мы готовы обеспечить то, то и то. Присоединяйтесь! Участвуйте! Шевелитесь! И власти-таки начинают шевелиться, вынуждены «реагировать», поддерживать инициативу. И возникает самый настоящий, конструктивный и зримый результат от такого партнерства, *практического межсекторного взаимодействия*. Собственно, именно поэтому мы и использовали в данном случае более активный и «равноправный» глагол *«содействие»*.

Мы уже говорили раньше о чрезвычайно значимой роли негосударственных НКО в инициировании социальных инноваций. Приведу, помимо нашего любимого социального заказа, инициированного Российским благотворительным фондом «Нет алкоголизму и наркомании», еще один пример подобной инновации - работа Фонда НАН по воссозданию российской *ювенальной юстиции* или, чтоб читателю было проще понять, о чем речь - *пра-*

восудия для несовершеннолетних. Причем, инновация как таковая была, естественно, не только наша, но, в первую очередь - множества творческих научных коллективов и ученых-специалистов, отдавших этой теме десятилетия своих усилий, а также нескольких российских общественных и международных организаций*.

Фонд НАН предложил множество своих разработок в этой области. Начиная с приюта-убежища для детей-подростков, открытого в 1992 году (кстати, первый в Москве), Концепции Реабилитационного Пространства, разработанной сотрудниками Фонда в 1997 году, и заканчивая инициативами по созданию новых для России групп социальных профессий (уличные социальные работники, социальные работники для работы на дому, социальные работники при судах и пр.). Помимо этого по инициативе и при активном участии Фонда НАН подготовлено несколько законодательных предложений по внесению изменений в действующий свод правовых норм, регулирующих вопросы защиты прав ребенка. И это - лишь поверхностное и далеко не полное перечисление сделанного в области защиты прав детства в России всего лишь одной общественной организацией за последние несколько лет.

3.2. Оказание услуг.

Оказание услуг является функциональной базой для осуществления деятельности всех негосударственных НКО и, одновременно, - смыслом их существования. Поэтому для того, чтобы негосударственный некоммерческий сектор мог рассчитывать на признание государством его прав на оказание этих услуг за бюджетные средства (а это, безусловно, неотъемлемая и содержательная часть социального заказа), следует уделить самое пристальное внимание **повышению профессионализма** в оказании этих самых услуг. Энтузиазм, с которым НКО оказывают услуги своим целевым группам клиентов, еще не всегда сегодня

* Специализированные суды для несовершеннолетних были созданы в России в 1910 году и успешно просуществовали до 1918. В то время они признавались одним из самых прогрессивных и успешных подобных правовых институтов в мире.

подкрепляется профессиональным качеством. Подчас, именно поэтому их услуги востребованы только до тех пор, пока они бесплатны или, во всяком случае, не требуют непосредственных финансовых расходов.

Следовательно, именно задача роста профессионализма при оказании социальных услуг для НКО-сообщества, желающего участвовать в практическом взаимодействии с властью, должна стать центральной. Считаю необходимым несколько подробнее раскрыть эту тему.

Важность развития названного направления может быть наглядно продемонстрирована. Сферы оценки успешности деятельности НКО, на которые продвижение в области профессионализации оказания услуги почти неизбежно повлияет, выглядят так:

3.2.1 Развитие законодательства.

Создание новых социальных услуг, как правило, приводит к постепенному их огосударствлению. Это и не хорошо, и не плохо. Это - реальность, которая должна восприниматься *относительно спокойно*. Положительные и отрицательные стороны такого процесса, а также те или иные возможные варианты развития ситуации мы рассмотрим как-нибудь в другой раз. Сейчас для нас важен следующий момент: перевод услуги в систему государственной социальной политики в качестве её элемента. Этот процесс сопровождается выработкой стандартов оказания услуги. И это уже - нормотворчество. Как известно, законов не бывает слишком много. И если есть социально значимое действие, должна быть и норма, её регулирующая.

Кроме того, создание новых социальных услуг неизбежно приводит к необходимости расширения и развития самой законодательной базы, поскольку новые услуги часто порождают и новые группы социальных профессий. А те, в свою очередь, требуют особой регламентации своей деятельности (стандартизация, сертификация и т.п.). И только, как говорили раньше, подзаконных актов в этом случае не достаточно. Не говоря уж о том, что законодательство в широком смысле вовсе не ограничивается законами.

3.2.2 Финансовая устойчивость.

Качество оказываемой услуги, естественно, влияет и на возможность с её помощью получать дополнительные средства, не важно, в какой форме, денежной или какой-то иной. Правда, в том случае, если организация, создавшая такую услугу, имеет реальную возможность её реализовывать. Такая возможность, как вы понимаете, не в последнюю очередь зависит от **государственной** на то **воли** (см. **Главу 1** настоящей работы). Несложный экономический расчёт позволяет установить, что при выполнении социального заказа негосударственные НКО оказываются в выигрыше, поскольку, в отличие от бюджетных учреждений и организаций за оказание услуг они должны будут заплатить все налоги, начиная с НДС и заканчивая налогом на прибыль. На мой взгляд, такая налоговая «несправедливость» может быть устранена достаточно просто. Для этого необходимо уравнивать в правах юридические лица при выполнении ими социального заказа - независимо от организационно-правовой формы и формы собственности. Кстати, именно такая норма и предлагается нами для включения в законопроект «О государственном социальном заказе»⁸ (абзац 2 статьи 11, стр. 168).

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.

С функциональной и рациональной точек зрения эта формула представляется разумной, поскольку не создает бессмысленного переключивания бюджетных средств из одного бюджетного кармана в другой, столь же бюджетный (но в виде налогов).

Вместе с тем, как казалось бы, следует возразить, ссылаясь на верховенство Налогового кодекса, не предполагающего возможности такого налогообложения для небюджетных организа-

⁸ *Н.Хананашвили, В.Якимец. Смутные времена социальной политики в России. М.: Фонд НАН, 1999, 184 стр.*

ций. Замечание можно было бы считать резонным, если бы не одно «но». Приведу маленькую цитату из Конституции РФ:

«Статья 34.

*...2. Не допускается экономическая деятельность, направленная на **монополизацию и недобросовестную конкуренцию.**» (выделено мной - Н.Х.).*

Не составит труда доказать, что именно в данном случае для обеспечения конституционного положения о равенстве прав хозяйствующих субъектов:

- фактически имеется указание на механизмы социального заказа (а именно - конкурентная основа в социальной сфере), а также то, что
- приведённая выше нормативно-правовая формула может считаться приемлемой.

3.2.3. Продвижение и защита своих интересов.

Профессионализация НКО в сфере услуг способствует и росту их влияния. С другой стороны, объединение усилий однопрофильных НКО для защиты своих прав (или всего сообщества НКО), в той или иной мере заставит власть увидеть их как многочисленную и сплоченную профессиональную группу. В свое время Фонд НАН, кстати, поднимал вопрос о возможности создания профсоюза НКО /2, стр.18/. Сегодня на повестке дня появляются самые разнообразные формы совместных действий: организация совместных разовых и системных акций, кампании, коалиции и пр. И если не успех, то уж, безусловно, публичный эффект от такой кампании, как, например, кампания за справедливое налогообложение (инициатор - Центр развития демократии и прав человека) - налицо.

3.2.4. Собственное организационное развитие.

Если читатель помнит, социальный заказ в своей основе содержит именно услугу, качественную и профессионально оказываемую. Жесткая контрактная взаимозависимость, обуславливаемая необходимостью выполнения СЗ, непременно будет вторично воздействовать на создание и развитие тех структурных элементов НКО, на которые до поры до времени внимания почти не обращалось: внутренняя ревизия, анализ и оценка собственной

деятельности, методическая основа работы, более серьезный и системный подход к анализу существующего рынка (социальный маркетинг), подготовка и переподготовка кадров и т.п. Чуть позже к этой теме мы ещё вернёмся.

3.2.5. Развитие инфраструктуры рынка.

Непрерывные инновационные поиски НКО способствуют развитию профессиональной инфраструктуры, т.е. их деятельность расширяет и перечень профессий и даже целых групп профессий, возникающих на сложившемся рынке социальных услуг. Данная сфера в России бедна как никогда.

Можно счесть некорректным приводимый пример, но у нас даже такая «золотовалютная жила» как туризм находится в допотопном состоянии. Автор настоящей работы собирает тарелки с видами различных городов. За прошедшие почти три года ему довелось побывать с семинарами и на конференциях примерно в трети российских субъектов. За редким исключением нигде, даже в региональных столицах таких тарелок просто нет. Коллеги, отдохавшие на зарубежных курортах, могут подтвердить, что там самых разнообразных сувениров и сувенирчиков - просто море.

Во всей остальной сфере услуг дела обстоят ещё хуже.

3.2.6. Общественный имидж.

Профессиональное участие НКО в решении государственных целевых социальных программ способно исправить нынешний общественный имидж, который, «благодаря усилиям» власти (Национальный фонд спорта, Фонд воинов-инвалидов Афганистана и т.д.), выглядит просто безобразно. Задачей чрезвычайной значимости для НКО, таким образом, становится выстраивание системной работы со средствами массовой информации (СМИ) над выработкой позитивного имиджа III-го сектора.

3.3. Структурирование услуги

Теперь следует фрагментарно отметить важность *структурирования* услуги, как базового элемента деятельности НКО. Такое структурирование жизненно необходимо для повышения качества работы, а значит - для профессионального роста.

СТРУКТУРИРОВАНИЕ УСЛУГИ

В настоящей работе нет возможности подробно проанализировать всю структуру оказываемой услуги. Здесь будут перечислены основные ее составляющие и даны небольшие пояснения.

3.3.1. Инновационный менеджмент.

В социальной сфере инновационный менеджмент присутствует почти всегда в виде инициатив негосударственных НКО. Несколько примеров таких инициатив уже было отмечено ранее⁹ - предложения по внедрению в государственную социальную политику таких сегодня неотъемлемых ее компонентов как детские сады и родовые отделения в больницах. Инициативы дореволюционных женских организаций, а также множество сегодняшних инициатив НКО в различных регионах России стали теми инновациями, опираясь на которые может развиваться и совершенствоваться современная государственная социальная политика.

3.3.2. Презентабельность.

Любая услуга должна быть представлена так, чтобы она

- а) нашла своего адресата (эта позиция необходима при определении собственной целевой группы и занятия своей ниши на рынке услуг - соответственно, пункты 3 и 5 данного списка);
- б) была этим адресатом востребована.
- в) стала доступной для той группы граждан, которым она адресована.

Данные аспекты услуги, как основы деятельности НКО, были в центре внимания на семинарах, которые за прошедшие несколько лет были проведены автором в сотрудничестве со специалистами III сектора и самостоятельно. Необходимо сказать, что значительный объем методических разработок по этой тематике был предложен В.Н.Якимцом.

Использование одной из таких разработок, а именно - интерактивная семинарская работа по оптимизации и повышению пре-

⁹ *Гражданские инициативы и будущее России. Под ред. М.И.Либоракиной, В.Н.Якимца. М.: Изд-во «Школа культурной политики», 1997, стр. 17.*

зентабельности услуги, предлагаемой власти со стороны НКО, дает отличный обучающий эффект. Это же можно сказать и о следующем элементе услуги:

3.3.3. Уточнение и дробление целевых групп получателей.

Без этого элемента услуга, вне всяких сомнений, не может быть профессиональной. Только «точный выстрел» услуги способен достичь своей цели и в результате иметь успех. С помощью интерактивной и итеративной (т.е. в несколько стадий или шагов) работы с участниками семинара достигается заметное улучшение в понимании ими сущности оказываемой услуги и возможного пути её оптимизации.

3.3.4. Создание и отработка алгоритма возможного перехода услуги из категории бесплатной («халявной») в категорию платной (т.е. продаваемой по прейскуранту, тарифу или договорной цене).

По терминологии, предложенной В. Якимцом, услуга, по форме ее финансовой востребованности, может быть четырех типов:

а) бесплатная или «халявная». Она не всегда плоха, однако имеет определённые недостатки:

- воспринимается, зачастую, как «сыр в мышеловке»;
- предполагается, что если услуга бесплатна, то она и не может (не должна) быть качественной;
- бесплатную услугу не всегда ценят те, кому она оказывается;
- организация, оказывающая бесплатную услугу, вынуждена это делать в силу обязательства перед спонсором (грантодателем). И даже тогда, когда за неё клиент может и готов заплатить;

б) «бартерная». Такая услуга сегодня очень распространена именно во взаимоотношениях НКО с государством, когда «платой» за оказываемую услугу становится предоставление помещений для работы, льготы по арендным или иным платежам и т.д;

в) льготная. Поскольку до сих пор существует множество самых разнообразных льготных категорий, существует и возможность оказания им услуг по льготным тарифам.

г) договорная или по прейскуранту. Единственный в чистом виде «рыночный» тип услуги.

Не всегда и не везде услуга должна и может быть платной, однако, безусловно, она должна быть достаточно профессиональной: именно в этом залог успеха в деятельности любой организации, коммерческой или некоммерческой (как, впрочем, и человека).

3.3.5. Нацеленность на занятие рыночной ниши.

Даже бесплатная услуга имеет свою рыночную нишу. Поэтому, помимо настроенности на свою целевую группу, важен и поиск ниши в спектре услуг государственной социальной политики или в сфере негосударственной. Многие услуги, которые сегодня предлагаются негосударственными некоммерческими организациями, иногда не могут занять свою нишу на рынке именно в силу недопонимания самой НКО важности поиска групп населения, которые могут быть заинтересованы в получении услуги.

3.3.6. Информационно-обучающая технология.

Услуга тогда становится частью государственной (в том числе, социальной) политики, когда она может быть формализованной, то есть встроенной в государственную систему, стандартизованной и, возможно, подлежащей сертификации. И, поскольку для перевода услуги «в лоно государства» требуется ее стандартизация, необходимо подготовить специалистов, способных, в рамках государственной социальной политики, оказывать эту услугу. Следовательно, необходимы процедуры по обучению таких специалистов и по распространению данной услуги на всю государственную социальную сферу. И НКО могут служить прекрасным «полигоном» для выработки государственного стандарта социальной услуги.

3.3.7. Оптимизация услуги.

Нет предела совершенствованию. Остановившись в развитии собственной услуги, её автор рискует быть обойдённым проворными конкурентами. Только путем её оптимизации организации-«прародителю» можно рассчитывать на сохранение для себя достаточного места или лидирующего положения на рынке, требующем данную услугу.

Данная тема представляется довольно интересной для будущих исследований, и имеет смысл в отдельной, более поздней работе подробнее раскрыть содержание перечисленных здесь позиций.

3.4. Содействие гражданам в самореализации (воздействие на процесс преодоления социального иждивенчества).

Для НКО, как инструмента реализации каких-либо начинаний граждан, существенным становится предоставление государством возможности для своего нормального существования, развития и самореализации. Пример с ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О бухгалтерском учете»»¹⁰ (напомню, что изменения вносятся в принятый ранее ФЗ «О бухгалтерском учете»¹¹) ещё раз наглядно подтверждает неутешительный вывод о неадекватном государственном восприятии всего спектра возможной деятельности и активности НКО.

«Для общественных организаций (объединений) и их структурных подразделений, не осуществляющих предпринимательской деятельности и не имеющих кроме бывшего имущества оборотов по реализации товаров (работ, услуг), устанавливается упрощенный состав годовой бухгалтерской отчетности в соответствии со статьей 15 настоящего Федерального закона.»

А в статье 15 ФЗ «О бухгалтерском учете» упрощенный состав (и порядок) бухгалтерской отчетности устанавливается для бюджетных организаций и вот теперь для этих, *не осуществляющих...*

Давайте разберёмся, что делает этот закон? И почему он стал предметом нашего интереса?

Ещё раз подчеркну, что с текстом закона всё в порядке.

Беда - со смыслом. Точнее - с умыслом.

По сути, упрощенный порядок ведения бухгалтерской отчетности вам обеспечен только в том случае, если вы сидите и ждете, когда вам на голову упадет какая-нибудь халява. Значит, с преодолением социального иждивенчества следует немного подождать...

Таким образом, сама задача необходимости преодоления этого иждивенчества наших граждан ***должна быть усвоена именно на уровне, ответственном за олицетворение и право-***

¹⁰ Собрание Законодательства РФ, 1998, №30, ст.3619.

¹¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, №48, ст. 5369.

вое отражение сущности государственной воли; только осуществление созидательных действий способно дать человеку сознание самореализации.

В обществе важно осознание той истины, что человек, помимо бизнеса и наёмного труда в сфере бизнеса и государственной службы, вправе организовывать иную систему самообеспечения, построенную не на устремлении к получению только личного благополучия.

В советское время преследовались в уголовном порядке любые формы негосударственного бизнеса. Сегодня точно также подозрительно власть и граждане (в соответствии с таким образом построенной государственной политикой, в том числе через деятельность СМИ) воспринимают подозрительно некоммерческую деятельность, которая теряет в глазах власти и общества «единственно разумную» бизнес-основу.

Следовательно, важной функцией государства должно стать изменение такого негативного восприятия некоммерческой деятельности.

Вместе с тем, граждане (так же, как и государство) должны понять, что репрессивные методы государства никогда не приведут к желаемым для общества результатам. Наше вроде бы справедливое негодование в отношении преступности может воплотиться ещё в нескольких десятках или сотнях тысяч обвинительных приговоров, но нигде и никогда человеческому обществу не удавалось репрессивными мерами остановить преступность. Разве что всех, преступивших закон - под расстрел. Но, как вы понимаете, это - не решение.

В этом смысле очень важными мне кажутся усилия специалистов по постепенному внедрению принципов **восстановительного** (некарательного) правосудия в практику уголовной юстиции¹².

¹² *Подробнее на эту тему см. Правосудие по делам несовершеннолетних. Мировая мозаика и перспективы в России. Вып.2. Под ред. М.Г.Флямера. В 2-х кн. М.: МОО «Судебно-правовая реформа», 2000.*

Н.Кристи. Борьба с преступностью как индустрия. Вперед к ГУЛАГУ западного образца?. Пер с англ. - М.: «Идея-Пресс». Общественный Центр содействия реформе уголовного правосудия, 1999. - 204 с.

Следовательно, и для граждан важна задача *преодоления репрессивного стандарта мышления*.

Ограничимся сделанным замечанием и отправимся дальше.

Осуществляя указанные *функции (выполняя задачи)*, негосударственные НКО должны (прежде всего, сами для себя) выполнить следующие *системные действия*:

3.5. Формирование полноценных единиц неполитического гражданского представительства и деятельности.

Прежде всего, отмечу слово «неполитическое» как ключевое. «Политическая» неразвитость русского языка в гуманитарных науках именно «на этом термине» сыграла с Россией злую шутку. Значительная часть нынешних российских политиков (а точнее, политиканов) не имеет ни малейшего понятия об определении, данном политике ещё Аристотелем: «Политика - это искусство управления государством». Они воспринимают эту сферу своей активности как «сливочную тусовку» севших во власть и ни за что не отвечающих людей.

Не имея собственного опыта управления и представления о законах управления, они знают лишь как попасть во власть, но не знают, что с нею делать.

Именно поэтому здесь я буду говорить только о «policy» (т.е. об осуществлении определённых разумных действий в области управления государством), а не о «politics» (искусстве попасть в политику и здравствовать там).

Итак, формулируя несколько проще заявленную в данном пункте позицию, можно сказать, что признание государством Третьего сектора в качестве равноправного партнера возможно только при наличии у НКО четырёх обязательных компонентов.

• Профессионализм.

Споры о том, что первично: яйцо или курица (в смысле, социальный заказ или грант) можно вести долго. Здесь же, очевидно, важно отметить, что с точки зрения Третьего сектора грантовые средства менее обязывают, поскольку договор о гранте менее жёсток, чем договор на оказание возмездной услуги при выполнении социального заказа. Однако, если исходить из потребности НКО

в развитии, социальный заказ способен побуждать их к совершенствованию собственной деятельности в значительно большей мере. Поэтому-то социальный заказ и видится нам столь важным элементом деятельности НКО в ближайшей перспективе.

Разумеется СЗ - не панацея. Скорее, это - определённый этап развития и «созревания» партнёрства НКО с другими секторами экономики, для которого должны созреть и государство, и НКО. На более ранних стадиях процесса выстраивания межсекторного взаимодействия, очевидно, должны быть опробованы и технологически отработаны другие, более простые и менее взаимно обязывающие способы сотрудничества, такие как государственный (муниципальный) грант¹³, «консолидированный бюджет»¹⁴ и т.п.

Важны и значимы и другие формы системного межсекторного взаимодействия, такие, например, как фонды местного сообщества (ФМС)¹⁵.

Бизнесу в данном и во многих других случаях готовиться ни к чему не нужно. Достаточно предоставить соответствующий налоговый режим. Бизнес сообразит всё и так.

Однако степень профессиональности НКО характеризуется не только способностью ответственно и качественно реализовывать социальный заказ (в этом контексте СЗ фигурирует в качестве одной из базовых форм или способов полноценного социального партнёрства или межсекторного взаимодействия). Важны еще два аспекта. Это

а) Уровень (полноценность) и динамика развития организационной структуры НКО, а также (отсюда и следовательно)

б) Спектр и масштаб решаемых задач.

Пункт **(а)** достаточно подробно рассмотрен в работе /9, стр.

¹³ Муниципальный грант в городе Тюмени. Межрегиональный общественный фонд «Сибирский центр поддержки общественных инициатив» (МОФ СЦПОИ), Новосибирск, 1999, 116 стр.

¹⁴ К. Гребенник. Консолидированный бюджет - инструмент межсекторного взаимодействия. Ж-л «Эффект присутствия», 1999, декабрь, №11-12, стр.8-9.

¹⁵ Н. Каминарская. Городской благотворительный фонд. Новые возможности для финансирования инициатив местного сообщества. САФ, 2000, 198 стр.

11, 82-88/, поэтому останавливаться более детально на этом вопросе не станем. Сделаю, лишь, несколько очевидных и необходимых дополнений к выстроенному В.Н.Якимцом «крабу». Модель оргдиагностики, на мой взгляд, следует дополнить следующими позициями по осям (точнее, по пунктам *Таблицы признаков /9*, стр.87-88/ - выделены полужирным курсивом). При необходимости будут даны небольшие пояснения. Итак:

1) А. ОСНОВНЫЕ ВИДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ -

а1 «портфель» проектов/заказов

а2 механизм проектирования

а3 организация основного рабочего процесса

а4 контроль исполнения

а5 обсуждение и оценка результата

а6 фиксированное осознание результата

а7 оформление и распространение (передача) результата

а8: систематизация и методологическое и нормативное закрепление результата;

2) Б. ФУНКЦИИ УПРАВЛЕНИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ -

б1 прогнозирование/стратегическое планирование

б2 планирование «цель - задача - ресурсы»

б3 финансовое управление, бухучёт

б4 подбор и расстановка исполнителей (кадров) (контракты, должностные инструкции)

б5 формирование команд/бригад

б6 отчётность

б7 материально-ресурсное обеспечение

б8 аттестация сотрудников

б9 правовое обеспечение

б10: службы и обеспечение внешних связей;

В. ОРГАНЫ РУКОВОДСТВА -

в1 совет попечителей

в2 совет директоров

в3 координационный совет

в4 исполнительная дирекция (исполком)

3) Г. СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКАЯ АТМОСФЕРА -

г1 общие для всех ценности

г2 неформальный лидер=руководитель (или в связке с ним)

г3 открытость процесса принятия решений

*г4 механизмы сохранения преемственности (нормы пра-
вила...)*

*г5 открытые механизмы оценки вклада каждого со-
трудника*

г6 открытая система мотивации и поощрения

***г7: наличие и отработанность механизмов разреше-
ния конфликтов;***

Эта позиция, на мой взгляд, необходима для формирования определённой меры устойчивости структуры от множества обстоятельств, способных угрожать целостности и гармоничному развитию организации.

4) Д. РЕСУРСЫ НКО -

д1 процедуры развития человеческих ресурсов

д2 механизмы сбора средств и привлечения ресурсов

д3 помещения

д4 оборудование/расходные материалы/транспорт

***д5: ресурсоотдача, качество отчетности по исполь-
зуемым (использованным) ресурсам;***

5) Е. СВЯЗИ: «НКО - СРЕДА» -

*е1 механизмы установления и развития контактов с
субъектами среды (I и II сектора экономики, клиентами
(целевая группа), СМИ, другими НКО, конкурентами)*

*е2 процедуры формирования информационных каналов и
входо-выходных потоков информации*

***е3: анализ среды и выработка механизмов воздейст-
вия на нее (изменение, адаптация (приспосабливание),
симбиоз (совмещение способов) и т.д.).***

Здесь существенным моментом является возможность, а точ-

нее - необходимость не просто восприятия среды как данности, но активного воздействия на неё, когда это возможно. В этом, по сути, **самое главное качество, квинтэссенция НКО - некоммерческая, гражданская инициатива.**

(Я был вынужден дать столь подробную цитату из /9/, поскольку иначе читатель без первоисточника мог бы не понять дополнений вне контекста).

Прежде чем мы перейдем к пункту **(б)**, важно отметить еще один очень важный компонент понятия профессионализма - «углубление в тему». Так же, как и в жизни любого человека, можно «перепархивать» с предмета на предмет, но тогда жизнь пройдет как у стрекозы из басни И.А.Крылова. Необходима достаточно серьезная предметная профессионализация, отчетливая настолько, что окружающие (власть, партнеры и клиенты) готовы воспринимать вашу организацию как представителя определенного направления деятельности. Такой недостаток часто встречается у новых, достаточно молодых организаций.

Можно было бы по-стариковски сказать: «Ах, молодость! Всё-то ей интересно». Это и в самом деле признак некоторой незрелости либо организации, либо её организаторов. Качество до поры до времени, конечно же, прощительное...

Следует также понимать и то, что спектр и масштаб решаемых задач крайне близки к следующему неотъемлемому компоненту в деятельности НКО, а именно - к

- **Расширению сферы деятельности.**

Можно впасть и в другую крайность. Что называется, «тридцать лет у одного станка». В этом случае возникает иная угроза устойчивости организации: так называемый, «эффект морковки». Слабая разветвлённость корневой системы облегчает процесс изъятия моркови из земли. Дерево вырвать с корнем значительно сложнее.

На мой взгляд, всего должно быть в меру. Поэтому, занимаясь какой-либо определенной тематикой, не следует забывать, что искусственное и чрезмерное сужение «деятельного» кругозора не может способствовать собственному развитию. Подчас, взгляд на

тот же предмет деятельности, которым занят уже не первый год, позволяет увидеть новые его грани и расширить свои горизонты.

Опять же приведу в качестве примера опыт Фонда НАН. Будучи созданной как Общество борьбы за трезвость в недоброй памяти годы бестолковой антиалкогольной кампании, наша организация некоторое время занималась только этими (антиалкогольными и антинаркотическими) вопросами. Постепенно пришло осознание того факта, что дети становятся первыми (и самыми легко уязвимыми) жертвами этих страшных заболеваний общества. И стоять в стороне от этой проблемы, говоря, что это - не наша задача, как принято называть в среде НКО - *миссия*, было совершенно невозможно. Так в 1992 году был создан приют-убежище, первый в Москве и один из первых в России. Он, кстати, до сих пор работает и здравствует. Однако прошедшие годы были наполнены самыми разнообразными событиями. Достаточно долго (в течение почти полутора лет, до тех пор, пока московские власти не признали наличия в городе бездомных и безнадзорных, «уличных» детей) к нашей организации было много нареканий, вплоть до претензий к отсутствию санитарных норм для организаций подобного рода. История закончилась тем, что московские власти сами обратились в нашу организацию с просьбой о создании указанных норм. В результате Фонд НАН и занимался разработкой таких норм. Сегодня ими пользуются около двух десятков приютов-убежищ города Москвы, в том числе - государственных.

Через некоторое время, по мере накопления опыта (в 1994 году) пришло понимание, что даже такой работой проблему не решить. Вместимость приюта-убежища - 35 детей. Помощь, таким образом, если учесть среднюю продолжительность усилий по решению проблем одного ребёнка, равную 1/2 года, можно оказать примерно 70 детям в год. А таких детей в Москве сегодня уже насчитывается порядка 50 тысяч. И тогда Фонд занялся вопросами лоббирования законодательных изменений в области управления социальной сферой (социальный заказ - 1994 год) и участием в процессе воссоздания в России ювенальной юстиции - правосудия для несовершеннолетних (1996 год).

Таким образом, заканчивая этот краткий экскурс в историю

создания и деятельности нашей организации, можно сказать, что на сегодняшний день Фонд действует уже в четырёх направлениях (4-е - пропаганда здорового образа жизни).

Наши партнеры из самых разнообразных международных и зарубежных грантодающих организаций иногда недоумевают, как Фонд НАН может заниматься столь многими, на первый взгляд, никак не связанными видами деятельности. Однако когда приведенная выше краткая история создания и развития нашей организации становится им известной, они понимают, что в России всё не так просто. В отличие от стран Запада, подчас занимающихся только какой-нибудь очень узкой проблемой, у нас это случается далеко не всегда*.

Кое-что, касающееся этого предмета нашей работы, прозвучит еще позднее. Здесь же отмечу, что такому расширению сферы собственной деятельности может способствовать и

**• Привлечение новых сторонников
(добровольцы, специалисты и т.д.).**

Более того, само привлечение новых сторонников, в свою очередь, позволяет расширять области собственной деятельности. Таким образом, указанная тема является прямым и естественным продолжением темы предыдущей.

На сегодняшний день в российском праве, за исключением некоторых, очень скромных упоминаний, добровольческая деятельность никак не регламентирована. Абсурдность ситуации просматривается из умозрительного примера, когда человек, отработавший всю свою жизнь в качестве добровольца, т.е. бесплатно, на благо людей, умрёт в нищете, поскольку его труд (как трудовой стаж) не будет нигде учтён. Не останавливаясь более подробно на этом вопросе, скажу, что тема привлечения к дея-

* *Ещё одно интересное замечание системного характера. Аналогично формам деятельности западных НКО организована и система западного образования. Узкая специализация, на мой взгляд, сильно ослабляет такую важную образовательную позицию, как общее развитие. В результате общество получает не мыслящую личность, а «винтик» в системе, способный лишь «углубляться», но не развивающийся вширь.*

тельности НКО добровольцев довольно детально рассмотрена во многих работах¹⁶.

Тема привлечения специалистов не менее важна и значима. И основой внимания НКО в этом вопросе должны стать высшие и средние специальные учебные заведения. Именно здесь учатся многие будущие юристы, социальные работники и другие специалисты, так «профессионально» необходимые общественным организациям в их работе и развитии. Одним из способов привлечения будущих специалистов к работе НКО могут быть юридические клиники. Тема эта нами кратко уже была рассмотрена¹⁷, и на этом пока ограничусь.

- **Продвижение собственных инновационных инициатив.**

Наличие этой позиции в деятельности НКО (как, впрочем, и любой другой организации) свидетельствует об определенной ее зрелости.

Данный элемент, безусловно, должен быть признан важным для формирования полноценной организации. Настолько важным, что его необходимо выделить в особую подглаву.

3.6. Выдвижение и реализация общественных инициатив. Общественные советы как одна из форм обеспечения системности отношений государства и НКО.

По существу, именно в этой маленькой части работы содержится то самое указание на значимость системного межсекторного взаимодействия, без которого множество частных не становится синергетическим результатом.

Не беря на себя здесь смелости за полноценное и полное изложение всех ныне существующих общественных инициатив и системных разработок, расскажу лишь об одной из них.

¹⁶ См. *Из опыта поддержки общественных инициатив и добровольчества. Сборник.* - М.: Беловодье, 1998. - 96 с.

Добровольчество в России и в мире в контексте социального партнерства. Сборник статей. - М.: Институт сравнительной политологии РАН, 2001. - 80 с.

¹⁷ *Межсекторные взаимодействия в России. Настольная Книга* - 1999. М.: Фонд НАН, 2000. - 184 с.

Вообще-то, как мы понимаем, граждане живут и действуют не от выборов до выборов, а каждодневно и непрерывно. И только на время выборов они становятся тем, что именуется политтехнологами термином сомнительного звучания - «электорат».

Подавляющему большинству сегодняшних игроков на политической сцене мы с Вами, уважаемый читатель, необходимы только как объекты для выполнения одной единственной функции - голосования. Что произойдет потом, - нас уже, почему-то, не должно интересовать. До следующих выборов. Таким образом, к сожалению, осуществляется сегодня политическая деятельность в России. Иными словами, все, кто содействовал приходу во власть депутату или объединению депутатов, получают какую-либо (в той или иной мере щедрую) «подачку», деньгами или «теплыми местами», и на этом всё дальнейшее взаимодействие с властью и её представителями заканчивается. В том, что это неправильно, сомнения нет. Однако неясно, а *какие* можно создать механизмы и структуры **непрерывного и системного** взаимодействия депутата или органа власти с негосударственной сферой вообще и НКО-сектором в частности.

В настоящее время в России отсутствует полноценное социальное партнерство между государством и негосударственным некоммерческим сектором. Отдельные положительные примеры такого сотрудничества лишь оттеняют негативную в целом картину. Исполнительная власть осуществляет политику, направленную на формирование рыночных, прежде всего, коммерческих механизмов, и практически не обращает внимания на необходимость зримых изменений в социальной сфере. Не изжитой остается властная уверенность в том, что:

- 1) сидя в кабинете, можно увидеть и решить все социальные проблемы - были бы деньги;
- 2) граждане страны - объекты воздействия, подлежащие государственной опеке-облагодетельствованию;
- 3) взаимодействовать с гражданами и их объединениями стоит и нужно только в период предвыборных кампаний или забастовок. Отсюда и взаимодействие это строится по прагматическим, утилитарным направлениям, обеспечивающим:

- приход во власть;
- временное умиротворение гражданского (профессионального, политического) протеста.

Представительная же власть, как уже нами сказано, тоже воспринимает нас именно как объект для дихотомического лозунга: **«голосуй - или проиграешь!»**.

Тем не менее, создание прочных и постоянно действующих межсекторных связей возможно и необходимо. Для того чтобы такие связи носили осмысленный и наиболее плодотворный характер, требуется комплексный подход.

Следовательно, важным становится наполнение практическим содержанием всех основных блоков (направлений) такого взаимодействия.

Широкое представительство достаточно развитых негосударственных некоммерческих организаций - значимое условие высокого качества работы практически любой модели взаимодействия.

В качестве организационной базы для формирования модельной системы примем **Общественный Совет** (далее - **ОС**), действующий при соответствующем органе (или субъекте) власти или местного самоуправления любого уровня. При этом он может носить название *координационного, консультативного или экспертного*. Собственно говоря, это зависит от его функционального предназначения.

Очевидно, что использование знаний и опыта только непосредственных сотрудников не может быть достаточным в работе органа (субъекта) власти или самоуправления. Требуется более высокая степень профессиональной и функциональной насыщенности в их деятельности.

Как показывает опыт стран с развитой демократией, механизмы общественного воздействия, а точнее - межсекторного взаимодействия, основанные на принципах социального партнерства между общественной инициативой, бизнесом и органами (субъектами) власти или местного самоуправления могут быть успешно реализованы в следующих сферах:

- **Законотворчество, нормотворчество, право;**
- **Защита и обеспечение конкретных интересов населения;**

- Программная и проектная деятельность, а также осуществление различных социально значимых мероприятий и действий;
- Консультационно-аналитическая и образовательно-тренинговая деятельность;
- Информационное обеспечение.

Такое функциональное наполнение может быть представлено в виде:

а) общественно-экспертных групп (в данной позиции для нас интерес представляет их состав), которые могут быть созданы для решения

б) задач, определенных их профессиональным составом и заданными направлениями деятельности в рамках создаваемой общественной структуры.

Вышеперечисленные позиции будут рассмотрены ниже именно через «призму» этих двух аспектов.

3.6.1. Законотворчество, нормотворчество, право.

а) состав групп: юристы, экономисты и другие специалисты (в том числе, из НКО) по направлениям нормотворчества субъекта или органа власти;

б) задачи:

- анализ правового поля, формирование тематической правовой «матрицы» и выявление в ней «белых пятен»;
- выработка предложений по формированию пакета приоритетных тем и направлений для правового (нормативного) проектирования;
- концептуальная проработка, редактирование и согласование приоритетных законопроектов и других нормативных актов;
- формирование (написание, редактирование, экспертная оценка) текстов нормативных правовых актов соответствующего уровня и профиля;
- создание и запуск механизмов продвижения законопроектов и проектов нормативных актов для их последующего принятия и реализации;
- правовое сопровождение процессов реализации принятых

нормативных правовых актов, включая мониторинг общественного мнения;

- анализ правовых процессов, относящихся к деятельности данного органа (субъекта) власти или местного самоуправления;
- выдача заключений по законопроектам и нормативно-правовым актам, рассматриваемым соответствующими органами власти и (или) местного самоуправления;
- правовое оформление наиболее значимых общественных инициатив.

3.6.2. Защита интересов населения по конкретным вопросам.

Состав групп:

а) специалисты в области правозащитной деятельности, гражданского, жилищного, семейного права, а также активисты НКО;

б) некоммерческие организации, постоянно взаимодействующие с органами власти или местного самоуправления по определенным конкретным направлениям, представляют по указанным вопросам интересы групп населения или граждан. Данная деятельность осуществляется в тесном взаимодействии с профильными органами или уполномоченными лицами соответствующих уровней (федерального, регионального, муниципального). Это позволяет существенно повысить эффективность работы власти (ее субъектов и органов), поскольку специалисты в этом случае возьмут на себя функции их дополнительных общественных партнеров и помощников.

Важной задачей вышеуказанного направления деятельности является работа с гражданскими (общественными) инициативами. Именно на этом уровне возникает множество весьма интересных и важных идей и предложений.

3.6.3. Программная, проектная деятельность и мероприятия.

а) Специалисты (в том числе, из НКО) в области проектного и системного планирования, менеджмента, экспертизы бюджета, программ и проектов;

б) задачи:

- разработка и реализация комплексного плана программ, проектов, мероприятий и мер для реализации органом (субъек-

том) власти или местного самоуправления своих полномочий и намеченных целей и задач;

- формирование воспроизводимых моделей взаимодействия НКО территории с органами и субъектами власти (органами местного самоуправления, депутатами, советниками) - на базе известного (в том числе, мирового) опыта, на основе самостоятельных: сбора, исследования и систематизации данных;
- отработка пилотных процедур по воспроизведению разработанной модели на других территориях (РФ, СНГ) и на различных уровнях межсекторного взаимодействия в РФ;
- планирование, взаимосогласование и выполнение системных и разовых мероприятий и акций в направлении текущей деятельности органа (субъекта) власти;
- программно-проектное и бюджетное оформление общественно значимых инициатив.

3.6.4. Консультационно-аналитическая и образовательная деятельность

а) специалисты (в том числе, из НКО) в области правовой, экономической информационно-консультационной, системно-аналитической, а также тренинговой и иной образовательной работы;

б) задачи:

- осуществление полномасштабной аналитической работы;
- Сегодня осуществление полноценной деятельности такого рода остается для власти любого уровня практически невозможной. Чрезвычайная загруженность текущими делами по определению не может способствовать серьезному аналитическому подходу при изучении материалов и документов различного характера и направления. Не говоря уже о неспособности одного человека осуществлять контроль над такой значимой частью своих функциональных обязанностей, как принятие ежегодных решений по бюджету, и вообще, участие в бюджетном процессе, который, как известно, является процессом круглогодичным.

Объем проходящей документации на любом уровне законодательной (представительной) и исполнительной власти таков, что

несерьезно рассчитывать на способность к осуществлению системной аналитической работы только силами указанных органов (субъектов) власти и их ближайших помощников.

Именно поэтому такая деятельность Общественных Советов (ОС) может и должна быть признана одной из наиболее значимых при взаимодействии с органами (субъектами) власти и местного самоуправления. Аналитическая работа должна проводиться во всех направлениях взаимодействия (законотворчество, программно-проектная деятельность, консультационно-образовательная, информационная).

- консультационная деятельность, привлечение экспертов, консультантов и специалистов;

Такая деятельность представляется важной с нескольких точек зрения. Консультации, прежде всего, необходимы самому органу (субъекту) власти по специальным вопросам.

Безусловно актуальной является задача профессионализации работы всего ОС. Значит, такие экспертные консультации необходимы и его членам, особенно по проблемам междисциплинарного характера.

Эта деятельность также важна и при принятии повседневных текущих решений.

- Образовательная, просветительская и тренинговая деятельность; функция обучения и самообучения является жизненно необходимой для успешной жизнедеятельности и развития любой структуры и даже любого организма.

Образовательная, просветительская и тренинговая деятельность, которая предполагается в рамках указанного направления активности ОС, позволяет обеспечить системную воспроизводимость тех правовых, аналитических, образовательных и информационных технологий, носителями которых являются члены ОС, а также тех, которые создаются в процессе деятельности ОС любого уровня.

- Методическая деятельность (обобщение опыта, разработка моделей и новых методик, методическая помощь, создание соответствующей профилю методической, учебной, образовательной литературы).

