

Научная литература

**СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО И РАЗВИТИЕ
ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА.
ОПЫТ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ.**

**Материалы IV Всероссийской конференции.
Москва, 11 декабря 2009 г.**

Редакционная коллегия:

В.И. Василенко, доктор политических наук, профессор;
А.Е. Шадрин, заместитель директора Департамента стратегического
управления (программ) и бюджетирования
Минэкономразвития России;
Л.А. Василенко, доктор социологических наук, профессор;
О.С. Юхименко, м.н.с. ИНИИ РАГС

Рецензент:

Т.Г. Богатырева, доктор культурологии, профессор

Подписано в печать 17.05.2010. Формат 60х90/16.
Тираж 1000 экз. Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс».
Усл. п. л.21,5. Заказ № 52.

Отпечатано ООО «Издательство «Проспект»
119606 Москва, пр-т Вернадского, 84

**Федеральное государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации»**

**Программа Развития Организации Объединенных Наций
в Российской Федерации**

Министерство экономического развития Российской Федерации

**СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО И
РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТОВ
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА:
ОПЫТ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ**

Материалы IV Всероссийской конференции

Москва, 11 декабря 2009 г.

**Москва
Издательство «Проспект»
2010**

УДК 316.4(063)
ББК 60.5
С69

*Издание подготовлено в рамках проекта
Российской академии государственной службы при Президенте Российской
Федерации и Программы развития ООН «Внедрение гендерного подхода в России
(в контексте ЦРТ и концепции устойчивого человеческого развития)» и
подпроекта «Содействие РАГС в реализации комплекса мер по повышению
прозрачности и эффективности государственного управления»*

Редакционная коллегия:

В.И. Василенко, доктор политических наук, профессор;
А.Е. Шадрин, заместитель директора Департамента стратегического управления
(программ) и бюджетирования Минэкономразвития России;
Л.А. Василенко, доктор социологических наук, профессор;
О.С. Юхименко, м.н.с. ИНИИ РАГС

Рецензент:

Т.Г. Богатырева, доктор культурологии, профессор

С69 **Социальное** партнерство и развитие институтов гражданского общества. Опыт регионов и муниципалитетов. Материалы IV Всероссийской конференции. Москва, 11 декабря 2009 г. ; под. общ. ред. д. полит. н., профессора В.И. Василенко. – М.: Издательство «Проспект», 2010. – 344 с.
ISBN 978-5-98597-160-6

Издание содержит избранные материалы участников конференции, посвященной вопросам использования эффективных механизмов взаимодействия органов власти и организаций гражданского общества в сфере предоставления государственных услуг, внедрения гендерных подходов в России через усиление потенциала государственных и муниципальных служащих, экспертного российского сообщества, включая вопросы гендерного равенства, в контексте демократизации процессов социального управления, развития инновационных подходов к управлению.

Сборник адресован представителям органов государственной власти и местного самоуправления, представителям организаций гражданского общества, социально-ответственного бизнеса, занимающихся разработкой и внедрением механизмов межсекторного взаимодействия.

УДК 316.4(063)
ББК 60.5

ISBN 978-5-98597-160-6

© РАГС, 2010
© ПРООН в России, 2010
© Минэкономразвития России, 2010

выраженности, можно уверенно утверждать, что участники взаимодействия, будь то отдельные люди или консолидированные группы людей, стараются следовать принципу прозрачности. Очевидно, что культуру прозрачных отношений можно развивать поэтапно, задавая положительную динамику каждому из признаков в каждом конкретном случае. Следовательно, поэтапно возможно развивать граждан, развивать гражданское общество. Возможно, осуществлять качественный мониторинг за этим развитием.

Подведем итог. Практика показывает, что принципиально возможно создавать и развивать эпицентры эффективной социальной активности граждан на основе принципа прозрачности отношений. Такие эпицентры спорадически уже созданы и успешно функционируют. Процесс их создания можно сделать систематическим, если будут подготовлены в достаточном количестве и нужного качества управленческие кадры.

© Вронская М.И.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
I. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПОДДЕРЖКИ ДОБРОВОЛЬЧЕСТВА И БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТИ	7
Бодренкова Г.П. Развитие механизмов системной поддержки добровольчества. Опыт регионов и муниципалитетов	7
Акрамовская А.Г. Механизмы налоговой поддержки благотворительной деятельности: опыт российских регионов	39
Шадрин А.Е. О государственной поддержке благотворительной деятельности и добровольчества	59
Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации	75
Рекомендации по разработке региональных концепций (программ) содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества	89
II. ПРАКТИКА ОБЩЕСТВЕННЫХ СЛУШАНИЙ И ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ	101
Широбокова А.А. Формы и технологии общественного участия в управленческих процессах и принятии государственно значимых решений	101
Василенко Л.А., Сафонова Т.Е. Общественные слушания по результатам экспертизы законопроекта с применением технологий ситуационного центра и виртуальной среды экспертов	129
Гришина Г.Н., Калинаева Г.В. Дистантные общественные слушания – инновационная форма общественного участия в бюджетном процессе	144
Захарова В.И., Сащенко Н.П. Отечественный и зарубежный опыт проведения общественных слушаний по вопросам законодательного регулирования социальных проблем с участием общественных экспертов	160
Захарова В.И. Влияние институтов гражданского общества на качество законов и качество управления	179
Бошно С.В. Антикоррупционная экспертиза как фактор единства правового пространства и правовой культуры	192
Мельникова Т.А. Гендерная экспертиза государственно значимых документов как инструмент реализации принципа социального партнерства	211

III. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ОРГАНОВ ВЛАСТИ ПО ОСВОЕНИЮ СОЦИАЛЬНЫХ ИННОВАЦИЙ 228

Иванов С.А., Петров А.А. Взаимодействие органов власти и институтов гражданского общества в социально- инновационном развитии региона: опыт Ярославской области	228
Никитенко С.Н. Частно-муниципальное партнерство на основе взаимодействия власти, бизнеса и науки	235
Шабалина Н.А. Опыт эффективного взаимодействия некоммерческих организаций с органами власти в условиях кризиса	243
Михеев В.А. Компетентность и ответственность бизнеса в условиях социального партнерства.....	256
Панин И.Н., Коростылева Н.Н. Взаимодействие государства и бизнеса в решении проблем востребованности кадрового потенциала страны.....	269
Мельникова Н.С. Государственные инновации в виде перехода к саморегулированию в профессиональной деятельности	287
Баскова Н.А., Севастьянов А.М. Общественная инициатива как инструмент противодействия социальной несправедливости (пример Челябинской области)	292
Колосова М.О., Печковская И.П. Мониторинг востребованности и качества услуг, предоставляемых службой занятости Красноярского края молодым людям с ограниченными возможностями здоровья.....	306
Ефимов Г.И. Осмысление опыта социального партнерства в современной России.....	315
Вронская М.И. Создание эпицентров эффективной социальной активности.	331

организациями ведется работа по оказанию помощи несовершеннолетним женщинам и в здоровых формах идет работа по профилактике подростковых беременностей. Московским правительством создан приют для несовершеннолетних матерей с детьми на базе одного из детских домов. Также, открыта городская научно-методическая площадка «Профилактика раннего родительства и работа с несовершеннолетними родителями» на базе межрайонного центра «Дети улиц». Есть центр психолого-педагогической помощи молодежи «Юнивита», все окружные центры социальной помощи семье и детям сориентированы в частности на комплексную работу с несовершеннолетними родителями.

3. Стремление к транспарентности взаимодействия выражается, в частности, в позиции человека или группы людей, участвующих в этом взаимодействии. Позиция может быть более или менее конструктивной. Центр социально-психологической адаптации и развития подростков МГППУ «ПЕРЕКРЕСТОК» при поддержке Фонда Дмитрия Зимина «Династия» разработал электронную систему мониторинга и оценки эффективности деятельности. В основу системы положен алгоритм психолого-педагогической помощи «трудным» подросткам, базирующийся на опыте 15-летней практики. Алгоритмом предусмотрено, что динамика изменения позиции взаимодействия как параметра отслеживается по трем показателям, каждый из которых оценивается по ключевым признакам, на всем протяжении работы с подростком.

Сотрудники Центра «ПЕРЕКРЕСТОК» оценивают каждый отдельно взятый признак по четырехбалльной шкале. Шкала на самом деле может быть любой, на усмотрение пользователя. Важно, чтобы оценивание критериев происходило ритмично, тогда становится возможным целостный динамичный мониторинг за изменением параметров и, следовательно, за изменением качества социального взаимодействия. В случае, если наблюдается устойчивая динамика изменения позиции конструктивного взаимодействия и самого взаимодействия от наименьшей выраженности к наибольшей

Постоянно изучается и обобщается отечественный и зарубежный опыт по оказанию помощи несовершеннолетним женщинам.