3.6.5. Информационное обеспечение взаимодействия НКО и органа (субъекта) власти или местного самоуправления.

а) государственные, муниципальные и общественные СМИ, а также информационные службы НКО;

б) по существу, информационный аспект в деятельности ОС является тем связующим компонентом, обеспечение полноценной деятельности которого позволяет рассчитывать на успех всей работы совета любого уровня и предназначения. Осуществляется на принципах:

- наибольшей взаимной открытости;
- целевого характера движения информационных потоков;
- взаимного внимания и учета получаемой участниками взаимодействия информации.

Под наибольшей взаимной открытостью понимается всестороннее освещение в органах городской и муниципальной печати деятельности органов (субъектов) власти и органов местного самоуправления, а также деятельности НКО, и заблаговременное оповещение через указанные средства информации всех заинтересованных лиц о текущих и перспективных программах, проектах и мероприятиях, проводимых участниками взаимодействия.

Целевой характер движения информационных потоков подразумевает приложение участниками взаимодействия всемерных усилий по взаимному обеспечению информацией, необходимой и значимой для их деятельности.

Взаимное внимание и учет информации необходимы для:

а) осуществления некоммерческой деятельности *строго* в рамках действующего законодательства;

б) своевременной поддержки органами (субъектами) власти (органами местного самоуправления) гражданских инициатив, а также инициатив, возникающих в рамках деятельности НКО;

в) осведомленности общественности о воздействии общественного мнения на работу и деятельность органов (субъектов) власти (органов местного самоуправления).

Информационное обеспечение взаимодействия включает следующие функции:

а) сбор информации;

- б) создание информационной базы;
- в) обработка и анализ;
- г) организация информационного обмена;

Информационный обмен должен состоять из вертикальных и горизонтальных потоков и содержать функции оповещения и координации для осуществления полноценного сотрудничества.

Кроме того, информационное обеспечение может и должно осуществляться в следующих формах:

- д) получение, предоставление и передача информации;
- е) распространение информации;
- ж) реализация информации.

Читатель наверняка обратил внимание на то, что перечисленные и минимально детализированные здесь принципы создания информационных потоков очень похожи (а по сути, дублируют) первый тройственный технологический принцип СЗ /8, стр.91,92/. Наличие такого повтора - просто подтверждение универсальности данного принципа и, следовательно, обязательности его неукоснительного соблюдения.

Вышеуказанные аспекты не могут считаться в чистом виде направлениями, поскольку практически все они, в той или иной степени «контактируют» и пересекаются друг с другом. Очевидная их взаимоувязанность создает, таким образом, цельное пространство информационного взаимодействия.

Создание законопроектов и нормативных актов близко по сути проектной и программной деятельности; консультационно-аналитическая работа присуща и законотворчеству и программно-проектной работе; наконец, целостность всей предлагаемой нами функциональной структуры зиждется на связующей роли информационного обеспечения, которое, в совокупности со всеми остальными элементами, создает требуемое для полноценного взаимодействия **информационное пространство**.

Пространство, обеспечивающее:

- а) полноценную деятельность органа (субъекта) власти или местного самоуправления, как системы, над проблемами и пожеланиями граждан и отдельных целевых групп;
- б) достаточно полную осведомленность граждан о деятельно-

сти органа (субъекта) власти или местного самоуправления, а не разрекламированный ролик перед выборами да телевизионный псевдоотчет после них;

в) восприятие гражданами власти как отлажено и, главное, открыто, «честно» действующего публичного института (если только институт может быть честным или нечестным) для реализации воли населения, а не как «вещи в себе».

Итак, взаимодействие органа (субъекта) права с общественными структурами может быть схематично изображено следующим образом:

Схема

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.

Таким образом, очевидно, что проблемы межсекторного взаимодействия (социального партнерства), рассмотренные в данной работе, на первый взгляд, раздельно, воспринимаются все-таки комплексно и неразрывно. Надеюсь, читатель заметил наличие жесткой взаимосвязи в деятельности всех трех секторов публичной активности. Очевидна и перспективность для российского общества в целом тех положительных и порою резонансных результатов, которые принесет системность межсекторного взаимодействия в случае, если такой подход будет реализован.

РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

(по результатам социологического опроса в г. Кемерово среди населения, представителей общественных организаций, бизнеса и власти)

Вольфсон Э.Н., Дзюба В.Н., Рондик И.Н.,
*Кузбасский Центр «Инициатива»,
Кемерово*

Введение

По заказу Кузбасского центра «Инициатива» Региональным отделением фонда «Общественное мнение» г. Кемерово было проведено социологическое исследование по выяснению отношения населения г. Кемерово, а также руководителей государственных и коммерческих организаций к деятельности некоммерческих общественных организаций. Выборочная совокупность отбиралась среди населения старше 18 лет, проживающего на 18 улицах во всех административных районах г. Кемерово (Соотношение генеральной и выборочной совокупности представлено в таблице (См. Приложение Табл. № 1). Отбор кандидатур руководителей государственных и коммерческих организаций проводился по случайной выборке. Исследование проводилось в рамках Программы, осуществляемой при поддержке фондов Евразия, Мотта, Форда и Института «Открытое общество».

1. Объективная основа деятельности НКО

1.1. Рейтинг наиболее значимых социальных проблем

С июля 1989 года Кузбасс известен как регион с очень высокой степенью социальной напряженности. Причем, специфика региона такова, что он во многом определяет ситуацию в стране. Главная проблема, волнующая сегодня большинство жителей об-

ласти - невыплата зарплаты, пенсий, пособий. Основных причин кризисного состояния несколько:

- общий спад производства в стране, в результате чего резко сузились рынки сбыта для местной промышленности, а также обострилась проблема неплатежей;
- особенности промышленности Кузбасса, более половины которой составляет убыточная угольная отрасль; кроме того, в регионе преобладает тяжелая промышленность, не развито производство товаров народного потребления.

Производными указанных причин являются проблемы безработицы, преступности, а также отчасти явления духовной деградации и деморализации населения региона.

Не случайно показатели общественного настроения, полученные в ходе исследования, а также оценки положения в области и семьях опрошенных оказались на весьма низком уровне.

Анализ данных, полученных в ходе опроса населения, показал, что проблемы, которыми в **первую** очередь озабочены респонденты и их семьи, располагаются в таком порядке (возьмем пять самых главных, номера соответствуют количеству процента полученных голосов):

- | | |
|--|---------|
| 1. Невыплата пенсий, заработной платы, детских пособий | - 27,5% |
| 2. Безработица (явная, скрытая) | - 12,5% |
| 3. Финансовые проблемы (отсутствие денег) | - 7,5% |
| 4. Охрана здоровья, возможность лечения | - 6,0% |
| 5. Защита прав граждан | - 4,0% |

Таким образом, на первом месте, как впрочем, и по всем регионам России, в ряду тревожащих население социальных проблем, остается проблема невыплат зарплат, пенсий, пособий. При хроническом отсутствии денег население занимается одной единственной проблемой - проблемой выживания. Материально-бытовое положение большинства респондентов продолжает ухудшаться. Усиливается поляризация в экономическом положении групп населения, причем сокращается количество населения со средними доходами, увеличивается группа со сверхнизкими доходами. Не случайно проблемы, связанные с правовым статусом

личности и возможностью ее духовного развития, волнуют в качестве первоочередных весьма небольшое число респондентов. Это наглядно видно из продолжения вышеприведенной таблицы - только теперь отметим пять самых неактуальных, по мнению респондентов, проблем (все указанные проблемы получили одинаковое количество процентов голосов):

- защита прав женщин, молодежи - 0,5%
- охрана детства и материнства - 0,5%
- запрет на свободу слова - 0,5%
- зависимость от чиновников, бюрократов - 0,5%
- реализация творческих способностей личности - 0,5%

(Всего было названо 25 проблем. См. Приложение Табл. № 2).

Вызывает недоумение тот факт, что в число неактуальных проблем население включило такие, как охрана детства и материнства; отдых, восстановление сил; высокие цены. Видимо, здесь отражено то обстоятельство, что эти проблемы, не находя своего решения десятилетиями, просто остаются за пределами массового сознания.

Характерно, что большинство респондентов уверенно назвали проблемы, которые тревожат их и их семьи в первую очередь. Только 5,5% затруднились с ответом, и один процент респондентов заявили, что у них вообще нет проблем.

Наряду с населением были опрошены руководители государственных учреждений, мнение которых можно считать позицией экспертов. По их мнению проблемами первой очереди являются следующие:

- | | |
|---|------|
| 1. Невыплата пенсий, пособий, зарплаты | 23,3 |
| 2-3. Наркомания, преступность | 6,7 |
| 2-3. Социально-экономическое состояние общества | 6,7 |

Было названо еще 16 проблем, получивших одинаковое количество голосов - по 3,3%. Как видим, проблема невыплат пенсий, пособий, заработной платы и вообще шире - состояние финансовой сферы, влияющей на материальное благосостояние населения и государства, одинаково тревожит и население, и руководителей. Единственное отличие - эксперты не считают проблему прав человека первоочередной. В качестве главной она будет на-

звана среди проблем второй очереди. Это можно объяснить тем, что руководители предприятий в большей мере связаны с решением хозяйственных вопросов и соответствующей отраслью права. Права человека в большей мере относятся к политической сфере, а она в меньшей степени волнует хозяйственных руководителей.

Понятно, что когда население занимается выживанием, остальные проблемы ему кажутся несущественными и не первоочередными. Но выжить можно только чисто биологически, жить полнокровной человеческой жизнью нельзя. О том, что это все-таки в какой-то степени осознается населением, можно видеть из приоритета проблем, расставленных населением в качестве вторых по важности:

- | | |
|---|---------|
| 1. Охрана здоровья, возможность лечения | - 11,6% |
| 2. Безработица (явная и скрытая) | - 11,1% |
| 3. Нехватка жилья, плохие жилищные условия | - 6,9% |
| 4. Несправедливое распределение общественных благ | - 3,7% |
| 5. Наркомания, преступность, хулиганство | - 3,7% |

А вот как выглядят приоритеты проблем второй очереди у руководителей государственных структур:

- | | |
|--|---------|
| 1. Защита гражданских прав | - 13,8% |
| 2. Отсутствие порядка, законности | - 6,9% |
| 3. Достойная работа и оплата труда | - 6,9% |
| 4. Охрана здоровья, возможность лечиться | - 6,9% |
| 5. Защита прав женщин, молодежи | - 6,9% |

Приведенные данные показывают, что совпадение мнений населения и экспертов касаются проблем здоровья граждан, достойного материального обеспечения. У этих категорий респондентов несколько разное видение дальнейших перспектив. Так, при решении главной проблемы - невыплат, население начнет думать о потребностях более высокого уровня: безработица, справедливое распределение общественных благ - это уже социальные потребности. Руководители устойчиво находятся во власти привычных стереотипов: сначала решение материальных и финансовых проблем, потом уже защита всевозможных прав граждан. Обратим внимание также на то обстоятельство, что потреб-

ности более высокого духовного уровня по-прежнему остаются вне поля зрения населения. По данным опроса картина выглядит следующим образом:

Пять самых неактуальных проблем (все они получили одинаковое количество голосов):

- социальная незащищенность - 0,5%
- платное и общее обучение - 0,5%
- зависимость от чиновников, бюрократов - 0,5%
- реализация творческих способностей личности - 0,5%
- проблемы выживания - 0,5%

(Было названо 27 проблем. См. Приложение. Табл. № 3).

Как видим, и в первую, и во вторую очередь неактуальными у респондентов от населения считаются две, в общем-то, не связанные между собой проблемы - зависимость от бюрократии и чиновничества (что отнюдь не свидетельствует о том, что проблема бюрократии в Кузбассе разрешена) и реализация творческих способностей личности. То, что проблема выживания относится респондентами во втором случае к числу неактуальных - факт примечательный. Если будет налажено нормальное функционирование экономической системы, и люди будут получать за свой труд регулярное вознаграждение, тогда станет возможным задумываться о реализации потребностей более высокого уровня. А вот то, что в число неактуальных попали неудовлетворенность работой, социальная незащищенность и проблемы обучения, свидетельствует, что для высоких духовных, настоящих человеческих потребностей время, по мнению, респондентов, еще не пришло. Это весьма опасное заблуждение, ибо когда придет время, выяснится, что мы к нему в который раз не готовы. Ситуация в такой интерпретации похожа на порочный логический круг. Не стремясь к высоким духовным потребностям, человек остается на уровне, так называемой, массовой культуры, которая покоится на антихудожественных основаниях и возбуждении низменных инстинктов. В результате, человек не просто отдалается от мировой культуры, он теряет способность ее усвоения вообще. А человек низкой культуры не способен подняться до уровня высоких духовных потребностей.

При условии решения важнейших проблем первой и второй очереди, основными проблемами третьего плана населением названы:

Отсутствие порядка, законности	- 15,8%
Наркомания, преступность, алкоголизм	- 9,6%
Безработица	- 7,5%
Охрана здоровья	- 6,8%
Охрана природы, экология	- 5,5%

Респонденты-руководители государственных структур в качестве первоочередных проблем третьей очереди выделили:

Отсутствие порядка, законности	- 11,1%
Безработица	- 7,4%
Семья, воспитание детей	- 7,4%
Обнищание народа	- 3,7%
Коррупция, взяточничество	- 3,7%

Как видно из приведенных данных, сквозными проблемами, которые постоянно волнуют респондентов, как представителей населения, так и руководителей - это неплатежи, безработица, охрана здоровья, отсутствие порядка и законности. Иными словами, система социальной защиты населения в ее нынешнем виде оказалась неадекватной условиям переходного периода. Децентрализация усилий государства в социальной сфере привели к потере должной координации, управляемости и контроля за этим процессом. Таким образом, решение актуальных проблем по логике здравого смысла, предложенной респондентами в данном опросе выглядит примерно так: необходимо решить проблемы с финансовыми неурядицами, наладить нормальную оплату труда, навести порядок, привить уважение к закону - тогда остальные социальные проблемы будут решаться значительно легче и эффективнее.

Применительно к условиям Кузбасса отметим, что во всех трех случаях актуальными проблемами названы две серьезные социальные проблемы - безработица и здоровье граждан. Это, к сожалению, не только субъективное мнение респондентов, оно подтверждается данными статистики.

К числу неактуальных проблем в третьем случае отнесены:

- платное обучение - 0,7 %
- зависимость от чиновников и бюрократов - 0,7 %
- защита прав женщин, молодежи - 0,7 %
- ущемление прав развития нации - 0,7 %
- реализация творческих способностей личности - 0,7 %

(Было названо 25 проблем. См. Приложение Табл. № 4).

Как видим, в общественном мнении наблюдается устойчивая тенденция игнорирования значения таких духовных потребностей, как обучение и реализация творческих способностей личности. Подобное же отношение к социально-политическим потребностям, в том числе к таким важнейшим, как защита прав населения, и, прежде всего, женщин и молодежи. Что касается отношения к национальной проблематике как неактуальной, несущественной, то это свидетельствует о здоровом межнациональном климате среди кузбасских респондентов. Подобные толерантные взаимоотношения между людьми разных национальностей необходимо поддерживать общими усилиями населения, государственных, коммерческих и общественных организаций.

Как показало исследование, нет принципиальной разницы в оценке актуальности проблем не только у населения и руководителей государственных учреждений. Примерно такого же мнения придерживаются и руководители коммерческих структур. Так, 13,3% - затруднились с ответом. По 10% получили 2 взаимосвязанные и очень важные для специфической деятельности коммерсантов проблемы: неплатежеспособность населения и невыплата пенсий, пособий и заработной платы. Характерно, что остальные проблемы: адаптация в бизнесе, ненормативная налоговая система, несовершенство законодательства волнуют коммерсантов в меньшей мере. Им необходим товарооборот, а он без нормально функционирующих денежных потоков невозможен. Как считают представители бизнеса, сначала необходимо решить проблему функционирования финансовой сферы, а потом уже будут актуализироваться и проблемы налогов, и состояние законодательной базы, и проблемы коррупции и бюрократии. Именно эти проблемы названы респондентами в качестве важнейших во вторую очередь. В качестве первоочередной проблемы третьей

очереди названа проблема наркомании, преступности, хулиганства. Видимо, при нынешней безработице, коммерческий сектор пока еще имеет возможность отбирать наиболее квалифицированных работников, не отягощенных вредными привычками.

Однако актуальность проблем в глазах коммерческих руководителей меняется с точки зрения возможности их решения совместными усилиями. На первое место поставлена проблема безработицы. Это логично, ибо и коммерческий, и некоммерческий сектор в силу их большой адаптивности к быстро изменяющимся условиям, более адекватному ответу на вызовы динамичной жизни, могут создавать новые рабочие места за счет предоставления новых услуг, перехода к новым малым технологиям и т. д.

При решении проблем по отдельности представители коммерческого сектора проводят своеобразное разделение труда. Они относят к сфере своих усилий проблемы, в большей степени связанные с технологическим характером действий: вопросы занятости, организация отдыха, восстановление сил, охрана здоровья.

Общественным организациям, по мнению данной группы респондентов, необходимо решать в большей степени социальные проблемы: защиту прав молодежи и женщин, охрану природы, защиту свободы слова, а также решение проблем, связанных с реализацией творческого потенциала человека - повышения его культурного уровня, профилактики наркомании, преступности, алкоголизма и даже таких специфических проявления творческих способностей человека, как садоводство и огородничество. Хотя некоторые респонденты этой категории считают, что перечисленные виды занятий вызваны скорее всего суровой необходимостью.

1.2. Какие проблемы предпочтительно решать вместе

Гипотеза об ответах на данный вопрос предполагала, что респонденты в значительном большинстве укажут, что решение важнейших социальных задач возможно только совместными усилиями, ибо коллективизм считается традиционной чертой русского народа.

Однако ответы не совпали с гипотезой. Почти 40% респондентов среди населения затруднились ответить на данный вопрос.

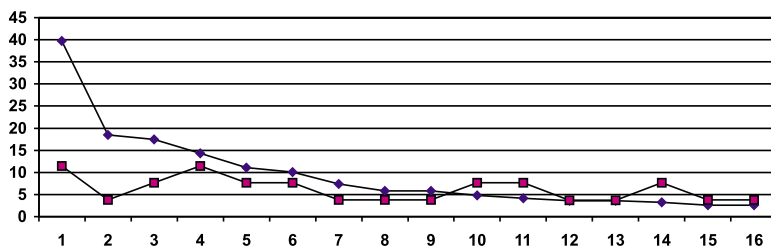
Это можно считать свидетельством того, что почти 2/5 респондентов уже не видят себя участниками коллективных действий. Среди экспертов руководителей каждый десятый также не верит в возможность решения проблем коллективными усилиями. А ведь именно эта группа в значительной степени формирует общественное мнение через большое число людей, работающих на государственных предприятиях.

Рассмотрим, как распределились пять самых приоритетных и пять самых неактуальных проблем, которые с точки зрения респондентов можно решать совместными усилиями.

- отсутствие порядка, законности - 18,5%
- наркомания, преступность, хулиганство - 17,5%
- безработица (скрытая и явная) - 14,3%
- охрана здоровья - 11,1%
- охрана природы, экология - 10,1%

Обратим внимание на динамику соотношения проблем, названных респондентами, представляющими население, в качестве первоочередных и тех, которые респонденты считают возможным решать сообща. Так, с актуальными проблемами, названными респондентами в качестве первоочередных, коррелируют две: безработица и охрана здоровья. С проблемами так называемой второй очереди коррелируют уже три: безработица, охрана здоровья и наркомания, преступность, хулиганство. А с порядком проблем, поставленными респондентами третьими по степени актуальности, совпадение полное, причем, и по названию самих проблем, и по степени их значимости.

Респонденты-руководители государственных предприятий считают, что все важнейшие проблемы необходимо решать сообща. Поэтому большого разброса мнений по актуальности той или иной проблемы нет. На первые места поставлены проблемы безработицы (16,7%), защита прав женщин и молодежи (10%), 9 проблем получили по 6,7%, и 22 проблемы - по 3,3%. Совпадение взглядов указанных двух групп респондентов можно представить графически:



1 - не знаю, затрудняюсь ответить; 2 - отсутствие порядка, законности; 3 - наркомания, преступность, хулиганство; 4 - безработица, скрытая безработица; 5 - охрана здоровья, возможность лечиться; 6 - охрана природы; 7- коррупция, взяточничество; 8 - защита прав женщин, молодежи; 9 - охрана детства и материнства; 10 - нехватка жилья; 11 - соблюдение, защита социальных и гражданских прав; 12 - реабилитация инвалидов; 13 - несправедливое распределение общественных благ; 14 - семья, воспитание детей; 15 - снижение культурного уровня; 16 - отдых, восстановление сил.

Таким образом, мы можем сделать вывод о том, что именно в решении задач в той последовательности, которая названа респондентами среди населения, и надо объединять усилия всех заинтересованных граждан и организаций.

Как выглядят пять самых неактуальных задач в глазах респондентов?

- ущемление прав нации - 1,1 %
- реализация творческих способностей личности - 1,1 %
- высокие цены - 1,1 %
- занятость населения - 1,1 %
- проблемы выживания - 1,1 %

По сравнению со списком первой и второй очереди проблем, отнесенных к самым неактуальным, совпадает только проблема реализации творческих способностей личности. И со списком самых неактуальных проблем третьей очереди совпадают две проблемы: реализация творческих способностей личности и ущемление прав наций. Хотя в данном случае с респондентами можно частично согласиться: реализация творческих способностей во многом зависит от самой личности. Во многом, но не во всем. Опасна иллюзия, что выжить можно в одиночку. Нельзя без объедине-

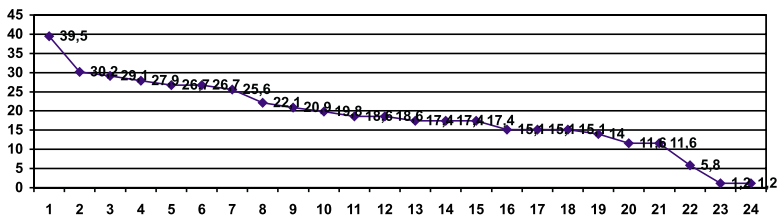
ния усилий решить проблемы занятости населения или бороться с высокими ценами. Точно также нерешаем в одиночку такой сложный и затрагивающий интересы многих вопрос, как уважение прав наций.

Итак, можно с определенной долей уверенности сказать, что у респондентов постепенно вызревает осознание факта, что решение проблем каждого конкретного человека - это, прежде всего, его собственная забота. Налицо тенденция расставания с патерналистским типом сознания, когда большие надежды возлагаются на доброго дядю, хорошего правителя и т.п.

И то, что люди с таким новым типом сознания начинают ощущать потребность в объединении своих усилий, в осознании необходимости создания той или иной организации, свидетельствует о возможности возникновения качественно нового типа общественных организаций, которые существуют на принципах самофинансирования, самоуправления и самостоятельного функционирования.

1.3. Какие проблемы могут решать сами НКО

Всего респонденты выделили 21 проблему, которые могут и должны решать общественные организации. Графически это выглядит так:



1 - наркомания, преступность, хулиганство; 2 - безработица; 3 - орана природы; 4 - охрана здоровья; 5 - отсутствие порядка, законности; 6 - снижение культурного уровня; 7 - не знаю; 8 - охрана детства и материнства; 9 - реабилитация инвалидов; 10 - защита прав женщин, молодежи; 11 отдых, восстановление сил; 12 - садоводство, огородничество; 13 - несправедливое распределение общественных благ; 14 - соблюдение, защита социальных, гражданских прав; 15 - зависимость от чиновников, бюрократия; 16 - коррупция, взяточничество; 17 - реализация творчес-

ких способностей; 18 - семья, воспитание детей; 19 - нехватка жилья; 20 - ущемление прав разных наций; 21 - запрет на свободу слова; 22 - затрудняюсь ответить; 23 - другие проблемы; 24 - организация досуга.

Знаменательно, что в пятерку важнейших попали все те, которые население выделило в качестве актуальных, изменен только их порядок:

- | | |
|--|---------|
| 1. Наркомания, преступность, хулиганство | - 39,5% |
| 2. Безработица | - 30,2% |
| 3. Охрана природы | - 29,1% |
| 4. Охрана здоровья | - 27,9% |
| 5. Отсутствие порядка, законности | - 26,7% |

С этим списком в определенной степени можно не согласиться: общественным организациям трудно бороться с безработицей, ибо это социально-экономическая проблема. Устанавливать порядок и законность также дело профессионалов. Но, учитывая остроту и актуальность указанных проблем, необходимо согласиться с тем, что общественные организации не могут стоять в стороне от их решения. И если не прямо, то опосредованно способствовать решению вышеуказанных проблем, организуя работу по правовому и этическому просвещению, способствовать освоению новых видов деятельности и т.д., и т.п.

Отметим, что следующими пятью важнейшими проблемами, которые могут и должны решать общественные организации, названы: снижение культурного уровня (так и хочется сказать: «наконец-то!»), охрана детства и материнства, реабилитация инвалидов, защита прав женщин, молодежи. То есть, тех проблем, которые население само не в состоянии, а власть и чиновники, по нежеланию, не могут решить. Зарубежная и отечественная практика показывает, что с этими проблемами наиболее успешно справляются именно общественные организации.

Что касается пяти самых неактуальных по мнению респондентов проблем, которые могут решать общественные организации, то их список выглядит так:

- | | |
|-------------------------|---------|
| Семья, воспитание детей | - 15,1% |
| Нехватка жилья | - 14,0% |

Ущемление прав наций	- 11,6%
Запрет на свободу слова	- 11,6%
Организация досуга	- 1,2%

В целом с респондентами и их таким мнением можно согласиться лишь частично, ибо такие проблемы, как нехватка жилья, ущемление прав наций, запрет на свободу слова в первую очередь должны решать органы власти. Хотя действовать более энергично в защиту свободы слова общественным организациям следует по определению. Проблема семьи и воспитание детей является общей заботой государства и общественных организаций. А разнообразные виды деятельности по наполнению досуга более гуманным содержанием у многих общественных организаций записаны в качестве основной уставной деятельности.

2. Фактическая информированность и основные каналы распространения информации о деятельности НКО

2.1. Какие НКО известны в общественном сознании

Почти три четверти респондентов (72%) - отметили, что либо не знают, либо не помнят никаких НКО. Таким образом, практически трое из четверых никоим образом не информированы о наличии и деятельности общественных организаций. Несколько скрашивает столь печальную картину тот факт, что оставшая часть респондентов назвала достаточно большое количество - 56 общественных организаций.

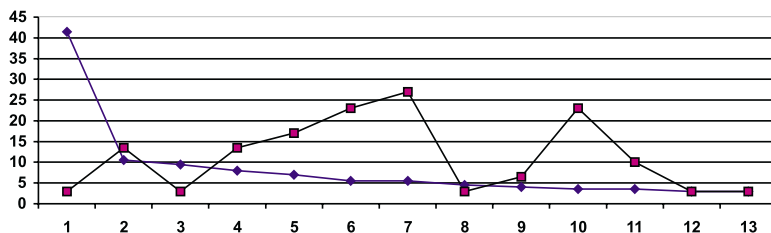
Среди тех организаций, которые наиболее известны - Совет ветеранов Кузбасса (10,5%), Союз потребителей Кузбасса (9,5%), Комитет солдатских матерей (8%), Кемеровский отдел ВОС, Ассоциация Рериховского движения, Союз Молодежи Кузбасса (по 5,5%). От 4% до 0,5% получили остальные пятьдесят организаций (См. Приложение - Табл. № 5).

Наименее информированными оказались респонденты старше 60 лет - 82% из них показали, что не знают и не помнят название общественных организаций, хотя 13% из них «свою» (Совет ветеранов) назвали.

Среди респондентов 18-29 лет список пяти организаций, названных наиболее известными, выгладит так: Союз потребителей

Кузбасса - 15%, СПИД-Центр - 13%, по 11% - Всероссийское общество слепых (ВОС), Ассоциация Рериховского движения, Союз Молодежи Кузбасса, Союз журналистов, Студенческий Совет КузГТУ. Аналогично выглядит список организаций у респондентов, независимо от их уровня образования, рода занятий и уровня доходов.

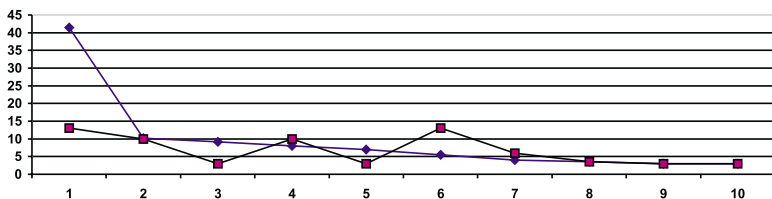
Среди респондентов-руководителей наиболее известны: Совет ветеранов (26,7%), общественная организация «Чернобыль» (20%), Союз потребителей Кузбасса (16,7%), Союз женщин Кузбасса (16,7%), Общественная палата Кузбасса (13,3%). Отметим, что каждый пятый ответил, что либо не знает, либо не помнит название общественных организаций, а каждый второй в качестве таковых называл политические партии и объединения. О различии информации о существовании общественных организаций между респондентами от населения и руководителей свидетельствует график:



1 - не знаю, не слышал; 2 - Совет ветеранов Кузбасса; 3 - Союз потребителей Кузбасса; 4 - Комитет солдатских матерей; 5 - Кем. обл. орг. ВОС; 6 - Ассоциация Рериховского движения; 7 - Союз Молодежи Кузбасса; 8 - СПИД-Центр; 9 - Союз журналистов Кузбасса; 10 - Союз женщин Кузбасса; 11 - Общ. орг. «Чернобыль»; 12 - Кем. писательская организация Союза писателей России; 13 - Студсовет КузГТУ.

Как и руководители государственных учреждений, каждый пятый среди руководителей коммерческих организаций не смог вспомнить название общественной организации. 13,3% ответили, что не знали и не слышали. Это свидетельствует не столько о забывчивости руководителей коммерческих организаций, сколько о том, что общественные организации слабо работают с этими

структурами, несмотря на то, что поле для совместных действий у них огромное. Наибольшее количество респондентов (13,3%) назвали Союз Молодежи Кузбасса. Одинаковое количество респондентов, по 10%, назвали Комитет солдатский матерей и Совет ветеранов Кузбасса. По 6,7% голосов респондентов получили Союз женщин Кузбасса, Общественная палата и Социальный центр молодежи, Матери против наркотиков, фонды: Возрождение, Общественное мнение и городской фонд Красного креста. Как видим, из полученного разброса мнений можно сделать вывод о том, что коммерческие структуры готовы работать с теми общественными организациями, которые сами идут на контакт и имеют реальные конкретные предложения. Кстати, мнение руководителей коммерческих структур также не совпадает с мнением населения, но, в отличие от руководителей госучреждений, разница не столь велика. Графически это выглядит следующим образом:



1 - не знаю, не слышал; 2 - Совет ветеранов Кузбасса; 3 - Союз потребителей Кузбасса; 4 - Комитет солдатских матерей; 5 - Кем. обл. орг. ВОС; 6 - Союз Молодежи Кузбасса; 7 - Союз журналистов Кузбасса; 8 - Союз женщин Кузбасса; 9 - Кем. писательская организация Союза писателей России; 10 - Студсовет КузГТУ.

2.2. Из каких источников информации респонденты узнают о НКО

Большинство респондентов среди населения (55%) отметило, что о деятельности общественных организаций узнали из средств массовой информации. Каждый третий в качестве источника назвал разговоры с друзьями, знакомыми, практически столько же (27%) сослались на опыт собственной деятельности.

Особой разницы в данном случае в оценках мужчин и женщин нет, она лишь наблюдается в получении информации о деятельно-

сти общественных организаций, из разговоров с друзьями и знакомыми (женщины - 40%, мужчины - 27%); по собственному опыту (здесь лидируют мужчины - 31%, тогда как у женщин - 23%). Обратим внимание на тот факт, что никакого опыта нет у домохозяйек и безработных. Это, видимо, региональная и в какой-то степени российская специфика, ибо зарубежные общественные организации стремятся как можно шире охватить именно эти категории населения.

Показательно, что в известных респондентам общественных организациях слабо налажена информация о деятельности других общественных организаций. Лишь 5,4% респондентов указали, что они получили информацию о деятельности других общественных организаций в своей.

И совсем мизерное количество респондентов, всего лишь 2%, узнали о существовании общественных организаций из посещения их активистами этих организаций по месту жительства. А ведь эта форма деятельности наиболее характерна для развитых общественных организаций, ибо через непосредственные контакты легче всего узнать о проблемах, волнующих население, и предложить им свои скорректированные под потребности населения услуги.

В целом 11% респондентов узнали о существовании общественных организаций по результатам их деятельности. Мужчины оказались чуть менее информированными о результатах деятельности - 8%, в то время как женщин оказалось 13%. Самыми «щедрыми» оказались молодые респонденты в возрасте от 18 до 28 лет - 68%, и группа населения в возрастном интервале от 50 до 59 лет - 83%. Самыми же требовательными оказались респонденты старше 60 лет: они дали самую низкую положительную оценку - 44% и самую высокую отрицательную - 22%. Если учесть, что наиболее известной для этой категории респондентов является общественная организация «Совет ветеранов», то скорее всего мероприятия именно этой организации не вполне устраивают пожилых людей. Понятно, что среди молодых респондентов, работающих и обучающихся в различных учебных заведениях, большинство положительно оценивают результаты деятельности общественных организаций, ибо существующие в городе

общественные организации работают в основном с этой категорией населения.

Как показали руководители коммерческих организаций, для них основными источниками узнаваемости являются: собственный опыт - 50%, средства массовой информации - 40%. Еще раз подчеркнем, что для общественных организаций связь с коммерческими должна быть более тесной. Из исследования же видно, что общественные организации не активно идут на контакты. Так, например, о том, что руководители коммерческих организаций узнают об общественных организациях из факта их прихода указали лишь 5% опрошенных. Это свидетельствует о том, что общественные организации пассивны, не заботятся о рекламной составляющей своей имиджевой характеристики. Об этом свидетельствует и такой пример: только 5% респондентов узнали о существовании и названии организации из табличек на зданиях. А ведь каждая общественная организация имеет свой логотип!

В отличие от первых двух групп респондентов руководители государственных организаций оказались более осведомленными о существовании общественных организаций. Лишь 10% отметили, что не знали и не слышали и 13,3 не вспомнили. Остальные назвали почти 60 организаций. Правда, респонденты не делали различие между общественными и общественно-политическими организациями. Поэтому в списке находятся «Яблоко», ЛДПР, ДВР, НДР.

Среди общественных организаций самые узнаваемые: Совет ветеранов Кузбасса - 26,7%, далее идут «Чернобыль» - 20%, Союз женщин Кузбасса - 16,7%, Общественная палата - 16,7%, по 10% отдано Комитету солдатских матерей, Союзу молодежи Кузбасса, фонду «Возрождение».

Основным источником узнаваемости у данной категории респондентов является собственный опыт - 78,3% и средства массовой информации - 60,9%. Каждый четвертый респондент источником информации о деятельности общественных организаций назвал непосредственные результаты их деятельности. Это можно расценивать как весьма положительный фактор - уровень активности данного рода оценок весьма высок.

3. Социальные установки. Социальная активность.

3.1. Как респонденты участвуют в мероприятиях и состоят в НКО

Почти две трети респондентов за последние 3-4 года не принимали участия ни в каких мероприятиях, еще 7,5 % не вспомнили таковых (символично, но примерно такой же процент избирателей области не участвовал во всех выборах, за исключением президентских).

Участвующие в различных мероприятиях указали два вида мотивации: личная инициатива и отклик на предлагаемые мероприятия. На практике эти два типа мотивации выглядят так:

Формы активности	личная	отклики
	инициатива	
участие в собрании организации	5,5	3
проведение учебных семинаров	2,5	5
уход за престарелыми	5	3
проведение субботников	3,5	4,5
консультации юристов	4	1
организация раздачи одежды малоимущим	2	3
материальная денежная помощь	3	1,5
организация спортивных соревнований	3	1,5
участие в собраниях организаций	5,5	3
проведение «круглых» столов	2	2
организация общественных мероприятий	2	2
подписание обращений	1	2
информирование населения	1,5	0,5
выпуск литературы	1	1
акции в защиту окружающей среды	1	1
ведение судебных дел	0,5	0,5
консультации врачей	8,5	1,5

Как видим, таблица отражает объективную картину: мотивация по личной инициативе сильнее, поэтому участие в тех или иных мероприятиях именно по личной инициативе лучше и запо-

минаются. Хотя небольшая разница цифр второй колонки от первой показывает относительно высокую степень отзывчивости респондентов. Поэтому общественным организациям при проведении тех или иных мероприятий необходимо более активно проводить работу по информированию населения о месте, времени проведения мероприятий и о степени участия граждан в этих мероприятиях, т.е. пробуждать в них личную мотивацию.

О том, что эта работа проводится плохо (общественные организации проводят такую работу хуже, чем, допустим, государственные), видно из ответов на вопрос: «По чьей инициативе проводились мероприятия» - почти половина респондентов не могла вспомнить инициатирующую организацию. А в число лидирующих, которые респонденты назвали инициаторами, попали: Кемеровский кардиологический центр, администрация города, то есть государственные учреждения. Среди общественных организаций в первую тройку вошли: Союз потребителей Кузбасса, Союз ветеранов, Союз женщин Кузбасса.

Экспертная оценка участия в проводимых мероприятиях выглядит так:

Мероприятия	по личной инициативе	отклики
информирование населения	60,0	23,3
проведение учебных семинаров	53,3	53,3
выпуск литературы	46,7	13,3
проведение «круглых» столов	43,3	36,7
проведение субботников	43,3	23,3
раздача одежды малоимущим	16,7	36,7
консультации юриста	33,3	20,0
подписание обращений	30,0	20,0
материальная денежная помощь	26,7	20,0
поддержка инициатив общественных групп	26,7	23,3
участие в собраниях организации	23,3	26,7
предоставление бесплатных услуг	23,3	3,3
организация спортивных соревнований	16,7	16,7
акции в защиту окружающей среды	16,7	13,3

ведение судебных дел	10,0	10,0
организация новых рабочих мест для инвалидов	23,3	6,7
консультации врачей	13,3	10,0

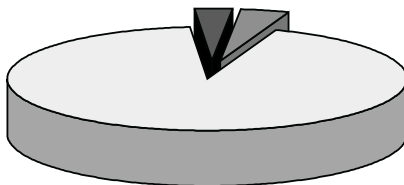
Большая группа респондентов (40,7%) - руководителей госструктур отметили, что они были сами инициаторами проводимых мероприятий. Из организаций, по чьей инициативе проводились мероприятия, наибольшее количество голосов получили: общественная палата Кузбасса (29,6%), Областной совет профсоюзов (29,6%), Союз молодежи Кузбасса (18,5%) и Совет ветеранов Кузбасса (18,5%). Еще было названо 35 организаций (См. Приложение Табл. № 6).

Эксперты отметили, что указанные организации проводили мероприятия для решения следующих, по их мнению, приоритетных проблем:

- | | |
|--|------|
| 1. Соблюдение прав граждан | 25,0 |
| 2. Охрана природы, экология | 22,2 |
| 3. Отсутствие порядка, законности | 14,8 |
| 4. Реализация творческих способностей личности | 14,8 |
| 5-6. Реабилитация инвалидов | 11,1 |
| 5-6. Снижение культурного уровня | 11,1 |

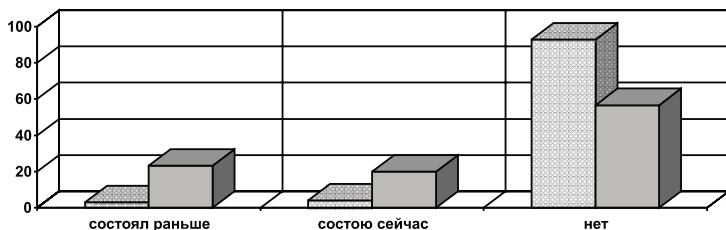
Было названо еще 25 проблем, которые получили одинаковое количество голосов (См. Приложение - Табл. № 7). Подавляющее число респондентов от населения - 93% (См. диаграмму 1).

Диаграмма 1



ответило, что в общественных организациях не состоит. Мужчины несколько активнее женщин, из них 9% входит в ту или иную общественную организацию, в то время как женщин - 6%. Только 2% молодых в возрасте до 30 лет участвует в деятельности общественных организаций.

Диаграмма 2

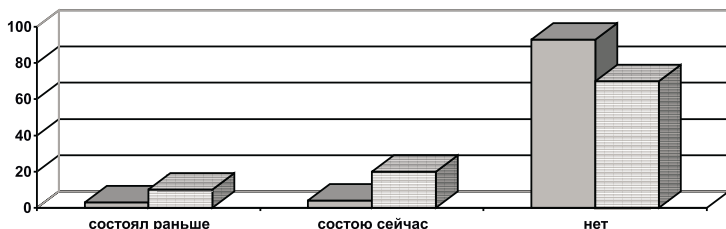


Среди респондентов-руководителей в настоящее время практически каждый второй не состоит в общественной организации (См. диаграмму 2) а участвует в деятельности той или иной организации каждый пятый. Аналогичная картина и среди руководителей коммерческих организаций (См. диаграмму 3).

3.2. Почему граждане не принимают участия в деятельности НКО

Почти каждый четвертый (23% населения) отметил, что ничего не знают о проводимых мероприятиях и 23% сказали, что конкретных причин нет. Лишь 15% отметили, что не посещают мероприятия из-за отсутствия желания, а 12% сослались на отсутствие времени.

Диаграмма 3



Таким образом, основная причина неучастия населения в мероприятиях, проводимых общественными организациями, - плохая рекламная кампания, неумение подать себя, заинтересовать жителей. А ведь, в конечном счете, общественные организации будут существовать только тогда, когда у них будет высокий кре-

дит доверия людей, когда население будет активно участвовать в мероприятиях, проводимых общественными организациями.

Резервы в этом отношении у общественных организаций есть, ибо только 9% респондентов отметили, что ни при каких условиях не будут участвовать в мероприятиях общественных организаций. 36% примут участие в случае, если это будет отвечать их интересам и интересам их близких. Еще 18% согласились приходить на мероприятия, если их об этом попросят уважаемые люди. Причем, такую готовность проявили более 40% респондентов от 18 до 40 лет и каждый третий в остальных возрастных группах.

Отметим, что в 1989 году группой социологов Уральского и Кемеровского университетов было проведено исследование о работе самостоятельных объединений в городах Кемерово и Новокузнецке. Тогда в работе общественных объединений участвовало в среднем от 20% до 60% населения. Наибольшую активность проявляли молодые люди в возрасте 17-22 лет (62,7%), среди лиц среднего возраста 31-40 лет служащие (38%) и рабочие (21%).

Отношение экспертов к возможности участия в мероприятиях общественных организаций близкое к отношению у населения. Каждый третий согласен поддерживать мероприятия общей важности. Но две трети будут поддерживать только мероприятия, которые коснутся и будут проводиться в интересах собственных предприятий.

Таким образом, потенциальная готовность населения участвовать в мероприятиях велика, дело за общественными организациями.

3.3. Оценка респондентами результативности деятельности НКО

Население высоко оценило результативность проводимых общественными организациями мероприятий. Более половины, 61%, дали положительную оценку, в то время как отрицательную дали 10%. Наибольшее количество положительных ответов (68%) набралось у молодых респондентов от 18 до 28 лет и респондентов возрастной группы от 50 до 59 лет - 83%, самыми требовательными оказались респонденты старше 60 лет: из них меньше всего дали положительную оценку (44%) и больше всего

отрицательную (22%). Если учесть, что наиболее известной для этой категории респондентов, является общественная организация «Совет ветеранов», то, скорее всего, мероприятия именно этой организации не нравятся респондентам.

В оценке результативности проведенных мероприятий эксперты-руководители государственных учреждений оказались достаточно сдержанными. Каждый третий отметил, что мероприятия имели результат положительный. Каждый четвертый считает, что трудно определить каков результат: положительный или отрицательный. 7,4% отметили, что результаты оказались отрицательными. Причем, половина из них считает, что отрицательные результаты получаются из-за того, что власти игнорируют мероприятия, не прислушиваются к тем предложениям, которые выработываются в ходе этих мероприятий. Другая половина считает, что общая причина неудач проводимых мероприятий вытекает из противоречий федерального законодательства, допускающих неоднозначное толкование законов и их применение.

Наиболее результативными организациями данная группа респондентов называет Союз потребителей Кузбасса, Общественную плату - 71,4% респондентов, более половины указали Комитет солдатских матерей и Кемеровскую областную организацию ВОС.

Большинство респондентов коммерческие руководители (65,4%) отметили положительный результат проведенных мероприятий.

Отрицательный результат, по мнению всех респондентов данной категории (100%), получился в силу низкой эффективности рекламы проводимых мероприятий. Хотя 50% из них не принимали участия в мероприятиях не из-за отсутствия рекламы, а из-за недостатка времени.

Вопрос о результатах деятельности меняет картину рейтинга общественных организаций в глазах руководителей коммерческих организаций. На первое место поставлена ВОС, на второе - Совет ветеранов Кузбасса (50%), 3-6 Союз женщин Кузбасса, Комитет солдатских матерей, Студенческий совет КузГТУ и Чернобыльцы. В списке результативных организаций еще 21 получили определенный процент узнаваемости.

4. Партнерские (спонсорские) отношения.

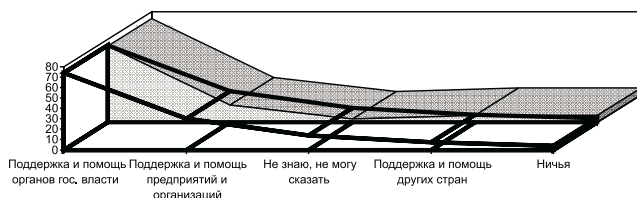
4.1. Как должны существовать НКО

Только небольшая часть респондентов от населения (4%) считает, что общественные организации не нуждаются ни в чей поддержке. Подавляющая часть, три четвертых опрошенных, считают, что главное - это поддержка органов государственной власти. Каждый третий указал на возможность поддержки и помощи общественным организациям со стороны предприятий и учреждений. В этом случае, видимо, сказалось влияние памяти о недавнем прошлом, когда предприятия оказывали определенную материальную помощь «своим» общественным организациям.

Небольшое число респондентов (8%) указали на возможность помощи и поддержки других стран. На эти вопросы мужчины и женщины дали одинаковые ответы.

Что касается форм поддержки, отмеченных экспертами, то руководители государственных органов единодушны в том, что общественным организациям необходима помощь органов государственной власти - 73,3%. Все остальные формы поддержки данная категория считает неэффективными, и лишь 6,7% думает, что общественные организации не нуждаются ни в чей поддержке. Причем формы поддержки более разнообразные: 44,4% считают, что это должна быть денежная поддержка, 29,6% - в виде материальной помощи, в том числе движимым и недвижимым имуществом, 22,2% указали на юридическую помощь, 18,5% - на организационную. По 14,4% голосов респондентов получили такие формы, как создание законодательной базы, моральная поддержка.

О формах помощи респонденты среди населения также были единодушны. Причем, их оценки совпадали с оценками респондентов-руководителей. Об этом красноречиво свидетельствует график:



Две трети респондентов среди населения считают, что это должна быть прямая денежная поддержка, двое из пяти указали на возможность оказания помощи общественным организациям в виде движимого и недвижимого имущества. Почти столько же отметили такой важный фактор помощи, как оказание разнообразных юридических услуг.

Почти никто из респондентов от населения не указал на такие важные компоненты помощи, как проведение протекционистской политики государства по отношению к общественным организациям, наличие и расширение правового пространства, определяющего деятельность общественных организаций, определение налогооблагаемой базы и налоговых льгот. Хотя это вполне естественно, ибо эти вопросы выходят за сферу компетенции массового сознания.

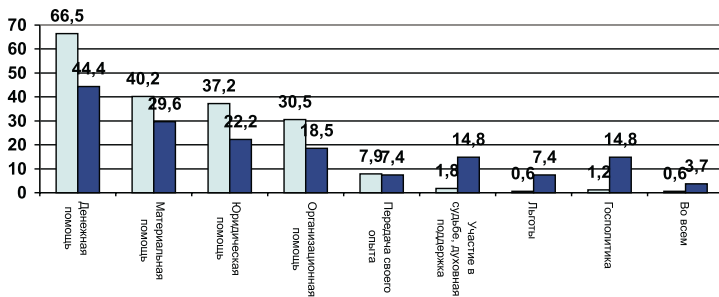
4.2. Какие формы поддержки НКО наиболее предпочтительны

Лишь каждый пятый считает, что общественные организации не нуждаются ни в чьей поддержке и могут существовать самостоятельно. Причем, респонденты считают, что организация должна существовать как таковая, лишь 3,3% одним из важнейших условий бытия организации называют наличие харизматического лидера.

Основным источником существования общественных организаций респонденты называют поддержку и помощь органов государственной власти - 63,3%. Такое мнение подтверждает существование инерции взглядов в общественном мнении: в период Советской власти общественные организации существовали, лишь формально называясь общественными, на самом деле они были своеобразными придатками государства, существуя в основном на его дотации. Что касается сегодняшнего дня, то и в нынешнее время большинство общественных организаций не в состоянии выживать самостоятельно, им в той или иной форме необходима поддержка органов государственной власти. Характерно, что в исследованиях 1989 года респонденты указывали, что общественные организации нуждаются: в денежных средствах (61%), помещениях (51%), рекламе (43,4%). Особо отмечалось, что об-

щественные объединения нуждаются в юридической самостоятельности (более 80%). В целом население и руководители государственных структур имеют сходные взгляды относительно форм поддержки.

Говоря о формах поддержки, руководители коммерческих организаций излишне коммерциализируют виды поддержки. Так, 52,2% считают, что это должна быть прямая денежная форма. Лишь каждый третий указал, что должна быть государственная политика, разработка законодательной базы и совсем малое число респондентов 8,7% - указали на необходимость налоговых льгот и информационной поддержки.

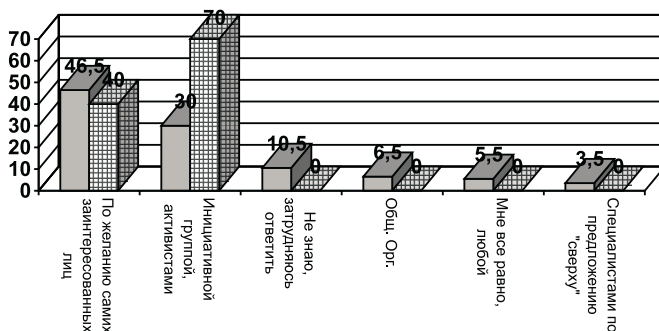


Что касается прямой денежной помощи, то она действительно необходима, но для этого должна быть разработана специальная государственная политика в виде конкурсного распределения грантов, социального заказа и выполнения конкретных мероприятий. Из такой гибкой государственной политики и вырастает третий сектор, который становится важнейшим элементом гражданского общества.

5. Механизм создания и управления НКО

5.1. Какие способы создания НКО наиболее предпочтительны

Диаграмма 4



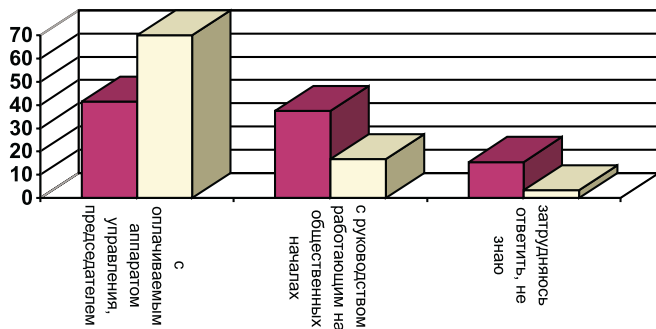
Наиболее эффективной будет организация, созданная инициативной группой, активистами (53,3%). Так считают руководители коммерческих организаций и 47% населения. Наиболее эффективной будет общественная организация, созданная специалистами, предложенная «сверху» - так считают 10% руководителей коммерческих организаций и 44% респондентов от населения. О различии взглядов респондентов по проблеме вариантов создания общественных организаций наглядно свидетельствует диаграмма 4. Если сравнить с исследованием 1989 года, то в то время также большинство респондентов (59%) считали, что наиболее эффективными являются организации, созданные группой актива.

Что касается повседневной деятельности, то и здесь мнение данной группы респондентов и населения разошлось. Это также видно на представленной диаграмме 5.

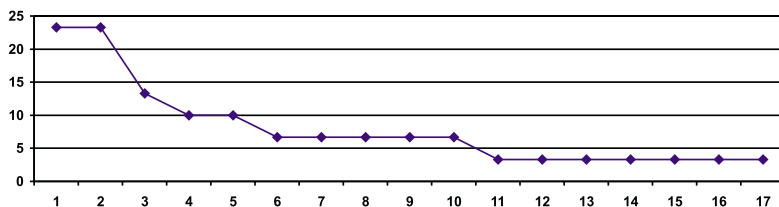
Если среди руководителей 70% считают, что будет работать организация с оплачиваемым аппаратом управления или наемным руководителем, то среди населения так думают 42%, а 38% респондентов от населения считают, что эффективно будут работать общественные организации во главе с руководством, работающим на общественных началах. Тогда, по-видимому, считают

респонденты, главной движущей силой успеха деятельности организации будет энтузиазм ее руководителей.

Диаграмма 5



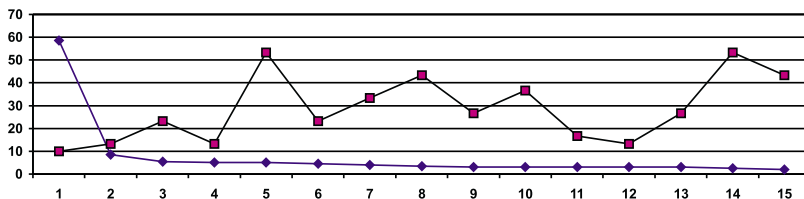
Что касается энтузиазма потенциальных членов общественных организаций, то мнение респондентов следующее: на основе энтузиазма вступают в организации лишь 13,3% ее состава. Почти половина пишет заявления и заполняет анкеты, каждый третий предпочитает не связывать себя формальными обязательствами. Не случайно респонденты считают самым лучшим искать добровольцев для проведения различных мероприятий среди членов своей организации (23,3%), среди сочувствующих полагают найти добровольных помощников только 13,3%, остальные формы подбора добровольцев практически не принимаются во внимание, что наглядно видно на графике:



1 - не проводят (не проводили) массовых акций; 2 - среди актива своей организации; 3- среди сочувствующих; 4 - среди знакомых; 5 - по его месту работы; 6 - по кличу; 7 - в учебных заведениях; 8 - среди родственников; 9 - через другие общественные организации; 10 - через СМИ; 11 - в школах; 12 - из коммерческих организаций; 13 - сами приходят; 14 - студенты; 15 - в отделениях на местах; 16 - мотивация; 17 - учет личных качеств.

5.2. Какие мероприятия и по чьей инициативе наиболее эффективны

Среди мероприятий, отмеченных респондентами, на первом месте названы мероприятия информационного характера (семинары, «круглые столы» и т.п.). О различии взглядов респондентов от населения и руководителей свидетельствуют данные, приведенные на графике:



1 - не участвовал; 2 - консультации врачей; 3 - участие в собрании организации; 4 - помощь по уходу за престарелыми гражданами; 5 - проведение учебных семинаров; 6 - проведение «круглых столов»; 7 - консультации юриста; 8 - проведение субботников; 9 - материальная, денежная помощь; 10 - орг. раздачи одежды малоимущим; 11 - организация спортивных соревнований; 12 - помощь по уходу за престарелыми гражданами; 13 - участие в собрании организации; 14 - проведение учебных семинаров; 15 - проведение «круглых столов».

Практические мероприятия - создание новых рабочих мест, помощь малоимущим гражданам отметили 8% респондентов.

При этом представители коммерческого сектора показали, что по их мнению главными организаторами подобных мероприятий являются Общественная плата (15,4%) и Союз женщин Кузбасса (15,4%). По 11,3% отметили Совет ветеранов Кузбасса и другие организации.

Среди мероприятий, отмеченных респондентами от населения, 58,5% не участвовали ни в каких мероприятиях, 7,5% - не помнят.

Среди мероприятий, в которых участвовали респонденты, названы мероприятия организационного, практического характера, информационные и консультативные. Всего названо около сорока видов мероприятий, однако, мероприятий-лидеров или аутсай-

дерев нет, все получили по небольшому количеству голосов.

Население считает, что основными организаторами мероприятий являются сами общественные организации (5,9%), Союз потребителей Кузбасса, Союз женщин Кузбасса, Совет ветеранов Кузбасса - по 4,4%. Кроме них названы еще 30, которые упомянули от 1,5 до 3% респондентов.

Приложения

Таблица № 1

Соотношение генеральной совокупности населения г. Кемерово и выборочной совокупности опрошенных

	Генеральная совокупность	Выборочная совокупность
Мужчины	47	45,5
Женщины	53	54,5
Возраст:		
18 - 29	22,2	23,0
30 - 39	23,1	22,0
40 - 49	18,5	18,5
50 - 59	14,6	14,0
60 и старше	21	22,5
Образование:		
Высшее	18	24
Среднее	52	52
Начальное	30	24

Таблица № 2

Назовите самую важную для Вас социальную проблему?

Отсутствие порядка, законности	7,0
Коррупция, взяточничество	3,0
Безработица, скрытая безработица	12,5
Защита прав женщин, молодежи	0,5
Охрана здоровья, возможность лечиться	6,0
Реабилитация инвалидов	1,0

Охрана детства и материнства	0,5
Охрана природы, экология	2,0
Несправедливое распределение общественных благ	4,0
Снижение культурного уровня	2,0
Запрет на свободу слова	0,5
Отдых, восстановление сил	0,5
Соблюдение, защита социальных/гражданских прав	4,0
Наркомания, преступность, хулиганство	2,5
Реализация творческих способностей	0,5
Семья, воспитание детей	2,5
Зависимость от чиновников, бюрократия	0,5
Нехватка жилья, плохие жилищные условия	3,0
Другие проблемы	1,5
Получение Российского гражданства	0,5
Невыплата пенсий, зарплат, детских пособий	27,5
Высокие цены	0,5
Обучение специалистов	0,5
Материальное обеспечение	1,5
Финансовые проблемы, отсутствие денег	7,5
Нет проблем	1,0
Социальная незащищенность	1,0
Благоустройство территории, озеленение, уборка	0,5
Не знаю, затрудняюсь ответить	5,5
Всего	100,0

Таблица № 3

А теперь, пожалуйста, вторую по важности?

Отсутствие порядка, законности	6,9
Коррупция, взяточничество	1,6
Безработица, скрытая безработица	11,1
Охрана здоровья, возможность лечиться	11,6
Охрана детства и материнства	2,1
Охрана природы, экология	2,1
Несправедливое распределение общественных благ	3,7
Снижение культурного уровня	1,6
Отдых, восстановление сил	2,6

Соблюдение, защита социальных/гражданских прав	3,7
Наркомания, преступность, хулиганство	3,7
Реализация творческих способностей	0,5
Семья, воспитание детей	3,7
Садоводство, огородничество	1,1
Зависимость от чиновников, бюрократия	0,5
Нехватка жилья, плохие жилищные условия	6,9
Другие проблемы	1,6
Невыплата пенсий, зарплат, детских пособий	2,6
Высокие цены	2,6
Обучение специалистов	0,5
Материальное обеспечение	0,5
Финансовые проблемы, отсутствие денег	2,6
Социальная незащищенность	0,5
Проблемы выживания	0,5
Платное обучение, проблемы обучения	0,5
Платное лечение	1,1
Неудовлетворенность своей работой	0,5
Не знаю, затрудняюсь ответить	22,8
Всего	100,0

Таблица № 4

Какая проблема стоит на третьем месте?

Отсутствие порядка, законности	15,8
Коррупция, взяточничество	2,7
Безработица, скрытая безработица	7,5
Защита прав женщин, молодежи	0,7
Охрана здоровья, возможность лечиться	6,8
Охрана детства и материнства	2,7
Ущемление прав разных наций	0,7
Охрана природы, экология	5,5
Несправедливое распределение общественных благ	2,7
Снижение культурного уровня	1,4
Отдых, восстановление сил	1,4
Соблюдение, защита социальных/гражданских прав	4,1
Наркомания, преступность, хулиганство	9,6

Реализация творческих способностей	0,7
Семья, воспитание детей	4,8
Садоводство, огородничество	2,1
Зависимость от чиновников, бюрократия	0,7
Нехватка жилья, плохие жилищные условия	4,8
Невыплата пенсий, зарплат, детских пособий	0,7
Материальное обеспечение	2,1
Финансовые проблемы, отсутствие денег	1,4
Помощь малоимущим	0,7
Внимание к нуждающимся в помощи	0,7
Платное обучение, проблемы обучения	0,7
Безысходность	1,4
Не знаю, затрудняюсь ответить	17,8
Всего	100,0

Таблица № 5

Если Вы слышали от других о негосударственных некоммерческих организациях, то назовите одну или несколько?

Название организации	Число упоминаний	Процент
Не знаю, не слышал	83	41,5
Не помню	61	30,5
Совет ветеранов Кузбасса	21	10,5
Союз потребителей Кузбасса	19	9,5
Комитет солдатских матерей	16	8,0
Кемеровская областная организация ВОС	14	7,0
Ассоциация Рериховского движения духовный центр	11	5,5
Союз Молодежи Кузбасса	11	5,5
СПИД-Центр	9	4,5
Союз журналистов Кузбасса	8	4,0
Союз женщин Кузбасса	7	3,5
Общ.орг. «Чернобыль»	7	3,5
Кемеровский медицинский колледж	6	3,0
Кемеровская писательская организация		
Союза писателей России	6	3,0
Студсовет КузГТУ	6	3,0

Обл.Совет Российской оборонной спорт.-техн.организации	5	2,5
Социальный центр молодежи Кузбасса	5	2,5
Областной видеоклуб «Созвездие»	4	2,0
Общественная Палата Кузбасса	4	2,0
Областной Студенческий Совет	3	1,5
Фонд «Счастливое детство»	3	1,5
Центр «Планирование семьи», Центр медпрофилактики	3	1,5
Кузбасское отделение Союза МЖК России	3	1,5
Правозащитный союз	3	1,5
Общ.объед. инвалидов Центрального района	2	1,0
Союз защиты офицеров запаса	2	1,0
Кемеровский общ.фонд поддержки творческой молодежи	2	1,0
Правление областного отделения Российского Детского Фонда	2	1,0
Ассоциация «Планирование семьи»	2	1,0
Кем.благотвор.фонд инвалидов «СП Комплекс-Программа»	2	1,0
Общ.орг.н. взаимопомощи инвалидов и пенсионеров «Инверт»	2	1,0
Кузб.отд.Всеросс.фонда милосердия «Физкультура и Здоровье».	2	1,0
Общество «Благовест»	2	1,0
Кемеровский гор.клуб демократической интеллигенции	1	0,5
Центр независимой журналистики	1	0,5
Общество еврейской культуры	1	0,5
Автоном. некоммер. орг. творческой молодежи «АЗИЯ»	1	0,5
Лига защиты культуры	1	0,5
Оздоровительный центр «Человек и природа»	1	0,5
Духовно-экологическое движение «Ноосфера»	1	0,5
Русский культурный центр	1	0,5
Областное отделение Фонда Мира	1	0,5
Союз родителей военнослужащих	1	0,5
СПО «Молодежь и К»	1	0,5

Кузбасская общ.орган. «Благовест»	1	0,5
Кем. эколог. Общ.орган. инвалидов «Биориза»	1	0,5
Общ.орган. «Матери против наркотиков»	1	0,5
Армянское общение	1	0,5
Общество обманутых вкладчиков	1	0,5
Союз Афганцев	1	0,5
Религиозная организация	1	0,5
Союз композиторов	1	0,5
Последователи П.Иванова	1	0,5
Клуб юных дружинников	1	0,5
Клуб юных моряков	1	0,5
Центр социальной помощи населению	1	0,5
Фонд «Забота»	1	0,5
ВСЕГО	200	200

Таблица № 6

Вспомните, пожалуйста, и назовите все мероприятия, в которых Вы/члены Вашего предприятия принимали участие за последние 3-4 года.

Мероприятия	Кол-во	Процент
Информирование населения по разным проблемам (по личной инициативе)	18	60
Проведение учебных семинаров(по личной инициативе)	16	53,3
Проведение учебных семинаров (откликнулся)	16	53,3
Выпуск литературы (по личной инициативе)	14	46,7
Проведение «круглых столов» (по личной инициативе)	13	43,3
Проведение субботников для решения проблем (по личной инициативе)	13	43,3
Проведение «круглых столов» (откликнулся)	11	36,7
Организация раздачи одежды малоимущим гражданам (откликнулся)	11	36,7
Консультации юриста (по личной инициативе)	10	33,3
Подписание обращений (по личной инициативе)	9	30,0
Материальная/денежная помощь (по личной инициативе)	8	26,7
Поддержка инициатив общественных групп (по личной инициативе)	8	26,7

Участие в собрании организаций (откликнулся)	8	26,7
Информирование населения по разным проблемам (откликнулся)	7	23,3
Поддержка инициатив общественных групп (откликнулся)	7	23,3
Организация новых рабочих мест для инвалидов (по личной иниц-ве)	7	23,3
Организация общественных мероприятий (откликнулся)	7	23,3
Проведение субботников для решения проблем (откликнулся)	7	23,3
Предоставление бесплатных услуг (по личной инициативе)	7	23,3
Участие в собрании организаций (по личной инициативе)	7	23,3
Материальная/ денежная помощь (откликнулся)	6	20,0
Консультации юриста (откликнулся)	6	20,0
Организация общественных мероприятий (по личной инициативе)	6	20,0
Подписание обращений (откликнулся)	6	20,0
Организация раздачи одежды малоимущим гражданам (по личной иниц)	5	16,7
Организация художественных выставок (по личной инициативе)	5	16,7
Организация спортивных соревнований (по личной инициативе)	5	16,7
Организация спортивных соревнований (откликнулся)	5	16,7
Акции в защиту окружающей среды (по личной инициативе)	5	16,7
Помощь по уходу за престарелыми гражданами (по личной инициативе)	4	13,3
Помощь по уходу за престарелыми гражданами (откликнулся)	4	13,3
Консультации врачей (по личной инициативе)	4	13,3
Акции в защиту прав потребителей (по личной инициативе)	4	13,3
Выпуск литературы (откликнулся)	4	13,3
Акции в защиту окружающей среды (откликнулся)	4	13,3
Консультации психолога (по личной инициативе)	3	10,0
Консультации врачей (откликнулся)	3	10,0
Акции в защиту прав потребителей (откликнулся)	3	10,0
Ведение судебных дел (по личной инициативе)	3	10,0
Ведение судебных дел (откликнулся)	3	10,0
Не участвовал	3	10,0

Организация художественных выставок (откликнулся)	2	6,7
Организация новых рабочих мест для инвалидов (откликнулся)	2	6,7
Другие мероприятия (по личной инициативе)	2	6,7
Розыск пропавших военнотружущих (по личной инициативе)	1	3,3
Предоставление бесплатных услуг (откликнулся)	1	3,3
Благотворительные концерты	1	3,3
ВСЕГО опрошено:	30	100

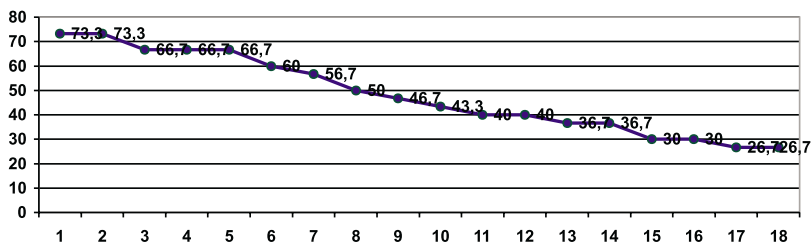
Таблица № 7

И для решения какой проблемы?

Проблема	Кол-во	Процент
Соблюдение, защита социальных/ гражданских прав	7	25,9
Охрана природы, экология	6	22,2
Отсутствие порядка, законности	4	14,8
Реализация творческих способностей	4	14,8
Реабилитация инвалидов	3	11,1
Снижение культурного уровня	3	11,1
Безработица, скрытая безработица	2	7,4
Защита прав женщин, молодежи	2	7,4
Охрана здоровья, возможность лечиться	2	2
Охрана детства и материнства	2	2
Наркомания, преступность, хулиганство	2	7,4
Семья, воспитание детей	2	7,4
Зависимость от чиновников, бюрократия	2	7,4
Несправедливое распределение общественных благ	1	3,7
Нехватка жилья, плохие жилищные условия	1	3,7
Трудоустройство инвалидов	1	3,7
Проблема безработицы	1	3,7
Для взаимодействия с властью	1	3,7
Решение проблем связанных с защитой прав потребителей	1	3,7
Оказание помощи малоимущим	1	3,7
Надзор законодательства о труде и охране труда	1	3,7
Помощь детям и инвалидам	1	3,7
Обеспечение женщин медикаментами	1	3,7
Подготовка людей к действиям в Ч.С.	1	3,7

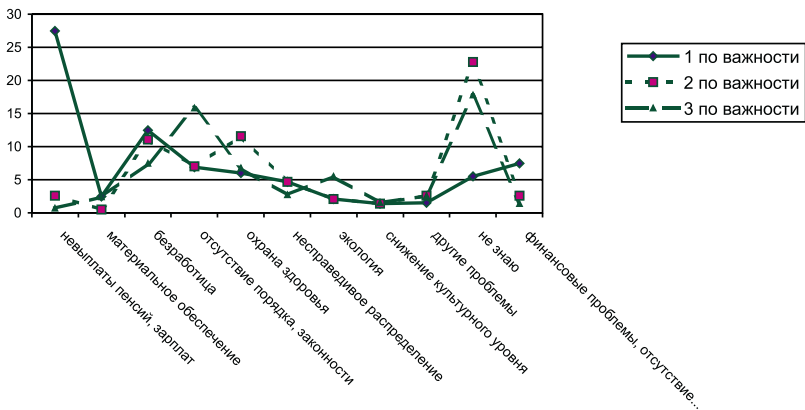
Помощь престарелым	1	3,7
Нарушение прав трудящихся и избирателей	1	3,7
Безопасность движения	1	3,7
Перевозка пассажиров	1	3,7
Участие молодежи в управлении государством	1	3,7
Проблемы негосударственного образования	1	3,7
Нормальное функционирование и развитие учреждения	1	3,7
ВСЕГО опрошено	27	100

Вспомните, пожалуйста, и назовите все мероприятия, которые Вы/члены Вашей организации проводили за последние 3-4 года.

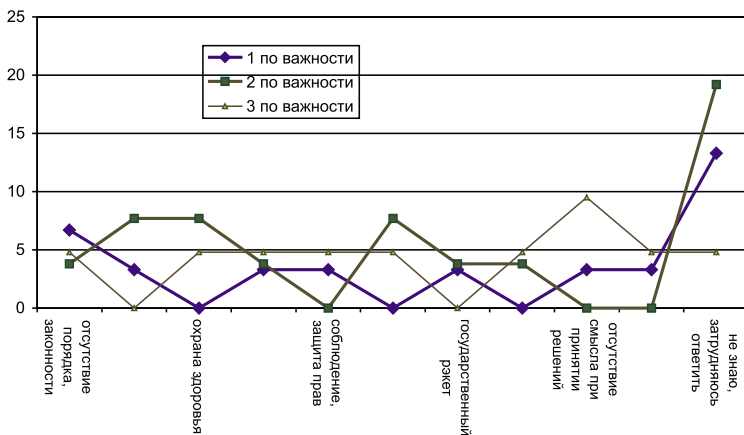


1 - информирование населения по разным проблемам; 2 - поддержка инициатив общественных групп; 3 - проведение «круглых столов»; 4 - подписание обращений; 5 - участие в собрании организации; 6 - проведение учебных семинаров; 7 - организация общественных мероприятий; 8 - предоставление бесплатных услуг; 9 - проведение субботников; 10 - выпуск литературы; 11 - материальная денежная помощь; 12 - консультация врачей; 13 - консультации юриста; 14 - организация художественных выставок; 15 - организация раздачи одежды малоимущим гражданам; 16 - консультация психолога; 17 - помощь по уходу за престарелыми гражданами; 18 - организация спортивных соревнований.

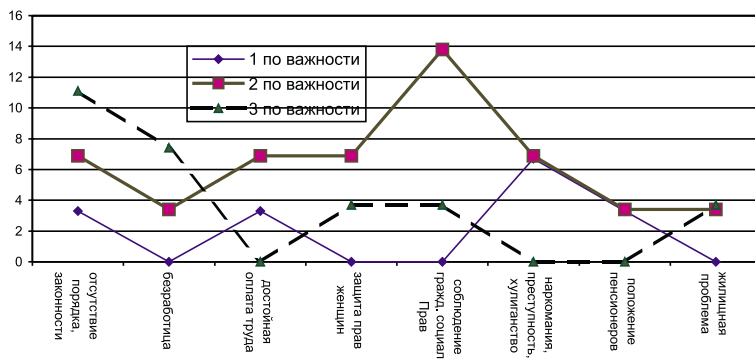
Если говорить о социальных проблемах, которые сегодня остро стоят перед Вами/членами Вашей семьи, пожалуйста, назовите самую важную для Вас проблему.



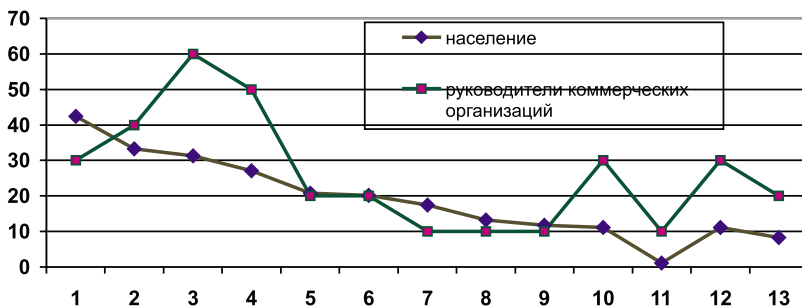
Если говорить о социальных проблемах, которые сегодня остро стоят перед Вами/членами Вашего предприятия, пожалуйста, назовите самую важную для Вас проблему.



Если говорить о социальных проблемах, которые сегодня остро стоят перед Вами/членами Вашего предприятия, назовите самую важную для Вас проблему.

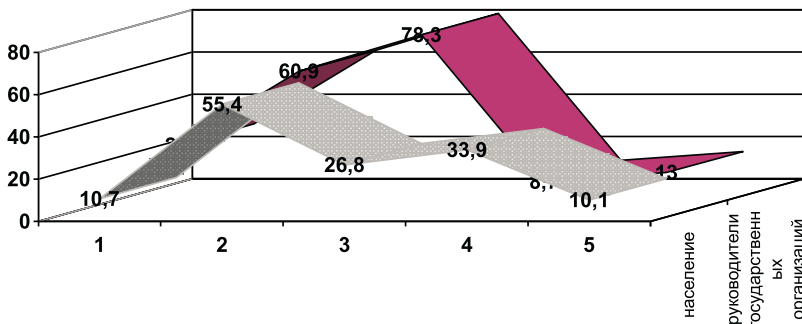


Назовите все общественные организации, о результатах работы которых Вы слышали по местному телевидению, радио, читали в газетах, сталкивались лично или про них говорили у Вас на работе, Ваши знакомые, друзья, родственники.



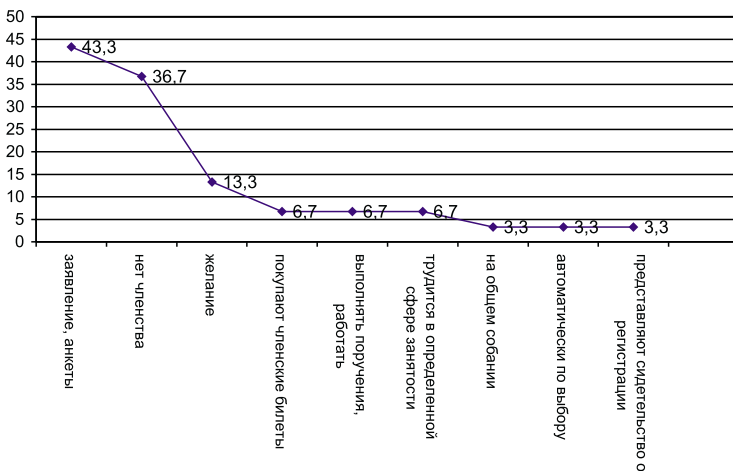
1 - комитет солдатских матерей; 2 - Союз потребителей Кузбасса; 3 - Кем. обл. орг. ВОС; 4 - Совет ветеранов Кузбасса; 4 - СПИД-Центр; 6 - Союз женщин Кузбасса; 7 - Кем. мед. Колледж.; 8 - Ассоциация Рериховского движения; 9 - Центр «Планирование семьи»; 10 - Союз журналистов Кузбасса; 11 - Союз Молодежи Кузбасса; 12 Общ. Орг. «Чернобыль»; 13 - Общественная палата Кузбасса.

Каким образом, от кого или из каких источников Вы узнали о ней/них?



1 - Вижу непосредственные результаты их деятельности; 2 - из средств массовой информации; 3 - по своему собственному опыту; 4 - из разговоров с друзьями и знакомыми; 5 - из разговоров на работе.

Каким образом люди становятся членами Вашей общественной организации, благодаря каким Вашим или их действиям?



ЭФФЕКТ ПРОВЕДЕНИЯ КОНКУРСА СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫХ ПРОЕКТОВ НА КОНСОЛИДИРОВАННЫЙ/КОРПОРАТИВНЫЙ БЮДЖЕТ В РЕГИОНАХ СИБИРИ

К.В. Гребенник,
*Сибирский Центр поддержки общественных инициатив (СЦПОИ),
Новосибирск*

**Обучение - это напоминание другим,
что они знают все так же хорошо, как ты.**
Ричард Бах «Иллюзии»

На протяжении существования нашей организации, в миссии которой записано о том, что мы стремимся создавать благоприятные условия для развития и укрепления сектора некоммерческих организаций Сибирского региона, важная роль отводилась разработке и внедрению новых социальных технологий, которыми могли достаточно легко воспользоваться на просторах не только Сибири, но и в других регионах России, и в других государствах СНГ.

Первым ярким примером социальной технологии явились Ярмарки НКО и Ярмарки социальных проектов организаций, получившей признание во многих регионах России. Эта технология, разработанная в Новосибирске в 1996 году, была подхвачена всеми представительствами Сети МОФ СЦПОИ, а затем распространилась довольно широко по России. Использование этой технологии на уровне Приволжского федерального округа и проведение Ярмарки социальных и культурных проектов в городе Перми в ноябре 2000 года является тому подтверждением.

В 1998 году в Новосибирске возникла идея у членов Оргкомитета Ярмарки-98 провести конкурс проектов НКО на, так называемый, консолидированный бюджет, средства в который привлекаются из местных источников (региональной, муниципальной власти, предпринимательских структур). Цель, которую мы ставили, заключалась том, чтобы показать местным властям и предпринимателям, насколько эффективен механизм конкурсно-

сти проектов НКО, как НКО могут решать проблемы сообщества на такие небольшие средства (максимальная сумма гранта была определена Оргкомитетом 5000 рублей или, примерно, \$800). Так как опыт проведения и администрирования конкурсов проектов НКО в МОФ СЦПОИ накоплен к тому времени был большой, то все члены Оргкомитета Ярмарки-98 предложили руководству МОФ СЦПОИ администрировать и этот конкурс. Был подготовлен пакет документов, необходимый для качественного проведения конкурса.

В следующем, 1999 году технология проведения подобного конкурса была распространена на 9 регионов Сети МОФ СЦПОИ (не приняли участие Иркутская и Читинская области). Администрирование в регионах осуществляли представительства МОФ СЦПОИ, а за организацию и проведение всего конкурса ответственность лежала на авторе данной статьи. Всего было поддержано 82 проекта на суммы от 2000 рублей до 10000 рублей. Конкурс позволил привлечь к работе в экспертных советах представителей власти и предпринимательских структур, которые получили неоценимый опыт и понимание важности принятия законодательной базы, регулирующей конкурсность проектов при решении социально значимых проблем регионов, городов и сообществ, необходимости развития социальной ответственности бизнеса.

Подводя итоги работы за прошедший период (сентябрь 1998 - декабрь 2000 годов) по развитию взаимодействия с ветвями власти, хочется привести небольшую таблицу, в которой отражены проведенные конкурсы проектов НКО не только на консолидированный бюджет, но и конкурсы, проведенные муниципалитетами и региональными властями в результате принятия законодательных актов в городах и регионах.

Необходимо заметить, что принятие законодательной базы, регулирующей конкурсность проектов, и проведение конкурсов, это не только результат использования описанных выше социальных технологий. Это - результат работы многих НКО, которые являлись и/или являются клиентами ресурсных центров Сети МОФ СЦПОИ, выполняющих значимую роль инфраструктурных организаций для сектора некоммерческих организаций в регионах.