Ведется работа по изменению общественного мнения в сторону его гуманизации и оздоровления отношения людей к проблемам несовершеннолетних женщин. Для этой цели мы активно сотрудничаем со средствами массовой информации (СМИ): выступаем на радио и телевидении, помогаем журналистам готовить статьи и репортажи для газет и журналов, организуем и проводим пресс-конференции.

В данном примере представляется важным подчеркнуть факт систематического сотрудничества общественной организации со средствами массовой информации. Это обстоятельство сыграло, возможно, решающую роль в обеспечении эффективности ее работы в целом. Пожалуй, в России нет сегодня ни одной другой общественной организации регионального уровня, работу которой с первых дней ее существования и по настоящее время столь регулярно освещали бы СМИ всех видов и уровней. СМИ в данном случае многократно усиливают коммуникабельность общественной организации. А секрет успешной работы организации со СМИ в умении выстраивать доверительные человеческие отношения с каждым (!) журналистом. Секрет не просто в открытости. Открытость как раз - так часто не возможна, особенно если журналисты интересуются информацией личного свойства о конкретной подопечной; такая информация предоставляется только с согласия самой подопечной и ее законных представителей и при отсутствии возражений со стороны психолога или педагога, сопровождающих эту подопечную. На публику открывается только то, что предусмотрено законом. Секрет именно в доверительности, в том, что с каждым журналистом (а иногда и с шофером, осветителем или иным техническим помощником) согласовываются лично значимые ценностные позиции, человеческие гражданские позиции. И по праву надо признать результатом совместного влияния «Голубы» и СМИ то, что сегодня уже во всех регионах страны в той или иной форме и государственными структурами, и негосударственными

ПРЕДИСЛОВИЕ

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

Представляемый читателям сборник посвящен практическому опыту развития механизмов социального партнерства и межсекторного взаимодействия, успешно реализуемых в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Сборник приурочен к проведению IV Всероссийской конференции «Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества. Опыт регионов и муниципалитетов», состоявшейся 11 декабря 2009 года в г. Москве.

Среди основных тем сборника – развитие институтов добровольчества и благотворительной деятельности, некоммерческих организаций (эндаументов) и фондов местных сообществ, инновационные механизмы поддержки молодежных социальных проектов, практика социального предпринимательства – микрофинансирования и кредитной кооперации. Также представлен анализ успешного опыта общественного участия в реализации административной реформы, развитие механизмов гражданского образования и общественного контроля, территориального общественного самоуправления, товариществ собственников жилья. Рассматриваются вопросы перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, на региональном и местном уровне, а также вопросы организации публичных слушаний, предусмотренных в федеральном законодательстве в качестве необходимого элемента бюджетного процесса. В сборник включены одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля

2009 г. № 1054-р Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации и проект Рекомендаций по разработке региональных концепций (программ) содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества.

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

© Барциц И.Н.

разрушалась, а подростковый секс продолжал иметь место быть. А в середине 90-ых даже случилось резкое увеличение абсолютного и относительного числа подростковых беременностей. Потом это число постепенно уменьшилось, но и инфраструктура государственных социальных служб уже пришла в негодность. Проблема подростковых беременностей и раннего материнства вылезла наружу во всем своем неприкрытом драматизме. Но ее по инерции продолжали не замечать. Те же, которые заметили, совсем недолго думая, решили, что в Россию на волне перестройки пришла сексуальная революция и надо раздавать подросткам презервативы.

Здравомыслящие люди с ясным сознанием, к счастью тоже нашлись. Им было понятно, что подросткам, уже вовлеченным в сексуальные отношения, нужна помощь. Комплексная помощь, медико-психолого-социально-педагогическая с юридическим сопровождением. И что детей еще не втянутых в сексуальную жизнь нельзя развращать раздачей презервативов и беседами о контрацепции на классных часах, тоже было понятно. Как успеть прояснить сознание остальных и подвигнуть их к разумным действиям, пока материнство в России не загублено на корню? Способ один единственный: делать должное самим, а остальным дать увидеть, что и как надо делать. Из этого импульса в 1994 году в Москве возникла региональная благотворительная общественная организация «Служба помощи несовершеннолетним женщинам «Голуба».

За время работы по мере достижения и реализации уставных целей и задач:

Накоплен опыт профилактической и просветительской работы с подростками.

Собраны методическая библиотека более чем на 2000 единиц хранения, игротека, видеотека и аудиотека наших публикаций на радио и телевидении.

Подобраны и апробированы методы и содержание работы по подготовке и переподготовке кадров для работы с несовершеннолетними женщинами.

а выполняющие функции ведущих равноправные граждане. В роли ведущих были по очереди люди различного формального статуса: заместитель губернатора, президент благотворительного фонда, заместитель начальника отдела Минобрнауки России, руководитель региональной общественной организации, православный священник, директор учебно-методического центра МГТУ им. Н.Э. Баумана. Тем самым, всем участникам предоставлялась возможность выражать свою позицию открыто и свободно.

И, наконец, третьим свидетельством осуществляемой транспарентности в данном случае нужно признать саму конференцию. На данном этапе работы по созданию сети инновационных реабилитационных центров для «трудных» подростков на территории всей России эта конференция оказалась самой оптимальной формой коммуникации. Она позволила в очень интенсивном режиме вербально и невербально большому количеству людей обменяться актуальной для них, для их общего дела, информацией.

2. Когда-то в Советском Союзе, по мнению некоторых, секса не было, но была обеспечивавшая все насущные бытовые нужды людей инфраструктура социальных служб. Когда родившая в 16 лет девушка практически сразу после родов могла отдать своего ребенка в ясли. Они работали как минимум по 12 часов в день 5 дней в неделю, когда этой девушке благодаря системе всеобщего образования было гарантировано не декларативное право на образование, а непосредственно продолжение образования, когда ей также, в силу борьбы с тунеядством, было гарантировано трудоустройство (то есть доход в виде зарплаты и социальные гарантии хотя бы на уровне физиологического выживания). Тогда, можно было не замечать, что у кого-то секс все-таки есть и не только вне брака, но и до достижения брачного возраста. Тогда можно было не задумываться о судьбах тех, кто рано вкусил секса и его последствий, и иметь отвлеченное от сермяжной правды жизни мнение о бытии секса в стране окончательно победившего социализма. Надо сказать, что таких, отвлеченно мнящих, было тотальное большинство. С началом перестройки государственная советская система социальных служб

I. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПОДДЕРЖКИ ДОБРОВОЛЬЧЕСТВА И БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТИ

Бодренкова Г.П.,

президент Российского центра развития добровольчества (МДМ)¹

Развитие механизмов системной поддержки добровольчества. Опыт регионов и муниципалитетов

Цели и задачи, на решение которых направлена системная поддержка добровольчества.

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, содействие развитию и распространению добровольческой деятельности (волонтерства), отнесено к числу приоритетных направлений социальной и молодежной политики. Целью молодежной политики на этапе реализации Концепции (2009-2015 годы) является вовлечение молодежи в социальную практику путем развития добровольческой деятельности молодежи, предусматривающее, что доля молодых людей, принимающих участие в добровольческой деятельности, в общем количестве молодежи в 2015 году должна составлять не менее не менее 18 процентов. Особую значимость добровольчество приобретает в связи с подготовкой Олимпиады «Сочи – 2014» и задачей создания условий для участия волонтеров во всех субъектах Российской Федерации в различных акциях и мероприятиях.

Уникальность и перспективность потенциала добровольчества позволяет обеспечивать практическую реализацию задач модернизации и перехода страны на инновационный путь развития, поставленных

¹ Бодренкова Г.П., аспирантка РАГС

Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2009 г.

Представляет особый интерес рассмотрение деятельности центров развития добровольчества – новых в России социально-ориентированных организаций, полностью нацеленных на вовлечение добровольческих ресурсов для решения общественных проблем. Это актуально в условиях кризиса, и непосредственно отвечает задачам, поставленным Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым о взятии на себя социально-ориентированными организациями части забот, в том числе, в сферах образования, воспитания, здравоохранения, просвещения.

Основная цель государственной политики в сфере добровольчества, это активизация потенциала добровольчества как ресурса развития общества, способствующего формированию и распространению инновационных практик социальной деятельности, позволяющего, в том числе, привлечь в социальную сферу трудовые ресурсы добровольцев.

Концепцией содействия развития благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации определены следующие направления:

обеспечение роста поддержки в обществе и расширения участия граждан в добровольческой деятельности;

развитие инфраструктуры информационно-консультационной и образовательной поддержки добровольческой деятельности;

формирование условий для эффективного использования потенциала добровольческой деятельности на этапах планирования и реализации социальных программ государства и бизнеса в деятельности государственных и муниципальных социальных учреждений и некоммерческих организаций.