Регион	Гранты на региональном уровне Сумма/кол-во проектов	Гранты на муниципальном уровне Сумма/кол-во проектов	Консолидированный бюджет Сумма/кол-во проектов
Республика Алтай	2000 г. - 70000 руб./24 пр.	–	1999 г. - 46200 руб./10 пр.
Республика Бурятия	–	2000 г. - 50000 руб./5 пр.	1999 г. - 53415 руб./15 пр.
Алтайский край	–	2000 г. - 3000 руб./3 пр.	1999 г. - 53415 руб./10 пр.
Красноярский край	–	2000 г. - 650000 руб./41 пр.	1999 г. 58415 руб./8 пр. 2000 г. - 60000 руб./9 пр.
Кемеровская область	–	2000 г. - 50000 руб./5 пр. (г. Новокузнецк)	1999 г. - 85000 руб./8 пр.
Омская область	1999 г. - 135000 руб./18 пр. 2000 г. - 150000 руб./9 пр.	1999 г. - 150000 руб./16 пр.	1999 г. - 0680 руб./7 пр.
Новосибирская область	–	2000 г. - 400000 руб./6 пр.	1999 г. - 85680 руб./9 пр. 2000 г. - 45000 руб./6 пр.
Томская область	–	2000 г. - 156000 руб./6 пр.	1999 г. - 46200руб./6 пр.
Тюменская область	2000 г. - 600000 руб./33 пр.	1999 г. - 450000 руб./18 пр. 2000 г. - 730000 руб./31 пр.	1999 г. - 73415 руб./7 пр. 2000 г. - 140000 руб./13 пр.
Читинская область	–	–	–
ИТОГО	995000 руб. (\$34110)/84 пр.	3526460 руб. (\$125945)/185пр.	807420 руб (\$28836)/98 пр.

Проведение конкурсов проектов на консолидированный/корпоративный бюджет, призванных решать проблемы сообщества в Сибирском регионе явилось неким существенным импульсом для создания общественных фондов, принятия законодательных актов, регулирующих взаимодействие власти и сектора НКО, в том числе влияющих на понимание представителей бизнеса вопросов необходимости развития социальной ответственности в своей деятельности перед сообществом.

СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ БЕЗ ЗАКОНА, НО ПО ЗАКОНУ: ДОГОВОРНЫЕ И ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ.

ИССЛЕДОВАНИЕ КОНКРЕТНОГО СЛУЧАЯ

А.С. Автономов, д.ю.н.

*Фонд развития парламентаризма в России,
Москва*

Как известно, на федеральном уровне законопроект, посвященный социальному заказу, так и не прошел даже первое чтение. Таким образом, институт социального закона в федеральном законодательстве не получил развития, хотя нельзя сказать, что термин «социальный заказ» вообще неизвестен федеральному законодательству, поскольку он упоминается в статье 17 Федерального закона «Об общественных объединениях». Вместе с тем в указанном Федеральном законе социальный заказ зафиксирован в качестве одного из возможных вариантов взаимодействия государства и общественных объединений, при этом в нем не содержится не только никакого регулирования социального заказа, но и даже определения понятия «социальный заказ». Поэтому можно утверждать, что на федеральном уровне реализация социального заказа не обеспечивается соответствующим законом. Более того, на федеральном уровне нет ни закона, регулирующего социальный заказ, ни какого-либо другого нормативного правового акта, посвященного в той или иной степени социальному заказу. На уровне большинства субъектов РФ на настоящий момент дела обстоят иначе: имеются законы либо иные нормативные правовые акты, регулирующие институт социального заказа.

Итак, понятие социального заказа на федеральном уровне законодательно не определено. В связи с этим вряд ли можно официально именовать социальным заказом определенные отношения между федеральным государственным органом и негосударственной некоммерческой организацией, несмотря на то, что

фактически, такие отношения имеют все признаки явления, которые мы называем социальным заказом. К таким признакам можно отнести: заказ нацелен на решение какой-либо задачи в социальной сфере, причем государство заинтересовано в ее решении; заказ делается государственным органом (либо какой-либо организацией от имени государства); производство работ или оказание услуг оплачивается из бюджетных средств (что, впрочем, не мешает исполнителю привлекать дополнительные средства); исполнителем социального заказа выступает, как правило, негосударственная некоммерческая организация; исполнитель подбирается на альтернативной основе (путем, например, проведения конкурса либо иным путем). Кроме того, желательно, чтобы социальный заказ служил реализации целевой государственной программы. Правда, этот последний признак социального заказа характерен не для всех субъектов РФ (наверное, в виду того, что не все считают это обязательным признаком социального заказа). Собственно, поэтому этот признак и обозначен здесь как желательный, так как в силу отсутствия законодательного закрепления признаков социального заказа на федеральном уровне остается ориентироваться на признаки социального заказа, зафиксированные в нормативных правовых актах, действующих в субъектах РФ.

В то же время отсутствие в федеральном законодательстве определения социального заказа вовсе не означает, что реализация заказа, подходящего по всем признакам под понятие «социальный», не имеет вообще никакой юридической базы. Даже существующие в настоящее время федеральные законы позволяют осуществлять указанный заказ. Речь не идет о том, что специальное законодательное регулирование социального заказа на федеральном уровне не нужно, оно необходимо, чтобы создать системную юридическую основу для такого заказа, восполнить имеющиеся пробелы. Однако не стоит сидеть, сложа руки в ожидании принятия соответствующего закона. Есть возможности (в том числе и законодательные) для реализации заказа, имеющего признаки социального. Рассмотрим один конкретный пример осуществления такого заказа без закона (специально посвященного со-

циальному заказу), но по закону (как совокупности правовых норм, регулирующих подобные отношения).

Рассматриваемым примером является проект по подготовке учебной программы для средних учебных заведений по новой дисциплине «Основы местного самоуправления и муниципального управления», учебных пособий для учащихся и учебно-методических пособий для преподавателей. Данный проект осуществляется в рамках Федеральной программы поддержки местного самоуправления, которая была одобрена Правительством России в конце декабря 1995 г. Данная Федеральная программа содержала, наряду с другими, образовательный блок. В основном образовательный блок этой Федеральной Программы был нацелен на подготовку кадров для органов местного самоуправления. Однако очевидно, что выбор будущей профессии человеком во многом связан с предварительными знаниями об этой профессии. И если в школе ребенок вообще ничего не слышит о местном самоуправлении, то шансы избрания им в качестве места своей будущей работы органов местного самоуправления серьезно снижаются. Вместе с тем задача внедрения в школьную программу основ знаний и навыков, связанных с местным самоуправлением, отнюдь не ограничивается профессиональной ориентацией учащихся. Местное самоуправление - это базовый уровень демократии. Это именно тот уровень демократии, где практически любой человек может реально внести посильный вклад в решение понятных всем местных проблем. Это тот уровень, где активность граждан имеет непосредственный выход на повседневные задачи, стоящие перед местным сообществом. Без закрепления и развития демократии на местном уровне невозможно реальное становление демократии на общегосударственном уровне. Конечно, преподавание основ местного самоуправления не ведет автоматически к повышению вовлеченности граждан в местное самоуправление, к усилению активности людей по самоорганизации для решения проблем на местном уровне. В то же время получение знаний о местном самоуправлении уже в школьном возрасте создает условия для повышения гражданской активности на основе лучшего понимания функционирования муниципальных органов и приобретен-

ных элементарных навыков в области местного самоуправления. Иными словами, внедрение курса основ местного самоуправления и муниципального управления в школьную программу может послужить одним из кирпичиков в строящемся здании гражданского общества. Именно это и подвигло Фонд развития парламентаризма в России на то, чтобы постараться принять участие в реализации хотя бы одного из направлений образовательного блока Федеральной программы поддержки местного самоуправления.

Весной 1996 г. Фонд начал переговоры с федеральным Министерством по федеративным и национальным отношениям (за последние 6 лет название этого Министерства менялось несколько раз, но в разговорной речи устоялось сокращенное наименование Миннац, им я и буду пользоваться в дальнейшем), так как в основном на это Министерство была возложена обязанность по выполнению указанной Федеральной программы.

Претендентов на разработку учебной программы по основам местного самоуправления для средних учебных заведений и соответствующих учебных и учебно-методических пособий оказалось не так уж и много. Вследствие этого Миннац не стал проводить торги (именно так правильно называть одну из форм конкурса, наиболее распространенную в настоящее время в России при подборе исполнителей социального заказа или достойных получения государственных или муниципальных грантов). Вместо торгов была проведена серия переговоров с несколькими организациями, которые заявляли о своей готовности подготовить указанную учебную программу и пособия. За рубежом такая форма конкурса называется конкурентными переговорами. В ходе переговоров выяснились реальные возможности организации, наличие специалистов, которых предполагается привлечь к разработкам, подходы, которые должны быть реализованы, и т.п. Переговоры позволяли уточнить те или иные позиции. Большинство организаций, борющихся за то, чтобы стать исполнителями заказа, располагали либо преимущественно специалистами по местному самоуправлению, но не имевшими достаточных знаний и опыта для работы с детьми, либо педагогами - методистами, но обладавшими

весьма поверхностными знаниями в сфере местного самоуправления. Группа экспертов, сформированная Фондом развития парламентаризма в России, была признана наиболее удачной по сочетанию представленных в ней профессионалов, специализирующихся как на проблемах местного самоуправления, так и на методике преподавания в средних учебных заведениях. Кроме того, оценивались и предварительные разработки, представленные организациями. Разработки указанного Фонда получили высокую оценку. По итогам серии переговоров, этот Фонд был избран исполнителем заказа (мне довелось быть руководителем временной творческой группы, разработавшей учебную программу по местному самоуправлению, а также учебные и учебно-методические пособия).

Итак, налицо все перечисленные выше признаки социального заказа: заказ реализовывался в рамках Федеральной программы, одобренной Правительством РФ; заказчиком выступил государственный орган - Миннац России; финансовые средства на выполнение проекта в рамках Федеральной программы были выделены из федерального бюджета; исполнитель заказа (Фонд развития парламентаризма в России) был избран в результате конкурентных переговоров, когда было несколько претендентов на реализацию заказа; упомянутый Фонд - исполнитель заказа является общественным благотворительным межрегиональным фондом, т.е. негосударственной некоммерческой организацией.

Получение заказа было достаточно трудным делом, поскольку соперники были довольно сильными, но не менее серьезно надо было подойти к документальному оформлению отношений между Министерством и Фондом в деле реализации заказа. Ввиду отсутствия специального законодательного регулирования социального заказа на федеральном уровне, необходимо найти адекватную договорную форму регулирования указанных отношений. Вообще, отношения между государственным органом (т.е. представителем государства) и негосударственной организацией (т.е. организацией, которая не была учреждена государством, не подчинена в административном плане государственным органам, не финансируется в основном из государственных источников, если не

считать эпизодических случаев получения государственных грантов, исполнения заказов и т.п.) могут строить свои отношения только на основе договора, поскольку сотрудничество между государством и негосударственными структурами возможно лишь в результате добровольного принятия на себя обеими сторонами взаимно согласованных обязательств. Именно договор между государственным органом и негосударственной организацией является основанием для перечисления государственных денежных средств негосударственной организации, для определения задач, которые должна решить негосударственная организация, для обязательной отчетности негосударственной организации перед государственным органом по использованию полученных от государства денежных средств на реализацию проекта и по действиям, нацеленным на решение упомянутых задач.

Надо отметить, что традиционно в нашей стране сложилось ложное представление о том, что целевое финансирование из государственного бюджета (того или иного уровня), как, впрочем, и из местного бюджета, возможно лишь на бездоговорной основе. В то же время любая возмездная сделка (в данном случае - договор) между юридическими лицами (если, конечно, не все стороны договора являются государственными органами) рассматривается в качестве основания для получения денежных средств, в рамках коммерческой деятельности. Коммерческая (как и некоммерческая) деятельность в российском законодательстве никак не определяется. Но если, по аналогии с понятием коммерческого юридического лица, которое можно вывести из смысла ст. 50 Гражданского Кодекса РФ, определить коммерческую деятельность как действия, имеющие в качестве основной цели извлечение прибыли, то становится более или менее ясно, почему для целей налогообложения государство старается приравнять поступления от возмездных сделок, совершаемых некоммерческими организациями, к прибыли (доходу) от предпринимательской деятельности. Однако такой подход в корне неверен. Плата (за услуги, произведенные вещи и др.) в целом ряде случаев представляет собой возмещение понесенных организацией расходов (а иногда даже не полное, а лишь частичное возмещение).

Но в нашем случае дело даже не в этом. Фонд развития парламентаризма получил деньги исключительно с целью разработки программы школьного курса, учебных и учебно-методических пособий. А целевое финансирование из государственного бюджета на выполнение проекта, осуществление которого рассматривается как государственно значимая задача, не облагается целым рядом налогов (в частности, налогом на добавленную стоимость - НДС). Такая налоговая политика понятна: государство не видит смысла перекладывать бесцельно деньги из кармана в карман. Ведь если для реализации проекта необходима определенная денежная сумма, то обложение ее налогом не принесет поступлений в бюджет, так как из бюджета все равно придется дополнительно выделить такую же сумму, которая будет изъята в виде налогов. В связи с этим для Фонда развития парламентаризма в России весьма важным оказалось подготовить такой договор (дополненный рядом документов) с Миннацем, из которого бы со всей отчетностью следовало, что на основе договора осуществляется целевое бюджетное финансирование рассматриваемого проекта, реализуемого негосударственным Фондом. Мне как юристу довелось принять участие в подготовке проекта договора. В итоге, договор между Фондом и Миннацем был подписан летом 1997 г. Договор помещен в конце данной статьи, и с ним можно ознакомиться. Надо иметь в виду, что этот договор нельзя просто скопировать для всех иных сходных случаев, так как, во-первых, налоговое законодательство у нас в стране последнее время менялось и пока меняется довольно быстро, а с принятием нового Налогового кодекса изменилось содержание некоторых использовавшихся терминов, а во-вторых, в условиях отсутствия специального федерального закона, регулирующего социальный заказ, каждый договор необходимо каждый раз приспособлять ко всему действующему, а не только налоговому, федеральному законодательству. И все же приведенный договор можно использовать как некий образец, который целесообразно принять за основу при подготовке аналогичных документов. Остановимся на некоторых его существенных моментах.

Уже в заголовке договора следует указать, что он составлен и

действует в качестве юридического основания для целевого бюджетного финансирования заказа, сделанного государственным органом (при этом желательно указать на целевую государственную программу, в рамках которой сделан заказ, если, конечно, такая программа имеется). В представленном договоре такое указание есть. Кроме того, Фонд развития парламентаризма в России в рассматриваемом договоре обозначен как исполнитель, а не как, например, подрядчик. Это также подчеркивает его роль именно как исполнителя государственного заказа и как получателя целевого бюджетного финансирования для исполнения такого заказа.

В результате, режим налогообложения негосударственного Фонда по осуществлению данного проекта (заказа) был приравнен к режиму налогообложения государственной организации, финансируемой из федерального бюджета. Все соответствующие отчеты в налоговые органы были сданы, налоговые органы их приняли. Фонд успешно прошел аудиторскую проверку. В середине лета 1998 г. Контрольно-ревизионное управление Министерства финансов РФ проверяло, действительно ли денежные средства использовались Фондом на цели, указанные в договоре, и никаких нарушений не обнаружило.

В то же время нельзя сказать, что все прошло абсолютно гладко. Было довольно трудно и составить договор, и во всех ведомствах объяснить его суть, и отстоять правильность с точки зрения закона соответствующих позиций. Более того, пришлось даже изыскать средства на уплату московского образовательного налога. Федеральные государственные органы не считали его уплату правильной, поскольку он взимается с прибыли, полученной от коммерческой деятельности, а федеральные государственные органы не считали целевое финансирование из федерального бюджета исполнения их заказа по решению социально значимой задачи прибылью от предпринимательства. Московские же органы власти стояли на своем. Но это наше поражение выглядит сравнительно небольшим на фоне тех достижений, о которых речь шла выше.

К договору в качестве его неотъемлемой части было сделано несколько приложений (они перечислены в конце договора). Я не

стал их здесь помещать, поскольку их содержание носит в большей степени технический характер, важный для данного конкретного договора (содержание приложений к другим, пусть даже аналогичным, договорам будет существенно иным). Считаю необходимым обратить внимание на то, что при составлении сметы были утверждены следующие позиции: количество лиц, работающих по проекту, их должности и оклады, причем заработная плата была определена по нормативам, установленным для государственных служащих (хотя эти лица вовсе не считались поступившими на государственную службу). Это также было сделано в связи с тем, что финансирование исполнения рассматриваемого заказа приравнивалось к финансированию государственного учреждения.

Результатом исполнения заказа стало издание учебной Программы «Основы местного самоуправления и муниципального управления» для средних учебных заведений, двухтомного учебного пособия, выполненного в соответствии с этой Программой (один том посвящен отечественной и зарубежной истории, а второй современному состоянию дел), и двух учебно-методических пособий для учителей (по одному на каждый том).

Финансирование заказа осуществлялось следующим образом: по первому этапу одна четверть от общей суммы, по второму этапу - половина от общей суммы и по третьему этапу четверть от общей суммы. При этом по каждому этапу выплачивался вначале аванс в размере половины суммы, полагающейся на данный этап, а затем, после принятия результатов работы по соответствующему этапу, - остаток в размере второй половины полагающейся на этап суммы.

Работы по выполнению заказа несколько затянулись в связи с нерегулярностью поступления из федерального бюджета денежных средств на счета Министерства, откуда оно могло переводить деньги на выполнение заказа согласно рассматриваемому договору. Кроме того, Министерству пришлось выработать критерии по оценке результатов работы Фонда, а, поскольку эти критерии выработывались параллельно работам Фонда по исполнению заказа, то такие критерии утверждались иногда уже спустя определенное время после завершения работ Фонда. Впрочем, такие за-

держки объясняются отсутствием соответствующего федерального законодательства и новизной взаимоотношений негосударственного Фонда с государственным органом. Окончательно все работы по заказу были завершены весной 1999 г.

Фонд развития парламентаризма в России изыскал дополнительные средства для исполнения заказа, ведь в смету не были включены расходы по аренде помещений, по покупке оборудования, командировочные расходы, связанные с работами по заказу. Однако я не хочу сказать, что эти расходы необязательно включать в смету. Если удастся договориться с заказчиком, то они могут быть оплачены в рамках исполнения заказа. В то же время если претендент на роль заказчика может привлечь дополнительные ресурсы, то это повышает его привлекательность в глазах заказчика еще на стадии конкурса.

Учебные и учебно-методические пособия довольно быстро разошлись по школам. Но Фонд развития парламентаризма на этом не остановился. Он смог получить грант Канадского агентства международного развития, и в сотрудничестве с канадскими специалистами на базе собственных разработок и с учетом опыта внедрения упомянутых учебных пособий в школах разработал и выпустил новую учебную Программу «Основы местного самоуправления» и новое учебное пособие, которое выдержало уже два издания. Но это уже другая история.

ДОГОВОР

о выполнении работ по подготовке программы довузовского обучения основам местного самоуправления в рамках Федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления. утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1995 года № 1251

г. Москва

Министерство Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям, именуемое в дальнейшем «Министерство», в лице Министра Михайлова Вячеслава Александровича, действующего на основании Положения о Министерстве, с одной стороны, и Фонд развития парламентаризма в России, именуемый в дальнейшем «Исполнитель», в лице Генерального директора Мндоянца Сергея Ашотовича, действующего на основании Устава Фонда, с другой стороны, заключили настоящий Договор о нижеследующем:

I. Предмет договора

1.1. Настоящий Договор определяет взаимоотношения сторон по выполнению работ по созданию программы довузовского обучения основам местного самоуправления за счет средств Федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления.

1.2. Заказчик поручает, а Исполнитель принимает на себя проведение следующих работ:

- разработку и реализацию Федеральной программы в части создания программы довузовского обучения основам местного самоуправления в рамках Федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.1995 г. № 1251;
- разработку учебных пособий и материалов в рамках программы довузовского обучения основам местного самоуправления;

– проведение учебных семинаров для подготовки преподавателей в рамках программы довузовского обучения основам местного самоуправления;

– проведение информационных семинаров для работников муниципальных органов.

1.3. Работа по настоящему Договору выполняется в соответствии с согласованным техническим заданием (приложение 1) на создание программы довузовского обучения основам местного самоуправления, являющимся его неотъемлемой частью.

1.4. Содержание, этапы и сроки выполнения работ определяются в соответствии с согласованным сторонами календарным планом (приложение 2), являющимся неотъемлемой частью Договора.

1.5. Выполнение работ по данному Договору предусматривает наличие соисполнителей.

1.6. Заказчик за счет средств Федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления предоставляет Исполнителю средства в размере _____

1.7. Протокол соглашения о договорной цене (Приложение 3) и смета затрат по работе (этапам) (Приложение 4) являются неотъемлемой частью настоящего Договора.

II. Обязательства сторон

2.1. Заказчик обязуется:

– обеспечить финансирование этапов работы в пределах выделяемых на эти цели бюджетных ассигнований;

– осуществлять контроль за целевым использованием выделяемых финансовых средств;

– осуществлять контроль за проведением работ на каждом этапе.

2.2. Исполнитель обязуется:

– осуществлять целевое использование полученных денежных средств на выполнение работ в соответствии с техническим заданием, календарным планом выполнения работ и сметой затрат (Приложения 1,2,4);

– обеспечивать проведение работ на высоком научно-техническом уровне.

III. Порядок сдачи и приемки работ.

3.1 . Перечень научной, учебной и другой документации, подлежащей сдаче Исполнителем Заказчику при завершении работ по каждому этапу, определяется техническим заданием (Приложение I).

При завершении работы по каждому этапу Исполнитель представляет Заказчику акт сдачи-приемки работы с приложением к нему документов (материалов), предусмотренных техническим заданием.

3.2. Заказчик в течение 5 календарных дней со дня получения акта сдачи-приемки работы и отчетных документов (материалов) обязан направить Исполнителю подписанный акт сдачи-приемки или мотивированный отказ.

3.3. В случае несоответствия результатов работы техническому заданию сторонами составляется двухсторонний акт с перечнем необходимых доработок. Претензии о проведении доработок должны быть предъявлены Заказчиком в письменном виде в течение 5 календарных дней после получения акта сдачи-приемки работ. Исполнитель обязан произвести необходимые исправления без дополнительной оплаты в пределах договорной цены в оговоренные с Заказчиком сроки.

3.4. Если при приемке работ будет выявлена необходимость проведения доработок или изменения отдельных условий технического задания, то эти работы производятся по дополнительному соглашению с указанием срока их выполнения и стоимости

3.5. В случае досрочного выполнения Исполнителем работы Заказчик обязуется принять акт сдачи-приемки работы в порядке, установленном настоящим разделом, и произвести ее оплату а соответствии с разделом IV настоящего Договора.

IV. Стоимость работ и порядок расчетов.

4.1. За выполненную работу, согласно настоящему Договору, Заказчик уплачивает Исполнителю в соответствии с утвержденным сторонами протоколом соглашения о договорной цене (приложение 3) и сметой затрат (Приложение 4). являющимися неотъемлемой частью Договора.

4.2. Оплата по Договору производится в соответствии с утвержденной Заказчиком сметой затрат.

4.3. Порядок расчетов:

Оплата по I этапу производится следующим образом:

– 50% авансовый платеж в соответствии со сметной стоимостью, предусмотренной календарным планом (Приложение 2) в течении 10 календарных дней с момента подписания договора.

– 50% по факту выполнения работ по I этапу в течение 10 календарных дней с момента подписания акта сдачи-приемки работ.

Оплата по II и III этапам осуществляется в соответствии с календарным планом (Приложение 2). Размер авансового платежа II и III этапов определяется по согласованию сторон, документально оформленному за 10 календарных дней до начала работ по соответствующему этапу.

4.4. В случае прекращения финансирования работ из федерального государственного бюджета. Исполнителем производится сдача работ Заказчику в объеме фактического финансирования по договору и по соглашению сторон Договор расторгается.

V. Ответственность сторон.

5.1. Исполнитель отвечает за целевое использование средств и исполнение условий настоящего Договора в соответствии с действующим законодательством.

5.2. Заказчик обязан перечислять Исполнителю средства по мере поступления их из Министерства финансов России, в размерах и в сроки, определенные Договором.

5.3. Заказчик вправе расторгнуть Договор в случае нецелевого использования средств или иного нарушения Исполнителем условий Договора. Исполнитель уведомляется о решении Заказчика в письменном виде.

5.4. Исполнитель после получения письменного уведомления о расторжении Договора обязан в течение 5 рабочих дней вернуть Заказчику остающиеся у него на счете денежные средства Федеральной программы, а также средства, использованные не по целевому назначению с уплатой штрафа в размере действующей учетной ставки Центрального Банка Российской Федерации от

суммы использованных не по назначению средств.

5.5. По истечении 5 дней от срока, указанного в п.5.4. Исполнитель выплачивает неустойку в размере 0.3% от невозвращенной вовремя суммы за каждый день просрочки в доход федерального бюджета по разделу I 2. параграф 2 « Прочие налоги. сборы, и другие поступления» на счет №100020 в ОПЕРУ ЦБ РФ.

5.6. Исполнитель по требованию Заказчика своими средствами и за свой счет в срок, согласованный с Заказчиком, устраняет несоответствия с техническим заданием, допущенные в ходе выполнения настоящего Договора.

В случае неустранения указанных дефектов в согласованный сторонами срок

Исполнитель уплачивает в доход федерального бюджета неустойку в размере

100 % стоимости продукции, подлежащей исправлению.

VI. Контроль за использованием средств Федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления

6.1 Заказчик вправе:

6.1.1. Истребовать отчетные документы по расходованию денежных средств на выполнение работ, проводящихся в соответствии с настоящим Договором. Отчетные документы должны быть представлены в течение 5 рабочих дней после получения запроса.

6.1.2. Проводить проверку целевого использования средств, выделенных на проведение работ по настоящему Договору.

6.2. Исполнитель обязуется:

6.2.1. Представлять необходимые сведения по запросам органов федерального казначейства Министерства финансов России в соответствии с правами, предоставленными Указом Президента Российской Федерации «О федеральном казначействе» от 08.12.92г. №155б и Положением, утвержденным Постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации «О федеральном казначействе Российской Федерации» от 27.08.93г. №-864 в течение 5 рабочих дней.

6.2.2. Представлять уполномоченным лицам Заказчика отчет-

ные документы по расходованию денежных средств на выполнение работ, проводящихся в соответствии с настоящим Договором в течение 5 рабочих дней.

6.3. Просрочка представления отчетных документов (п. 6.1.1), а также непредставление документов для проверки (п. 6.1.2 и 6.2.2) приравнивается к нецелевому использованию средств и может служить основанием для применения п. 5.3 настоящего Договора.

VII. Особые условия.

7. 1. Заказчик является собственником учебно-методической продукции.

7.2. Авторские права на разработанную учебно-методическую продукцию, принадлежат Исполнителю работ.

7.3. Исполнитель несет ответственность за правильность указанных в настоящем договоре реквизитов.

7.4. Исполнитель имеет право привлекать для выполнения работ по данному договору соисполнителей.

7.5. При издании учебно-методической продукции Исполнитель должен указать, что издание осуществляется по заказу Министерства Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям в рамках Федеральной Программы

7.6. Исполнитель передает Заказчику 80% тиража учебно-методической продукции для распространения в средних учебных заведениях Российской Федерации. 20% тиража Исполнитель оставляет для использования в ходе мероприятий, предусмотренных этапами рецензирования и апробации.

7.7. Работы, предусмотренные настоящим договором, оформляются дополнительными соглашениями.

VIII. Внесение изменений и дополнений

8.1. По взаимному согласию сторон в соответствии с действующим законодательством РФ в настоящий Договор могут быть внесены изменения (дополнения) в письменном виде, являющиеся неотъемлемой частью данного Договора с момента подписания сторонами.

IX. Срок договора, право на досрочное расторжение договора

и разрешение споров, прочие условия

9.1. Настоящий Договор действует с момента его заключения. Срок действия настоящего договора определяется в соответствии с Техническим заданием и Календарным планом выполнения работ.

9.2. Договор может быть расторгнут досрочно по письменному соглашению сторон.

9.3. Настоящий Договор может быть расторгнут в случае нецелевого использования денежных средств или иного нарушения Исполнителем условий договора.

9.4. В случае нарушения сроков оплаты по Договору, сроки начала и окончания выполнения работ по этапам и в целом, предусмотренные в календарном плане. (Приложение 2) передвигаются на то количество дней, на которое передвинулись сроки платежа.

9.5. Неурегулированные сторонами споры и разногласия, возникающие при исполнении настоящего Договора, рассматриваются путем переговоров. При невозможности решения споров переговорами они рассматриваются в соответствии с действующим законодательством и разрешаются арбитражным судом.

Настоящий Договор заключен в соответствии с Федеральной программой государственной поддержки местного самоуправления, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации № 1251 от 27 декабря 1995 г. «О Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления».

Настоящий Договор составлен на русском языке в двух экземплярах, каждый из которых имеет одинаковую юридическую силу.

Первый экземпляр хранится у Заказчика. Второй экземпляр хранится у Исполнителя.

К настоящему Договору прилагаются: техническое задание, календарный план; выполнения работ, протокол соглашения о договорной цене и смета затрат, являющиеся неотъемлемыми частями Договора.

Х. Юридические адреса и платежные реквизиты сторон.

Заказчик

Юридический адрес _____

Бюджетные счета _____

Исполнитель

Юридический адрес: 119992, г. Москва, ул. Новый Арбат, д. 21

Реквизиты: р/с

Приложения:

Приложение 1. Техническое задание на 3 листах.

Приложение 2. Календарный план на 6 листах.

Приложение 3. Протокол соглашения о договорной цене на 1 л.

Приложение 4. Смета затрат по Договору на 4 листах

Заказчик

Министерство Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям

Министр

В.А. Михайлов

Исполнитель

Фонд развития парламентаризма в России

Генеральный директор

С.А. Мндоянц

МЕЖСЕКТОРНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В РЕСПУБЛИКЕ САХА (ЯКУТИЯ): ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Николаев А.А., к.ист.н.,
*начальник отдела Министерства по делам
народов и федеративным отношениям
Республики Саха (Якутия),
Якутск*

Значимой целью реформ, проводимых в России в 90-е годы XX века, является построение демократического, гражданского общества. Это придаёт особую актуальность проблеме создания институтов гражданского общества, инициирования общественной инициативы.

Одной из узловых проблем, связанных со становлением институтов гражданского общества в Российской Федерации и Республике Саха (Якутия), является проблема налаживания тесного взаимодействия и взаимовыгодного сотрудничества между органами государственной власти, бизнесом, и некоммерческими негосударственными (в том числе, общественными) организациями (НКО).

Учитывая то, что начавшаяся в России федеральная и административно-территориальная реформа - не очередная кампания, а начало системных, долгосрочных преобразований, обозначенные выше проблемы и пути их решения выходят на первый план.

В настоящее время в большинстве регионов России представители государства, бизнеса и НКО существуют как бы сами по себе и практически не взаимодействуют между собой. Несмотря на понимание значимости этой проблемы, создание и развитие сети ресурсных центров по всей России, принятие целого ряда законодательных актов, регулирующих межсекторное взаимодействие как на федеральном, так и на межрегиональном уровне, положение дел в этой сфере как никогда ранее требует координации усилий всех заинтересованных сторон.

В связи с этим организуются различные семинары, конференции, «круглые столы», призванные способствовать совместному

поиску новых форм и механизмов взаимодействия трёх секторов (государства, бизнеса, НКО). По сути, речь идёт о формировании новой согласительной культуры, которая является неотъемлемой составной частью, важнейшим процедурным механизмом функционирования нарождающегося в России гражданского общества.

Для ознакомления с опытом других регионов Дальнего Востока в области развития межсекторного взаимодействия Министерство по делам народов и федеративным отношениям Республики Саха (Якутия) направило в командировку в Сахалинскую область начальника отдела по работе с религиозными и общественными объединениями Николаева А.А. для участия в семинаре «Технологии и практика системного межсекторного взаимодействия» в г. Южно-Сахалинске в период с 8 по 10 сентября 2000 г.

В работе семинара около 40 представителей органов власти, бизнеса, НКО из 6 регионов Дальнего Востока. Семинар был организован Российским благотворительным фондом «Нет алкоголизму и наркомании» («НАН») при поддержке фонда Форда, фонда «Сахалин-XXI век», администрации и Думы Сахалинской области, общественных организаций «Открытый мир» и «Центра социального партнёрства».

На семинаре были обсуждены проблемы, связанные со становлением институтов гражданского общества, межсекторного взаимодействия. Лекции по теоретическим основам межсекторного взаимодействия, социальному заказу, социальной политике, зарубежному опыту в этой сфере сочетались с практическими занятиями в «односекторных» и «многосекторных» группах. Были обсуждены также проблемы, связанные с поисками наиболее эффективных процедур, форм и механизмов взаимодействия представителей различных секторов в конкретном регионе на Дальнем Востоке России.

Участники семинара в ходе обсуждения пришли к выводу, что государство для развития межсекторного взаимодействия, придания ему системного характера должно создать для представителей бизнеса и НКО соответствующую нормативно-правовую базу, предусмотреть льготное налогообложение для коммерческих структур и некоммерческих организаций, занимающихся реали-

зацией наиболее перспективных и социально значимых проектов.

Кроме того, государство, если оно действительно заинтересовано в создании гражданского, демократического общества с развитой рыночной экономикой, должно поощрять бизнес, оказывающий финансовую помощь НКО, в том числе, возможно, в виде долго- и среднесрочных кредитов под приемлемые проценты и в виде государственных заказов.

НКО, в свою очередь, нуждаются также в принятии Государственной Думой Федерального закона «О государственном социальном заказе», и соответствующей программы, предусматривающей создание механизмы реализации этого закона. Принятие закона придаст новый импульс развитию нарождающихся институтов гражданского общества. Он позволит осуществлять активную и адресную социальную политику, создать новые рабочие места, увеличить финансирование различных социальных программ за счёт привлечения внебюджетных негосударственных средств, повысит эффективность использования бюджетных средств за счёт формирования конкурентной и конкурсной среды, осуществить переход к программно-целевому способу управления социальной сферой. Федеральный закон «О государственном социальном заказе», в случае его принятия, также мог бы стать серьёзным барьером против коррупции.

Также НКО необходимы для развития специальные гранты, предназначенные для поддержки деятельности наиболее эффективно действующих некоммерческих организаций.

Нормативные акты о социальном заказе на сентябрь 2000 года приняты в 11 субъектах Российской Федерации. В нескольких из них они уже реализуются. В числе этих регионов: Санкт-Петербург, Владимирская область, Пермская область, Тюменская область, Свердловская область.

Такие нормативные акты были также разработаны, обсуждены, но пока не приняты еще не менее чем в двух десятках субъектов Российской Федерации. Среди них и Республика Саха (Якутия).

Проект республиканского закона «О порядке взаимодействия органов исполнительной власти Республики Саха (Якутия) и негосударственных некоммерческих организаций» был разработан

инициативной группой представителей общественных объединений республики под эгидой Якутского регионального универсального ресурсного центра (ЯРУРЦ). Автором идеи законопроекта является руководитель ЯРУРЦ, преподаватель ЯГУ И.В. Степанов.

Этот проект был обсуждён на осенней сессии Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) в 1999 году. Для принятия этого законопроекта не хватило лишь 3-х голосов.

04 сентября 2000 г. в городе Якутске, в конференц-зале ИГИ состоялся «круглый стол» на тему: «Государство и некоммерческий сектор: социальное партнёрство в Республике Саха (Якутия)». Он был организован Якутским региональным универсальным ресурсным центром (ЯРУРЦ) в рамках регионального проекта «Развитие устойчивой деятельности общественных организаций и межсекторного взаимодействия в Республике Саха (Якутия).

В работе Круглого стола приняли участие депутаты Государственного собрания (Ил Тумэн), представители министерств и ведомств, образовательных учреждений, общественных организаций, средств массовой информации, различных фондов. С основными докладами выступили: руководитель ЯРУРЦ Степанов И.В. по теме «О проекте Закона РС (Я) «О порядке взаимодействия органов государственной власти и негосударственных некоммерческих организаций», президент общественной Академии «Шаг в будущее» Михайлов В.Д. по теме «Концептуальная основа взаимодействия власти и общественных организаций», начальник отдела по работе с общественными и религиозными объединениями Министерства по делам народов и федеративным отношениям Николаев А.А. по теме «Роль государства в становлении гражданского общества».

Участники «круглого стола» пришли к следующим выводам.

Во-первых, общественным организациям республики было предложено выступить с законодательной инициативой и внести в октябре 2000 г. в Палату Представителей Государственного Собрания (Ил Тумэн) и Правительство РС (Я) проект Закона «О порядке взаимодействия органов государственной власти РС (Я) и негосударственных некоммерческих организаций».

Во-вторых, необходимо обратиться с просьбой к Палате

Представителей Государственного Собрания (Ил Тумэн) РС (Я) рассмотреть Обращение общественных организаций республики от 09 июня 2000 г. об образовании при ней Комитета по взаимодействию с общественными организациями.

В-третьих, ЯРУРЦ было рекомендовано внести на рассмотрение Президента РС (Я) Николаева М.Е. предложение о создании Президентского грантового фонда поддержки социально значимых проектов НКО, внести на рассмотрение Министерства по делам народов и федеративным отношениям РС (Я) предложение о проведении в 2001 году в Якутске первой дальневосточной межрегиональной конференции «Государство и НКО: состояние и перспективы развития социального партнёрства», провести исследование по результатам республиканского движения «2000 добрых дел в 2000 году».

Необходимость проведения этого «круглого стола» была вызвана тем, что появилась насущная потребность в переходе на качественно новый этап развития межсекторных отношений, тесной координации усилий некоммерческих, в том числе, общественных организаций, представителей органов власти и бизнеса.

По состоянию на 01 января 2000 г. Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Саха (Якутия) зарегистрировано около 1200-1250 негосударственных некоммерческих общественных организаций. В них занято около 110 тысяч человек, что составляет 11,2% населения республики.

Огромную роль в развитии НКО в республике сыграл Якутский региональный универсальный ресурсный центр (ЯРУРЦ) под руководством И.В.Степанова. Он был создан фондом «Градосфера» в 1998 г. при грантовом содействии Дальневосточного представительства Фонда Евразия (ДВП Фонда Евразия). Основной целью ЯРУРЦ является информационно-консультационная и техническая поддержка неполитических, неправительственных, некоммерческих организаций.

В 1998-1999 гг. ЯРУРЦ оказал более 900 бесплатных консультационных, методических и иных образовательных услуг для 174 НКО республики.

В 1999-2000 гг. ЯРУРЦ при грантовой поддержке ДВП Фон-

да Евразия в рамках проекта «Развитие устойчивой деятельности общественных организаций и межсекторного взаимодействия» организовал «круглые столы» на тему «Государство и некоммерческий сектор: социальное партнёрство» (ноябрь 1999 г.), «Некоммерческий сектор и бизнес: меценатство, благотворительность и сотрудничество» (февраль 2000 г.), «Республика Саха (Якутия): взаимодействие органов власти и общественных организаций» (сентябрь 2000 г.), рабочие встречи с депутатами и представителями бизнеса «Законотворческие инициативы: социальный заказ в РС(Я)» (апрель 2000 г.), «Поиск совместных проектов в области социальной защиты населения, образования, культуры, здравоохранения и спорта» (май 2000г.), парламентские слушания по законопроектам, касающимся межсекторного взаимодействия (декабрь 1999 г., июнь, сентябрь 2000 г.), бесплатные семинары для представителей НКО по темам: «Управление и планирование деятельности НКО. Устойчивая деятельность НКО» (октябрь 1999 г.), «Социальное партнёрство: власть и НКО» (ноябрь 1999 г.), «Бухгалтерский учёт и налогообложение НКО» (январь-февраль 2000 г.), «ПР для НКО и бизнеса» (март 2000г.), «Устойчивая деятельность НКО: привлечение ресурсов, планирование деятельности, бухучёт» (март 2000 г. - в с. Майя, май 2000 г. - в г. Покровске, сентябрь 2000 г. - в г. Мирном), бесплатные консультации для представителей НКО по актуальным для них темам.

В 1999-2000 гг. ЯРУРЦ оказал около 1500 бесплатных консультационных, методических, технических и обучающих услуг для представителей 406 НКО и госучреждений республики. Численность зонтичной клиентуры ЯРУРЦ в период с 1999 г. по 2000 г. увеличилось с 60-70 до 150 НКО.

В 2000 г. ЯРУРЦ совместно с Якутским республиканским обществом инвалидов провёл благотворительную акцию «Поможем детям-инвалидам Якутии». В ходе этой акции было собрано пожертвований на общую сумму в 443 тыс. руб. По результатам акции сотрудниками ЯРУРЦ было подготовлено и издано методическое пособие для НКО «Привлечение частных благотворительных пожертвований».

В 1999-2000 гг. ЯРУРЦ издал и бесплатно распространил среди представителей НКО 5 номеров ежеквартального информационного бюллетеня «Поможем друг другу» общим тиражом 1500 экземпляров. Кроме того, ЯРУРЦ разместил свой информационный веб-сайт на сервере общественных организаций РС(Я) (www.ngo.sakha.ru).

Как показывают результаты республиканского движения «2000 добрых дел в 2000 г.», инициированного президентом Республики Саха (Якутия) М.Е. Николаевым, НКО республики оказали значительную безвозмездную помощь в реализации социально значимых программ, направленных на решение проблем улусов (районов), городов и сёл республики в сферах социальной защиты населения, образования, культуры, здравоохранения, охраны природы.