В качестве приоритетного направления содействия развитию добровольчества определена институционализация добровольчества, то есть речь идет о необходимости выработки и закрепления организационных, правовых и экономических форм и механизмов поддержки добровольчества,

подросткам, находящимся в конфликте с законом, с последующим обсуждением модели. Модель предполагает деятельность на основе новой социальной парадигмы: активной социализации. Если прежние парадигмы принципиально сводились к идее реактивной адаптации воспитанника к заведомо заданной социальной реальности, то данная парадигма предполагает проактивные поступки со стороны воспитанника по развитию собственной личности и облагораживанию социума. Очевидно, что парадигма нацелена на подготовку молодых людей к осуществлению новой социальной реальности.

При разработке модели Центра был проанализирован и агрегирован отечественный и зарубежный опыт работы с трудными подростками, выбраны наиболее эффективные методики по профилактике рецидивной подростковой преступности. Деятельность Центра проектировалась с учетом пожеланий представителей целевых групп, которые выступили соавторами проекта. Свои оценки, пожелания, комментарии по теме проекта в форме интервью высказали почти 700 представителей целевых групп из 5 субъектов ЦФО: российские и зарубежные эксперты по теме проекта; представители профильных учреждений Тверской области и других субъектов ЦФО; несовершеннолетние, находящиеся в конфликте с законом и их родители; «обычные» подростки. То есть вокруг решения проблемы объединились специалисты и не специалисты, взрослые и дети, сотрудники государственных учреждений и общественники. А на конференции в живом обсуждении было продолжено прояснение проблемы «трудных» подростков и способов ее решения. Идей было высказано много, продуктивных, компетентных, взвешенных. С их учетом работа над проектом сейчас продолжается. Такое тщательное прояснение сути дела свидетельствует о стремлении и способности основных участников процесса к транспарентному взаимодействию.

Другим свидетельством готовности людей к транспарентности была созданная на конференции атмосфера. Это была атмосфера равноправного партнерства и доверия. Да, были ведущие, но не начальники и подчиненные,

Рассмотрим на трех конкретных примерах, как будущее вращается в современность в виде очагов эффективной социальной активности.

1. В конференции, проведенной 18-19 ноября 2009 г. в г. Тверь приняло участие 124 человека из 14 регионов России и зарубежные гости из Франции, Марокко и Польши. Среди них: представители Министерства образования и науки Российской Федерации, Федерального агентства по образованию, Федеральной службы по контролю за незаконным оборотом наркотиков Российской Федерации, иных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Также, представители международных и российских негосударственных некоммерческих организаций, руководители высших учебных заведений, институтов повышения квалификации работников образования, других образовательных учреждений, занимающихся профилактикой злоупотребления психоактивными веществами, заинтересованные специалисты. Это была международная научно-практическая конференция «Инновационные аспекты антинаркотической профилактической и реабилитационной работы среди детей и молодежи». Организаторами конференции являлись: Министерство образования и науки Российской Федерации, Федеральное агентство по образованию, Администрация Тверской области, Фонд поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, Благотворительный фонд Вишневской-Ростроповича «Во имя здоровья и будущего детей», Московский государственный технический университет им. Н.Э. Баумана, Центр развития социальных проектов. Данная конференция задумывалась и проводилась как этапное мероприятие в последовательной цепи работ по созданию сети инновационных реабилитационных центров для «трудных» подростков на территории всей России. И она сама получилась весьма инновационной. Отметим значимые, с точки зрения, темы настоящей статьи особенности конференции и предшествовавшей ей деятельности.

Главным событием конференции стала презентация инновационной социальной модели комплексного реабилитационного центра помощи

которые способны обеспечить расширение масштабов и повышение результативности участия граждан в реализации государственной социальной политики, развитие культуры добровольчества в обществе.

Основными принципами развития добровольчества определены партнерские взаимодействия государства, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества на федеральном уровне и в регионах, а также активизация развития механизмов самоорганизации и саморегулирования в сфере добровольческой деятельности.

Все вышесказанное предопределяет качественно новый уровень общественно-государственного диалога и сотрудничества в создании эффективной системы поддержки добровольчества, которая будет способна обеспечить создание условий к 2015 году для вовлечения 18% молодых добровольцев от общего количества молодежи, а к 2020 году для 40-50 % уровня добровольческого участия граждан в общественной жизни страны¹.

Для решения данной задачи необходимо формирование комплексной системы управления развитием добровольчества, центральным элементом которой является эффективная инфраструктура поддержки добровольчества. Чтобы достичь этой цели, формируемая система должна иметь правовое поле, обладать организационным, информационным, кадровым и ресурсным потенциалами.

В международной практике и документах ООН понятие «добровольчество» (волонтерство) определяется, как широкий спектр деятельности и услуг, включающих как традиционные формы помощи людям, так и другие формы гражданского участия, осуществляемые

¹ По данным ряда исследований, в частности, проведенным ГУ — ВШЭ, в то время как потенциальную готовность к участию в добровольческой помощи нуждающимся в разных формах выражают более 54 % взрослого населения России. Учитывая, степень их реальной вовлеченности в добровольческую деятельность НПО (4-5 %), это свидетельствует о том, что потенциал добровольчества может более эффективно поддерживаться и использоваться в практической деятельности органами государственной власти, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества.

гражданами (индивидуально или коллективно) безвозмездно на основе свободного и осознанного выбора в пользу третьих лиц или общества в целом. Признается, что добровольческая деятельность имеет взаимовыгодный характер, то есть приносит пользу не только тем, кому оказывается помощь, но и самим добровольцам. Мотивы, порождающие добровольческую активность, могут носить не только альтруистический или религиозный характер, но и являться ответом на потребности человека быть социально полезным, найти поддержку своим инициативам, получить новые навыки и знания, реализовать собственные социально – значимые проекты, многое другое. В данном концептуальном подходе добровольцы и добровольческие организации рассматриваются полноправными участниками процесса решения социально значимых проблем и социально-экономического развития общества.

К обоснованию важнейшей роли добровольчества для развития гражданского общества. Одним из наиболее важных факторов становления России, как демократического правового государства, является развитие гражданского общества, основу которого составляет сознательное добровольное участие граждан в общественной жизни страны, то есть действующих на основе доброй воли и свободного выбора. В практическом измерении это означает, что уровень развития гражданского общества, укрепление гражданственности, что в свою очередь, будет способствовать созданию более устойчивой связи между общественными и государственными институтами, а, следовательно, улучшению качества жизни людей. Что напрямую зависит от степени вовлеченности граждан в общественно полезную деятельность на добровольных началах (добровольчество). Международная практика и опыт, накопленный в последние несколько лет в России, показывают, что системная поддержка развития добровольчества является одним из ключевых направлений развития человеческого потенциала, эффективным инструментом развития и

должно быть четким, внятным, разграничивающим? А что должно оставаться открытым и проникновенным? И что будет в социуме аналогом прозрачной акварели? В социуме транспарентность проявляется в строгой ясности мысли, доверительных открытых отношениях и эффективной коммуникации. Качественной надежной коммуникацией, благодаря которой партнеры легко обмениваются информацией друг с другом и могут беспрепятственно проверить ее достоверность, обеспечивается прозрачность отношений. Открытыми надо держать сердца (а не всю вообще информацию). Каким бы ни был здесь риск, но без эмоциональной открытости и искренности невозможно создать атмосферу доверия. И, конечно же, весь процесс взаимодействия должен быть просвечен ясным мышлением. Мутные расплывчатые мысли, непроницаемые или наигранные выражения лиц, дозвонны через ничего не знающего секретаря, все это должно уйти из практики социального взаимодействия.

Но, может ли транспарентность уже сегодня стать принципом социального взаимодействия в нашей стране, как это рекомендовано ООН? Ведь у нас еще не вызрели все необходимые предпосылки. В России есть такие населенные пункты, где не то что Интернета, электричества и того нет. Обычную почту туда доставляют вертолетом, и то не каждую неделю. Это к вопросу о коммуникации. Образовательные методики в средних и высших учебных заведениях нацелены на накопление знаний, а вовсе не на развитие способности свободно и здраво мыслить. Это к вопросу о мышлении. Вот уже почти четверть века нас старательно убеждают, что двигателем развития является конкурентная борьба. И многие, ведь, поверили. Сколько же теперь лет должно пройти, чтобы нормой российской жизни стало ответственное партнерство? Это к вопросу о доверии. Так что транспарентность в России – нечто совсем уж из будущего. Но, если мы знаем, что такое транспарентность, и стремимся ее осуществить, она начинает действовать, исцеляя общество. Из будущего. По принципу социального аттрактора.

система власти не коррумпированной быть не может. Она, осознается людьми, существует в их сознании именно, коррумпированной, испорченной, отжившей свое. Это сегодня человек, отвечающий за управление каким-либо социальным процессом, признается людьми (включая обычно и его самого) аморальным коррупционером, если он, пользуясь своим социальным положением, берет взятку. Было время, когда управленец (называя его современным словом) мог, как само собой разумеющееся, брать с подвластных ему людей подати, оброк, весь произведенный ими продукт и даже рожденных подданными детей. И всеми это воспринималось как норма жизни. С радостью или страданием, но как естественная норма! Изменилось сознание людей – появилась потребность в других нормах. Задача замены старых норм социального регулирования новыми в негативной формулировке будет задачей борьбы с коррупцией, а в позитивной формулировке будет задачей развития гражданского общества.

Организация объединенных наций в качестве средства борьбы с коррупцией рекомендует прозрачность. Прозрачность же является базовым принципом и основным условием развития плодотворного гражданского взаимодействия. Что имеется в виду под термином «прозрачность»? Слово «прозрачность» - латинское, было заимствовано во французский язык и на другие современные языки обычно не переводится, но используется ими во французском варианте как термин. Хотя, может быть, переведено в диапазоне от «прозрачность» до «подверженность сквозняку». Почему не переводится? Чтобы в терминологическом варианте быть использованным одновременно в нескольких значимых закреплённых смыслах. В живописи, например, прозрачными считаются эффекты, полученные прозрачными красителями при создании форм с одной стороны четко отграниченных, а с другой стороны открытых. Прозрачность = четкость + открытость + прозрачность. И ни в коем случае не одно что-то само по себе. А что же такое прозрачность в социальных отношениях? Что при взаимодействии

укрепления гражданского общества, важнейшим ресурсом для организаций некоммерческого сектора¹.

Добровольческие центры. Сеть добровольческих центров

Добровольческие центры (службы), часто называемые центрами развития добровольчества, объединенные в единую сеть на местном, региональном и национальном уровне являются основным элементом (ядром, основным звеном) инфраструктуры поддержки добровольчества.

Добровольческие центры – это специализированные ресурсные организации полностью компетентные в сфере добровольчества, с помощью которых проблема вовлечения населения в общественно полезную социальную активность решается наиболее эффективно. Миссия добровольческих центров – эффективное вовлечение добровольческих и других ресурсов в решение социально значимых проблем и развития общества.

Добровольческие центры обеспечивают ресурсную поддержку по всему комплексу услуг для эффективной организации добровольческой деятельности путем консультаций, обучения, поддержки информационного обмена, популяризации, мониторинга, признания и поощрения добровольческих инициатив в обществе. Являясь основным механизмом привлечения людских ресурсов к решению проблем местных сообществ (определенной территории), они работают в тесном сотрудничестве с органами государственной власти и местного самоуправления, НКО, образовательными учреждениями, СМИ и бизнес-сообществом.

¹ Здесь и далее в статье приведены материалы статьи «Развитие механизмов системной поддержки добровольчества. Опыт регионов и муниципалитетов» (Г.П. Бодренко), вошедшей в сборник «Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия - 2008» / практическое пособие/ под редакцией А.Е. Шадрина, заместителя директора Департамента стратегического управления (программ) и бюджетирования Минэкономразвития России – М.: Агентство социальной информации, 2008.- 488 с.

Добровольческие центры имеют несколько основных целевых задач:

а) повышение осведомленности общества и государства о роли и возможностях добровольчества через продвижение идей, ценностей и практики добровольчества;

б) стимулирование интереса к участию в добровольческой деятельности разных слоев населения и содействие людям, желающим быть добровольцами, – участвовать в той добровольческой деятельности, которая им интересна;

в) формирование спроса и предложений на добровольческие услуги и содействие некоммерческим организациям, предпринимателям, образовательным учреждениям, общественным группам более эффективно организовать в своих организациях добровольческую деятельность.

Вовлекая больше людей (особенно молодежи) в общественно полезную деятельность, создавая новые нетрадиционные рынки добровольческих услуг, добровольческие центры выполняют важнейшую социальную функцию содействия в решении социально значимых проблем общества, повышения социальной активности и ответственности молодежи (граждан всех возрастов).

Местный добровольческий центр, как основной механизм привлечения людских ресурсов к решению проблем местных сообществ (определенной территории), призван решать следующие задачи:

создание условий для граждан конкретного местного сообщества (от детей до пожилых людей, от домохозяек до сотрудников частных фирм) быть добровольцами, что бы помочь людям и развитию своего сообщества;

повышение стабильности, устойчивости и эффективности деятельности организаций, использующих труд добровольцев и признающих ценность добровольчества (например, НКО, государственным социальным учреждениям) в результате увеличения ресурсной базы и соответственно увеличения объемов оказываемых услуг;

Гражданин - 2 – обладатель гражданства, гражданских прав и свобод, обязанностей и ответственности, нормативно закрепленных и документально подтвержденных;

Гражданин -3 – человек, которому присуща гражданственность, любящий свою Родину и радеющий о ней.

Чем к большему числу людей применимо понятие «гражданин» одновременно во всех трех значениях, тем больше предпосылок для возникновения эпицентров созидательной гражданской активности, тем обширнее база здорового гражданского общества. Важно подчеркнуть, что речь идет не просто о социальной активности граждан, но о созидательной, социально эффективной активности.

Как же отличить эффективную социальную активность от неэффективной? Если поставить этот вопрос в исторической перспективе, в перспективе многовекового будущего и рассмотреть его в аспекте исторического будущего системы политической власти, то станет очевидным, что эффективной будет та деятельность, которая способствует замене старой системы власти системой власти новой. Речь не идет об отмене государства и «выбрасывании его на свалку истории». Уж точно, это не может быть задачей на ближайшее время. Речь здесь и сейчас идет о развитии демократического государства, о перерождении государства из института эксплуатации бесправного и безответственного населения в полноценный институт гражданского общества. Основа его - институт, институт самоуправления граждан. То есть, речь идет о преодолении коррупции путем развития качественно новых отношений между гражданами-политиками, принципиально новых отношений. Де-юре, согласно Конституции, российское государство является демократическим и социальным. Де-факто оно таковым еще только становится. И сможет стать лишь при наличии достаточного числа и силы эпицентров эффективной социальной активности, эпицентров созидательной гражданской активности. При таком видении проблемы и перспективы социального развития абсолютно ясно, что старая

новаторству и творческому труду. И сейчас это для нас важнее, чем когда бы то ни было». 2) Как об основном препятствии демократическому развитию мы услышали: «государственный аппарат у нас в стране – это и самый большой работодатель, самый активный издатель, самый лучший продюсер, сам себе суд, сам себе партия и сам себе в конечном счете народ. Такая система абсолютно неэффективна и создает только одно – коррупцию. Она порождает массовый правовой нигилизм, она вступает в противоречие с Конституцией, тормозит развитие институтов инновационной экономики и демократии». 3) «Сильное государство и всесильная бюрократия – это не одно и то же. Первое нужно гражданскому обществу как инструмент развития и поддержания порядка. Для защиты и укрепления демократических институтов. Вторая – смертельно опасна для него». Этот тезис юридически безупречно грамотен и образно точен. Демократическое государство – это, действительно, инструмент, находящийся в распоряжении народа, общества граждан. Если государством как инструментом, в личных или корпоративных целях, пользуются чиновники (бюрокрос), а не народ (демос), то такое государство следует считать не демократическим, а бюрократическим. В той мере, в какой демократическим государством как инструментом начинают пользоваться иные силы, вместо народа, в той же мере нужно признать испорченность (коррупированность) такого государства. Так сегодня определяется вектор управленческих усилий, закономерно направленный на дальнейшее развитие демократии и гражданского общества в нашей стране.

Прежде чем показать на примерах процесс создания эпицентров эффективной социальной активности, раскроем кратко смыслы ключевых для данного вопроса понятий «гражданин» и «социальная эффективность». Обратим внимание на многозначность слова «гражданин». Сегодня в России оно употребляется в трех основных значениях:

Гражданин- 1 – участник гражданских оборотов, производитель и потребитель продукции и услуг как товаров или свободных даров;

повышение социальной ответственности бизнеса через содействие компаниям в создании программ корпоративного добровольчества.

содействие достижению целей системы образования и учебно-воспитательной работы через внедрение в образовательных учреждениях а) программ молодежного добровольчества – включение добровольчества в учебно-воспитательный процесс путем создания системы молодежных добровольческих агентств, центров или служб в образовательных учреждениях); б) метода «Обучение служением», предусматривающего совмещение общественно полезной деятельности с образовательным процессом. Оба подхода, о которых более подробно описано дальше, разработаны и широко применяются в системах образования экономически развитых стран¹.

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

Национальный Центр развития добровольчества является ресурсным информационным и учебно-методическим центром по развитию, поддержке и продвижению добровольчества в масштабах страны.

Отметим, что подобная модель единой национальной сети добровольческих центров успешно действует во многих экономически развитых мира – там, где добровольчество получает государственную поддержку. Например, в США работает более 500 добровольческих центров,

¹ В России метод «Обучение служением» впервые начали изучать, продвигать и внедрять в России на практическом уровне две организации: Российский центр развития добровольчества (МДМ) и Фонд «Созидание»

в Великобритании более 400, в Японии только в районе Токио, имеется 76 местных добровольческих центров, а всего по стране их более 3300 – практически в каждом муниципалитете по всей стране.