Президентом Республики Саха (Якутия) и рядом министерств и ведомств республики учреждены гранты для НКО предназначенные для финансирования социально значимых проектов.

В заключение хотелось бы отметить, что в связи с тем, что проект республиканского закона «О порядке взаимодействия органов власти РС(Я) и негосударственных некоммерческих организаций» находится в Министерстве по делам народов и федеративным отношениям РС(Я) и после внесения в него ряда предложений и замечаний, подготовки технико-экономического обоснования в скором времени будет внесён на рассмотрение Правительства РС(Я) и Государственного Собрания (Ил Тумэн) РС(Я) в качестве законодательной инициативы министерства, третий сектор (НКО) находится на пороге качественно нового этапа своего развития, когда он, получив поддержку со стороны государства и бизнеса, сможет добиться больших успехов и содействовать становлению институтов гражданского общества в республике.

СОЦИАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ КАК ЛОЗУНГ МОМЕНТА (ЗАМЕТКИ О ПЕРМСКОЙ ЯРМАРКЕ¹)

М.Г. Флямер,
*Общественный Центр «Судебно-правовая реформа»,
Москва*

Эти заметки возникли в контексте дискуссий в группе «Новые социальные технологии», проходившей в последний день Ярмарки. В этих заметках я попробовал собрать результаты и сделать общие выводы из прошедшего тогда обсуждения. Но не только это. Разумеется, я понимаю зависимость предложенной точки зрения на происходящие процессы от моего собственного опыта. В любом случае, я полагал общезначимым сделать акцент на *анализе ситуации*, возникшей после Ярмарки. Единственный путь остаться эффективным в условиях динамичных и качественных изменений - думать над происходящим и додумывать до предела. Цель заметок - прояснить собственную интуицию возникшей ситуации и поднять ее на уровень анализа ситуации, постановки целей и задач момента.

1. Идея «социального партнерства» между прошлым и будущим.

Один из способов осмысления Ярмарки состоит в рассмотрении ее как важного события в процессе продвижения идеи «социального партнерства». О Ярмарке утверждалось, что она послужила реализации этой идеи и, одновременно, явилась ее *триумфом*.

Известно, что сама эта идея была описана в конце 1995 года

¹ Ярмарка социальных и культурных проектов Приволжского федерального округа, прошла в г. Перми с 28 по 30 ноября 2000 г. Ярмарке непосредственно предшествовал конкурс социальных и культурных проектов «Социальное партнерство», на саму Ярмарку съехались финалисты этого конкурса (общественные организации), эксперты и чиновники исполнительной власти субъектов федерации и администраций городов округа, представители промышленных предприятий.

(книга Либоракина М., Флямер М., Якимец В. «Социальное партнерство. Заметки о формировании гражданского общества в России»), и затем, вплоть до 2000 года пропагандировалась на всех уровнях и продвигалась усилиями многих общественных групп. Первые разработки и публикации, раскрывающие идею социального заказа, по словам Н.Хананашвили, появились в середине 1994 года. Когда говорят о триумфе, то, возможно, имеют в виду, что все эти 6 лет идея «социального партнерства» была скорее лозунгом и императивом части лидеров общественного сектора России, но *никогда не была нормой* по которой «власть» организовывала сама себя и свое взаимодействие с общественностью. С этой точки зрения, важно подчеркнуть, что Ярмарка, *конкретно и поучительно* для громадной массы чиновников показала, по меньшей мере, инструментальный смысл идеи «социального партнерства» как совокупности принципов и механизмов, по которым организуется управленческое действие в социальной сфере. Ярмарка здесь предстает как действие по *включению подражания* в слое управленцев-чиновников социальной сферы субъектов федерации и администраций городов целого федерального округа, как действие, утверждающее в качестве нормы для государственных органов и городских администраций распределение бюджетных средств через конкурсы «социального партнерства», опирающиеся на механизмы социального гранта и социального заказа.

Соглашаясь с такой оценкой произошедшего события, предлагаю взглянуть на происходящее с точки зрения более широкого опыта.

Первый такой опыт связан со сравнительно недавней историей внедрения хозрасчетных схем на производстве. История эта поучительна в том отношении, что она показывает, *чем продолжают и как заканчиваются* такие ситуации, в которых политической волей вводятся новые управленческие механизмы организации производства и перераспределения. Как известно, в начале реформы хозрасчета слой управленцев-чиновников вынужден был адаптироваться к новой ситуации и использовать различных экспертов и консультантов (которые объясняют про 7 или 77 схем

хозрасчета и т.п.). Затем, однако, когда чиновники разобрались, что к чему, поняли, каковы «новые правила игры», они отказались от образовательных услуг и начали использовать новые схемы и механизмы для реализации своих клановых и частных интересов.

Значение этого опыта для истории идеи социального партнерства состоит в том, чтобы провести эвристичную аналогию, указать на возможность повторения этого процесса (только на этот раз, не на схемах хозрасчета, а на схемах социального заказа, гранта и других механизмов социального партнерства) и, самое главное, поставить вопрос о конечном результате всего процесса. Если мы принимаем гипотезу о том, что ярмарка включила в слое чиновников механизмы подражания и открыла этап массового применения в целом ряде субъектов федерации механизмов социального партнерства, то будет правильно поставить вопрос: «Чем это массовое применение обернется для страны (округа) и жизнедеятельности ее населения? Каков будет конечный результат этого запущенного процесса массового применения схем партнерского взаимодействия госорганов, общественности и бизнеса»? Более того, судить о значении Ярмарки - был ли это триумф или начало провала идеи «социального партнерства», на мой взгляд, следует с позиций того, с какими результатами мы выйдем из этапа массовизации.

А результат этот отнюдь не предрешен и не гарантирован. Тут надо отметить, что в идее социального партнерства есть два разных аспекта. Один - это «социальное партнерство» как *нравственный императив* и общественный идеал (в котором подчеркивается, что лучшее общество возникает из преодоления отчужденности между людьми, что это, по сути, результат причастного к людям и их жизни отношения), второй - «социальное партнерство» как *организационный механизм*, как формальная схема взаимодействия сторон вокруг «социальной проблемы», по которой может быть организован конкурс и другие распределительные мероприятия. Для разных субъектов в этой идее будут важны разные аспекты. Тем более, указанные планы идеи расщепятся в процессах массовизации и социального подражания, о котором я писал выше, и может быть даже необратимо. Важно понимать,

что когда эти два плана идеи социального партнерства отделяются друг от друга и расходятся, то через формальные схемы и механизмы партнерства может реализоваться, в сущности, любое социальное содержание. Характерный пример такого социального партнерства по форме, а по сути - криминала, пришел из Екатеринбурга. На всю страну прогремела история о деятельности группировки «Уралмашевцев», которая развернулась до партнерства общественного фонда «Нет наркотикам» с ГУВД города в борьбе с такой социальной язвой как наркоторговля и наркомания.

Конечный результат для жизнедеятельности населения страны (округа) этапа массового применения механизмов социального партнерства потому никак не предрешен, что эти механизмы *ценностно нейтральны*, они не содержат обобщенного выбора той содержательной деятельности, осуществление которой должно и будет через них поддержано². Решить ситуацию неопределенности с конечным социальным результатом применения механизмов партнерства можно обратившись к теме технологии решения социальных проблем или «социальные (гуманитарные) технологии».

2. «Социальные технологии»

Сегодня, несмотря на частое использование словосочетания «социальные технологии» многими представителями общественности, употребление этого выражения остается неопределенным и многосмысленным. Это, скорее, метафора и «бренд», чем строгое понятие. В частности, путаются и смешиваются трактовки социальной технологии как элемента, принадлежащего процессу и пространству управления, и трактовки социальной технологии как клиент-центрированной процедуры, решающей определенную социальную проблему³. Например, часто специалисты по формам межсекторного взаимодействия (социальный грант, социальный заказ и др.) называют социальный заказ социальной технологией.

² Поэтому, наблюдавшаяся на Ярмарке фетишизация этих механизмов есть вредное выражение технократизма.

³ На это обратил внимание в ходе дискуссии руководитель Центра Социальных Технологий, К. Зендриков.

Для меня в содержательной трактовке этого понятия⁴ изначально важен был процесс обретения индивидуальными неправительственными организациями, ориентированными на социальные проблемы *состоятельности*. Обретения своей особой роли, полезности и общественной ценности. В указанных работах утверждалось, что эта роль и место в обществе могут быть обретены и признаны не потому, что НПО указывает на наличие социальных язв и проблем, но потому, что НПО решает социальные проблемы, овладевает или создает соответствующее ноу-хау и далее *выходит в управленческую позицию*⁵.

НПО реализует *управление*, в частности, в том смысле, что качественно меняет процесс решения социальных проблем в обществе. Цель НПО здесь - поставить совместное функционирование государственных органов, обязанных решать некоторую социальную проблему, и соответствующих общественных организаций «на рельсы» найденных технологических решений. Второе условие, позволяющее утверждать, что НПО реализуется социальная технология, - создание через управление мест общественного и государственного участника, которые должны совместно (в партнерстве) осуществить *процесс решения* социальной проблемы в технологически предписанном виде.

Отдельными примерами реализующихся социальных технологий являются: по поводу проблемы насилия в семье - кризисные центры для женщин, по поводу проблем возникающих из

⁴ См. Либоракина М., Флямер М., Якимец В. «Социальное партнерство. Заметки о формировании гражданского общества в России», Школа Культурной Политики 1996.

М.Г. Флямер, Р.Р. Максудов, «Общественная инициатива: от дружеского круга к институциональному проекту» \Куда идет Россия?.. Кризис институциональных систем: век, десятилетие, год.\ Под общ. ред. Т.И.Заславской. М.: Логос 1999.

⁵ См. М.Г. Флямер, Р.Р. Максудов, «Общественная инициатива: от дружеского круга к институциональному проекту» \Куда идет Россия?.. Кризис институциональных систем: век, десятилетие, год.\ Под общ. ред. Т.И.Заславской. М.: Логос 1999. Статья была прямо посвящена анализу деятельности общественных инициатив, и в этой связи задавалось понятие «социальной технологии».

криминальных ситуаций - центры восстановительного (примири-тельного) правосудия. Помимо случаев «полных» социальных технологий, целесообразно в деятельности многих общественных и муниципальных организаций видеть случаи *технологизации* отдельных элементов деятельности: например, способы активного слушания могут быть «вынуты» из психотерапии, технологизированы и распространены в виде модели телефонов доверия.

Чрезвычайно важный и слабо исследованный аспект понятия о социальной технологии связан с тем, что решение социальной проблемы общественность основывает на постановке гуманитарных задач, использовании особых приемов и познаний, так, что создание, распространение и употребление этих технологий является выражением *процесса гуманитаризации* деятельности в социальной сфере. Фактически, это направление работы выступает в России как форма практического освоения результатов прошлого этапа развития социальных и гуманитарных дисциплин: психологии и психотерапии, социальной психологии и социальной работы, криминологии и виктимологии. Быть «локомотивами» этого процесса - важная миссия общественных инициатив, реализующих социальные технологии.

Понятие о технологии не просто как о способе решения проблемы и достижения какого-либо стандартного результата, а как о способе **принципиально воспроизводимом и тиражируемом** особенно актуально в контексте ситуации, созданной Ярмаркой. Действительно, понятие социальной технологии в этой ситуации оказывается нацеленным на то, чтобы массовую практику применения механизмов социального партнерства *обратить в массовое же решение социальных проблем* населения на основе найденных в деятельности различных общественных групп суммы технологических решений этих проблем. Это важнейшая и новая задача, постановка которой стала возможной после Ярмарки. Что необходимо для решения этой задачи?

В дискуссии группы «Новые социальные технологии», я бы выделил три главных проблемы:

1) Социальная политика в России находится в периоде смены парадигмы. Старый язык и задачный строй этой политики отми-

рает и обесмысливается, но какой будет новая парадигма, не ясно. В этих условиях затруднена формулировка критериев оценки социальных технологий и государственного заказа на результат, который они могут дать.

2) Есть концептуальная неясность самого представления о социальной технологии, не разработаны рабочие модельные представления. Необходима специальная разработка следующих вопросов (В.Н.Якимец):

- определение понятия;
- элементы конструкции таких технологий;
- цикл жизни социальных технологий;
- оценка социальных технологий и их реализации;
- сфера применения технологий;
- коллекция (библиотека) примеров.

В дополнение к этому списку я бы предложил от себя еще две темы, требующие концептуального прояснения:

А) Проектная культура и технологическая культура.

Если об усвоении элементов проектной культуры и навыках создания проектов в Третьем секторе говорить еще как-то можно, то, как обстоит дело с технологической культурой и навыками технологизации? А ведь одно не заменяет другого. В плане технологической культуры необходимо разобраться с понятием и методами технологизации в особенности применительно к не механизуемым видам работ.

Б) Гуманитарность социальных технологий. Или в иной формулировке - гуманитарная «наполненность» технологий.

Каково место гуманитарного начала и гуманитарных ценностей в социальных технологиях? Как соотносятся процессы гуманитаризации с процессами создания и распространения социальных технологий? Можно ли трактовать такие процессы как создание специализированных сетей кризисных центров или центров восстановительного правосудия, как гуманитарные проекты, и что это значит?

3) Организационное обеспечение решения этой задачи сегодня, по-видимому, отсутствует. В этой связи на дискуссии была поднята тема ресурсных центров для НКО. Ресурсные центры

выступили опорными точками для конкурса и ярмарки, поскольку их сеть оказалась соразмерной округу. Но могут ли ресурсные центры выступить в новом качестве - в качестве центров социальных технологий⁶, помогающих технологизации, профессиональному описанию социальных технологий и формированию их коллекции, импорту и экспорту наиболее интересных социальных технологий в отдельных субъектах федерации и т.п.? Все это остается не ясным и, с учетом вышеперечисленных трудностей, сомнительным. Разумеется, есть интересные положительные примеры такой деятельности - Благотворительный фонд развития города Тюмени. Президент фонда - Барова Вера Владимировна в частной беседе говорила, что фонд работает в Тюмени с 4-мя технологиями. Причем с 2-мя из них - в режиме импорта в Тюмень готовых технологий из Москвы, так что их перенос осуществляется московскими организациями, а Фонд выступает как целенаправленно поддерживающий этот процесс. Мне не известны примеры аналогичной деятельности какого-либо Ресурсного Центра в Приволжском округе.

РЦ были ориентированы на работу с сектором в целом, а не с какими-то отдельными видами социальных проблем населения; модель, по которой многие из них были «отпечатаны», не предполагала соотнесенности их деятельности к решению социальных проблем населения. По оценкам независимых наблюдателей, даже те из них, которые развивались из сильных специализированных организаций, сегодня потеряли эту соотнесенность к решению социальных проблем. Отсюда возникает ощущение, что Ресурсные Центры в их нынешнем виде оперативно не способны стать действующими игроками на этом новом поле, их *деятельность необходимо перепроектировать*. В любом случае, если в направлении конверсии РЦ в организации, способствующие ра-

⁶ В 1998 году ОЦ «СПР», при поддержке Фонда «Евразия» проводил в г. Казани семинар для специалистов ресурсных центров, по теме «Метод и ресурсы развития общественных инициатив», на котором идея будущего РЦ как Центров социальных технологий была высказана. В семинаре принимали участие представители РЦ Владимира, Казани, Петрозаводска, Тюмени и Кемерово.

боте с социальными технологиями общественности в округе, возникнут какие-либо проекты, в особенности, если авторами их выступят представители самих РЦ, то я бы считал эти проекты приоритетными и рекомендовал экспертам округа их поддерживать.

3. Деловые сети в ПФО. Вопросы стратегии.

Размышляя о путях решения поставленной выше задачи, полезно обратиться к *теме деловых сетей*, поскольку Округ именно от них может ждать обеспечения процесса создания и распространения проектов, а также необходимой консультационной и учебно-методической поддержки. Не проводя специального изучения вопроса, можно сказать, что часть проектов, победивших в конкурсе «Социальное партнерство», можно отнести к проектам сетевым. Т.е. за их появлением можно реконструировать деловую сеть, действующую в масштабах России.

Здесь и возникают двусторонние зависимости. От стратегии, которые сегодня создадут по отношению к Округу как действующие, так и пока не действующие в нем деловые сети, во многом и будет зависеть многообразие и качество реализующихся в нем инициатив. Но также и наоборот, от политики, которую изберет Округ по отношению к деловым сетям, будет зависеть самоопределение лидеров этих сетей.

Чтобы понимать возможные тут варианты взаимодействия, необходимо несколько слов сказать о самих деловых сетях. Особенность деловых сетей, их отличие от более традиционных форм (например, производственных организаций), состоит в том, что их подосновой является не идентификация с теми или иными конкретными целями и результатами деятельности, но идентификация с неким более широким общественно-онтологическим идеалом. Участники одной сети могут принадлежать к разным организациям, профессиям и типам деятельности, поскольку в первую очередь их объединяет не процесс получения какого-то конкретного продукта, но содержащийся в их навыках мышления и отношении к «окружающему миру» образ мира-как-он-должен-быть. Конечно, религиозно-философский аспект в существовании деловых сетей - это еще далеко не все.

Экологи, имеющие дело с обществом потребления, женские группы, сталкивающиеся с патриархатной культурой и дискриминацией, центры восстановительного правосудия, стремящиеся прервать цикл насилия, развивающийся из криминальной ситуации, - все они создают **деловые сети**, поскольку размышляют не только о должном, но и о том, как же все-таки это «должное» можно воплотить в жизни. В этом смысле, наличие такого конструктивно-созидательного компонента является вполне нормальным и закономерным форматом мышления и деятельности деловой сети. Деловые сети в социокультурном мире реализуются в двух формах, которые равно важны для полноценного существования сети, и которые можно достаточно условно назвать Ассоциация и Форум.

Ассоциации выражают реализационное содержание деловой сети, закрепление и распространение технико-реализационных возможностей, их передачу между узлами сети, их прирост и нормирование. Ясно, что само это распространение может происходить лишь в границах и по сопричастности с идеально-проблемными составляющими мышления.

Форумы можно соотнести с проблемной и коммуникативной природой деловых сетей. Интересна, в этой связи, статья С.Э.Зуева «Культурные сети (опыт проблемного анализа)» (см. Вопросы методологии № 3-4, 1997), которая раскрывает именно эту сторону дела: *«Прежде всего, заметим, что в основе сети лежит проблемный способ организации. В том смысле, что он не обязательно результирует некую общность целей и узкопрофессиональных интересов. В этом случае речь может идти о других формах объединения - ассоциациях, союзах, партиях, социальных институциях и пр. Предельно заостряя этот тезис, можно сказать, что общность интересов и целей - повод к конкуренции, а отнюдь не к взаимодействию. И лишь общие проблемы действительно объединяют людей в их осознанной совместной деятельности».*

И далее: *«сеть есть средство идентификации общей проблемы и приобщения к ней именно как к универсальной проблеме, а не как к временному затруднению в своей локальной деятельности».*

Ставить вопрос о стратегии деловых сетей в Округе возможно в связи с гипотезой об особых возможностях эволюции сети, которые она получает именно в Округе.

Типологию форм деятельности деловой сети можно создать, дополнив различие двух модусов существования сети - Форума и Ассоциации двумя направлениями ее эволюции. Можно выделить направление внешнее для сети - экстенсивное (связанное с ассимиляцией нового типа социального и культурного материала, не входившего ранее в сеть), и внутреннее - интенсивное (связанное с реорганизацией существующих структур сети, образованием новых связей и зависимостей). Тогда возникает типологическая матрица, в клетках которой задаются основные типические формы деятельности деловых сетей. Здесь рассмотрение понятия о деловых сетях можно закончить.

	ФОРУМ	АССОЦИАЦИЯ
ИНТЕНСИВНОЕ	рождение эзотеризма, теории и философии	создание школ мастерства, и формирование особой образованности
ЭКСТЕНСИВНОЕ	образование источников идеологизации социума	распространение социальных технологий

Замысел конкурса «Социальное партнерство», который был реализован на уровне Округа, планирование Ярмарки и Конкурса, как регулярных окружных мероприятий, перспектива массового применения механизмов социального партнерства в субъектах федерации и городах - все это подсказывает, что деловые сети, которые уже вышли на уровень социальных технологий, могут ставить перед собой качественно новые задачи. Например, начать повышать плотность своего присутствия в Округе, до такой степени, когда для населения и систем управления начнет кристаллизоваться как стандарт и норма - иметь на сколько-то тысяч населения Службу восстановительного правосудия или Кризисный Центр. Но для того, чтобы новые социальные технологии вошли в социальную реальность, их распространение должно быть подкреплено другими формами деятельности сети.

Произойдет ли смычка политики Округа и деловых сетей, и в какой форме, как при этом избежать тоталитаризма - это те вопросы, на которые не ответишь одним только умственным усилием. Но ответить необходимо, поскольку только тогда и можно будет говорить о реальных результатах для жизни населения округа и населения страны этого этапа массового социального партнерства и по существу и символически открытого Пермской Ярмаркой.

РУКОВОДСТВО ПО СОСТАВЛЕНИЮ ОТЧЁТОВ

И.И. Зин, А.И. Романова,
*СООО ПОИ «Открытый Мир»,
Южно-Сахалинск*

ПРЕДИСЛОВИЕ

Организация СООО ПОИ «Открытый Мир», как распорядитель финансовых ресурсов, выделенных Региональным общественным фондом «Сахалин - XXI век» для осуществления Грантовой программы «Социальные проекты Сахалина и Курил» должна соблюдать правила отчетности перед донором. В свою очередь, все организации-получатели целевых средств от СООО ПОИ «Открытый Мир» должны предоставлять отчеты о ходе деятельности по проектам. Строгое соблюдение этих требований является условием предоставления целевых средств и установлено соответствующим договором.

Следует иметь в виду, что составление качественных и полных аналитических и финансовых отчетов по проектам не является бюрократическим требованием, поскольку реально способствует притоку финансовых ресурсов как для Сахалинских некоммерческих организаций, так и в целом в социальную сферу региона, а также помогает самим этим организациям в выработке обоснованной и устойчивой стратегии собственного развития.

Настоящее руководство содержит основные требования, предъявляемые СООО ПОИ «Открытый Мир» к отчетам грантополучателей, и служит целям упрощения работы по их составлению.

На основе представленных Вами отчетов и другой информации СООО ПОИ «Открытый Мир» в свою очередь формирует для Регионального общественного фонда «Сахалин - XXI век» общий отчет по Грантовой программе «Социальные проекты Сахалина и Курил».

Содержащаяся в программных отчетах информация необхо-

дима для мониторинга выполнения условий договора о гранте, а также для оценки степени успешности проекта и его воздействия на местное сообщество. Общие условия предоставления программной отчетности регулируются Договором о гранте.

СООО ПОИ «Открытый Мир» заинтересован в своевременном получении качественного отчета от организаций, участвующих в Грантовой программе.

В любой момент работы над отчетом Вы можете воспользоваться помощью наших сотрудников:

Ирины Игоревны Зин - по аналитической отчетности;

Анны Юрьевны Романовой - по финансовой отчетности;

Ольги Анатольевны Узбяковой - по оформлению отчетности.

Желаем Вам успехов в нашем большом общем деле!

КАК ПОБЕДИТЬ ОТЧЕТ

Вы победили в конкурсе, получили грант и скоро начнете работать. У Вас на руках письмо о присуждении гранта, радостное ощущение переходит в легкое волнение при мысли о предстоящих хлопотах. Предупреждаем, что это чувство не отпустит Вас до того самого момента, когда на Ваших руках не окажется другая бумага - акт о закрытии гранта. Уверяю вас, получить этот документ также интересно и сложно, как написать заявку на грант и выиграть его. Стать счастливыми обладателями акта можно только в обмен на отчет, финансовый и аналитический.

Зачем нужен акт и в чем, собственно говоря, счастье? Акт подтверждает, что грант завершен, что результаты признаны успешными, грантополучатели не попали в черный список, а даже наоборот, теперь имеют свою «историю успеха», дающую право на получение следующего гранта и пристального внимания со стороны спонсоров. Сразу возникает вопрос: «А что будет, если отчет не сдать?» А ничего не будет, совсем ничего и никогда, ни, тебе, грантов, ни, тебе, спонсоров, причем грантов не только из местных источников, но и из зарубежных фондов. Вы автоматиче-

ски попадаете в «черный список» и числитесь в нем до конца своих дней, кроме этого возвращаете СООО ПОИ «Открытый Мир» все купленное на средства гранта оборудование, а мы в свою очередь возвращаем все финансирующей стороне - региональному общественному фонду «Сахалин - XXI век».

Прежде чем познакомиться со вспомогательными материалами для составления и оформления отчета, предлагаем Вашему вниманию жизненную историю - реальную, не выдуманную, о неких грантополучателях, писавших первый в своей жизни отчет.

Итак, жили-были грантополучатели, они получили деньги и радостные, полные энтузиазма, начали работать. Много препятствий стояло на их пути, много пришлось попотеть, чтобы все-таки выполнить план, времени катастрофически не хватало, но они мужественно шли к цели, к достижению результата.

Несмотря на все трудности, они довели задуманное до конца, выполнили все, что обещали, но, как оказалось, на пути к полному благополучию стояло еще одно препятствие. Нужно было сдать отчет. За окном пели птицы, светило солнце, но наши грантополучатели ничего не видели и не слышали, они сидели на полу в своем офисе, вокруг лежали инструкции по написанию отчетов и много разных бумаг, издавала напоминающих документы. Только сейчас, когда все, как казалось, завершилось, они, вчитываясь в требования по отчетам, поняли, что большая часть дел не была сделана, а именно нет большого количества информации, используя которую можно и составить эти самые отчеты. Выхода было два: первый - застрелиться, второй - восстанавливать данные, день за днем, час за часом...

Надо сказать, кончилось все хорошо, люди они были упорные, стреляться не захотели, и, как всегда, себя не жалея, всего (!) за месяц восстановили все и благополучно отчитались. Конечно, после этого на них больно было смотреть, но они победили *самих себя* и научили *самих себя*, и проучили *самих себя* и теперь научат уже кого угодно.

**Это были мы, поэтому и не желаем
Вам такой же горькой участи.**

Имейте в виду, что после завершения всех проектов снова соберется Экспертный совет Грантовой программы «Социальные проекты Сахалина и Курил», но на этот раз эксперты будут читать уже Ваши отчеты, держа их в одной руке, а проекты в другой, сверяя ранее обещанное со сделанным. Порадуйте их. Они хотят прочитать связный рассказ о том, что Вы делали и как, что у Вас получилось, что не получилось и почему, кто Вам помогал, что мешало, какой дополнительный эффект Вы получили, если получили, и что Вы будете делать дальше.

Прежде чем перейти к основной инструкции по написанию отчетности, для начала ознакомьтесь с добрыми советами тех горепрантаполучателей, о которых говорилось раньше.

Совет первый (главный)

Прежде чем приступить к работе по проекту, составьте и утвердите список бланков, анкет, опросных листов, протоколов, таблиц и т.д., - всего, что потребуется для сбора информации. Утвердите правила оформления!

Совет второй (еще главнее)

Согласуйте и назначьте ответственных за сбор той или иной информации, оформите это в письменном виде за подписью каждого ответственного (например, кто фотографирует, кто бегаёт проявлять и печатать, кто оформляет фотографии).

Совет третий (наиглавнейший)

Материалы к отчету собираются с первого дня работы по гранту и до последнего дня. Отчет по любому мероприятию по проекту должен быть готов не позднее чем через 3 дня после мероприятия! Не доверяйте все компьютеру, он может дать сбой и похоронить все данные и вас вместе с ними, имейте все в распечатанном виде, хотя бы в черновиках.

Совет четвертый (основной)

Все материалы (в двух экземплярах) к отчету собираются сна-

чала в отдельную папку, потом распределяются по отдельным (анкеты к анкетам, программы к программам, публикации к публикациям и одновременно эти же материалы по мероприятиям).

Совет пятый (полезный)

Научитесь делать круглые глаза и строгое лицо, либо игривый взгляд с милой улыбкой (исходя из ситуации) и специально выработанным тоном произносить: «**Мне это нужно для ОТЧЕТА!!!**».

Совет шестой (самый главный)

Если есть сомнения, спрашивайте, спрашивайте, спрашивайте...

ЭТО СТРАННОЕ СЛОВО «ОТЧЕТ»

Что такое «отчет»? Это оценка.

Что такое «оценка»? Оценка - это определение достоинства или ценности. Плохое - это плохое. Хорошее - это хорошее. Задача в том и состоит, чтобы определить, что есть что. В данном случае слово «отчет» будем рассматривать применительно к понятию проект.

Что такое «проект»? Из всех найденных определений предлагаем наиболее нам понравившееся определение из «Оперативного руководства» Мирового банка: «Понятие «проект» обозначает комплекс взаимосвязанных мероприятий, предназначенных для достижения, в течение заданного периода времени и при установленном бюджете, поставленных задач, с четко определенными целями». Коротко и ясно.

Значит, надо и оценивать комплекс мероприятий, и как соответствовали задачи целям на самом деле.

Прежде чем разобраться, что в проекте оценивать и как, надо определить, а кто, собственно говоря, будет готовить отчет, и кто будет оценивать? Писать и составлять, и оформлять, и сдавать, и дорабатывать отчет будет и должен руководитель проекта, но все участники проекта будут принимать в этом процессе живое и непосредственное участие, естественно, по прямому указанию руководителя.

С чем Вас и поздравляем!

ПРО ДОГОВОР ...

Итак, Вы открываете письмо от СООО ПОИ «Открытый Мир» и узнаете, что Ваш проект одобрен и Вам выделяют финансирование. Это волнующий момент, когда Вы понимаете, что Ваша мечта свершилась и Вы можете приступить к выполнению задуманного. Однако не забывайте, что Вы подписываете Договор о предоставлении гранта. А договор - это юридический документ, требующий от каждой из сторон выполнения своих обязательств.

Ваши обязательства будут разными в разных фондах, но договор на получение денег должен рассматриваться так же серьезно, как и любой другой официальный финансовый документ. Это официальный бизнес - договор, однако, многие организации не рассматривают его с этой точки зрения, так как сами не занимаются предпринимательством. Даже если Ваша организация - небольшая, Вы, тем не менее, должны рассматривать договор на получение гранта, как бизнес-контракт. Это значит, что Вы несете юридическую и моральную ответственность, и невыполнение Вами взятых на себя обязательств может повлечь за собой серьезные неприятности.

Сразу же после того, как Вам сообщили о выделении гранта, Вы должны узнать, какой тип отчетности от Вас требуется - каждые три месяца или только в конце проекта? Когда следует подавать отчеты? Должен ли отчет быть финансовым или нет?

Отчеты должны быть готовы, по крайней мере, за неделю до их отправки. Не опаздывайте с финансовыми отчетами, сообщайте грантодателю, что Вы делаете со средствами и куда они использованы. Вы должны отчитываться точно, по установленным правилам и вовремя. Это лучший способ, каким небольшая и малоизвестная общественная или некоммерческая организация может создать себе хорошую репутацию, а также выработать у себя полезные навыки обращения с финансовыми средствами и отчетности по ним. Несвоевременная отчетность подрывает престиж Вашей организации и может привести к тому, что в будущем Вы не сможете получить гранты. Это также испортит Вашу репутацию. Ниже мы рассмотрим отчеты, которые Вам необходимо подготовить по окончании проекта, а также то, что Вы должны сделать, чтобы написать хороший отчет.

ПРО ФИНАНСОВЫЕ ОТЧЕТЫ ...

Когда Вы подали заявку, Вы тем самым предложили грантодателю заключить соглашение по Вашему бюджету. Вы предлагаете потенциальному грантодателю: «Дайте мне столько-то денег, а я их таким-то образом использую». Финансовый отчет содержит информацию и доказательства того, как Вы использовали деньги, и что Вы их использовали именно так, как обещали грантодателю. Очень удобно использовать компьютер при подготовке финансового отчета. Можно использовать электронные таблицы для того, чтобы уменьшить возможность ошибки при расчетах.

Директор проекта должен быть единственным, кто контролирует финансы (а не каждый участник проекта). Однако, когда Вы составляете финансовый отчет, попросите кого-нибудь проверить Ваши расчеты, чтобы быть уверенным в их правильности. Ни одна организация, особенно если она хочет иметь будущее, не может себе позволить бездумно обращаться со средствами. Как правило, Вы будете отчитываться по тому, сколько Вы потратили по каждой позиции Вашего бюджета. Изменения и чрезвычайные ситуации нормальны для бюджета. Небольшие изменения не страшны, даже более крупные изменения не страшны, но Вы должны иметь письменное разрешение СООО ПОИ «Открытый Мир» об изменении статей и сумм бюджета, а также документальное подтверждение (показать счета) того, как Вы расходовали выделенные средства.

ДОКУМЕНТАЦИЯ И ВЕДЕНИЕ УЧЕТА

Составление отчета значительно облегчается, если Вы постоянно ведете дневник, отмечая все, что Вы делаете по осуществлению проекта. Записывайте все. Требуйте счетов во всех организациях, у которых Вы что-либо покупаете. Храните эти документы для отчетности. Существует документальный «след» всех Ваших средств, затрат на сотрудников, расходов на материалы и т.д., и если идти по этому бумажному «следу», то можно легко понять все расходы, финансы, счета, потребность в сотрудниках и т. д. по Вашему проекту.

Легко «отслеживать» ежемесячно. Все счета, документы и бу-

маги данного месяца подшиваются в одну папку. На всех счетах и документах в папке должна быть проставлена дата. На каждый месяц у Вас должна быть отдельная папка. Все текущие и квартальные отчеты должны также помещаться в эти папки. Все документы Вы должны подшивать в папки. Если у Вас есть компьютер, Вы должны иметь эту информацию на диске. Для того, чтобы избежать случайностей, сделайте копии с дисков с отчетностью по каждому месяцу. Никогда не храните всю свою отчетность в одном месте и в единственном экземпляре. Обязательно сделайте копии.

КАК ВЕДЕНИЕ УЧЕТА ПОМОЖЕТ В ПОИСКАХ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ИСТОЧНИКОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ И ГРАНТОВ

Представьте себе, что Вы собираетесь написать вторую заявку на грант следующего тура Грантовой программы «Социальные проекты Сахалина и Курил», и у Вас есть возможность доступа к другим заявкам, финансовым учетным документам, балансовым таблицам бюджета, методам оценки и многому другому. Представьте, что всем этим Вы можете пользоваться бесплатно, когда пожелаете и как угодно долго. Поможет ли это Вам в работе над заявкой и обращением за финансированием? Наверняка, поможет. А тем более, что один и тот же фонд (финансирующая организация, донор, спонсор, благотворитель) запрашивает, как правило, одну и ту же информацию, то полезно будет запомнить, что Вы делали, когда подавали заявку на проект, получивший финансирование, чтобы использовать эту информацию для составления заявки и получения гранта в будущем.

Если Вы уже получали финансирование по одному или нескольким проектам, будет очень хорошо иметь всю информацию по этим проектам под рукой, Вы можете и должны учиться на Ваших собственных проектах, заявках и отчетах. В любой организации, работающей эффективно, используют старые документы и отчетности, когда работают над новыми; просматривают старые бюджеты перед тем, как составлять новые, перерабатывают текст старой заявки о своей организации и ее достижениях, о сво-

ей стране или городе и т.д. Это лучший справочный материал, который Вы только сможете достать, так как это - Ваш материал, и он о Вас. Постарайтесь не упустить возможность собрать прекрасный справочный материал, а для этого ведите отчетность.

ОБЩИЕ ТРЕБОВАНИЯ К ОТЧЕТАМ

1. Необходимые реквизиты

«Шапка» отчета должна содержать следующую обязательную информацию:

- название организации-грантополучателя;
- название проекта;
- номер гранта (указан в договоре о гранте);
- период действия гранта;
- отчетный период;
- контактная информация.

2. Сроки представления отчетов

Предоставление отчетов должно осуществляться в сроки, указанные в Договоре о гранте, в разделе «Распорядок выплат и требований по отчетности». Небольшое отклонение от указанных сроков возможно, однако получатель гранта обязан уведомить о любых предполагаемых задержках по представлению отчета.

3. Форма представления отчетов

Отчеты представляются в печатном и электронном виде.

4. Оформление отчетов

Отчетная документация должна быть оформлена в соответствии с требованиями к отчетности. Правильно оформленные документы дают возможность легко и быстро в них разбираться, в первую очередь, Вам самим. Своеобразный стандарт упрощает работу и для тех, кто ее делает, и для тех, кто ее проверяет. Если Вы делаете подобный отчет первый раз, и одна мысль о нем уже начинает Вас выводить из себя, Вы становитесь раздражительным и нервным, остановитесь - Вы не правы. Вы работаете на отчет, отчет точно так же работает на Вас. Чем больше Вы вложите усилий в оформление отчета, чем красивее он будет выглядеть,

тем красивее будете выглядеть ВЫ в наших глазах, в глазах экспертного совета, в глазах потенциальных спонсоров Вашей дальнейшей деятельности и всей сахалинской общественности.

После подписания договора о гранте Вам необходимо представить в СООО ПОИ «Открытый Мир» Календарь работы по гранту, в котором следует указать точные даты проведения всех мероприятий, место и время их проведения. Куратор Вашего проекта должен посещать ваши мероприятия, кроме этого мы сможем направить к Вам потенциальных спонсоров, представителей власти и СМИ.

Титульный лист любого мероприятия и всех документов, относящихся к этому мероприятию, содержит следующую информацию:

1. Название мероприятия
2. Тема
3. Дата проведения
4. Место проведения
5. Время проведения
6. Ведущие
7. Название документа

ОПИСАТЕЛЬНЫЙ ОТЧЕТ

1. Отчет направлен на предоставление грантодателю оперативной информации о ходе выполнения проекта.

2. Отчет должен быть структурирован в соответствии с планом-графиком выполнения проекта.

3. Описательный отчет содержит следующие пункты:

Введение

Этот пункт содержит информацию и описание подготовительного этапа работы. Какие подготовительные работы были произведены перед началом выполнения плана-графика.

Деятельность по проекту

1. Покупка необходимых материалов и оборудования
2. Работа с клиентами (представителями целевой группой)
3. Публикации в СМИ (каким образом распространялась информация о ходе и результатах проекта)

4. Первый месяц работы по проекту (в четвертом пункте содержится информация описывающая недельный ход выполнения плана, с обязательным указанием наименования месяца).

5. Дополнительный эффект работы по проекту

6. Обоснование невыполнения плана (если имеется)

7. Трудности в работе

8. Деловые контакты

9. Достижения

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ

Отчет содержит аналитическую оценку каждого пункта ожидаемых результатов. Необходимо передать не только ход выполнения мероприятий и их непосредственные результаты, но и постепенные сдвиги, качественные изменения, происходящие в результате реализации проекта. Вы должны показать, что реально изменилось после каждого из проведенных мероприятий - насколько это возможно.

1. Отчет должен содержать информацию о коррективах, внесенных в проект за отчетный период, и их обоснование (изменение команды исполнителей, изменение тематики занятий, изменение региона, изменение сумм расходов по утвержденным статьям бюджета и т.д.).

***Примечание:** Существенное изменение конкретных мероприятий, зафиксированных в пунктах «Ожидаемых результатов», должно быть сначала одобрено координаторами грантовой программы. Такие изменения согласовываются на основании отдельного запроса.*

2. Отчет должен отражать только ту деятельность, которая происходит в рамках проекта. Если Вы хотите дать информацию о Вашей общей работе в целом, пожалуйста, вынесите ее в отдельный раздел отчета «Дополнительная информация».

3. Если в рамках проекта Вы сотрудничаете с другими организациями (например, проводите совместные семинары), пожалуйста, объясните, что делала каждая организация и что оплачивала каждая организация.

4. Отчет должен представляться в соответствии с утвержден-

ным графиком.

5. В отчете по проекту необходимо представить краткую обобщающую информацию по всем мероприятиям проекта, «Ожидаемые результаты» с приведением количественных показателей (например, по теме «___» обучено или проконсультировано п человек, предоставлено п часов консультаций; распространено пособие в п организаций и т.д.). Просим включить отзывы участников программы, местных СМИ о проекте в целом и о конкретных мероприятиях. Проанализируйте результаты анкетирования участников проекта (получателей услуг) о качестве проведенных мероприятий.

***Примечание:** в дополнение и в подтверждение фактов, изложенных в аналитической части отчета, необходимо сделать приложения, состоящие из «фактической» информации (копии публикаций, отзывов, заполненные анкеты о качестве мероприятий, фотографии, другие материалы, подтверждающие факты, изложенные в аналитической части).*

Основное внимание при составлении аналитического отчета необходимо уделить следующим вопросам:

1. Влияние гранта на развитие организации (в том числе, как следствие, сделайте анализ изменений в спектре и объеме предоставляемых услуг; профессионализме и уровне работы организации). Оцените потенциал организации (в сравнении до и после гранта).

2. Каково долговременное влияние проекта на решаемую в рамках гранта проблему? Какие качественные изменения произошли в работе/деятельности участников проекта/получателей услуг по гранту в результате реализации проекта? По возможности, суммируйте количественные данные.

3. Оцените перспективы дальнейшего развития и продолжения деятельности/оказания услуг по истечении периода гранта. Оцените жизнеспособность проекта и перспективы его выхода на уровень самофинансирования. Какова финансовая стратегия организации по развитию проекта?

4. Приведите как можно больше «историй успеха» (конкрет-

ных примеров произошедших в результате проекта качественных сдвигов в работе/деятельности целевой аудитории проекта/получателей услуг по гранту).

ПРИЛОЖЕНИЯ

Отчет также содержит приложение с документами, подтверждающими фактическое выполнение мероприятий проекта.

- Для курсов и семинаров это: программа семинара, список участников с контактной информацией, экземпляр материалов, которые получили участники, резюме ведущих с контактной информацией, список ведущих семинара с контактной информацией, анализ оценочных анкет и 2-3 заполненных анкеты.

- Для консультаций это копия журнала учета консультаций с контактной информацией.

- Для брошюр и бюллетеней и других изданий - два экземпляра каждого издания, список рассылки, отзывы читателей и рецензии экспертов.

- Для пунктов публичного доступа к Интернет - списки пользователей с электронными адресами, адреса WWW-страниц.

- Базы данных и компьютерные архивы представляются на дискетах.

- Для всех публикаций в СМИ о проекте или в рамках проекта - ксерокопии статей, аудио- или видеокассеты.

- Другая необходимая информация, зависящая от содержания проекта.

ФИНАНСОВЫЙ ОТЧЕТ

Цель финансового отчета - отразить целевое использование средств.

Финансовый отчет должен содержать краткое описание текущих и общих расходов по каждой из статей бюджета проекта. Грантополучатель должен представить объяснения недорасходования средств гранта и предложения по их дальнейшему использованию. Перерасход средств гранта недопустим.

Список затрат должен содержать информацию о том, на что именно были потрачены средства, а также номера подтверждаю-

щих эти расходы финансовых документов. Вся документация должна быть пронумерована и упорядочена в хронологическом порядке. Копии всех финансовых документов должны быть приложены к отчету.

К финансовому отчету прилагается «Отчет об использовании взноса Грантополучателя», в котором показан вклад Грантополучателя в финансирование проекта (в денежной или натуральной форме) в соответствии с описанием в заявке.

Грантополучатель обязан сохранять оригиналы квитанций и других первичных документов, подтверждающих расходы по проекту. Данные документы представляются в СООО ПОИ «Открытый Мир» по первому требованию.

Финансовый отчет должен быть подписан Ответственным руководителем Грантополучателя, а также бухгалтером проекта.

БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ И ВЕДЕНИЕ БУХГАЛТЕРСКОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ

Грантополучатель должен ясно отличать расходы, произведенные по гранту, от расходов, оплаченных другими источниками. Грантополучатель ведет бухгалтерский учет в соответствии с законодательством РФ и по формам, предоставляемым СООО ПОИ «Открытый Мир» для финансового отчета.

Грантополучатель обязуется систематически вести бухгалтерский учет, а также хранить документацию и другие свидетельства, связанные с настоящим Соглашением, так, чтобы в его распоряжении имелись достаточные подтверждения расходования полученных по гранту денежных средств. Документы бухгалтерского учета должны включать документацию в форме квитанций, счетов, заказов на поставку, контрактов, документацию об отправке/получении оборудования и материалов и т.д., которая подтверждает расходы, связанные с реализацией гранта.

Квитанции должны подробно описывать все закупленные единицы товара с тем, чтобы показать, что данный расход средств допустим, и подпадает под соответствующую статью сметы. Грантополучатель обязуется хранить в течение пяти лет после даты завершения настоящего Соглашения всю документацию финансо-

вого учета и отчетности. СООО ПОИ «Открытый Мир» и/или Региональный общественный фонд «Сахалин - XXI век» вправе провести аудит данной документации.

Грантополучатель не будет иметь претензий к СООО ПОИ «Открытый Мир» в случае неполучения средств по гранту по вине банка Грантополучателя, в других случаях сбоев в работе банка Грантополучателя или предоставления в СООО ПОИ «Открытый Мир» неправильных банковских реквизитов.

ПЕРЕСМОТР СМЕТЫ РАСХОДОВ

Грантополучатель вправе осуществлять обоснованное перемещение средств между различными статьями сметы по мере необходимости для достижения целей, установленных в Описании проекта и Рабочем плане. Однако Грантополучатель обязан получить одобрение СООО ПОИ «Открытый Мир» перед внесением изменений в утвержденный бюджет.

ИЗ ЧЕГО СОСТОИТ ФИНАНСОВЫЙ ОТЧЕТ

1. Краткий бюджетный отчет (табл. 1)

Состоит только из итогов расходов по разделам утвержденного бюджета. Составляется по расходам за отчетный период, нарастающим итогом с начала проекта и сравнивается с бюджетом договора.

2. Полный бюджетный отчет (табл. 2)

Состоит из перечня расходов по каждой статье бюджета. Составляется по расходам за отчетный период, нарастающим итогом с начала проекта и сравнивается с бюджетом проекта.

3. Реестр расходов по статьям бюджета (табл. 3)

Состоит из перечня всех расходов за период, сгруппированных по статьям бюджета, внутри каждой статьи в хронологическом порядке. К перечню расходов прикладываются копии всех первичных документов, независимо от суммы расхода. Реестр расходов составляется за отчетный месяц. Реестр расходов включает в себя начальное и конечное сальдо по проекту.

4. Копии первичных документов

Первичные документы должны состоять из двух частей:

(1). Основания для выплат.

- договоры об оказании услуг, приобретении продукции и т.д. с организациями-партнерами (в т.ч. договоры аренды),
- договоры о сотрудничестве по выполнению проекта,
- счета, счета-фактуры, накладные, товарные чеки.

(2). Документы об оплате.

- платежные ведомости,
- кассовые чеки,
- квитанции к приходно-кассовым ордерам,
- банковские платежные поручения (требования), мемориальные ордера,
- банковские выписки.

В составе отчетности должны предоставляться первичные документы по фактическим расходам, которые показывают сумму расхода согласно реестру:

- Авансовые отчеты с приложением документов,
- Платежные поручения с банковскими выписками.

ТАБЛИЧНЫЕ ФОРМЫ ДЛЯ ФИНАНСОВОГО ОТЧЕТА

1. Краткий бюджетный отчет

Таблица 1.

Наименование статьи	Утвержд. сумма	Реальная сумма	Разница (+/-)
Оборудование и сопутствующие расходы	X	X	X
Административные и прочие расходы	X	X	X
ИТОГО:	XXX	XXX	XXX

2. Полный бюджетный отчет

Таблица 2.

Вид расходов	Утвержд. кол-во	Утвержд. цена	Утвержд. сумма	Реальн. кол-во	Реальн. цена	Реальн. сумма	Разница (+/-)
--------------	-----------------	---------------	----------------	----------------	--------------	---------------	---------------

Оборудование и сопутствующие расходы

	X	X	X	X	X	X	X
	X	X	X	X	X	X	X

Административные и прочие расходы

	X	X	X	X	X	X	X
	X	X	X	X	X	X	X

ИТОГО:			XXX			XXX	XXX
---------------	--	--	-----	--	--	-----	-----

3. Реестр расходов по статьям бюджета

Таблица 3.

Дата расхода	Вид расхода	№ подтв. документа	Кол-во	Цена	Сумма
--------------	-------------	--------------------	--------	------	-------

	X	X	X	X	X
	X	X	X	X	X

ИТОГО:					XXX
---------------	--	--	--	--	-----

4. Общий финансовый отчет (краткий)

Таблица 4.

Наименование статьи	Запланированная сумма	Реальная сумма
---------------------	-----------------------	----------------

Оборудование и сопутствующие расходы	X	X
--------------------------------------	---	---

Административные и прочие расходы	X	X
-----------------------------------	---	---

ИТОГО:	XXX	XXX
---------------	-----	-----

5. Общий финансовый отчет (полный)

Таблица 5.

Вид расхо-дов	Планир. Кол-во	Планир. цена	Планир. сумма	Реал. Кол-во	Реал. цена	реал. сумма	Источник финансир.
Оборудование и сопутствующие расходы							
	X	X	X	X	X	X	X
	X	X	X	X	X	X	X
Административные и прочие расходы							
	X	X	X	X	X	X	X
	X	X	X	X	X	X	X
ИТОГО:			XXX			XXX	

Примечание:

1. Таблицы можно создавать в любом электронном редакторе, размеры ячеек могут изменяться.

2. Каждая таблица должна быть представлена на отдельном листе, подписана руководителем и бухгалтером проекта и заверена печатью организации.

3. На месте «XXX» обязательно просчитать и перепроверить общую сумму.

4. «Утвержденный» - означает, что указанное количество, цена и сумма представлены в Бюджете договора о гранте.

5. «Реальный» - означает, что указанное количество, цена и сумма были фактически потрачены, о чем имеется документальное подтверждение.

6. «Планируемый» - означает, что указанное количество, цена и сумма было запланировано в качестве собственного вклада или партнерского вноса (не менее 50% от суммы гранта), документальное подтверждение не требуется.

ОБ УСТАВЕ ФОНДА МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА

А.С. Автономов,

*Фонд развития парламентаризма в России,
Москва*

Приведенный ниже примерный Устав вполне может послужить основой для Устава Фонда местного сообщества любого муниципального образования. Обратим внимание на то, что попытки создания фондов местных сообществ уже предпринимаются в России. Однако создание таких фондов в основном связано со стремлением перенесения зарубежного (главным образом, северо-американского) опыта в Россию.

Заимствование чужого опыта имеет как положительную сторону, так и отрицательную. Позитивным моментом является наличие самого опыта, который можно изучить, учесть недоработки, усилить достижения. Конечно, по проторенному пути идти легче, чем самому прокладывать себе дорогу. В качестве негативного момента выступает, прежде всего, завораживающее обаяние чужих успехов, следование чужому примеру без четкого понимания того, в каких условиях этот опыт оказался удачным. Представляется, что зарубежный опыт всегда нуждается в адаптации к местным обстоятельствам, а в отдельных случаях он вообще не применим.

Между тем осознание возможностей использования иностранного опыта начинается, по моему мнению, с перевода терминов на русский язык. Перевод терминов на русский язык вовсе не является формальным и малозначимым действием. Ведь за каждым словом скрывается определенное понятие, вписанное в конкретно-исторические условия определенной страны. В понятии раскрывается сущность явления, внутренние законы существования и развития этого явления. Вместе с тем, у нас в России среди активистов некоммерческих организаций до сих пор «гуляет» словосочетание «комьюнити фаундейшн», что является транскрипцией русскими буквами английского термина «community foundation». На мой взгляд, наименование «фонд местного сообщества» в наилучшей степени передает смысл «community foundation».

Итак, фонд местного сообщества создается для содействия решению местных проблем на основе аккумулирования местных же ресурсов и рационального их использования. Кто же входит в местное сообщество? Если присмотреться, действующие лица все те же - жители, объединяющиеся для отстаивания своих интересов в некоммерческие организации; жители, зарабатывающие себе на жизнь путем производства товаров, их продажи и оказания услуг; жители, участвующие различным образом в местном самоуправлении. Тем самым, мы вернулись к трехсекторному членению человеческой деятельности и взаимодействию в ходе осуществления этой деятельности.

Следовательно, Фонд местного сообщества (по крайней мере, в российском варианте) представляет собой одну из форм взаимодействия трех секторов: муниципальной власти, бизнеса и некоммерческого сектора. Залогом успеха в решении местных проблем является консолидация усилий представителей всех указанных трех секторов, 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 его помощью каких-либо местных проблем.

О создании и деятельности фондов вообще в нашей стране написано и сказано уже достаточно много. О фондах же местного со-

общества написано и сказано в России пока заметно меньше. Да и не со всем, что о них сказано, можно согласиться. Например, очень мало внимания уделяют тому, что фонды местных сообществ являются особой формой трехсекторного сотрудничества. А ведь именно это составляет особенность фондов местных сообществ, что выделяет их из всех других фондов, и именно это обстоятельство требует внимательного рассмотрения и осмысления.

Учредителями (а затем, естественно, и участниками) Фонда местного сообщества муниципального образования должны стать:

- а) органы местного самоуправления,
- б) группа коммерческих организаций (в которую, впрочем, могут войти и лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица),
- в) группа некоммерческих организаций (в том числе и общественных объединений).

Устав утверждается в одной и той же согласованной редакции:

- а) на заседании представительного органа местного самоуправления,
- б) высшим органом управления местной Ассоциации коммерческих организаций,
- в) высшим органом управления местной Ассоциации некоммерческих организаций.

Возникает вопрос: о каких местных ассоциациях идет речь? Представляется, что наилучшим способом представить и интересы предпринимателей, и некоммерческих организаций смогут соответствующие ассоциации, специально созданные с целью участия в формировании фонда местного сообщества. Создание таких ассоциаций упорядочит взаимоотношения между организациями определенного сектора, упростит порядок согласования интересов различных организаций на уровне «своего» сектора, создаст условия для нормальной ротации представителей секторов в органах Фонда местного сообщества. В такие ассоциации (соответственно предпринимателей и некоммерческих организаций) организации должны вступать добровольно, и фонд местного сообщества можно создать только при желании участвовать в нем пред-

ставителей всех трех секторов. В принципе, не должна послужить препятствием для создания Фонда местного сообщества такая ситуация, когда со стороны бизнеса или третьего сектора в Фонде участвует только одна организация. Естественно, в представленном авторском Примерном уставе фонда местного сообщества даны не названия ассоциаций, а их секторальная принадлежность. В каждом конкретном случае участники (и ассоциации предпринимателей, и ассоциации некоммерческих организаций) вправе самостоятельно дать имя собственное создаваемой ассоциации. В то же время важно иметь в виду, что, независимо от имени собственного, ассоциации образуются ради создания и поддержания деятельности фонда местного сообщества.

На паритетных началах формируется и Правление, которое в этом случае будет выступать высшим органом управления Фонда местного сообщества: одну треть мест в Правлении будут занимать представители органов местного самоуправления; одна треть мест будет принадлежать представителям коммерческих организаций; одна треть останется за представителями некоммерческих организаций. Ротация членов Правления будет осуществляться в пределах указанных квот каждой из участвующих в Фонде сторон самостоятельно. Возможно, закрепление в Уставе Фонда местного сообщества права вето на решения Правления, если за блокирование такого решения будут солидарно выступать представители одной из трех участвующих в Фонде сторон: органов местного самоуправления, предпринимателей или некоммерческих организаций. В связи с этим оптимальной численностью членов Правления представляется 9-18 человек.

При разработке проекта Федерального закона «О фондах» (работа над законопроектом продолжалась с 1996 по 2000 г.) члены рабочей группы остановились на той модели фонда местного сообщества, которая представлена здесь. Исходили, прежде всего, из того, что фонд местного сообщества является для России сравнительно новой и, как представляется, перспективной формой межсекторного сотрудничества, однако в отечественном законодательстве такая форма партнерства местной власти, бизнеса и некоммерческих организаций не нашла пока адекватного от-

ражения. Вместе с тем в действующем российском законодательстве нет норм, которые бы запрещали создавать фонды местного сообщества в соответствии с описанной моделью. Поэтому и решено было представить на суд читателя примерный устав фонда местного сообщества, который можно использовать, если местное сообщество где-нибудь на территории России пожелает воплотить такую модель в жизнь. Как показывает жизнь, в некоторых случаях апробация различных общественных инициатив помогала разработчикам законопроектов лучше разобраться в том, что именно необходимо урегулировать законодательно и до какой степени, чтобы, с одной стороны, помочь общественной инициативе развиваться, а с другой стороны, избежать злоупотреблений, которые могут такую инициативу опорочить и, в конечном счете, погубить.

В России уже действует ряд организаций, нацеленных на превращение идеи фонда местного сообщества в жизнь. К таким организациям можно отнести, к примеру, Московский благотворительный резерв, Фонд Тольятти. Однако эти организации (пока, по крайней мере) являются скорее фондами **для местного сообщества**. В их учреждении не принимали, как правило, участия органы местного самоуправления, число учредителей вообще довольно ограничено, и они представляют обычно лишь некоторые группы предпринимателей (хотя в Тольятти, например, удалось привлечь городскую Торгово-промышленную палату, что, без сомнения, является достижением) и далеко не весь спектр НКО-сообщества. В то же время в учреждении таких фондов принимают участие иностранные благотворительные организации, что само по себе, конечно же, неплохо, но, очевидно, что иностранные организации непосредственного отношения к местному сообществу не имеют. Таким образом, упомянутые фонды создаются для поддержки местных инициатив, сотрудничают с муниципальными и государственными органами, в ходе своей деятельности, безусловно, решают весьма важные задачи. Но здесь мы ведем речь о фонде местного сообщества как форме межсекторного взаимодействия на основе самоорганизации всего местного сообщества (в рамках которого можно выделить несколько секторов), а не о

фонде, который создан, в том числе, и с участием организаций, не относящихся непосредственно к данному местному сообществу, поддерживает местные инициативы и готов к сотрудничеству или даже уже сотрудничает с государственными органами на местном уровне и органами местного самоуправления ради развития местного сообщества.

Примерный Устав Фонда местного сообщества

муниципального образования _____

1. Общие положения

1.1. Фонд местного сообщества муниципального образования _____ (именуемый в дальнейшем в тексте «Фонд») является некоммерческой организацией, создается и осуществляет свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и настоящим Уставом.

1.2. Фонд является юридическим лицом, обладает обособленным имуществом, имеет самостоятельный баланс, расчетный и иные счета в банках, вправе от своего имени приобретать имущественные и неимущественные права, нести обязанности, совершать сделки, быть истцом и ответчиком в суде, арбитражном и третейском судах.

1.3. Фонд имеет собственную эмблему, логотип, круглую печать, штампы и другие реквизиты в соответствии с законодательством Российской Федерации, необходимые для работы.

1.4. Место нахождения Фонда: _____

1.5. Учредителями Фонда являются:

– от имени муниципального образования _____
орган местного самоуправления в соответствии с Уставом данного муниципального образования,

– Ассоциация предпринимателей _____

– Ассоциация некоммерческих организаций _____

(примечание: наименование, место нахождения, банковские

реквизиты юридического лица).

1.6. После государственной регистрации Фонда его учредители автоматически становятся участниками Фонда.

1.7. Устав Фонда утверждают в одинаковой редакции представительный орган местного самоуправления, высший орган управления ассоциации предпринимателей, высший орган управления ассоциации некоммерческих организаций.

1.8. Проект изменений и/или дополнений в Устав Фонда принимается Правлением Фонда, после чего он представляется участникам Фонда. Проект изменений и/или дополнений в Устав Фонда вместе с новой редакцией Устава Фонда подлежат утверждению в одинаковой редакции представительным органом местного самоуправления, высшим органом управления ассоциации предпринимателей, высшим органом управления ассоциации некоммерческих организаций. Если хотя бы один из указанных в настоящей статье органов не утвердит проект изменений и/или дополнений в Устав Фонда вместе с новой редакцией Устава Фонда, то они не могут вступить в силу, а действует прежняя редакция Устава Фонда. Изменения и/или дополнения в Устав Фонда вместе с новой редакцией Устава Фонда после принятия Правлением Фонда и утверждения органами, указанными в настоящей статье, поступают для государственной регистрации в регистрирующий орган. В новой редакции Устава Фонда указано, когда он был утвержден первоначально, и когда в него были внесены изменения и/или дополнения. Новая редакция Устава Фонда вступает после ее государственной регистрации.

1.9. Фонд не отвечает по обязательствам своих участников, а участники не отвечают по обязательствам Фонда. Участники, члены органов Фонда и управляющие имуществом Фонда не могут использовать имущество Фонда в собственных интересах.

1.10. Срок деятельности Движения не ограничивается.

2. Цели деятельности

2.1. Основной целью создания Фонда является осуществление деятельности, направленной на развитие территории муниципального образования _____, формирование имуще-

ства на основе добровольных взносов, других не запрещенных законом поступлений для поддержки инициатив граждан и/или юридических лиц, направленных на решение задач в социальной, образовательной, культурной, экологической сферах, а также иных общественно-полезных инициатив развития территории муниципального образования _____, а именно:

- инициирование целевых муниципальных программ социального развития;

- участие в разработке, проведении экспертизы, конкурсном отборе и реализации муниципальных программ социально-экономического развития;

- осуществление финансовой поддержки инновационной деятельности граждан и организаций в сфере образования, здравоохранения, культуры, науки, физической культуры и спорта, социальной поддержки инвалидов, пожилых, малоимущих граждан, защиты семьи, материнства и детства, охраны окружающей природной среды, содействия чистоте улиц, дворов, дорог, _____, муниципального образования, озеленения, содержания жилищного фонда, содействия охране общественного порядка;

- _____;
- _____;
- _____.

2.2. Фонд финансирует общественно-полезные проекты, программы и мероприятия за счет собственных и привлеченных средств, полученных в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2.3. Фонд действует для достижения указанных целей в тесном взаимодействии с государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными некоммерческими организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации и настоящим Уставом.

2.4. Фонд не приемлет действий, призывов, направленных на поощрение шовинизма и сепаратизма, национальной и расовой вражды и попыток ущемления прав человека.

3. Права и обязанности Фонда

3.1. Для осуществления своей деятельности Фонд имеет право в порядке, установленном законодательством Российской Федерации:

- иметь имущество в собственности, а также на основе других вещных прав;
- владеть, пользоваться, распоряжаться находящимся в его собственности имуществом, в том числе приобретать и отчуждать, брать и сдавать в аренду, передавать в бесплатное пользование всякого рода движимое и недвижимое имущество;
- заключать договоры, соглашения с юридическими лицами, совершать иные сделки, а также другие юридически значимые действия;
- осуществлять деловые контакты на территории России и за рубежом;
- принимать пожертвования от российских юридических и физических лиц;
- заниматься предпринимательской, в том числе и внешнеэкономической деятельностью, поскольку это служит достижению уставных целей Фонда, ради которых он был создан, и соответствует этим целям;
- создавать хозяйственные общества;
- учреждать иные некоммерческие организации;
- использовать принадлежащие Фонду средства на благотворительные цели;
- осуществлять международные контакты в рамках уставных целей Фонда;
- командировать за границу и по территории Российской Федерации своих сотрудников и участников для решения вопросов, связанных с деятельностью Фонда;
- финансировать осуществление программ, проектов и мероприятий Фонда, а также финансировать полностью или частично осуществление муниципальных благотворительных программ и муниципальных программ в социальной сфере;
- учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность;

- представлять и защищать свои права, законные интересы своих участников в органах государственной власти, органах местного самоуправления, а также общественных объединениях и иных некоммерческих организациях;
- свободно распространять информацию о своей деятельности;
- проводить собрания, митинги и шествия;
- проводить лекции, семинары, конференции, симпозиумы, выставки и иные мероприятия;
- организовывать, осуществлять и финансировать исследовательские работы, призванные обеспечить достижение уставных целей Фонда;
- представлять консультативную, финансовую и иную помощь физическим и юридическим лицам в рамках деятельности по реализации целей Фонда;
- выступать с инициативами по различным вопросам экономической, политической и социальной жизни общества, вносить предложения в государственные органы и органы местного самоуправления;
- участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации;
- объединяться и вступать на добровольной основе в ассоциацию (союз) с другими некоммерческими организациями, в том числе вступать в международные неправительственные организации;
- самостоятельно определять формы и методы своей деятельности, включая и предпринимательскую, для достижения уставных целей Фонда, устанавливать свою организационную структуру, определять штаты, численность работников, формы и размеры оплаты и материального стимулирования их труда;
- учреждать филиалы и представительства Фонда;
- иметь иные права, предусмотренные законодательством Российской Федерации для политических общественных объединений.

3.2. Фонд обязан:

- соблюдать законодательство Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права и положения настоящего Устава;

- ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества;
- представлять по запросу регистрирующего органа решения органов управления Фонда, а также годовые и квартальные отчеты о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в налоговые органы;
- допускать представителей регистрирующего органа на проводимые Фондом мероприятия;
- оказывать содействие представителям регистрирующего органа, жителям муниципального образования, юридическим лицам в ознакомлении с деятельностью Фонда;
- выполнять иные требования законодательства Российской Федерации.

4. Имущество Фонда

4.1. Фонд обладает обособленным имуществом, которое может состоять из земельных участков, зданий, иных строений, сооружений, жилищного фонда, транспортных средств, оборудования, инвентаря, предметов культурно-просветительского и оздоровительного назначения, денежных средств в рублях и иностранной валюте, акций и других ценных бумаг, иного имущества, необходимого для материального обеспечения его уставной деятельности.

4.2. Средства Фонда формируются за счет:

- добровольных вступительных взносов и иных взносов участников;
- пожертвований физических и (или) юридических лиц;
- средств, поступающих из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета на осуществление социального заказа или в виде грантов (субсидий) и в других случаях, предусмотренных законодательством;
- доходов от предпринимательской деятельности;
- доходов от внереализационных операций;
- поступлений от гражданско-правовых сделок;
- доходов от проведения лекций, выставок и иных мероприятий;
- поступлений от хозяйственных обществ, созданных Фондом;

- других источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

4.3. Взносы и пожертвования участников, учредителей и иных физических и (или) юридических лиц могут быть внесены в денежной или натуральной форме - в виде оборудования, объектов недвижимости, иного имущества, интеллектуальной собственности, а также прав пользования ими. В этом случае производится денежная оценка вклада, фиксируемая в акте, подписанном Директором Фонда.

4.4. Средства Фонда, являющиеся его собственностью, либо принадлежащие ему на иных вещных правах, используются для реализации уставных целей и осуществляемых в рамках этих целей программ, мероприятий и издательской деятельности, на образование резервов, на оплату труда персонала Фонда, покрытие других расходов.

4.5. Доходы Фонда от предпринимательской деятельности направляются на уставные цели и не могут перераспределяться между участниками Фонда.

5. Органы Фонда

5.1. Высшим органом управления Фонда является Правление Фонда.

5.2. В состав Правления Фонда входят _____ членов (примечание: см. комментарий).

5.3. Каждый из участников Фонда (примечание: орган местного самоуправления, ассоциация предпринимателей, ассоциация некоммерческих организаций) назначает в порядке, определенном уставом, на основании которого действует участник, или иными нормативными актами, одинаковое количество членов Правления Фонда, составляющее одну треть от общего числа членов Правления Фонда сроком на три года. Каждый из участников вправе досрочно отозвать любого назначенного им члена Правления и назначить вместо него нового члена Правления.

5.4. Заседание Правления правомочно, если в нем принимает участие более половины членов Правления Фонда, причем представлены все участники Фонда.

5.5. Правление собирается на свои заседания по мере необходимости, но не реже шести раз в год.

5.6. Внеочередные заседания Правления созываются его председателем по его собственной инициативе, либо по требованию не менее одной трети членов правления, либо по требованию Попечительского совета.

5.7. В исключительную компетенцию Правления входит:

- принятие проекта изменений и/или дополнений в настоящий Устав с представлением его и проекта новой редакции Устава участникам;

- определение приоритетных стратегических направлений деятельности Фонда;

- формирование сроком на три года Ревизионной комиссии (примечание: вместо формирования Ревизионной комиссии может регулярно приглашаться или постоянно работать на договорной основе аудитор) и Попечительского Совета;

- досрочное прекращение полномочий формируемых им органов Фонда в случае нарушения ими, законодательства, настоящего Устава и/или решений высшего органа управления Фонда;

- досрочный отзыв отдельных членов из состава каждого из органов Фонда в случае нарушения отзываемым членом любого из указанных органов, законодательства, настоящего Устава и/или решений высшего органа управления;

- реорганизация и ликвидация Фонда с согласия Попечительского Совета с внесением этих вопросов в суд;

- принятие решений об объединении с иными юридическими лицами в ассоциации (союзы), либо о вступлении в существующие ассоциации (союзы);

- заслушивание и утверждение отчетов Директора;

- отмена решений Директора в случаях, предусмотренных настоящим Уставом;

- принятие решений о создании коммерческих и некоммерческих организаций, об участии в таких организациях, открытии филиалов и представительств;

- общее руководство подготовкой и проведением массовых общественных мероприятий Фонда (митингов, шествий, демонст-

раций, пикетирования);

- утверждение штатных расписаний Фонда и состава исполнительного органа, руководимого Директором, внесение в них изменений;

- назначение и освобождение от должности Директора;

- утверждение годового бюджета Фонда и отчета о его использовании;

- осуществление от имени Фонда полномочий учредителя и (или) участника (члена) коммерческих и некоммерческих организаций, учредителем и (или) участником (членом) которых является Фонд.

- осуществление контроля за деятельностью Директора и руководимого им исполнительного органа;

- досрочное прекращение полномочий Директора и изменение состава исполнительного органа;

- назначение и освобождение от должности руководителей филиалов и представительств;

- рассмотрение и принятие заключений по отчетам Директора о деятельности исполнительного органа;

- иные полномочия, закрепленные настоящим Уставом.

5.8. Председательствует на заседании Правления его председатель, избираемый из состава Правления абсолютным большинством голосов членов Правления на срок полномочий Правления, а в отсутствие Председателя - один из двух его заместителей, избранных простым большинством голосов членов Правления. Временно исполняющий обязанности Председателя избирается простым большинством голосов членов Правления из числа двух заместителей Председателя по предложению Председателя Правления. Председатель Правления и каждый из двух его заместителей представляют в Правлении разных участников Фонда.

5.9. Решения Правления принимаются простым большинством голосов. При этом решение считается не принятым, если против него голосуют солидарно все присутствующие на заседании Правления члены, представляющие одного из участников Фонда.

5.10. Все решения органов управления, принятые в пределах их компетенции, являются обязательными для исполнения в Фонде.

5.11. Решения от имени Фонда могут приниматься только Правлением в пределах его компетенции. Лицами, имеющими право делать официальные заявления от имени Фонда, являются Председатель Правления, в его отсутствие его заместитель, исполняющий обязанности Председателя, Директор, а также лица, получившие поручение Правления Фонда. Председатель Правления и Директор в рамках своей компетенции представляют Фонд в отношениях с государственными органами, с коммерческими и иными некоммерческими организациями.

5.12. Исполнительный орган обеспечивает осуществление уставной деятельности Фонда, ведет текущую организационную, административную и техническую работу.

5.13. Исполнительный орган:

- осуществляет организационное и техническое обеспечение созыва очередных и внеочередных Общих собраний, очередных и внеочередных заседаний Правления Фонда;

- осуществляет организационное, техническое и административное обеспечение работы органов Фонда и выполнения решений органов Фонда, принятых в пределах их компетенции;

- производит иные работы, необходимые для деятельности Фонда по реализации уставных целей.

5.14 Директор назначается на свою должность и освобождается от неё решением Правления.

5.15. Директор:

- возглавляет исполнительный орган и отвечает за его работу перед Общим собранием и Правлением Фонда;

- принимает на работу штатных сотрудников в пределах штатного расписания и внештатных сотрудников исполнительного органа и увольняет их по основаниям и в порядке, предусмотренным законодательством Российской Федерации;

- заключает договоры, контракты (соглашения) с руководителями, разработчиками и исполнителями программ и проектов, экспертами и консультантами;

- расходует средства Фонда в соответствии с годовым бюджетом на реализацию мероприятий, проектов и программ, одобренных органами управления Фонда;

- действует от имени Фонда, совершая различного рода гражданско-правовые сделки, заключая трудовые договоры и контракты, представляя Фонд в отношениях с физическими и юридическими лицами, открывая счета в банках, представляя Фонд в судах, арбитражных и третейских судах.

5.16. В пределах своих полномочий Директор действует без доверенности.

5.17. Контроль за финансовой и хозяйственной деятельностью Фонда осуществляется Ревизионной комиссией Фонда (примечание: если не принято решение о приглашении аудитора).

5.18. Ревизионная комиссия избирается Правлением в составе трех членов из числа представителей участников сроком на три года. Членами Ревизионной комиссии не могут быть члены Правления, Директор.

5.19. Ревизионная комиссия осуществляет проверки и ревизии в соответствии с планом, утвержденным Правлением.

5.20. Проведение внеочередных ревизий осуществляется Ревизионной комиссией или аудитором, приглашенным в соответствии с договором, по решению Правления.

5.21. Результаты плановых и внеочередных проверок доводятся до сведения всех органов и всех участников Фонда.

5.22. Надзорным органом Фонда является Попечительский Совет, формируемый Правлением сроком на три года в составе _____ членов.

5.23. В состав Попечительского Совета могут приглашаться как представители участников Фонда, не являющиеся членами Правления Фонда, так и лица, не представляющие участников Фонда, но оказывающие существенную помощь в осуществлении его уставных целей, а также лица, обладающие авторитетом, пользующиеся уважением и выразившие поддержку целям, для достижения которых создан Фонд, и/или его конкретных акций. Включение в члены Попечительского совета возможно только с согласия приглашенного лица.

5.24. Члены Попечительского совета осуществляют свою деятельность на общественных началах.

5.25. Попечительский Совет вправе:

- получать всю информацию о деятельности Фонда;
- готовить предварительные заключения о проектах планов деятельности, бюджета, отчетов о выполнении планов и бюджета Фонда;
- требовать внеочередных проверок деятельности исполнительного органа Фонда;
- требовать созыва внеочередного заседания Правления Фонда;
- давать согласие на реорганизацию и ликвидацию Фонда;
- осуществлять иные полномочия, предусмотренные настоящим Уставом.

5.26. Выход из членов Попечительского совета возможен по:

- личному заявлению члена;
- решению большинства остальных членов Попечительского совета, при этом инициатива досрочного выхода из состава Попечительского совета может принадлежать Правлению Фонда.

6. Реорганизация и ликвидация фонда

6.1. Решение о реорганизации или ликвидации Фонда принимается Правлением большинством в три четверти голосов членов, присутствующих на заседании Правления.

6.2. Для продолжения действий в соответствии с решением о реорганизации или ликвидации Фонда такое решение должно получить поддержку Попечительского Совета. За согласие на реорганизацию или ликвидацию Фонда должно проголосовать абсолютное большинство членов Попечительского Совета.

6.3. Решение о реорганизации или ликвидации должно быть утверждено представительным органом местного самоуправления, высшим органом управления ассоциации предпринимателей, высшим органом управления ассоциации некоммерческих организаций. Решение считается неутвержденным, если оно не утверждено хотя бы одним из указанных в настоящей статье органом.

6.4. Решение о ликвидации Фонда направляется в суд в соответствии с Гражданским Кодексом Российской Федерации и вступает в силу только после утверждения его судом.

6.5. Попечительский Совет своим решением, принятым абсолютным большинством голосов вправе поставить перед Правлением вопрос о ликвидации Фонда в случаях:

1) если имущества Фонда недостаточно для осуществления его целей и вероятность получения необходимого имущества нереальна;

2) если цели Фонда не могут быть достигнуты, а необходимые изменения целей Фонда не могут быть произведены;

3) в случае уклонения Фонда в его деятельности от целей, предусмотренных Уставом;

4) в других случаях, предусмотренных законодательством.

6.6. Если в случаях, предусмотренных в статье 6.5 настоящего Устава Правление уклоняется от принятия решения о ликвидации Фонда и от действий по исправлению ситуации, Попечительский Совет вправе принять решение двумя третями голосов его правомочных членов о направлении заявления в суд о ликвидации Фонда в соответствии с частью 2 статьи 119 Гражданского Кодекса Российской Федерации.

6.7. Изменение в составе ассоциации предпринимателей и/или в составе ассоциации некоммерческих организаций не может служить основанием для реорганизации или ликвидации Фонда.

6.8. Выход из Фонда хотя бы одного из участников (примечание: муниципального образования представленного соответствующим органом местного самоуправления, ассоциации предпринимателей, ассоциации некоммерческих организаций) является основанием для обязательной реорганизации или ликвидации Фонда.

6.9. Имущество, оставшееся после ликвидации Фонда и выполнения обязательств перед кредиторами, передается указанным в решении Правления о ликвидации иным некоммерческим организациям, преследующим цели, сходные с целями, закрепленными в настоящем Уставе.

6.10. Решение о ликвидации направляется в регистрирующий орган для исключения Фонда из государственного реестра юридических лиц.

6.11. Документы по личному составу при ликвидации Фонда передаются на государственное хранение в установленном законом порядке.

Республика БРАЗИЛИЯ
ЗАКОН № 9790 ОТ 23 МАРТА 1999 ГОДА

О квалифицировании юридических лиц, наделенных частным правом, не ставящих перед собой цели получения прибыли, как Организаций гражданского общества с общественными интересами, о договоре партнерства, а также иные положения.

ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ

Извещаю, что Национальный Конгресс постановил, а я санкционирую следующий Закон:

ГЛАВА 1

О КВАЛИФИЦИРОВАНИИ В КАЧЕСТВЕ ОРГАНИЗАЦИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА С ОБЩЕСТВЕННЫМИ ИНТЕРЕСАМИ

Статья 1. Статус Организации гражданского общества с общественными интересами присваивается юридическим лицам частного права, целью которых не является получение прибыли, и чьи общественные цели и уставные нормы соответствуют требованиям, установленным настоящим Законом.

1. В соответствии с настоящим Законом считается не имеющим цели получения прибыли такое юридическое лицо частного права, которое не распределяет между своими членами или участниками, советниками, директорами, служащими или благодетелями возможные избыточные поступления, как общие, так и ликвидные, дивиденды, поступления на счета, извещения, а также части своего имущества, полученные посредством или через выполнение своей деятельности, и которые полностью направляются на достижение соответствующей общественной цели.

2. Присвоение статуса, предусмотренного данной статьей, обуславливается выполнением требований, установленным настоящим Законом.

Статья 2. Статус Организации гражданского общества с общественными интересами не присваивается следующим субъектам (даже если они каким-либо образом осуществляют деятельность, указанную в статье 3 настоящего Закона):

I - коммерческим компаниям;

II - профессиональным союзам, ассоциациям, созданным по классовому признаку или по признаку профессиональной деятельности;

III - религиозным организациям или любым организациям, которые занимаются распространением веры, культов, религиозных или конфессиональных практик и воззрений;

IV - политическим партиям, их организациям и аффилированным с ними лицам, включая учредителей таких организаций;

V - обществам взаимного кредита, распределяющим имущество или услуги в узком кругу своих участников или членов;

VI - лицам и предприятиям, занимающимся коммерческой деятельностью в сфере здравоохранения и иных подобных сферах;

VII - частным платным больницам и их попечителям;

VIII - частным школам с платным обучением и их попечителям;

IX - органам местного самоуправления;

X - кооперативам;

XI - фондам местного сообщества;

XII - учреждениям, гражданским обществам или ассоциациям частного права, созданным государственным органом или общественным фондом;

XIII - кредитным организациям, имеющим то или иное отношение к национальной финансовой системе, указанным в статье 192 Федеральной Конституции.

Статья 3. Установленный настоящим Законом статус, после изучения принципа распределения услуг в сфере деятельности конкретной организации, присваивается только тем неприбыльным юридическим лицам частного права, чьи социальные цели имеют по крайней мере одно из следующих направлений:

I - оказание социальной помощи;

II - содействие культуре, защите и сохранности исторического и культурного наследия;

III - бесплатное содействие образованию как дополнительный вид деятельности организаций, о которых идет речь в данном законе;

IV - бесплатное содействие здравоохранению как дополнительный вид деятельности организаций, о которых идет речь в данном законе;

V - содействие обеспечению питанием и кормлением;

VI - защита, охрана и сохранение окружающей среды, содействие движению в защиту окружающей среды;

VII - содействие движению волонтеров;

VIII - содействие экономическому и социальному развитию и борьбе с бедностью;

IX - проведение экспериментов с новыми общественно-производительными моделями и альтернативными системами производства, торговли, занятости и кредитования без целей достижения прибыли;

X - содействие применению установленных прав, разработка новых прав, бесплатная юридическая поддержка дополнительных интересов;

XI - содействие развитию этических норм, сохранению мира, соблюдению гражданских норм, прав человека, защита демократии и других универсальных ценностей;

XII - изучение, исследование, развитие альтернативных технологий, сбор и распространение научно-технической информации и знаний, имеющих отношение к деятельности, указанной в данной статье.

Деятельность, предусмотренная данной статьей, считается соответствующей требованиям данной статьи, если она осуществляется путем непосредственного выполнения проектов, программ, планов скоординированных действий, путем предоставления физических, людских и финансовых ресурсов, а также путем предоставления посреднических услуг, направленных на поддержку других неприбыльных организаций и органов общественного сектора, действующих в близких сферах деятельности.