Стандартизация качества деятельности добровольческих центров¹ призвана содействовать: развитию процесса саморегулирования в российском добровольческом секторе; профессиональному и организационному развитию добровольческих центров; формированию и развитию объединенной сети добровольческих центров.

Технологии и методики работы добровольческих центров на примере внедрения инновационных методов и программ молодежного добровольчества в образовательных учреждениях.

Общей целью системной поддержки и развития молодежного добровольчества в образовательных учреждениях, является содействие реализации приоритетных направлений государственной молодежной политики, к числу которых относятся:

- создание условий для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи;
- развитие потенциала молодежи и его использование в интересах инновационного развития страны;
- вовлечение молодежи в социальную практику.

Проведенный в 2006 году автором анализ более 30 региональных целевых программ и учебных материалов, в той или иной степени, затрагивающих вопросы развития молодежного добровольчества, показывает, что проблемы вовлечения подростков и молодежи в активное участие в общественной жизни во многом являются следствием несформированности

¹ Продвижение стандартов качества деятельности добровольческих центров и их адаптация в России осуществляется Российским Центром Развития Добровольчества (МДМ) на основе стандартов качества деятельности добровольческих центров, разработанных в 1997 году Фондом «Точки Света», США. Полная версия данных стандартов впервые была представлена МДМ в ходе ряда семинаров, проведенных в России в 2001- 2004 гг.

Вронская М.И.

руководитель Региональной благотворительной общественной организации «Служба помощи несовершеннолетним женщинам «Голуба»

Создание эпицентров эффективной социальной активности.

Эпицентры эффективной социальной активности – это единственное, что позволяет нам сегодня надеяться на какое бы то ни было будущее. Прошли те времена, когда монархи и ясновидцы предопределяли судьбы народов. Сегодня, и это общемировая тенденция, все больше и больше политика (понимаемая в широком смысле, как искусство управления) зависит от тех, кто в ней знает толк, вне зависимости от того, каков формальный социальный статус этих людей. И все меньше политика, ее социальные результаты и даже генеральный вектор, зависит от тех, кто находится на вершине властной пирамиды. Тот мировой системный кризис (называемый зачем-то экономическим), который потрясает сегодня весь мало-мальски цивилизованный мир, на самом деле агония отмирающей иерархической системы власти. Исторический взгляд сквозь тысячелетия не оставляет в том никаких сомнений. Иными словами, эпицентры эффективной социальной активности, будучи альтернативой властной иерархии, – это очаги эффективной политики, источником которой являются способные на ее осуществление граждане.

Сиюминутное положение дел со сменой системы власти в России весьма четко охарактеризовал в своем послании Федеральному собранию 5 ноября 2008 года Президент Российской Федерации Дмитрий Анатольевич Медведев. 1) Как о задаче еще только поставленной в очередь на исполнение он сказал: «Основу нашей политики должна составить идеология, в центре которой – человек как личность и как гражданин, которому от рождения гарантированы равные возможности, а жизненный успех которого зависит от его личной инициативы и самостоятельности, от его способности к

Одним из эффективных средств развития социального партнерства является *социальный контроль*, который выступает в качестве способа обеспечения нормативного поведения социальных субъектов. Осуществление контроля процессов развития общества является формой обратной связи в общей системе государственного управления и гражданского самоуправления. В этом смысле социальный контроль является своеобразным способом воздействия государства и гражданского общества на человека с целью регуляции его поведения, в соответствии с общепринятыми в данном обществе нормами.

Социальная экспертиза направлена на выявление ожидаемых или наступивших позитивных и негативных социальных последствий принимаемых решений (изменений социальных факторов), их динамики, выявление причин, влияющих на развитие общества. Рассматривая социальную экспертизу как один из механизмов социального контроля, отметим, что она предназначена быть препятствием принятию некорректных, некомпетентных управленческих решений, а также препятствием неадекватному исполнению принятых решений. Это касается законотворческой деятельности, разработки программ и проектов, которые связаны с жизненно важными решениями. Еще одно применение социальной (гражданской) экспертизы – экспертная работа, проводимая с участием негосударственных структур. Это понимание акцентирует именно прилагательное «общественная», то есть речь идет об *обязательности* участия в проведении экспертизы представителей гражданского общества.

© Ефимов Г.И.

инфраструктуры поддержки и развития молодежного добровольчества. В том числе прослеживается недостаточность методической базы и, соответственно, недостаточность профессиональных знаний и навыков специалистов, работающих в сфере добровольчества; разрозненность подходов, применяемых при обучении специалистов и добровольцев, несовершенство нормативной правовой базы в сфере добровольческой деятельности.

Изменение сложившейся ситуации возможно путем развития системы вовлечения молодежи/подростков в общественно полезную добровольческую деятельность, основанной на включении программ и компонентов молодежного добровольчества в практику деятельности образовательных учреждений (в процесс преподавания, внеклассного воспитания и программ гражданского образования). Наиболее эффективно данный подход реализуется в сочетании внедрения технологий создания молодежных добровольческих агентств, (служб, центров) в образовательных учреждениях, и инновационного метода «Обучение служением», основанного на интеграции молодежного добровольчества с образовательным процессом. В целом данный подход направлен на более глубокое усвоение теоретических и академических знаний учащимися посредством получения практических навыков в процессе добровольческого труда. В 2009 – 2010 гг. Российская модель «Обучение служением» внедряется в образовательных учреждениях Новокуйбышевска, Самарской области на базе партнерского соглашения между Российским центром развития добровольчества МДМ и администрацией городского округа Новокуйбышевск¹.

¹ Рассматриваемый подход, получивший название «Обучение служением. Российская модель» разработан и внедряется в практику работы образовательных учреждений Российским центром развития добровольчества (МДМ) на основе изучения и адаптации к российским условиям современных инновационных методов и технологий работы добровольческих центров по внедрению и запуску программ молодежного добровольчества, широко применяемых в образовательных учреждениях США и странах Европы.

В качестве примера и рекомендаций специалистам добровольческих центров, образовательных учреждений и НКО по системному развитию молодежного добровольчества коротко рассмотрим инновационную технологию создания и функционирования молодежных добровольческих агентств (МДА) в образовательных учреждениях.

Основная цель Молодежного добровольческого агентства (МДА): развитие и поддержка молодежных добровольческих инициатив, способствующих повышению социальной активности молодежи, формированию духовно-нравственных ценностей, чувства ответственности, самоуважения, отзывчивости и взаимопомощи, приобретению необходимых жизненных навыков и профессиональных умений с вероятной ориентацией на будущую профессию.

Цель создания и функционирования молодежных добровольческих агентств в образовательных учреждениях: стимулирование интереса подростков и молодежи к добровольчеству с целью развития их навыков активного участия в общественной жизни своего учебного учреждения, района, города, страны в целом.

Что представляет собой Молодежное добровольческое агентство?

В самых общих чертах Молодежное добровольческое агентство это площадка для поиска и обсуждения путей решения социальных проблем, волнующих молодежь, место для обучения методам разработки и реализации молодежных социальных проектов; получения новых знаний и навыков посредством участия молодежи в добровольческой деятельности.

Деятельность МДА интегрирована в учебно-воспитательный процесс образовательных учреждений и направлена на социализацию учащихся школ, колледжей через их вовлечение в добровольческую деятельность, в процессе которой молодые добровольцы приобретают и развивают новые знания и навыки активного участия в общественной жизни школы, местного сообщества, осваивают методы социального проектирования, иных формы социальной активности.

Таким образом, перспективы социального развития России во многом будут зависеть от использования преимуществ, связанных с поиском и применением эффективных технологий социального партнерства. Это может положительно повлиять на реализацию важнейших целей социальной политики государства.

Подобный подход открывает новые возможности для развития значимых социальных инициатив, значительно расширяя ресурсное поле этого развития. При этом опыт осуществления многих пилотных проектов ПРООН показывает, что для внедрения полного цикла работ по перспективным технологиям социального партнерства на региональном и местном уровне потребуется немало времени.

В качестве главной движущей силы новой партнерской стратегии развития общества востребован совершенно иной тип человека - *человек служения* в противовес *человеку - стяжателю*. Со стороны власти необходимо своевременно заметить и поддержать конструктивные инициативы таких граждан, направив их во благо, а если потребуется, то и защитить их от возможных ущемлений.

Доверие к государству невозможно обеспечить без информационной «прозрачности» системы государственного управления. Вот почему столь актуальной стала проблема совершенствования ее механизмов. В этих условиях требуется обеспечить четкую работу механизмов взаимодействия, формируя информационную среду, включающую всех участников социальных процессов, поэтому реализация принципа открытости системы государственной службы требует и информационной открытости.

В мае 2009 г. в Барнауле состоялась интересная рабочая встреча с заместителем Губернатора края Борисом Лариным, которая была посвящена обсуждению принципиальных проблем развития социального партнерства, связанных с организацией межсекторного взаимодействия власти, общественных организаций и бизнеса по основным проблемам реализации подпроекта ПРООН на территории края.

люди, либо сами инициативно проявляют свои общественные таланты, предлагая свое видение путей решения назревших социальных проблем, либо власть, заинтересованная в реализации собственных социальных стратегий, проводит целенаправленную работу по их поиску и привлечению к сотрудничеству. При этом, для власти важны приоритеты взаимодействия с организациями гражданского общества и бизнесом. Также, важно умение понять интересы этих групп и своевременно поддержать их ценные начинания;

- механизмов оказания первой помощи местным общественным организациям (недавно зарегистрированным) в развертывании их уставной деятельности. На данной стадии они активно вовлекаются в разработку и реализацию местных социальных программ посредством проведения конкурсов общественно значимых проектов, направленных на социальное развитие муниципальных образований. С другой стороны, региональные и местные общественные организации имеют возможность приобретения ценных навыков оказания социальных услуг населению. Могут участвовать в региональном и муниципальном социальном заказах, чтобы впоследствии выполнять некоторые делегированные государством функции и полномочия в социальной сфере;

- механизмов укрепления обратных связей, что позволяет проверять жизнеспособность принимаемых властью решений и корректировать их на разных стадиях реализации. Это может значительно повысить результативность системы местного управления без дополнительных финансовых затрат;

- механизмов реализации целевых образовательных программ для организации обучения перспективных муниципальных работников и лидеров общественных организаций, положительно зарекомендовавших себя в практической работе. Соответствующие профессиональные компетенции нужны не только служащим, которые специализируются в социальной сфере, но и лидерам общественных организаций.

МДА является реальным связующим звеном молодых добровольцев образовательных учреждений с организациями местного сообщества (неправительственными некоммерческими организациями, государственными, социальными учреждениями, молодежными клубами, коммерческими фирмами, СМИ др.).

Молодежное добровольческое агентство в образовательном учреждении (МДА) – это специально организованное и оборудованное место (помещение) в образовательном учреждении, куда подростки и молодые люди могут придти *в свободное от учебных занятий время*, с целью:

- познакомиться с добровольчеством;
- узнать больше о возможностях добровольчества, получить новые знания;
- выбрать место приложения своих добровольческих усилий;
- принять участие в добровольческих мероприятиях, акциях, реализовать собственные инициативы;
- научиться социальному проектированию;
- разработать и реализовать собственные социально значимые проекты.

Деятельность молодежных добровольческих агентств в образовательных учреждениях координируется территориальным добровольческим центром. Координатор МДА является представителем/координатором МДЦ.

Примерный перечень видов деятельности и технологий работы МДА:

- популяризация добровольчества в образовательном учреждении;
- коммуникация и построение взаимодействия с потенциальными добровольцами, администрацией учреждений, добровольческим центром, органами власти, городскими организациями, работающими с добровольцами;

- создание баз данных потребностей и нужд местных сообществ (НКО, социальных учреждений, образовательного учреждения) в добровольческих усилиях молодежи и баз данных молодых добровольцев, готовых к участию в их работе;
- обеспечение информацией, знаниями и инструментами молодых добровольцев образовательных учреждений о том, где и как они могут приложить свои добровольческие усилия;
- процедура оформления участия добровольца в работе МДА;
- деятельность по ориентированию, наблюдению, проведению оценки, организации признания достижений и успехов молодых добровольцев;
- проведение тренингов по обучению молодежи методам социального проектирования, создание возможностей для осуществления на практике разработки, управления и реализации молодежью добровольческих проектов, мероприятий, акций;
- администрирование молодежных добровольческих программ, проектов и акций; организация конкурсов добровольческих проектов, доброволец года, др.

Основные этапы и подходы к созданию и организации работы МДА:

1. достижение (оформление) соглашений между заинтересованными сторонами: местным добровольческим центром, образовательным учреждением, органом государственной власти (ОГВ) об организации и условиях функционирования МДА в образовательном учреждении;

2. определение и оборудование в образовательном учреждении места для деятельности МДА;

3. согласование с администрацией ОУ расписания работы МДА (к примеру, два дня в неделю в определенные часы), т.д.;

4. подбор координатора МДА, функции которого может выполнять представитель или учащийся образовательного учреждения (школы, вуза).

доверия, позволяющие с наименьшими потерями для общества согласовывать интересы различных социальных групп и слоев, а также государственных, некоммерческих и коммерческих структур.

Для того чтобы общественные организации и бизнес выполняли по собственному почину или просьбе государства какие-либо социально значимые функции, а также имели для этого необходимые ресурсы, требуется создать соответствующую *организационно-финансовую систему* взаимодействия, существование и функционирование которой немислимо без подобных механизмов. Власть, особенно на уровне местного самоуправления, заинтересована в привлечении дополнительных ресурсов развития территорий. В качестве такого специфического ресурса развития может использоваться созидательный потенциал местных НКО, способных решать социальные проблемы с более низкими затратами, чем государственные или полугосударственные структуры, демонстрируя реальные преимущества современных технологий социального партнерства.

На региональном и местном уровне реализация технологий формирования социального капитала предполагает разработку и применение:

- *механизмов регулярного информирования граждан о деятельности региональных и муниципальных органов власти*. Доверие между властью и общественностью возникает в том случае, если обеспечена «прозрачность» и открытость отношений постоянно, имеется возможность прямых контактов первых лиц с гражданами страны, в том числе с помощью средств массовой информации (газет, радио, телевидения). Таким образом, в качестве первого необходимого условия функционирования этих механизмов выступает создание полноценного *информационного поля взаимодействия*, когда обеспечена свободная циркуляция информации внутри местного сообщества, выявлены смыслы этого взаимодействия;

- *механизмов выявления социально активных групп граждан, а также обеспечения систематической работы с ними*. Власть не может успешно работать без создания достаточно широкого и влиятельного слоя актива. Эти

органов власти, организаций гражданского общества и бизнеса по реализации общественных и личных интересов людей, которые в максимальной степени способствуют укреплению доверия между отдельными людьми и различными институтами общества. Они, как правило, направлены на расширение и закрепление гражданских инициатив в виде устойчивых, понятных большинству людей социальных норм (образцов) поведения, упорядочивающих и облегчающих процессы их взаимодействия на местах, включая также и нормы формирования социального доверия, которые постоянно меняются, т.е. находятся в состоянии динамического равновесия.

Другими словами, всякий конкретный социальный механизм – это оптимальная форма, обеспечивающая органичное соединение целей, средств и методов деятельности людей. Позволяет минимизировать усилия по поддержанию организационной целостности всего общества, его структурных элементов. Являются одним из важнейших регуляторов жизни общества, так как позволяют выявлять и решать проблемы благодаря совершенствованию форм социального управления и самоуправления.

Механизмы формирования социального партнерства выступают в обществе в качестве специализированных инструментов оптимальной организации общественного взаимодействия не только отдельных представителей гражданского общества между собой, но и на уровне взаимодействия между государством, гражданским обществом и бизнесом, т.е. на макроуровне. Следует заметить, что сегодня в России в наибольшей степени *востребованы именно механизмы формирования социального*

механизма. Для этого важно, чтобы их органичное соединение произошло в соответствующих *организационно-правовых* и *организационно-финансовых формах*. Таким образом, «социальный механизм» возникает и успешно работает в обществе лишь при наличии средств (инструментов), методов и их закрепления в организационно-правовых и организационно-финансовых формах. При этом отметим, что есть еще один важный элемент, без которого «механизм» не работает. Это *орган(субъект) управления*. В отечественной социологии социальный механизм определяется как взаимодействие социальных структур, норм, институтов, образцов поведения и т.д., посредством которого обеспечивается функционирование социальной системы.

Вместе с тем, при исполнении полномочий координатора МДА он является представителем местного добровольческого центра (МДЦ);

5. проведение обучающего курса/тренинга по основным методам и технологиям работы МДА для координаторов МДА, специалистов местного добровольческого центра, представителей образовательных учреждений (ОУ), в которых создаются МДА;

6. выстраивание системы взаимодействия и сотрудничества МДЦ – МДА – ОУ – ОГВ.

Подготовка МДА к началу деятельности включает:

- определение дней и часов работы для посещения МДА учащимися;
- формирование расписания проведения тренингов по социальному проектированию;
- формирование планов мероприятий, в т.ч. социально-значимых мероприятий и акций, в рамках собственных (образовательного учреждения) и городских программ и мероприятий;
- разработка и распространение информационных материалов об открытии МДА в образовательном учреждении, популяризационных материалов по молодежному добровольчеству, др.;
- собственно работа с молодыми добровольцами в соответствии с функциями, технологиями и видами деятельности МДА (п.III).