Статья 4. Для рассмотрения вопроса о возможности присвоения статуса Организации гражданского общества с общественными интересами, помимо учета положений, изложенных в ста-

тье 3, требуется также, чтобы заинтересованные физические лица действовали в соответствии с уставом, нормы которого должны четко предусматривать следующее:

I - соблюдение принципов законности, равенства прав, высокой моральности, гласности, экономичности и эффективности;

II - одобрение такой практики административного управления, которая является необходимой и достаточной для препятствования получению в любой форме - индивидуальной или коллективной - личных благ и преимуществ из доходов, полученных от участия в соответствующем процессе;

III - создание наблюдательного совета или иного подобного органа, в компетенцию которого входит высказывание суждения о финансово-бухгалтерской отчетности и проведенных операциях с имуществом и средствами; эта информация должна предоставляться в вышестоящие органы юридического лица;

IV - положения, предусматривающие, что в случае роспуска юридического лица, соответствующее наличное имущество будет передано другому юридическому лицу, квалифицированному в понимании настоящего Закона, причем, по возможности, такому, которое ставит перед собой такую же общественную цель;

V - положения, предусматривающие, что в случае, если юридическое лицо лишается статуса, установленного настоящим Законом, то находящееся в распоряжении этого лица совокупное имущество, приобретенное на общественные средства в течение того времени, когда это лицо имело указанный статус, будет передано другому юридическому лицу, обладающему соответствующим статусом на основании положений настоящего Закона, причем, по возможности, такому, которое ставит перед собой такую же общественную цель;

VI - возможность устанавливать вознаграждение руководителям юридического лица, активно участвующим в исполнительном администрировании, и тем лицам, которые предоставляют юридическому лицу определенные услуги, с учетом действующих в соответствующей сфере деятельности рыночных цен;

VII - правила предоставления отчетности по деятельности юридического лица, в которую включаются следующие положе-

ния, но не ограничиваясь ими:

а) соблюдение основных принципов отчетности и бразильского закона об учете;

б) предание огласке любым эффективным способом результатов проведения налоговой проверки, отчетов по деятельности и финансовым показателям юридического лица, включая отрицательные выводы по задолженностям совместно с INSS и FGTS, и предоставление их для ознакомления любого гражданину;

с) проведение аудиторских проверок, включая, при необходимости, проверки, проводимые внешними независимыми аудиторами, проверки использования средств, полученных по договорам партнерства, как это предусмотрено соответствующими нормами;

д) предоставление отчетов по всем средствам и имуществу общественного происхождения, полученным Организациями гражданского общества с общественными интересами, в соответствии с определением, приведенным в параграфе один статьи 70 Федеральной Конституции.

Статья 5. Если требования статей 3 и 4 настоящего Закона выполнены, то неприбыльное юридическое лицо частного права, желающее получить статус, установленный настоящим Законом, должно обратиться с письменным заявлением в Министерство юстиции, предоставив при этом заверенные копии следующих документов:

I - устав, зарегистрированный в Картотеке;

II - протокол избрания действующего руководства;

III - отчет по имуществу с подтверждением имеющихся в нем позиций;

IV - декларацию о налогах на доходы;

V - запись о регистрации в Генеральном кадастре налогоплательщиков.

Статья 6. По получении заявления, указанного в предыдущей статье, Министерство юстиции в течение тридцати дней принимает решение об удовлетворении его или об отказе.

1. В случае если заявление удовлетворено, Министерство юстиции в течение пятнадцати дней после даты принятия решения выдает сертификат о статусе заявителя как Организации граждан

данского общества с общественными интересами.

2. Если в удовлетворении заявления отказано, Министерство юстиции в течение времени, оговоренного в 1, извещает о своем решении, публикуя его в официальной газете «Диариу Офисиал».

3. В удовлетворении ходатайства о присвоении статуса может быть отказано только в случае, если:

I - заявитель относится к категориям, указанным в статье 2 настоящего Закона;

II - заявитель не удовлетворяет требованиям, сформулированным в статьях 3 и 4 настоящего Закона;

III - представленная документация не является полной.

Статья 7. Лишение статуса Организации гражданского общества с общественными интересами происходит по ходатайству или в соответствии с мотивированным решением, принятым в административном или судебном порядке, по общественной инициативе или по инициативе Министерства по делам общественности, при этом такое решение может быть обжаловано в суде.

Статья 8. Любой гражданин, если ему известны свидетельства ошибок или обмана, в соответствии с прерогативой Министерства по делам общественности имеет законное право требовать лишения статуса, установленного настоящим Законом, в судебном или административном порядке, при этом запрещена анонимность.

ГЛАВА II О ДОГОВОРЕ ПАРТНЕРСТВА

Статья 9. Заключается договор партнерства, представляющий собой документ, который должен быть подписан между органом общественной власти и субъектом, квалифицированным как Организация гражданского общества с общественными интересами; цель договора - формирование путей сотрудничества между сторонами, направленного на поддержку и осуществление деятельности, касающейся интересов общества и предусмотренной статьей 3 настоящего Закона.

Статья 10. Договор партнерства, подписанный по обоюдному согласию органом общественной власти и Организацией гражданского общества с общественными интересами, устанавливает

права, ответственность и обязательства подписавших его сторон.

1. Заключению договора партнерства предшествует проведение консультации с Советами общественной политики по профильной сфере деятельности на соответствующих управленческих уровнях.

2. Основными статьями договора партнерства являются:

I - данные о деятельности, которая составляет предмет договора, особенностях рабочей программы, предложенной Организацией гражданского общества с общественными интересами;

II - информация об установлении целей, определении результатов, на достижение которых направлена деятельность, и о сроках выполнения действий (хронограмма);

III - положения об установлении объективных критериев оценки выполнения программы, с использованием результативных факторов и показателей;

IV - сведения о предварительном расчете доходов и расходов, ожидаемых в процессе выполнения договора, с подробным указанием учетных категорий, используемых организацией, и детализацией выплат и вознаграждений директорам, сотрудникам и консультантам, осуществляемых из средств, получаемых в связи с выполнением договора партнерства;

V - об определении обязательств Организации гражданского общества с общественными интересами, среди которых - обязательства предоставления органам общественной власти по завершении каждого этапа деятельности отчета о выполнении предмета договора партнерства, содержащего сравнительный анализ запланированных целей и достигнутых результатов с приложением счетов по реальным расходам и доходам (независимо от положений, указанных в пункте IV);

VI - об опубликовании в муниципальных, государственных средствах массовой информации или в прессе Союза в соответствии с достижением результатов деятельности, оговоренной между органом-партнером и Организацией гражданского общества с общественными интересами, выдержки из договора партнерства и подтверждений физического и финансового выполнения по упрощенной модели, установленной положениями настоящего За-

кона, с приведением основных данных из обязательной документации, указанной пункте V, а в случае невыполнения этого условия, происходит задержание средств, предусмотренных в договоре партнерства.

Статья 11. Осуществление деятельности, являющейся предметом договора партнерства, происходит под наблюдением органа общественной власти, компетентного в сфере проведения работ, и Советов по социальной политике, в чьей компетенции находятся соответствующие сферы деятельности, на каждом управленческом уровне.

1. Результаты, достигнутые при выполнении договора партнерства, должны быть проанализированы оценочной комиссией, созданной по взаимному согласию органа-партнера и Организации гражданского общества с общественными интересами.

2. Комиссия направляет компетентному должностному лицу заключительный отчет о сделанной ею оценке.

3. К договорам партнерства, направленным на поддержку деятельности в сфере действия настоящего Закона, применяется предусмотренный законодательством механизм общественного контроля.

Статья 12. Ответственные лица, инспектирующие выполнение договора партнерства, узнав о каких-либо нарушениях или незаконном использовании организацией-партнером средств или имущества общественного происхождения, немедленно извещают об этом соответствующий судебный орган и Министерство по делам общественности, а в случае невыполнения этого требования, несут с нарушителем солидарную ответственность.

Статья 13. В случае, если имеются обоснованные свидетельства растраты имущества или средств общественного происхождения, лица, ответственные за проведение финансового инспектирования, предоставляют в Министерство по делам общественности, в Генеральную прокуратуру Союза заявление о проведении компетентного судебного разбирательства по обвинению в отсутствии имущества субъекта и наложении взыскания на имущество лиц, управляющих и распоряжающихся данным имуществом, а также общественных агентов или третьих лиц, которые могли не-

законно обогатиться или причинить ущерб общественному имуществу; эти действия совершаются независимо от принятия иных мер, сформулированных в Законе № 8429 от 2 июня 1992 года и в Дополнительном законе № 64 от 18 мая 1990 года.

1. Заявление с требованием о взыскании должно быть подано в соответствии с требованиями, изложенными в статьях 822 и 855 Гражданского процессуального кодекса.

2. В случае подачи заявления в него должны быть включены требования проведения расследования, проверки и ареста имущества, банковских счетов и аффилированных счетов, имеющих у ответчика в Бразилии и за рубежом, в соответствии с законодательством и международными договорами.

3. До окончания рассмотрения дела орган государственной власти остается держателем и управляющим арестованным или не имеющимся в наличии имуществом и ценностями и осуществляет наблюдение за продолжением общественной деятельности организации-партнера.

Статья 14. Организация-партнер должна опубликовать в течение не более тридцати дней от даты подписания договора партнерства собственный свод правил, содержащий описание действий, которые должны быть осуществлены при заключении контрактов по работам и услугам, а также по покупкам, совершенным на средства, полученные от органа государственной власти, при соблюдении принципов, установленных в пункте I статьи 4 настоящего Закона.

Статья 15. В том случае, если организация приобретает недвижимое имущество на средства, поступившие от выполнения договора партнерства, указанное имущество оформляется с условием неотчуждаемости.

ГЛАВА III

ЗАВЕРШАЮЩИЕ И ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 16. Субъектам, имеющим статус Организации гражданского общества с общественными интересами, запрещено участвовать в мероприятиях политического, партийного или избирательного характера какими бы то ни было средствами и формами.

Статья 17. По запросу заинтересованных лиц Министерство юстиции дает разрешение на свободный доступ общественности ко всей информации, относящейся к Организациям гражданского общества с общественными интересами.

Статья 18. Неприбыльные юридические лица частного права, обладающие иными статусами на основе иных законных дипломов, могут квалифицироваться как Организации гражданского общества с общественными интересами при соответствии требованиям настоящего Закона, а одновременное действие нескольких статусов сохраняется в течение двух лет от даты вступления в силу настоящего Закона.

1. По истечении двухлетнего срока юридическое лицо, желающее сохранить статус, указанный в настоящем Законе, должно подтвердить свой выбор, что влечет за собой автоматический отказ от любых предыдущих статусов.

2. В случае, если выбор, указанный в предыдущем параграфе, не сделан, юридическое лицо автоматически теряет статус, приобретенный в соответствии с положениями настоящего Закона.

Статья 19. Орган исполнительной власти регламентирует настоящий Закон в течение тридцати дней.

Статья 20. Настоящий Закон вступает в силу со дня его опубликования.

**Бразилия, 23 марта 1999 года,
178-й год Независимости и 111-й год Республики**

ФЕРНАНДУ ЭНРИКЕ КАРДОЗУ
Ренан Калейруш
Педру Малан
Айлтон Барселуш Соуза
Паулу Ренату Соуза
Франсишку Дурнелеш
Валдек Орнелаш
Жозе Серра
Паулу Пайва
Кловиш ди Барруш Карвальо

ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 3100 ОТ 30 ИЮНЯ 1999 ГОДА

(Повторно опубликовано в газете
Диариу Офисиал да Униау (ДОУ) 13 июля 1999 года,
поскольку в публикации в этой же газете
от 1 июля 1999 года имеются неточности)

Постановление регламентирует Закон № 9790 от 23 марта 1999 года о квалификации неприбыльных юридических лиц частного права как Организаций гражданского общества с общественными интересами, о договоре партнерства, а также иные положения.

ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ, используя полномочия, которыми он наделен в соответствии со статьей 84, пунктами IV и VI Конституции,

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

Статья 1. Ходатайство о присвоении статуса Организации гражданского общества с общественными интересами направляется неприбыльным юридическим лицом частного права, в соответствии с требованиями статей 1, 2, 3 и 4 Закона № 9790 от 23 марта 1999 года, в Министерство юстиции путем предоставления заявления в письменной форме и заверенных копий следующих документов:

- I - копия устава, зарегистрированного в Картотеке;
- II - протокола избрания действующего руководства;
- III - балансового отчета по имуществу с подтверждением имеющих в нем позиций;
- IV - декларацию о налогах на доходы и
- V - свидетельство о регистрации в Генеральном кадастре плательщиков/Национальном кадастре юридических лиц (ГКП/НКЮЛ).

Статья 2. Лицо, ответственное за присвоение статуса, обязано проверить соответствие указанных в предыдущей статье документов требованиям, изложенным в статьях 2, 3 и 4 Закона № 9790 от

23 марта 1999 года, обратив особое внимание на следующее:

I - является ли целью подразделения деятельность, указанная в списке статьи 3 упомянутого Закона;

II - имеет ли юридическое лицо право присвоения ему статуса с учетом запретов, указанных в статье 2 упомянутого Закона;

III - удовлетворяет ли юридическое лицо требованиям статьи 4 упомянутого Закона;

IV - является ли должным уполномоченным лицом, запрашивающее о присвоении статуса;

V - представлен ли балансовый отчет по имуществу с подтверждением имеющихся в нем позиций;

VI - представило ли подразделение декларацию о налогах на доходы в Офис федеральных поступлений;

VII - представлена ли запись в ГКП/НКЮЛ.

Статья 3. Министерство юстиции после получения заявления в течение тридцати дней должно принять решение об удовлетворении или неудовлетворении ходатайства о присвоении статуса; решение публикуется в Диариу Офисиал да Униау в течение пятнадцати дней после его принятия.

1. В случае удовлетворения просьбы Министерство юстиции в течение пятнадцати дней после принятия решения выдает сертификат о присвоении статуса Организации гражданского общества с общественными интересами.

2. В случае отказа в присвоении указанного статуса в публикации должны быть указаны причины отказа.

3. Неприбыльное юридическое лицо, обратившееся с просьбой о присвоении ему указанного статуса и получившее отказ, может обратиться с повторным ходатайством в любое время.

Статья 4. Любой гражданин, если ему известны свидетельства ошибок или обмана, в соответствии с прерогативой Министерства по делам общественности, имеет законное право требовать лишения статуса, установленного настоящим Законом, в судебном или административном порядке, при этом запрещено сохранение анонимности заявителя.

1. Лишение статуса происходит в соответствии с административным решением Министерства юстиции либо через суд по

просьбе заинтересованного лица или юридического лица, по общественной инициативе либо по инициативе Министерства по делам общественности, с представлением всех доводов и имеющихся возражений.

Статья 5. Информация о любом изменении целей деятельности или режима функционирования организации, которое влечет за собой изменение условий, учитываемых при присвоении статуса, должна быть направлена в Министерство юстиции с приложением необходимых разъяснений; невыполнение этого требования влечет за собой лишение статуса.

Статья 6. Под целями, сформулированными в статье 3 Закона № 9790 от 23 марта 1999 года, понимается следующее:

I - под социальной помощью - осуществление деятельности, предусмотренной статьей 3 Закона о структуре социальной помощи;

II - под бесплатным содействием здравоохранению и образованию - предоставление этих услуг Организацией гражданского общества с общественными интересами путем финансирования их из своих собственных средств.

1. Не считаются собственными те средства, которые были получены в счет оплаты услуг любыми физическими или юридическими лицами, или полученные в результате пересмотра документации или взыскания денег.

2. Предоставление услуг не может рассматриваться как предоставление бесплатных услуг, если услуги предоставлены под условие пожертвования на эквивалентную сумму или под аналогичное условие.

Статья 7. Под личными благами и преимуществами в значении пункта II статьи 4 Закона № 9790 от 23 марта 1999 года, понимают таковые, полученные:

I - руководителями подразделения и их супругами, товарищами или родственниками, либо наследниками до третьего поколения;

II - юридическими лицами, в которых лица, указанные выше, осуществляют контроль или владеют более чем десятипроцентным пакетом акций.

Статья 8. Между органами государственной власти и юридическими лицами, квалифицированными как Организации гражд-

данского общества с общественными интересами, подписывается договор партнерства, цель которого - организация сотрудничества между сторонами для содействия в осуществлении деятельности, представляющей общественный интерес и предусмотренной статьей 3 Закона № 9790 от 23 марта 1999 года.

1. Государственный орган подписывает договор партнерства, составленный по форме, в котором указаны права, ответственность и обязательства сторон, а также приведены основные положения статьи 10, 2 Закона № 9790 от 23 марта 1999 года.

Статья 9. Государственный орган, ответственный за подписание договора партнерства, заблаговременно проверяет деятельность организации.

Статья 10. Для проведения консультации, указанной в статье 10, 1 Закона № 9790 от 23 марта 1999 года, в компетентный Совет общественной политики должна быть предоставлена форма договора, о котором идет речь в ст. 8, 1.

1. Мнение Совета общественной политики должно быть учтено при принятии окончательного решения в отношении договора партнерства.

2. В том случае, если не существует Совета общественной политики в соответствующей сфере деятельности, его нельзя заменить другим Советом и консультацию проводит государственный орган-партнер.

3. В течение тридцати дней после даты проведения консультации Совет общественной политики объявляет свое мнение по договору партнерства, и окончательное решение о подписании соответствующего договора партнерства в последней инстанции принимается государственным органом в соответствии с его компетенцией.

4. Выписка из договора партнерства, подготовленная в соответствии с моделью, приведенной в Приложении 1 настоящего Постановления, должна быть опубликована государственным органом-партнером в газете Диариу Офисиал в течение пятнадцати дней после его подписания.

Статья 11. В статье 4, пункт VII, позиции «с» и «d» Закона № 9790 от 23 марта 1999 года, под предоставлением счетов следует понимать доказательства правильного использования средств, пе-

реданных Организации гражданского общества с общественными интересами.

1. Предоставление ежегодных счетов должно включать все операции с имуществом, проведенные Организацией гражданского общества с общественными интересами.

2. Предоставление счетов сопровождается подачей следующих документов:

I - годового отчета о деятельности;

II - отчета по результатам хозяйственной деятельности;

III - баланс имущества;

IV - подтверждение происхождения и использования средств;

V - подтверждение изменения государственного имущества;

VI - в случае необходимости - пояснительные записки подтверждающие методики расчетов и учета и

VII - в случае необходимости - мнение и отчет аудиторов как указано в статье 19 настоящего Постановления.

Статья 12. Изложенное в 2, пункт V статьи 10 Закона № 9790 от 23 марта 1999 года, следует понимать как предоставление счетов, связанных с выполнением договора партнерства, на утверждение государственным органом-партнером, представление доказательств правильности использования полученных государственных средств и выполнения предмета договора партнерства посредством подачи следующей документации:

I - отчета о выполнении предмета договора партнерства, содержащего сравнительный анализ поставленных целей и достигнутых результатов;

II - документальное и полное подтверждение поступлений и расходов, имевшихся в процессе выполнения договора партнерства;

III - заключение аудиторской комиссии и ее отчет - в случаях, предусмотренных статьей 19, и

IV - представление итогов фактического и финансового выполнения договора партнерства, как установлено статьей 18.

Статья 13. Договор партнерства может выполняться в течение более длительного периода времени чем один финансовый год.

1. В случае, если срок действия договора партнерства истек до полного выполнения его предмета органом-партнером, или если

в распоряжении Организации гражданского общества с общественными интересами имеются излишки финансирования, указанный договор партнерства может быть продлен.

2. Расходы, предусмотренные договором партнерства и осуществленные в течение периода времени между первоначально установленной датой окончания действия договора и оформлением нового срока его действия, считаются законными, если они покрыты соответствующим денежным обязательством.

Статья 14. Снятие финансовых средств, необходимых для выполнения договора партнерства, происходит со специального банковского счета, открытого в банке, указанном государственным органом-партнером.

Статья 15. Снятие финансовых средств для реализации договора партнерства происходит по соответствующей схеме-хронограмме, за исключением случаев, когда разрешено единовременное снятие средств.

Статья 16. Одновременно может выполняться один и более договоров партнерства, заключенных с одним и тем же государственным органом, в соответствии с рабочими возможностями Организации гражданского общества с общественными интересами.

Статья 17. Контроль и надзор, осуществляемые Советом общественной политики, о котором идет речь в статье 11 Закона № 9790, 1999 год, не может повлечь за собой введения изменений по обязательствам сторон, установленным выполняемым договором партнерства.

1. Отдельные рекомендации или предложения Совета по осуществлению надзора за выполнением договора партнерства должны быть направлены в государственный орган-партнер для принятия соответствующих решений.

2. Государственный орган-партнер информирует Совет о своих действиях в части осуществления надзора.

Статья 18. Информация о ходе фактического и финансового выполнения договора, упомянутых в статье 10, 2, пункт VI Закона № 9790 от 23 марта 1999 года, должна быть предоставлена Организацией гражданского общества с общественными интересами и опубликована в официальных средствах массовой инфор-

мации в области действия проекта, в течение не более шестидесяти дней после завершения каждой финансовой операции в соответствии с образцом, представленным в Приложении II настоящего Постановления.

Статья 19. Организация гражданского общества с общественными интересами обязана проводить независимую аудиторскую проверку использования средств, составляющих предмет договора партнерства, в соответствии с позицией «с» пункта VII статьи 4 Закона № 9790 от 23 марта 1999 года, в том случае, если объем ресурсов превышает или равняется 600 000.00 (шестистам тысячам) реалов.

1. Это положение применяется также в случаях, когда Организация гражданского общества с общественными интересами выполняет одновременно различные договоры партнерства с одним или несколькими государственными органами-партнерами, и сумма превышает указанную выше.

2. Независимая аудиторская проверка должна проводиться физическим или юридическим лицом, имеющим полномочия от Региональных советов по учету.

3. Расходы по оплате независимых аудиторских услуг должны быть включены в бюджет проекта как расходная статья.

4. В случае ситуации, описанной в 1 настоящей статьи, могут быть разработаны дополнения к положению, приведенному в предыдущем параграфе.

Статья 20. Оценочная комиссия, о которой идет речь в статье 11, 1 Закона № 9790 от 23 марта 1999 года, должна состоять из двух членов от соответствующего органа исполнительной власти, одного члена от Организации гражданского общества с общественными интересами и одного члена, назначенного Советом общественной политики из соответствующей сферы деятельности, при наличии такого Совета.

1. В компетенцию оценочной комиссии входит проведение наблюдения за выполнением договора партнерства.

Статья 21. Организация гражданского общества с общественными интересами должна опубликовать в официальной прессе Союза, государства или муниципалитета в течение тридцати

дней, начиная от даты подписания договора партнерства, собственный свод правил, о котором идет речь в статье 14 Закона № 9790 от 23 марта 1999 года, направив его копию государственному органу-партнеру для ознакомления.

Статья 22. Для достижения целей, сформулированных в статьях 12 и 13 Закона № 9790 от 23 марта 1999 года, Организация гражданского общества с общественными интересами назначает для каждого договора партнерства по крайней мере одного руководителя, который несет ответственность по должному управлению полученными средствами.

1. Имя назначенного руководителя или руководителей публикуется в выписке из договора партнерства.

Статья 23. Выбор Организации гражданского общества с общественными интересами для выполнения договора партнерства может быть сделан посредством опубликования государственным органом-партнером объявления о конкурсе проектов, направленных на получение товаров и услуг и на осуществление деятельности, проведение консультаций, оказание технической помощи и на сотрудничество.

1. После принятия решения о конкурсном отборе органу власти запрещено заключать договоры партнерства по тому же предмету деятельности иным способом, кроме определенного условиями конкурса.

Статья 24. С целью организации конкурса государственный орган-партнер должен подготовить четкую, объективную и подробную техническую спецификацию по ресурсам, проекту, работам и услугам, которые должны быть получены или предоставлены посредством договора партнерства.

Статья 25. Объявление о конкурсе должно содержать как минимум информацию о:

- I - сроках, условиях и формах предоставления предложений;
- II - технической спецификации по предмету договора партнерства;
- III - критерии отбора и оценки предложений;
- IV - датах представления предложений;
- V - месте представления предложений;
- VI - датах проведения оценки и вероятной дате заключения

договора партнерства и

VII - максимальной сумме платежа.

Статья 26. Организация гражданского общества с общественными интересами должна представить государственному органу-партнеру свой технический проект и детальную проработку расходов по его осуществлению.

Статья 27. При отборе и оценке проектов должны учитываться:

I - значимость проекта и его адекватность объявленным целям;

II - технические и рабочие возможности кандидата;

III - взаимное соответствие предлагаемых средств, их стоимостей, расписания и ожидаемых результатов;

IV - соответствие предложения техническим спецификациям;

V - юридический и учредительный статус Организации гражданского общества с общественными интересами;

VI - анализ документов, указанных в статье 11, 2 настоящего Постановления.

Статья 28. Руководствуясь принципами государственного управления, значимыми критериями отбора, отказа или подсчета преимуществ являются:

I - местонахождение Организации гражданского общества с общественными интересами или требование выполнения организационных работ по месту расположения государственного органа-партнера;

II - обязательность консорциума или ассоциации подразделений, расположенных в том месте, где будет выполняться договор партнерства;

III - размер взноса участника или любой другой взнос, предложенный Организацией гражданского общества с общественными интересами.

Статья 29. Оценка будет проводиться по всей совокупности предложений, поступивших от Организаций гражданского общества с общественными интересами, причем не входят в оценочный критерий те юридические, административные, технические или рабочие аспекты, которые не указаны в объявлении о конкурсе.

Статья 30. Государственный орган-партнер назначает судейскую комиссию по подведению итогов конкурса, которая должна состоять как минимум из одного члена органа исполнительной

власти, одного специалиста по тематике конкурса и одного члена Совета общественной политики соответствующей компетенции, если такой Совет имеется.

1. Работа данной комиссии никак не вознаграждается.

2. Государственный орган должен проинструктировать комиссию о критериях оценки каждого пункта предложения или проекта, и контролировать, чтобы название организации-кандидата было скрыто.

3. Комиссия может запросить у государственного органа-партнера дополнительную информацию о проектах.

4. Комиссия должна классифицировать предложения Организаций гражданского общества с общественными интересами в соответствии с критериями, установленными в настоящем Постановлении и в объявлении о конкурсе.

Статья 31. После принятия окончательной оценки по предложениям, комиссия сообщает конкурсантам результаты своей работы и называет отобранные предложения.

1. Государственный орган-партнер:

I - не применяет административные меры против решений конкурсной комиссии;

II - не может аннулировать или отвергнуть в административном порядке результат конкурса, не может заключить другие договоры партнерства по тому же предмету деятельности до завершения конкурсных процедур.

2. После обнародования результата конкурса государственный орган-партнер его утверждает и немедленно заключает договоры партнерства в порядке оценочной классификации претендентов, прошедших конкурсный отбор.

Статья 32. Государственный министр юстиции в течение пятнадцати дней после даты публикации настоящего Постановления представляет свод правил, которых необходимо придерживаться при проведении квалификационного отбора.

Статья 33. Настоящее Постановление вступает в силу со дня его опубликования.

Бразилия, 30 июня 1999 года, 178-й год Независимости и 111-й год Республики.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

(Название общественного органа)

Выписка из договора партнерства

Стоимость проекта: _____

Место осуществления проекта: _____

Дата подписания УП: ____/____/____

Начало проекта: ____/____/____ Окончание: ____/____/____

Предмет договора партнерства (краткое описание проекта):

Название ОГО с ОИ: _____

Адрес: _____

Город: _____ UF: _____ CEP: _____

Тел. _____ Факс: _____ Электронная почта: _____

Имя ответственного за проект: _____

Должность/Обязанности: _____

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

(Название общественного органа)

Выписка из отчета о физическом и финансовом выполнении
договора партнерства

Стоимость проекта: _____

Место выполнения проекта: _____

Дата подписания УП: ____/____/____

Начало проекта: ____/____/____

Окончание проекта ____/____/____

Цели проекта: _____

Достигнутые результаты: _____

Стоимость внедрения проекта

Типы предвиденных расходов _____

Понесенные расходы _____

Разница _____

ВСЕГО: _____

Название ОГО с ОИ: _____

Адрес: _____
Город: _____ UF: _____ CEP: _____
Тел. _____ Факс: _____ Электронная почта: _____
Имя ответственного за проект: _____
Должность/Обязанности: _____

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ДОГОВОР - 2000 О СОГЛАСИИ И СОЦИАЛЬНОМ ПАРТНЕРСТВЕ В САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

ВВЕДЕНИЕ

Общественный договор - 2000 о согласии и социальном партнерстве в Саратовской области (в дальнейшем Договор) возник как реальная необходимость продолжения предыдущих, действовавших в 1996-2000 годах.

В ходе выполнения «Договора об общественном согласии» (1996г.) и «Договора об общественном согласии и социальном партнерстве в Саратовской области» (1998г.) успешно использовался широкий спектр форм взаимодействия органов исполнительной власти и общественных объединений. Повысилась эффективность выполнения органами государственной власти и органами местного самоуправления области своих властных функций. Расширились условия для удовлетворения экономических, профессиональных, этнических, региональных, демографических, религиозных и иных интересов граждан. В целом установилась атмосфера доверия и сотрудничества между общественным сектором и органами государственной власти и местного самоуправления.

В этих условиях на передний план выходит и требует решения задача повышения социальной роли личности путем непосредственного участия граждан и их объединений в решении актуальных социально-экономических проблем региона, задача превращения человека из объекта в субъект общественной жизни.

Общественный договор - 2000 призван упорядочивать и регулировать тонкие, неформальные отношения и связи межличностного и межгруппового характера, объективно возникающие в процессе интенсивной жизнедеятельности общества в переходный период, коренящиеся в ценностной сфере и потому неподвластные прямому воздействию политико-правовых инструментов, в том числе Конституции Российской Федерации. Основой

данного документа является добрая воля субъектов договорных отношений. Иными словами, это документ социальной дипломатии, дающий возможность отвлечься от многих конкретных групповых, корпоративных интересов и призванный формировать общую атмосферу доверия, без которой любые односторонние действия любых общественных групп и субъектов воспринимаются как угроза, опасность и вызывают лишь сопротивление - активное или пассивное.

Договор 2000 года придает новый импульс участию общественных объединений в реализации Стратегического плана развития Саратовской области. В Договоре сохранены поставленные ранее важнейшие цели: сохранение согласия и развитие партнерства между властью и обществом, различными общественно-политическими силами и социальными группами. В Договоре развиты мысли, изложенные в послании Губернатора Д.Ф.Аяцкова жителям Саратовской области «Жить настоящим, думая о будущем, опираясь на прошлое», с целью найти действенные механизмы участия общественности в реализации задач Стратегического плана развития Саратовской области.

Повышается роль Общественной палаты при Губернаторе Саратовской области как одной из основных организационных структур, принимающих непосредственное участие в реализации Стратегического плана, призванной и способной аккумулировать инициативу самого широкого спектра гражданского общества.

Принципы социального партнерства, социального контракта, которыми проникнут Стратегический план, создают необходимость максимального привлечения общественности к его доработке, корректировке в ходе реализации и постоянному контролю.

Участники Договора признают, что лишь стратегия социального партнерства на всех уровнях, построенная на идеях социальной справедливости в правовом обществе с социально ориентированной рыночной экономикой, позволит разрешить многообразные задачи, содержащиеся в послании Губернатора области и Стратегическом плане развития Саратовской области.

Продолжающийся процесс формирования многопартийной политической системы активно влияет на сферу общественно-по-

литических отношений как на федеральном, так и на региональном уровне.

Исходя из этого и других факторов. Участники Договора оставляют за собой право один раз в шесть месяцев выступать с инициативой корректировки его положений.

УЧАСТНИКИ ДОГОВОРА

- Органы государственной власти области
- Общественные объединения (политические партии, движения, фонды и другие общественные некоммерческие организации)
- Органы местного самоуправления области
- Учреждения, предприятия, организации (включая ВУЗы)
- Религиозные организации

РАЗДЕЛ I. ПОДДЕРЖАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ И РАЗВИТИЕ ОТНОШЕНИЙ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Участники Общественного договора - 2000 о согласии и социальном партнерстве в Саратовской области (в дальнейшем Договор) в качестве приоритетной цели по поддержанию социально-политической стабильности в области и развитию отношений социального партнерства ставят: формирование активной региональной политики с учетом особенностей Саратовской области в процессе сохранения целостности и единства России.

2. Для реализации цели участники Договора обязуются:

- активно участвовать в формировании гражданского общества;
- совместно разрабатывать концепцию региональной политики, которая сможет выполнять роль общественного идеала;
- определять приоритетные направления взаимодействия ветвей власти и общества в обеспечении консолидации общества в работе по формированию областного социального заказа;
- создавать систему общеобластного социологического мониторинга для учета общественного мнения в управленческой деятельности;
- координировать теоретические исследования в сфере идеологии в рамках работы Общественной палаты при Губернаторе области (в дальнейшем Общественная палата).

3. Губернатор и Правительство области берут на себя обязательство в целях развития социального партнерства между органами государственной власти и общественными объединениями осуществлять подготовку решений органов государственной власти области по важнейшим социальным и политическим вопросам, учитывая общественное мнение; осуществлять обратную связь с населением, общественными объединениями и обеспечить дальнейшую деятельность Общественной палаты;

Содействовать созданию центра общественной информации и изданию информационного органа Общественной палаты.

4. Органы государственной власти обязуются создавать условия для политического волеизъявления граждан, осуществлять поддержку социально-значимой деятельности общественных объединений области, формируя систему областных государственных грантов, социальных заказов и т.д. Поддержать разработку проекта Закона Саратовской области «О государственной поддержке общественных объединений в Саратовской области».

5. Участники Договора обязуются принимать все необходимые меры для поддержания социально-политической стабильности и правового порядка в регионе как условие поступательного экономического развития области.

Обязуются совместно разрешать возникающие противоречия в сферах своей деятельности, не доводя их до крайних, противозаконных форм выражения, выйти с законодательной инициативой в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации о разработке и принятии Федерального закона «О порядке организации и проведения публичных мероприятий».

Участники Договора - организаторы митингов и демонстраций, а также органы власти и правопорядка на местах, берут на себя не только юридическую, но и морально-политическую ответственность за обеспечение мирного характера данных акций и их проведение в строгом соответствии с действующим законодательством.

6. Средства массовой информации - Участники Договора, обязуются в соответствии с законодательством о средствах массовой информации всемерно способствовать реализации права граждан на оперативное получение достоверной информации о

социально-экономической, общественно-политической жизни области, деятельности органов государственной власти, партий, профсоюзов, общественных и религиозных объединений, воздерживаться от публикаций, провоцирующих социально-политические конфликты, противостояние властей.

Правительство области и средства массовой информации - Участники Договора берут на себя обязательство информировать население о деятельности Общественной палаты и ее членов.

7. Участники Договора считают, что Губернатор области, депутаты областной Думы, главы администраций муниципальных образований области должны обеспечивать гласность своей деятельности, поддерживая постоянный диалог с общественными объединениями, политическими партиями, движениями и средствами массовой информации.

РАЗДЕЛ III. СОЦИАЛЬНО-ГУМАНИТАРНАЯ СФЕРА

1. Участники Договора считают, что в новых социально-политических и экономических условиях на первый план должны быть поставлены интересы человека и его семьи, а основной задачей должно являться возрождение духовных ценностей, интеллектуального потенциала, жизненных ориентиров, способствующих возникновению и сохранению у человека установки на лучшее будущее, желание работать, веру в свою социальную защищенность.

Участники Договора подчеркивают, что суть социальной политики состоит в обеспечении прав и возможностей для всех слоев населения в активной жизнедеятельности, полном участии каждого в общественной, культурной, политической жизни, получении необходимого образования и профессии, достойных условий жизни для населения.

Для достижения поставленных целей, участники Договора считают необходимым усилить внимание к формированию социальных фондов, становлению системы взаимоподдержки и взаимопомощи, расширить практику участия в благотворительных программах широких слоев населения.

2. Участники Договора считают необходимым объединение и воспроизводство образовательного, интеллектуального и духов-

ного потенциалов развития области и приложат все усилия для создания единого культурного и духовного пространства на территории области, мобилизации духовного потенциала на службу области и России в целом.

3. Участники Договора берут на себя обязательства:

- обеспечение реализации принципа равных начальных возможностей, независимо от материального благополучия семей;
- создание благоприятных условий для устойчивого развития меценатства и спонсорства в сфере культуры и образования;
- содействие созданию международных научных учреждений, технопарков и вузов;
- усиление приоритетов подготовки специалистов для сферы высоких технологий и, экономики, услуг, для формирования функциональных и институциональных технопарков;
- совершенствование координации международной деятельности учреждений культуры и творческих коллективов с целью их интеграции в мировое культурное сообщество;
- создание периодического издания, посвященного культурной и научной жизни города и области.

4. Участники Договора выражают готовность к совместным действиям в обеспечении мер по охране здоровья и профилактике заболеваний, сохранению и укреплению физического и психологического состояния населения.

Участники Договора объединяют свои усилия для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия в области, уделив особое внимание охране окружающей среды, экологической безопасности, обеспечению чистой питьевой водой.

Особая роль в проведении пропаганды здорового образа жизни, спорта отводится средствам массовой информации и образовательным учреждениям.

5. Молодежная политика Саратовской области, по мнению Участников Договора, должна быть нацелена на формирование активной творческой личности молодого человека, относящегося с любовью к своему краю и России в целом и способного проявить волю и энергию в деятельности по развитию российского общества.

Участники Договора приложат совместные усилия :

- к формированию условий для духовно-нравственного, гражданского и патриотического становления молодежи, всестороннего развития личности;
- к созданию патриотических молодежных и детских общественных объединений, клубов по интересам;
- к воспитанию у молодежи чувства патриотизма, любви к Отечеству, Саратовской земле;
- к пропаганде развития международного молодежного сотрудничества;
- к организации и проведению международных, общероссийских, межрегиональных и областных мероприятий, посвященных юбилейным и памятным датам отечественной и региональной истории и культуры;
- к разработке системы правовой защиты и социальной адаптации молодежи;
- к поиску решений вопросов допрофессиональной подготовки, профориентации и занятости молодежи;
- по содействию интеллектуальному развитию личности, поддержке талантливой молодежи (организация молодежных и детских фестивалей, конкурсов, конференций, олимпиад);
- по организации и активизации деятельности художественных советов при учебных заведениях, созданию областного художественного совета;
- по поддержке массового детского и молодежного спорта, развития системы детской и молодежной отдыха и туризма.

6. Участники Договора имеют единую точку зрения на необходимость совершенствования нормативно-правовой базы осуществляемых реформ в социальной сфере и разработки единой программы законотворческой деятельности в области.

7 Участники Договора будут способствовать выработке новых механизмов согласования интересов в обществе, созданию условий для сохранения и приумножения образовательного, культурного и духовного потенциала народа.

РАЗДЕЛ III. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

1. В качестве приоритетных целей по развитию национальных отношений участники Договора ставят: совершенствование региональной системы регулирования национальных и межконфессиональных отношений, на основе принципов уважения национального достоинства представителей всех национальностей и терпимости к различным вероисповеданиям.

2. Участники Договора считают социокультурное развитие народов неотъемлемой частью общего процесса формирования гражданского общества. В Саратовской области действуют Концепция национальной политики Саратовской области, одобренная постановлением Саратовской областной Думы от 9 июля 1997 года № 43-826, и Программа социального и национально-культурного развития народов Саратовской области на 1992-2001 г.г., утвержденная постановлением Правительства Саратовской области от 15 июля 1998 года № 46-П, основная цель которых - обеспечить равные условия для жизнедеятельности и развития всех народов области на основе прав и свобод человека и гражданина, демократии, национального согласия.

3. Для реализации цели участники Договора обязуются:

- обеспечивать поддержку равных прав всех народов, всех диаспор на их национальное развитие;
- не предпринимать каких-либо действий, направленных на обострение межнациональных отношений в регионе;
- формировать у людей различных национальностей общенациональные патриотические чувства любви к родному краю, уважительного и бережного отношения к историческому и культурному наследию всех народов;
- создавать необходимые условия для сохранения и развития национальных культур, сохранения и приумножения традиций, самобытности, взаимообогащения и творческого развития национальных ценностей;
- развивать в области систему национального образования - важнейшего института сохранения и развития этических культур, формирования национального самосознания;
- при разработке социально-экономической стратегии разви-

- тия области учитывать полиэтничность региона;
- воспитывать уважительное отношение к религии, различным религиозным конфессиям как составной части культуры каждого народа;
 - содействовать защите прав соотечественников в странах ближнего и дальнего зарубежья;
 - обеспечивать необходимые условия для межнационального сотрудничества и согласия народов и народностей Саратовской области как гарантии сохранения стабильности гражданского общества;
 - ввести в постоянную практику проведение Ассамблеи народов Саратовской области;
 - продолжить работу Координационного межнационального совета, научно-методического Совета по национальной политике при Губернаторе области;
 - создать Дом Дружбы народов Саратовской области;
 - продолжить практику проведения постоянно действующего «круглого стола» руководи гелей национальных объединений области;
 - в местах компактного проживания народов создать предприятия традиционных видов хозяйственной деятельности;
 - открыть школы с углубленным изучением национальных языков;
 - продолжить выпуск телепрограмм, освещающих жизнь народов Саратовской области;
 - организовать ежегодную работу интернационального оздоровительного юношеского лагеря;
 - создать систему мониторинга деятельности сект и обществ экстремистского толка;
 - пропагандировать пути укрепления единства наций в области, преимущества саратовской модели национального единства;
 - быстро реагировать на случаи межнациональной вражды в области, вырабатывая пути решения конфликтов;
 - продолжить работу по реализации Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов».