Основные результаты создания и деятельности молодежных добровольческих агентств в образовательных учреждениях состоят в том, что, там, где работают МДА, созданы определенные условия, при которых молодые люди непосредственно вовлечены в процесс участия в делах, которые важны для школы, для всего местного сообщества и для каждого молодого добровольца.

В образовательных учреждениях, где создаются подобные программы молодежного добровольчества, поддерживается работа путем создания доброжелательного и уважительного отношения к добровольческим поступкам; учащимся помогают понять смысл добровольческой

деятельности; не подменяя ее добровольно-принудительными методами, практикуемыми в недавнем прошлом.

Как результат: активное участие подростков, молодежи в общественной жизни образовательного учреждения, своего сообщества, развитие творческих способностей к самостоятельному проявлению инициатив по разработке и осуществлению (индивидуальных или групповых) социальных проектов, направленных на решение проблем общества, саморазвитие, самореализация.

Результаты в перспективе:

- развитие инфраструктуры поддержки и развития молодежных добровольческих инициатив обеспечит выход на новый качественный и количественный уровень вовлеченности молодежи, в социально значимую добровольческую деятельность, снизит уровень вовлеченности молодежи в криминогенную среду;

- обеспечение устойчивости и долгосрочности работы формируемых механизмов поддержки и развития молодежного добровольчества;

- расширение условий доступа молодежи к добровольческой деятельности, предоставления разнообразных возможностей добровольческой работы молодым людям, желающим в ней участвовать (обеспечение доступа к информации о проблемах общества, создание необходимых условий для более эффективного участия граждан и организаций в решении социально значимых проблем);

- разработка и внедрение программ молодежного добровольчества в учебных учреждениях и молодежных организациях, как результат – обеспечение условий для общественно полезного и здорового досуга подростков и молодежи;

- продвижение в молодежной среде добровольчества, как стиля здорового образа жизни каждого молодого человека, формирование основ духовно-нравственного и патриотического воспитания молодого поколения России.

связанных, в первую очередь, с созданием и совершенствованием системы социальных сетей, поиском таких форм, методов, технологий работы с людьми, которые способствуют развитию нравственных качеств, интеллекта, творческих способностей, воспитывают социальную ответственность. При реализации этой задачи особая роль принадлежит как государственному, так и общественному образованию, которые выступают сегодня одним из ресурсов накопления социального потенциала и социального капитала.

Все дело в том, что российский человек и общество регулируются *идеями*¹, в отличие от западного типа человека и общества, которые регулируются *законом*. Несмотря на то, что сегодня, в силу объективных причин, он больше настроен на экономическое выживание, чем духовное развитие, в нем неистребима духовная потребность – обрести объединяющую идею (смысл жизни). При этом не столь важно, откуда именно она придет: от гражданского общества или государства, к институтам которого у граждан наблюдается в настоящее время сдержанно настороженное отношение. Главная беда современной России – *отсутствие понятной стратегии развития общества*. Ее обретению может способствовать целенаправленная политика государства, обеспечивающая условия роста социального капитала.

В широком смысле слова под механизмами² формирования социального партнерства понимаются такие *технологические формы и методы действий*

¹ О русской душе написано немало, но при этом как-то незаметно уходит на второй план самый главный ее отличительный признак – она ждет идеи и живет ею. Если идею в ней пытаются заменить законом (что пытаются безуспешно сделать с начала 90-х гг.), каким бы совершенным он не был, русская душа начинает тосковать и чахнуть. Это совсем не означает, что русский человек склонен противопоставлять идею закону. Дело в том, что для нас *закон идет за идеей, а не наоборот*. Идея задает нам верхнюю планку бытия, его цель и смысл, а закон – нижнюю, связанную с необходимостью подкрепления идеи порядком земным. Если это так, то тогда все естественным образом становится на свои места.

² Для возникновения «механизма» и его успешного функционирования внутри социума необходимо, чтобы произошло оптимальное соединение в некую единую «конструкцию» включающую в себя выверенные цели, наиболее подходящие *средства* (инструменты) социальной деятельности и *методы соединения этих целей и средств* в определенных условиях. Однако простое их соединение необходимое, но еще совсем не достаточное условие возникновения и успешного функционирования социального

Таким образом, динамичные индивидуальные социальные капиталы в процессе развития социального партнерства создают достаточно устойчивые формы *социального капитала всего общества*.

Результатом процесса накопления социального капитала является:

развитое гражданское сознание, которое порождает высокий уровень социально-политического участия и партнерства;

реальное участие граждан в управлении обществом, что подразумевает борьбу с коррупцией во всех формах ее проявления;

правительство, чутко реагирующее на нужды общества;

ускоренное социально-экономическое развитие.

Следовательно, социальный капитал, как и финансовый, является тем ресурсом, на который опирается общество в своем развитии.

Объем социального капитала обычно измеряется по двум показателям: *уровню доверия и членству* в общественных объединениях. Грубый замер факторов социального капитала можно получить с помощью социологического опроса. Однако более точную информацию об его состоянии и трансформациях дает лишь регулярный мониторинг процессов, связанных с развитием и укреплением социального доверия в обществе.

Для того, чтобы российские граждане были успешными участниками процесса целенаправленного накопления социального капитала, они, кроме всего прочего, должны иметь *достойные условия жизни*¹. Это возможно лишь в том случае, когда в обществе принципиально изменится отношение к человеку. Таким образом, на современном этапе развития взаимодействия государства и гражданского общества проблемы накопления и реализации социального потенциала и капитала являются актуальными. Их решение требует от государства и гражданского общества значительных усилий,

¹ Достойные условия жизни человека являются лишь одним из родников, подпитывающих национальную идею, суть которой лежит за пределами обыденного бытия многонационального народа России. Но это не даст желаемого результата, если общество духовно нездорово. Параллельно с созданием достойных условий жизни придется заниматься его духовным оздоровлением через *нравственное оздоровление* человека.

- формирование в молодежной среде основ духовно-нравственного и патриотического воспитания, культуры здорового образа жизни.

Опыт российских регионов и муниципалитетов

За исторически короткий срок – 20 лет, добровольчество в России

прошло путь от полного отсутствия знаний, технологий и понимания роли добровольчества на государственном и общественном уровнях, до современного состояния и уровня добровольческого движения и его полного признания государством. Только за последние пять – шесть лет уровень участия добровольцев в деятельности НКО возрос от 1-2 до 8 млн.

Качественный и количественный рост добровольчества стал более заметен с 2006 года, когда благодаря активным действиям НКО и накоплению критической массы положительных результатов в сфере добровольческой деятельности, к вопросам развития и поддержки добровольчества заметно возросло внимание государства, общества и СМИ. В 2006 году принята государственная стратегия молодежной политики, в которой одним из направлений ее реализации стал проект «Доброволец России». В 2007 году тема добровольчества впервые прозвучала на самом высоком уровне – в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, в котором была дана высокая оценка деятельности добровольцев и НКО, как важнейших индикаторов гражданского общества. На практическом уровне с этого времени распоряжениями Президента Российской Федерации о выделении государственной поддержке организаций, участвующих в развитии гражданского общества, по результатам открытого конкурса грантов, стали поддерживаться проекты НКО, направленные на развитие региональных добровольческих инициатив.

Благодаря предпринимаемым общественно-государственным усилиям в России создаются более благоприятные условия для развития добровольчества. Наблюдаются тенденции формирования различных институциональных механизмов поддержки добровольчества. Прежде всего, речь идет о формировании инфраструктуры поддержки добровольчества

через создание специализированных организаций, полностью посвященных развитию добровольчества (добровольческих центров),¹ принятии региональных или муниципальных целевых программ поддержки и развития добровольчества. В ряде регионов накоплен позитивный опыт создания условий для активного добровольного участия граждан в практической общественно полезной добровольческой деятельности через разработку и принятие региональных или муниципальных программ поддержки добровольчества (Тверская область, Санкт Петербург, Москва, Самарская область (Самара, Тольятти, Новокуйбышевск), Липецкая, Пермская области, Республики Татарстан, Карелия, и ряд других). В результате предпринимаемых в последние несколько лет общественно-государственных усилий по развитию добровольчества в этих регионах складываются благоприятные условия для развития добровольчества, существует реальная поддержка развития добровольчества со стороны органов государственной власти/местного самоуправления. Добровольчество здесь рассматривается важным общественным ресурсом местных сообществ в оказании помощи различным категориям нуждающегося населения, пропаганды здорового образа жизни, развития молодежи, наблюдается устойчивый рост числа граждан и особенно молодежи, участвующих в общественной жизни. Роль молодежного добровольчества чаще ассоциируется с возможностями личностного, лидерского, карьерного и организационного роста молодежи. Молодежное добровольчество начинает рассматриваться как форма: трудового воспитания; патриотического и духовно нравственного развития молодежи; приобретения новых знаний и совершенствования профессиональных компетенций; формирования здорового образа жизни.