РАЗДЕЛ IV. БЕЗОПАСНОСТЬ ГРАЖДАНИНА И ОБЩЕСТВА

1. Участники Договора считают наиважнейшей задачей - обеспечение личной безопасности граждан, защиту всех форм собственности, борьбу с коррупцией, преступностью, в т.ч. организованной.

2. Участники Договора считают насущной задачей разработку конкретных мер по следующим направлениям:

- содействие формированию общественного мнения, способствующего укреплению авторитета Вооруженных сил России;
- участие в подготовке молодежи к службе в Вооруженных Силах России;
- укрепление и повышение эффективности деятельности правоохранительных структур области в соответствии с реальными потребностями обеспечения безопасности гражданина, усиление ответственности правоохранительных органов за обеспечение законности и правопорядка;
- правовое и материальное обеспечение милиции общественной безопасности, обеспечение открытости бюджетных расходов на эти цели;
- создание системы безопасности жизни в области и оперативного реагирования на техногенные катастрофы;
- создание комплексной системы защиты окружающей среды, направленной на восстановление природного экологического баланса;
- активное содействие пропаганде мер охраны окружающей среды и формированию системы общественного контроля за ней.

РАЗДЕЛ V. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ОБЛАСТИ

1. В качестве приоритетных целей социально-экономического развития Саратовской области Участники Договора ставят:

- повышение среднего уровня доходов населения и предотвращение дальнейшего социального расслоения между категориями граждан с максимальным и минимальным уровнем доходов;
- обеспечение равных возможностей для жителей области на получение образования, получение бесплатной медицинской помощи;

- создание равных условий для доступа всех слоев населения к ценностям культуры;
- развитие социально-трудовой сферы на принципах коллективно-договорного регулирования трудовых отношений, являющихся необходимой предпосылкой социальной стабильности в обществе и обеспечивающих раскрытие потенциала личности, достойные условия труда и жизни граждан.

Участники Договора обязуются реализовывать курс на поддержание согласия в обществе, баланс интересов трех участвующих в процессе общественной жизни сил: государства (власть), экономики (бизнес) и сообщества (граждане, общественные, политические и некоммерческие организации) при условии, что идея Договора будет полноценно реализовываться во всех сферах жизнедеятельности, на всех уровнях, в том числе при заключении трудовых соглашений всех уровней (регионального, территориальных, отраслевых), коллективных договоров на предприятиях, во взаимодействии чиновников и предпринимателей.

2. Участники Договора согласились, что преобразования в социально-экономической сфере необходимо направить:

- на усиление адресности социальной поддержки населения;
- на участие общественных объединений в разработке предложений по изменению федеральной нормативно-правовой базы с целью совершенствования действующего законодательства по оказанию социальной помощи населению и его финансового обеспечения;
- на обеспечение выполнения трехсторонних соглашений между профсоюзами, работодателями и органами исполнительной власти, заключаемых на уровне области и муниципальных образований области.

3. Основной задачей в сфере образования участники Договора считают создание условий для максимально полной и эффективной реализации гражданами своих прав на получение образования, обеспечение соответствия его структуры и качества потребностям развития экономики, социальной сферы и гражданского общества.

Действия Правительства Саратовской области будут направле-

ны на реализацию принципа равных начальных возможностей не зависят от материального благополучия семей, обеспечение увеличения объемов ассигнований, направляемых на образование.

4. В сфере здравоохранения Участники Договора считают важнейшими задачами:

- обеспечение всеобщей доступности всех слоев населения к качественному медицинскому обслуживанию;
- оптимизацию медицинских услуг;
- развитие добровольного медицинского страхования.

Действия Правительства области в сфере здравоохранения будут направлены на обеспечение полного финансирования гарантированной бесплатной медицинской помощи населению области и, осуществление целенаправленного контроля за качеством предоставляемой населению медицинской помощи и за качеством медицинской и фармацевтической продукции.

5. Основной задачей развития жилищно-коммунального хозяйства Участники Договора считают проведение реформ жилищно-коммунального хозяйства, в соответствии с законами Российской Федерации и основанной на:

- внедрении ресурсосберегающих технологий;
- налаживании повсеместного учета;
- введении режима экономии энергоресурсов как поставщиками, так и потребителями;
- создании условий для развития рынка коммунальных услуг, демополизации в сфере обслуживания населения;
- соблюдении поэтапно перехода к покрытию всех затрат на жилищно-коммунальные услуги за счет платежей населения, не ранее чем в 2008 году;
- ликвидации системы перекрестного субсидирования предприятий, оказывающих услуги в жилищно-коммунальной сфере.

Участники Договора считают необходимым обеспечение частичного возмещения расходов на оплату жилья и коммунальных услуг малообеспеченным семьям, по мере устранения перекрестного субсидирования и дотационности жилищно-коммунального хозяйства.

6 В целях повышения конкурентоспособности предприятий области, осуществления прогрессивных сдвигов в структуре эко-

номики, соответствующих мировым тенденциям, Участники Договора считают необходимым сконцентрировать усилия на:

- повышении инвестиционной и инновационной активности предприятий всех форм собственности;
- привлечении инвестиционных ресурсов банков, страховых и финансовых компаний, пенсионных фондов для использования в производственном секторе;
- активизации привлечения сбережений населения на инвестиционные цели посредством совершенствования системы государственных гарантий.

Деятельность органов государственной власти области и местного самоуправления области при этом будет опираться преимущественно на косвенные методы регулирования: совершенствование инвестиционного законодательства, гарантии инвестиций, развитие производственной инфраструктуры, информационное обеспечение субъектов предпринимательской деятельности.

7. Главными задачами развития промышленности участники Договора считают:

- сохранение устойчивого роста промышленного производства;
- активизацию инновационной деятельности на промышленных предприятиях;
- реструктуризацию предприятий оборонно-промышленного комплекса с целью создания технологически интегрированных структур для развития экономики.

8. В сфере развития топливно-энергетического комплекса основными направлениями деятельности Участники Договора считают -установление справедливой цены на топливно-энергетические ресурсы, которая должна рассчитываться на основе себестоимости, исключающей неоправданные расходы. Участники Договора выступают за стимулирование энергосбережения и рациональное развитие комплекса.

9. В целях развития малого и среднего бизнеса, создания благоприятного предпринимательского климата на территории области, участники Договора считают необходимым обеспечить:

- создание условий для подготовки профессиональных управленческих кадров, повышение уровня экономических знаний

- школьников и студентов;
- повышение мобильности рабочей силы, обеспечение баланса интересов работников, работодателей и государства;
 - формирование общественного имиджа предпринимателя;
 - создание равных условий конкуренции для всех хозяйствующих субъектов на территории области;
 - устранение излишних административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности;
 - упрощение процедуры регистрации предприятий и предпринимателей по принципу «одного окна».

10. Правительство области и областная Дума обеспечивают возможность общественным объединениям, подписавшим Договор, участвовать в разработке проектов законов, нормативных актов и областных программ.

Законодательные инициативы общественных объединений области координирует общественный совет при комитете по вопросам законности, работе с территориями и общественными организациями областной Думы. Общественный совет направляет представителей общественных объединений в рабочие группы по подготовке законопроектов области, разрабатывает предложения в адрес органов государственной власти области по вопросам деятельности общественных объединений, а также нормативных документов по данной тематике.

11. Правительство области и областная Дума обязуются обеспечивать общественные объединения данными о ходе выполнения социально-экономических программ в рамках работы Общественной палаты.

Координация этой работы осуществляется управлением общественных отношений при Правительстве Саратовской области и президиумом Общественной палаты.

12. Участники Договора обязуются содействовать развитию местного самоуправления в муниципальных образованиях области.

РАЗДЕЛ VI. О РЕАЛИЗАЦИИ НАСТОЯЩЕГО ДОГОВОРА

1. Для обсуждения наиболее значимых вопросов реализации настоящего Договора Губернатор области проводит регулярные

встречи с Участниками Договора

2. Координацию работ по реализации настоящего Договора осуществляет Общественная палата и ее рабочие органы, от органов исполнительной государственной власти - управление общественных отношений при Правительстве Саратовской области

3. В развитие Договора могут разрабатываться приложения и протоколы, конкретизирующие его отдельные положения и являющиеся его неотъемлемой частью после их подписания Участниками Договора, а также могут приниматься дополнительные соглашения с общественными объединениями, не подписавшими Договор Поправки в Договор вносятся с согласия представителей сторон, подписавших его.

Взаимодействие органов власти области и общественных объединений осуществляется посредством таких механизмов, как соглашения, договоры о сотрудничестве, деятельность консультативных советов при органах власти всех уровней, областной и районных трехсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений, постоянно действующих совещаний, круглых столов, рабочих групп. Создается и развивается соответствующая инфраструктура взаимодействия:

- Общественная палата при Губернаторе Саратовской области;
- Общественный Совет при комитете по вопросам законности, работе с территориями и общественными организациями Саратовской областной Думы;
- Общественный консультативный совет при мэре г.Саратова;
- Молодежный парламент Саратовской области и др. 4. Реализация настоящего Договора осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, Уставом (Основным Законом области), законодательством Саратовской области на принципах социального партнерства.

РАЗДЕЛ VII. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ УЧАСТНИКОВ ДОГОВОРА

1. Участники Договора сознают и готовы нести нравственную и политическую ответственность за выполнение взятых на себя обязательств.

2. Участники Договора обеспечивают полной информацией региональные средства массовой информации для освещения хода выполнения настоящего Договора.

РАЗДЕЛ VIII. ПРОЦЕДУРА ПОДПИСАНИЯ И СРОК ДЕЙСТВИЯ ДОГОВОРА

1. Настоящий Договор подписывается Губернатором области, председателем областной Думы, членами Правительства области, главами администраций муниципальных образований области, председателем Совета федерации профсоюзных организаций Саратовской области, председателем Союза товаропроизводителей и работодателей Саратовской области, председателем Совета ректоров высших учебных заведений и директоров средних учебных заведений области, председателем Ассоциации самоуправляемых территорий г.Саратова, руководителями общественных объединений, предприятий и организаций области, политических партий, религиозных объединений, казачества, средств массовой информации, после чего Договор открывается для подписания другими его Участниками.

2. Настоящий Договор заключается сроком на два года и может быть продлен по решению Участников Договора.

3. Договор открыт для подписания в течение срока его действия.

РАЗДЕЛ IX. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1. Участники Договора едины в том, что поддержание общественного согласия и развитие социального партнерства в Саратовской области является процессом, к активному участию в котором приглашаются все силы общества, придерживающиеся принципов настоящего Договора.

2. Участники Договора обращаются ко всем конструктивным силам области с призывом подписать настоящий Договор и способствовать его реализации.

Участники Договора выражают уверенность, что удастся добиться стабильного экономического роста во имя достойной жизни жителей области.

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту Закона РС(Я) «О порядке взаимодействия органов власти Республики Саха (Якутия) и негосударственных некоммерческих организаций»

По состоянию на 1 января 2001 г. Управлением Министерства юстиции РФ по Республике Саха (Якутия) зарегистрировано около 1600 общественных и религиозных объединений, общественно-политических движений и партий, негосударственных некоммерческих организаций типа фондов, партнерств, автономных некоммерческих организаций и ассоциаций. Из них к негосударственным некоммерческим организациям без учета политических партий и движений, религиозных объединений и профсоюзов относятся примерно 1200-1250 организаций, охватывающих общественно-полезной деятельностью около 110 тысяч человек с 14-летнего возраста, что составляет 11,2 % населения республики и 14,0 % общественно-ответственного населения.

В последние годы значительно возросла роль негосударственных некоммерческих организаций в общественной и социально-экономической жизни Республики Саха (Якутия). Как показывают итоги республиканского движения «2000 добрых дел в 2000 году», негосударственные некоммерческие организации оказали существенную материальную, социальную и культурно-массовую безвозмездную помощь в реализации общественных проектов в каждом городе, поселке и селе республики. Значительное развитие получило и межсекторное взаимодействие государственной власти республики с негосударственными некоммерческими организациями, особенно в решении местных проблем в области социальной защиты населения, ликвидации последствий наводнений, образования, культуры, здравоохранения, охраны природы и внедрения элементов здорового образа жизни. Данное межсекторное взаимодействие с каждым годом все больше и больше приобретает черты программной совместной работы органов управления государственной власти и местных администраций, с од-

ной стороны, и негосударственных некоммерческих организаций без политических уставных программ, с другой стороны. Так, Президентом Республики Саха (Якутия) и ряда министерствами республики негосударственным некоммерческим организациям стали выделяться гранты на выполнение социально и общественно значимых проектов.

В связи с этим настало время законодательно определить основные принципы, порядок и формы совместной деятельности республиканских органов власти и органов местного самоуправления Республики Саха (Якутия) с негосударственными некоммерческими организациями в решении местных социально значимых проблем.

Данный проект Закона РС(Я) был разработан Министерством по делам народов и федеративных отношений РС(Я) совместно с Якутским региональным ресурсным центром поддержки некоммерческих организаций в мае 2000 г. За основу был принят аналогичный проект Закона г. Санкт-Петербурга из нескольких проектов законов ряда субъектов Российской Федерации, включая г. Москву. Первоначальный вариант проекта Закона РС(Я) был опубликован в информационном бюллетене «Поможем друг другу» в июне 2000 г. для ознакомления негосударственных некоммерческих организаций. 4 сентября 2000 г. состоялся круглый стол с участием представителей органов власти и негосударственных некоммерческих организаций республики и г. Якутска, в котором проект Закона РС(Я) получил всестороннее одобрение с внесением ряда незначительных поправок.

Проект Закона РС(Я) разработан в соответствии со ст. 31 Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ и ст. 17 Федерального закона «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ с последующими изменениями и дополнениями от 17 мая 1997 г. № 78-ФЗ и 19 июня 1998 г. № 112-ФЗ.

Своевременное принятие и введение данного Закона РС(Я) позволит:

1. Законодательно определить межсекторные взаимоотношения органов государственной власти и органов местного само-

управления Республики Саха (Якутия) с негосударственными некоммерческими организациями.

2. Узаконить с упорядочить выделение и использование бюджетных средств на субсидии и гранты, направляемые на выполнение социально значимых общественных проектов и программ республиканского, улусного и городского уровней.

3. Получить значительную экономическую эффективность и экономию бюджетных средств от использования безвозмездного добровольческого труда и услуг негосударственных некоммерческих организаций в решении местных социально значимых проблем и вопросов.

4. Создать некоторое количество рабочих мест в секторе негосударственных некоммерческих организаций, работающих в области социальной защиты населения, гуманитарной помощи, здравоохранения, образования, культуры, науки, физического спорта и охраны природы.

ПРОЕКТ

ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ) О ПОРЯДКЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ) И НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Предмет регулирования

1. Настоящий закон определяет основные принципы, порядок и формы совместной деятельности республиканских органов власти и органов местного самоуправления Республики Саха (Якутия) с негосударственными некоммерческими организациями в решении местных проблем в области социальной защиты населения, здравоохранения, охраны природы, обеспечения правопо-

рядка, борьбы с наркоманией и алкоголизмом, искусства, науки, образования, культуры и других социально значимых областях.

2. Предметом регулирования настоящего закона является деятельность, указанная в части 1 настоящей статьи, осуществляемая в Республике Саха (Якутия) негосударственными некоммерческими организациями, а также формы их поддержки республиканскими органами власти и органами местного самоуправления, в соответствии с законодательством Российской Федерации и Республики Саха (Якутия).

3. Действие настоящего закона не распространяется на отношения, участниками которых являются политические партии, политические движения, религиозные организации и профсоюзы, а также на отношения, связанные с прямым бюджетным финансированием учреждений здравоохранения, охраны природы, науки, образования, культуры, искусства и социального обеспечения, пенсионным обеспечением, государственным социальным и медицинским страхованием.

Статья 2. Основные понятия

Для целей настоящего закона используются следующие основные понятия:

1. Государственные социальные нужды - потребности Республики Саха (Якутия) в товарах, работах и услугах, обозначенных в целевых социальных программах и необходимых для решения проблем в областях, указанных в части 1 статьи 1 настоящего закона.

2. Целевая социальная программа - комплекс мероприятий, обеспечивающий реализацию государственных социальных нужд за счет полного или частичного финансирования из республиканского бюджета с указанием привлекаемых средств, ресурсов, исполнителей и сроков.

3. Государственный социальный заказ - форма реализации целевой социальной программы путем заключения договора государственным заказчиком с ее исполнителем.

4. Государственный заказчик - применительно к настоящему закону орган государственного управления Республики Саха (Якутия) или местного самоуправления, уполномоченный разме-

щать государственный социальный заказ и контролировать его исполнение.

5. Исполнитель государственного социального заказа - негосударственная некоммерческая организация, выполняющая целевую социальную программу (часть программы) на основе договора с государственным заказчиком.

6. Добровольцы (волонтеры) - физические лица, добровольно без выплаты какого-либо вознаграждения, не преследуя цели получения иных выгод и благ, участвующие в деятельности некоммерческих организаций по выполнению социально значимых программ.

7. Субсидия - средства бюджета Республики Саха (Якутия) или муниципального образования, передаваемые на безвозмездной и безвозвратной основе негосударственной некоммерческой организации на осуществление ее основной деятельности, а также полного или частичного покрытия расходов по реализации поддерживаемых Республикой Саха (Якутия) или муниципальными образованиями социальных программ.

8. Грант - средства негосударственных некоммерческих организаций, передаваемые на безвозмездной и безвозвратной основе физическим лицам, а также другим негосударственным некоммерческим организациям, участвующим в разработке и/или реализации социально значимых программ, отвечающих требованиям, установленным настоящим законом.

Статья 3. Законодательство о взаимодействии органов государственной власти и негосударственных некоммерческих организаций

Правовую основу для обеспечения поддержки органами власти негосударственных некоммерческих организаций и участия последних в решении социальных проблем Республики Саха (Якутия) составляют законы Российской Федерации о некоммерческих, общественных и благотворительных организациях, настоящий закон и изданные в соответствии с ними нормативные акты органов законодательной и исполнительной власти Республики Саха (Якутия).

Статья 4. Формы взаимодействия

1. Негосударственные некоммерческие организации участвуют в решении социальных проблем Республики Саха (Якутия) путем:

- а) реализации государственных социальных заказов;
- б) разработки и реализации собственных социально значимых программ (проектов):

в) организации деятельности добровольцев (волонтеров). 2. Республиканские органы власти и органы местного самоуправления оказывают поддержку негосударственным некоммерческим организациям в форме предоставления им:

- а) информации;
- б) кадровой поддержки;
- в) налоговых льгот;
- г) льгот неналогового характера;
- д) субсидий.

Статья 5. Принципы взаимодействия

Взаимодействие республиканских органов власти и органов местного самоуправления с негосударственными некоммерческими организациями строится на основе принципов:

- гласности выбора приоритетных целевых социальных программ, обеспеченных бюджетным финансированием, а также отбора их исполнителей;

- равенства доступа к конкурсу на получение государственной поддержки всех удовлетворяющих условиям отбора некоммерческих организаций;

- самостоятельности исполнителей, поддерживаемых Республикой Саха (Якутия) или муниципальными образованиями социальных программ в определении порядка его исполнения;

- контроля со стороны органов государственной власти за целевым и рациональным использованием бюджетных средств, переданных негосударственным некоммерческим организациям по любым основаниям и для любых целей;

- отчетности получателей иных видов государственной поддержки об ее использовании;

- общественного контроля за выполнением положений насто-

ящего закона.

Глава 2. Участие негосударственных некоммерческих организаций в реализации государственных социальных заказов

Статья 6. Разработка целевых социальных программ

1. Государственные социальные заказы формируются на основе целевых социальных программ, реализуемых с участием негосударственных некоммерческих организаций.

2. Проекты целевых социальных программ разрабатываются министерствами и государственными комитетами (департаментами) Республики Саха (Якутия) на основе утвержденного Правительством Республики Саха (Якутия) перечня приоритетных социальных нужд. Негосударственные некоммерческие организации могут представлять в указанные министерства и государственные комитеты (департаменты) разработанные ими в инициативном порядке проекты целевых социальных программ и/или их разделов, частей.

3. Отбор проектов приоритетных целевых социальных программ осуществляется Правительством Республики Саха (Якутия).

Статья 7. Утверждение целевых социальных программ

1. Проекты целевых социальных программ, предусматривающих полное или частичное финансирование из республиканского бюджета, представляются Правительством Республики Саха (Якутия) вместе с проектом республиканского бюджета на рассмотрение и принятие Государственному Собранию (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) в установленном порядке. В проекте республиканского бюджета указывается отдельной строкой сумма, выделяемая на финансирование всех целевых социальных программ республики. Утверждаются республиканские социальные программы одновременно с республиканским бюджетом в том же порядке.

2. Республиканские целевые социальные программы, для выполнения которых не предусматривается привлечение денежных средств республиканского бюджета, утверждаются распоряже-

нием Правительства Республики Саха (Якутия).

3. Муниципальные целевые социальные программы утверждаются советами муниципальных образований одновременно с утверждением их бюджетов.

4. Целевая социальная программа, утвержденная в порядке, указанном в настоящей статье, является нормативным актом, обязательным для исполнения всеми органами власти Республики Саха (Якутия) или муниципальных образований.

Статья 8. Размещение государственного социального заказа

1. Целевая социальная программа реализуется через государственный социальный заказ, размещаемый на конкурсной основе.

2. Конкурсы на размещение государственных социальных заказов организует государственный заказчик - профильное министерство, государственный комитет (департамент) Республики Саха (Якутия).

3. Порядок и условия проведения конкурсов определяется положением, утверждаемым Правительством Республики Саха (Якутия).

Статья 9. Участники конкурса на размещение государственного социального заказа

1. Участниками конкурса могут быть негосударственные и иные некоммерческие организации, отвечающие требованиям, предъявляемым к исполнителям конкретной социальной программы.

2. Участник, победивший в конкурсе, приобретает право заключить с государственным заказчиком договор о выполнении государственного социального заказа.

Статья 10. Заключение договора

1. Договор о выполнении государственного социального заказа должен соответствовать требованиям гражданского законодательства Российской Федерации и настоящего закона.

2. Негосударственная некоммерческая организация, подписавшая договор с государственным заказчиком, приобретает статус исполнителя государственного социального заказа и право

получения поддержки со стороны республиканских органов власти в формах, предусмотренных настоящим законом.

Статья 11. Исполнение государственного социального заказа

1. Денежные средства, а также иное имущество, передаваемое исполнителю государственного социального заказа для его выполнения, являются собственностью Республики Саха (Якутия) или муниципального образования. На них не может быть обращено взыскание по обязательствам исполнителя.

2. Исполнитель государственного социального заказа обязан использовать полученные им по договору средства исключительно на цели, предусмотренные договором.

3. Исполнитель государственного социального заказа вправе привлекать к выполнению работ по договору третьих лиц, за действия которых он несет полную ответственность перед государственным заказчиком.

Статья 12. Контроль за исполнением договора

1. Государственный заказчик вправе в любое время проверить ход исполнения договора, назначая для этого контрольные комиссии с привлечением представителей финансовых органов и незаинтересованных негосударственных некоммерческих организаций. При этом исполнитель обязан предоставить контрольной комиссии государственного заказчика все требуемые ею документы и иную информацию, касающуюся выполнения договора.

2. Исполнитель государственного социального заказа обязан в сроки, предусмотренные договором, предоставлять государственному заказчику отчеты о проделанной по договору работе, затраченных средствах, а также сообщать иные, установленные договором сведения.

Статья 13. Ответственность за ненадлежащее исполнение государственного социального заказа

1. В случае установления фактов нецелевого расходования исполнителем предоставленных ему по договору средств, а также их явно нерационального использования, государственный заказчик вправе в одностороннем порядке расторгнуть договор о вы-

полнении государственного социального заказа, письменно уведомив об этом исполнителя. При этом средства, использованные на не предусмотренные договором цели, признаются ущербом, причиненным Республике Саха (Якутия) (муниципальному образованию), подлежащим взысканию в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Государственный заказчик вправе в безакцептном порядке изъять у исполнителя, допустившего нецелевое или нерациональное использование предоставленных ему для выполнения государственного социального заказа средств, их остатки. Деньги по договору перечисляются Исполнителю только после предоставления им государственному заказчику подтверждения, что он заключил со своим банком соглашение, дающее право на подобное безакцептное списание. Это условие должно содержаться в договоре так же, как и условие о хранении полученных по договору денег и производстве всех расчетов, связанных с выполнением договора социального заказа, только на счете исполнителя, указанного в договоре.

2. В случае невыполнения государственным заказчиком обязательств по своевременному финансированию государственного социального заказа, он обязан возместить исполнителю возникшие в связи с этим убытки.

Глава 3. Поддержка проектов и программ негосударственных некоммерческих организаций

Статья 14. Основные условия и порядок поддержки

1. Поддержка проектов и программ негосударственных некоммерческих организаций органами власти Республики Саха (Якутия) или местного самоуправления осуществляется при условии их соответствия задаче удовлетворения государственных социальных нужд.

2. Государственные социальные нужды, подлежащие удовлетворению в приоритетном порядке, определяются Правительством Республики Саха (Якутия). Перечень указанных приоритетов публикуется в средствах массовой информации одновременно с указанием профильного министерства, государственного комите-

та (департаменты) Республики Саха (Якутия), организующего конкурс разработанных негосударственными некоммерческими организациями программ и проектов, направленных на достижение целей, аналогичных государственным социальным нуждам.

3. Правительство Республики Саха (Якутия) одновременно с проектом республиканского бюджета на очередной год направляет в Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) программу финансовой поддержки некоммерческого сектора с указанием конкретных сумм, подлежащих распределению через каждое профильное министерство, государственный комитет (департамент) Республики Саха (Якутия).

4. Конкурс программ негосударственных некоммерческих организаций, претендующих на государственную поддержку, проводится в соответствии с положением, утверждаемым Правительством Республики Саха (Якутия). В конкурсные комиссии обязательно должны быть включены представители негосударственных некоммерческих организаций, не заинтересованных в итогах конкурса.

5. Программы, представленные на конкурс, должны содержать сведения, указанные в части 3 статьи 6 настоящего закона.

6. Программы, победившие на конкурсе, утверждаются на основании решения конкурсной комиссии приказом руководителя соответствующего профильного министерства, государственного комитета (департамента) Республики Саха (Якутия), в котором указывается конкретная форма оказания поддержки в соответствии с частью 2 статьи 4 настоящего закона и порядок ее предоставления.

Статья 15. Предоставление информации

1. Профильные министерства, государственные комитеты (департаменты) Республики Саха (Якутия) и органы местного самоуправления обязаны предоставлять негосударственным некоммерческим организациям по их запросам информацию о планируемых или реализуемых мероприятиях в области социальной политики, о средствах, выделенных в бюджете на социальную защиту населения, образование, культуру, искусство, здравоохранение,

охрану природы, обеспечение правопорядка, борьбу с наркомагией и алкоголизмом, а также на финансирование государственного (муниципального) социального заказа и поддержку программ негосударственного некоммерческого сектора.

2. Правительство Республики Саха (Якутия) и органы местного самоуправления обязаны обеспечить доступ всем заинтересованным негосударственным некоммерческим организациям к информации о результатах исследований государственных (муниципальных) социальных нужд, об условиях, порядке размещения государственного (муниципального) социального заказа и получения государственной поддержки, о заключенных договорах социального заказа и результатах их исполнения, о благотворительных программах негосударственных некоммерческих организаций, получивших государственную (муниципальную) поддержку.

Статья 16. Кадровая поддержка

Поддержка кадрового развития негосударственных некоммерческих организаций Республики Саха (Якутия) со стороны органов власти Республики Саха (Якутия) и органов местного самоуправления осуществляется в форме:

- финансового и материально-технического содействия деятельности общественных универсальных ресурсных центров поддержки негосударственных некоммерческих организаций республиканской, городской и улусной сферы деятельности;

- включение в составы официальных делегаций Республики Саха (Якутия) и муниципальных образований, выезжающих в другие регионы Российской Федерации и зарубежные страны, руководителей общественных ресурсных центров поддержки государственных некоммерческих организаций, специалистов и тренеров некоммерческого сектора, руководителей общественных объединений граждан;

- содействия им в программах повышения квалификации их работников (безвозмездное предоставление помещений для проведения лекций, семинаров, симпозиумов, частичное или полное их финансирование и т.п.);

- награждение государственными наградами, почетными зва-

ниями и знаками отличия особо отличившихся работников, членов и добровольцев (волонтеров) негосударственных некоммерческих организаций.

Статья 17. Налоговые льготы

1. Законами Республики Саха (Якутия), принимаемыми в установленном порядке, могут быть предоставлены негосударственным некоммерческим организациям льготы по республиканским налогам, а также федеральным налогам в части, подлежащей перечислению в республиканский бюджет.

2. Налоговые льготы могут предоставляться всем негосударственным некоммерческим организациям или их группам (выполняющим государственный социальный заказ или ведущим определеннный социально значимый вид деятельности). Предоставление адресных налоговых льгот не допускается.

Статья 18. Льготы неналогового характера

1. Негосударственные некоммерческие организации освобождаются от арендной платы за помещения, используемые ими для осуществления своей основной деятельности, находящиеся в республиканской (муниципальной) собственности, в пределах норм, устанавливаемых законом Республики Саха (Якутия). Законом Республики Саха (Якутия) для них устанавливается льготный тариф арендной платы за помещения, занимаемые сверх этих норм.

2. Негосударственным некоммерческим организациям устанавливается льготный тариф на оплату коммунальных услуг в соответствии с указанными в законе нормами (часть 1 настоящей статьи).

3. Негосударственным некоммерческим организациям для выполнения государственного социального заказа и в качестве поддержки их собственных программ основной деятельности на договорной основе могут передаваться в безвозмездное пользование спортивные, культурные и иные объекты социальной инфраструктуры города (муниципального образования), а также другое имущество.

Статья 19. Субсидии

1. Субсидии на осуществление основной деятельности негосударственных некоммерческих организаций выделяются из бюджета соответственно республики или муниципального образования на основе договора, в котором указываются цели, на которые организация-получатель субсидии вправе расходовать предоставляемые средства. В договоре также указываются обязательства распорядителя бюджетных средств в отношении сроков и размеров финансирования и ответственность получателя за нецелевое использование полученных денег.

Договор с организацией-получателем заключает руководитель профильного министерства, государственного комитета (департамента) Республики Саха (Якутия) или глава муниципального образования соответственно от имени Республики Саха (Якутия) или муниципального образования.

2. Субсидии предоставляются на основании заявок негосударственных некоммерческих организаций из средств, предусмотренных бюджетом на текущий год на целевую программу поддержки некоммерческого сектора.

3. Субсидии предоставляются на следующих условиях:

- соответствия уставных целей и задач организации, претендующей на получение субсидии, целям, перечисленным в части 1 статьи 1 настоящего закона;

- осуществления этой организацией своей деятельности не менее, чем в течение трех лет;

- предоставления отчетов о результатах своей деятельности за предшествующие подаче заявки три года;

- наличия у организации возможности привлечь для своей деятельности достаточное количество штатных и нештатных работников, а также добровольцев (в случае предоставления субсидии на выполнение определенной социальной программы);

- наличия у организации программ (проектов иных мероприятий), направленных на достижение приоритетных социальных нужд республики (муниципального образования);

- отсутствия в течение предшествующих трех лет претензий к данной организации в связи с нецелевым использованием ею ра-

нее предоставленной государственной (муниципальной) поддержки в любых формах, а также несвоевременностью предоставления отчетов по ней.

4. Распорядитель бюджетных средств назначает комиссию для контроля за использованием субсидий. В указанную комиссию должны входить представители финансовых органов республики (муниципального образования), а также представители незаинтересованных негосударственных некоммерческих организаций.

5. При обнаружении случаев использования субсидий на непредусмотренные договором цели распорядитель бюджетных средств вправе расторгнуть договор о предоставлении субсидии, как заключенного под условием, и взыскать с организации-получателя сумму субсидии полностью или частично, а также предусмотренные законодательством проценты за пользование деньгами.

Глава 4. Организационные формы взаимодействия

Статья 20. Комитеты (советы) по взаимодействию

1. В целях обеспечения взаимодействия органов власти и местного самоуправления с негосударственными некоммерческими организациями в соответствии с требованиями настоящего закона, а также защиты прав всего некоммерческого сектора, из представителей негосударственных некоммерческих организаций и представителей органов Республики Саха (Якутия) (муниципального образования) создаются комитеты (советы) для различных ветвей власти.

2. Комитеты (советы) формируются Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Правительством Республики Саха (Якутия) или руководителями муниципальных образований. При этом представители органов власти или местного самоуправления не должны превышать 1/3 их состава.

3. В задачи комитетов (советов) входит оказание консультативной помощи органам власти и местного самоуправления в организации деятельности, предусмотренной настоящим законом, а также экспертиза представляемых на конкурсы программ негосударственных некоммерческих организаций-соискателей государственной (муниципальной) поддержки во всех формах, анализ ре-

зультатов деятельности отдельных организаций и всего некоммерческого сектора в целом. Орган власти Республики Саха (Якутия) по своему усмотрению вправе наделить свой комитет (совет) по взаимодействию с негосударственными некоммерческими организациями и другими полномочиями и обязанностями в соответствии с действующим законодательством.

4. Комитеты (советы) действуют на основании положений о них, утверждаемых решениями соответственно органа власти Республики Саха (Якутия) или главы местного самоуправления.

Статья 21. Совместные программы

1. Формой взаимодействия органов власти Республики Саха (Якутия) (местного самоуправления) с негосударственными некоммерческими организациями является разработка и реализация совместных программ, направленных на достижение предусмотренных настоящим законом целей.

2. Совместные программы разрабатываются и реализуются по инициативе как органов власти (местного самоуправления), так и некоммерческих организаций на основе договора о совместной деятельности, предусматривающий обязательства и ответственность сторон.

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 реализованных (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».

Целевая социальная программа - объединенный по отраслевым, целевым, финансовым и иным признакам комплекс проектов и мероприятий, направленных на решение социально значи-

мых 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.

Социальный Капитал (СК) - комплексная система показателей социальной сферы, характеризующих соответствующие отношения, сложившиеся в обществе (государстве), и обладающих множеством свойств, в той или иной мере значимых для установления его совокупной величины (значения) на определённый момент времени.

(Вариант 2)

Социальный Капитал (СК) - 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 установлен-

ный 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 пожертво-

вание. 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. В журнале «Деньги и благотворительность» 5, июль 1995 г. с.16-18.

17. Нечаев В. Благотворительная деятельность предприятий В журнале «Деньги и благотворительность» 4, март 1995 г., стр. 2-7.

18. Вербицкий А. Благотворительность предпринимателей: от раздачи милостыни к социальному партнерству, В журнале «Деньги и благотворительность» 4, март 1995 г. стр.10-13.

19. Беляева Н. Отношение бизнеса к благотворительности в России: веришь - не веришь В журнале «Деньги и благотворительность» 3, ноябрь 1994 г. стр.2-5.

20. Вербицкий А. Деньги перемен В журнале «Деньги и благотворительность» 3, ноябрь 1994 г. стр.6-8.

21. Гребенник К., Киричук Н., Ярмарки некоммерческих организаций. Новосибирск, СЦПОИ.1998г., 82 стр.

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 1998 г.

23. Дмитриева О., Деньги на ветер. МК, 13 марта 1998 г. с.3

24. «Ваше право», № 3, 1998, стр. I - VIII .

25. Осипов Г. Россия: национальная идея, социальные при-

оритеты 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. Финансовые известия от 20.01.98г.

31. «Власть копейки», МК от 12.01.98г.

32. «Банки и бабки», МК от 21.01.98г.

33. Lester Salamon. America's Non-profit Sector: A Primer, 1992

34. Дональд. Ф. Харней. Контракты на предоставление услуг. (Реф.) Вашингтон. 1992.

35. Лестер К. Туроу. Будущее капитализма. Как сегодняшние экономические силы формируют завтрашний мир. Пер. с англ. А.И.Фёдорова. Новосибирск: Сибирский хронограф, 1999, стр. 332.

36. Хананашвили Н.Л., Якимец В.Н. Смутные времена социальной политики в России. М.: Фонд НАН, 1999. - 240 с.

37. Lindblom Ch.E. The Policy-Making Process. Second Edition. N.J.Englewood Cliffs. 1980, p.35.

38. Виноградова Т.И. «Открытость» процесса принятия политических решений как предпосылка и следствие реализации «интерактивной политики» (на примере бюджетного процесса Санкт-Петербурга), в сб. «Гражданское общество: первые шаги»/ под ред. А.Ю.Сунгурова. - СПб: Норма, 1999. - с.с.60-73.

39. Виноградова Т.И. Лоббирование в процессе принятия политических решений. Автореферат диссертации на соискание ученой степени к.полит.н. СПб, 1999.

40. Особенности развития социального партнерства в индустриальном регионе России (на примере Челябинской области). Сб. статей. Под ред. В.Н.Якимца, Златоуст Челябинской обл., 2000. - 124 с.

41. Регулирование правового статуса некоммерческих организаций в гражданских кодексах государств мира. Сб. материалов. Под ред. К.Ньюман. - К. ИГО, 2000. - 160 с.

42. К.Ньюман. Сравнительные исследования и законы по вопросам социального партнерства. - К. ИГО, 2000. - 148 с.

43. Добровольчество в России и в мире в контексте социального партнерства. Сб. статей. Под ред. И.Н.Гавриловой. - М.: Институт сравнительной политологии РАН, 2001. - 80 с.

44. Коррупция и борьба с ней: роль гражданского общества. Сб. статей. Под ред. М.Б.Горного. - СПб.: Норма, 2000. - 272 с.

45. Гражданские инициативы и предотвращение коррупции. Сб. статей. Под ред. А.Ю.Сунгурова. - СПб.: Норма, 2000 - 224 с.

46. Н.Л.Хананашвили, В.Н.Якимец. Межсекторные взаимодействия в России. Настольная Книга - 1999. - М.: Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (Фонд «НАН»), 2000 - 184 с.

47. «Как выполнить социальный заказ?». Методические рекомендации для органов местной власти, общественных организаций и советов самоуправления. Колл. авт. - Пермь. Изд. «Стиль-МГ», 2000. - 192 с.

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

49. «Городские жители и власти - на пути к сотрудничеству. Бюджет, который можно понять и на который можно влиять. Выпуск 3. Комментарии экспертов к бюджету Санкт-Петербурга на 1999 год. Проблемы бюджетного процесса». Под ред. Виноградовой Т.И. - Санкт-Петербург, 1999.

50. Н. Каминарская. Городской благотворительный фонд. Новые возможности для финансирования инициатив местного сообщества. М.: Charities Aid Foundation Россия, 2000 - 198 с.

51. Гражданские инициативы и будущее России. Под ред. М.И.Либоракиной, В.Н.Якимца. М.: Изд-во «Школа культурной политики», 1997. - 152 с.

52. Муниципальный грант в городе Тюмени. Межрегиональ-

ный общественный фонд «Сибирский центр поддержки общественных инициатив» (МОФ СЦПОИ). Новосибирск, 1999. - 116 с.

53. К. Гребенник. Консолидированный бюджет - инструмент межсекторного взаимодействия. Ж-л «Эффект присутствия», 1999, декабрь, №11-12, стр.8-9.

54. Из опыта поддержки общественных инициатив и добровольчества. Сборник. - М.: Беловодье, 1998. - 96 с.

Правовые акты, документы и материалы.

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, 1996, №3, ст. 148.
16. Собрание законодательства РФ, 1999, №18, ст.2218.
17. Собрание законодательства РФ, 1995, №27, ст.2503.
18. Собрание законодательства РФ, 2000, №37, ст.3712.
19. Собрание законодательства РФ, 1997, №10, ст.1173.
20. Собрание Законодательства РФ, 1999, №42, ст.5011.
21. Собрание Законодательства РФ, 1998, №30, ст.3619.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

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

117449, Москва, ул. Шверника, дом 10-А

Телефон: (095) 126-3475, 126-5524

Факс: (095) 310-7076

E-mail: nan@nan.ru

<http://www.nan.ru>

Составитель: Н. Л. Хананашвили

МЕЖСЕКТОРНЫЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

методология, технологии, правовые нормы, механизмы, примеры

НАСТОЛЬНАЯ КНИГА - 2001

Настоящая публикация осуществлена
при поддержке Фонда Форда

Дизайн и верстка Алпатов А.В.

Подписано в печать 18.05. 2001.

Формат 60x84 1/16. Бумага офсетная.

Печать офсетная. Печ. л. 21,5.

Тираж 1000 экз. Заказ № 16.

Отпечатано в типографии ООО «Фирма П-Центр»
129515, Москва, ул. Ак. Королева, 13