¹ Создание первого добровольческого центра относится к началу XX века, когда в 1919 году в Миннеаполисе (США) был открыт первый добровольческий центр, называемый в то время добровольческим бюро. С тех пор произошли значительные изменения в развитии системы добровольческих центров, так же как и в восприятии феномена добровольчества и его философии в общественном сознании населения многих стран мира.

им может воспользоваться не только тот, кто наработывает в нем долю за счет своего времени, энергии, способностей и талантов, а также любой другой член общества, активно включившийся в процесс его совместного производства. Причем воспользоваться можно лишь в той части, насколько совместим этот долевым вклад с целым.

Человек накапливает социальный (общественный) капитал в совместной созидательной деятельности с другими людьми всю свою жизнь и то, что может, – передает своим детям, внукам, другим людям в самых различных формах. В виде мудрости жизни, материализованных результатов труда, совершения служащих примером социально значимых поступков и т.д. Он может претендовать на свою долю в накопленном социальном капитале, если сам включен в его производство и приносит общественно полезный результат. Если индивидуальный социальный капитал человека не стал ценностью для других людей, не получил признания и спроса в обществе, то он и не является в полном смысле слова таковым. Только с момента общественного признания индивидуальный социальный капитал начинает свое истинное движение в обществе, получая возможность стремительного развития.

В процессе социального партнерства капитализация социального потенциала происходит через общественное признание и оценку результатов социально значимой деятельности человека для всех членов общества. Нарботанный человеком индивидуальный социальный капитал воспринимается другими людьми как ценность, которая может быть передана им и освоена. Но это может произойти только в том случае, если эти люди сами включены в партнерское воспроизводство социального капитала, а также могут использовать его для собственного развития, участвуя в процессе обмена социальными продуктами созидательной деятельности в общественной жизни. Социальный капитал принадлежит всем членам общества и никому конкретно, а доля вклада в эту целостность каждой его составной части не может быть одинаковой.

Следует также заметить, что недавно вошедший в оборот термин «социальный капитал» является новым лишь по форме. Нам более привычны другие слова: «доброе имя рода», «честь семьи», «честь трудового коллектива», «общественное доверие», под которыми подразумевалось все то ценное, что *нажито на данный момент родом или семьей, как духовное и материальное наследие, сохраняемое и передаваемое от родителей к детям, от старшего поколения общества к младшему.*

Другими словами, суть социального капитала состоит в том, что общественное богатство создается благодаря *контактам*, активизации связей между людьми. Он является тем «*клеем*», на котором держится вся социальная целостность. Зачастую самые ценные знания и умения выражены не в явной форме (документах, руководствах, базах данных), а заключены в социальном опыте личностей и ноу-хау отдельных членов общества¹.

Рассмотрим основные особенности социального капитала:

социальный капитал имеет особую природу, иные законы и закономерности развития. *Он никак не связан с действием стяжательского начала человека, как финансовый, а совсем наоборот, формируется на основе противоположного, жертвенного начала.* К сожалению, об этом часто забывают, в результате чего возникает механический перенос понятия из финансово-экономической сферы деятельности общества в другие, в том числе и духовную;

социальный капитал нельзя занять, но при этом им можно поделиться, не уменьшая его величины. Он имеет свойство возрастать по мере его расходования, принципиально отличаясь от банковского капитала тем, что «проценты» от него становятся достоянием всего общества, а не только узкого круга лиц;

¹ Необходимо также заметить, что роль технологий в процессе социального развития не главная – они имеют лишь вспомогательное инструментальное значение. Настоящий успех приходит только с принципиальными изменениями в сознании и отношениях людей в обществе.

Добровольчество начинает осознаваться важным общественным ресурсом решения местных проблем и развития территорий местных сообществ.

Однако при наличии множества положительных примеров и накопленной практики в России в отличие от многих экономически развитых стран мира, где институт развития добровольчества складывался в течение многих десятилетий, и играет заметную роль в жизни общества, российские добровольческие центры, только начинают доказывать необходимость своего существования. Остается актуальной задача, подготовки кадров для управления добровольческими центрами, управления развитием добровольчества в регионах, где они действуют, помочь любым организациям, независимо от организационных форм, осуществлению более эффективной организационной работе по поддержке добровольческих инициатив. Поэтому ценность и перспективы накопленного в российских регионах опыта очевидны и чрезвычайно важны. В продолжение описанного в предыдущих изданиях опыта Санкт-Петербурга, Тверской области, Республики Татарстан¹ и др. в настоящей статье рассмотрим дальнейшее развитие опыта поддержки добровольчества Самарской, Липецкой областей, Пермского края, Республики Карелия.

Самарская область

В Самарской области в последние годы проводятся мероприятия по развитию добровольчества. Работа ведется в тесном взаимодействии министерства спорта, туризма и молодежной политики Самарской области,

¹ Более подробно работа по поддержке и развития добровольчества в данных регионах описывалась в статьях первых двух сборниках МЭР. Статья «Развитие механизмов поддержки добровольчества. Г.П. Бодренкова, Е.А. Захарова, А.А. Попова / «Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: Практика межсекторного взаимодействия». — М.: Фонд «Школа НКО», 2007, — 312 с., ; в статье Г.П. Бодренковой «Развитие механизмов системной поддержки добровольчества. Опыт регионов и муниципалитетов» из Сборника «Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия – 2008 год», Агентство социальной информации, 2008.

Министерства образования и науки Самарской области, Министерства здравоохранения и социального развития Самарской области, Министерства природопользования, лесного хозяйства и охраны окружающей среды Самарской области и общественных организаций. В декабре 2004 года был создан и юридически оформлен один из первых в России региональных центров развития добровольчества – Самарский Центр развития добровольчества (СРДЦ), целью которого является продвижение и поддержка добровольческой деятельности в Самарской области, развитие сети местных добровольческих центров в городах Самарской области. Опыт создания местных центров развития добровольчества в Самарской области реализуется в городах Тольятти, Чапаевске, Новокуйбышевске.

Новым этапом развития добровольчества в Самарской области является, разработка Концепции развития и поддержки добровольчества в Самарской области, в которой учтен опыт, накопленный в Самарской области и в России, сформулирована совокупность взглядов на добровольчество и добровольческую деятельность, место и роль добровольчества в развитии гражданского общества, решении социально значимых проблем Самарской области.

В Концепции раскрывается современное представление о добровольчестве и добровольческой деятельности, определяется их понятие, содержание, цели, задачи и принципы развития, место и роль органов государственной власти, местного самоуправления, социальных институтов, общественных организаций по развитию и поддержке добровольчества в Самарской области.

Концепция рассматривается основой для разработки законодательных и нормативных правовых актов, организационных и методических документов, планов, конкретных программ деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций и других структур по развитию и поддержке добровольчества в Самарской области. В настоящее время Концепция развития и поддержки добровольчества в Самарской

экспертизы подготовки и реализации управленческих решений на соответствие их духовным кодам народа, что является естественной основой налаживания истинных партнерских отношений.

При этом говорить о формировании в обществе действительно партнерских отношений власти, бизнеса и организаций гражданского общества бессмысленно без формирования социального капитала.

*Социальный капитал*¹ – это достигнутая на данный момент степень *доверия* людей друг к другу применительно ко всему обществу. Структурно социальный капитал есть совокупность различных знаний, умений, навыков, культурных, национальных, духовных и ментальных традиций, идеологических доктрин, а так же мотиваций конкретных людей и жизненного опыта, воспринимаемых обществом в качестве социально значимых и ценных. Доверие здесь является главным элементом, который обеспечивает целостность всех перечисленных составляющих структуры социального капитала.

Таким образом, сущность социального капитала определяется *степенью взаимного доверия*² людей в обществе. Если в обществе есть это взаимное доверие, то можно говорить что в нем есть и социальный капитал. Именно доверие соединяет в единое целое отдельные индивидуальные капиталы людей на уровне трудовых коллективов и других социальных групп, общественных объединений, национальных и государственных сообществ. Чем интенсивней практика кооперации и взаимовыручки в обществе, тем прочнее и эффективнее социальные сети и выше уровень взаимного доверия.

¹ Общее понятие «социальный капитал» включает в себя другие, такие, например, как: «социальный капитал общества», «социальный капитал общественной организации», индивидуальный социальный капитал человека» и пр.

² *Доверять* – верить, исповедовать веру, держать закон. Придавать веру, принимать за истину (за чистую монету, всерьез), доверяться (вверяться) кому-либо, полагаться на кого-то, питать доверие к кому-либо. *Верить* – надеяться, полагаться, быть уверенным в ком-либо и чем-либо, быть убежденным, признавать за истину, за верное, не сомневаться.

гражданского общества *труд конкретный*, а для государства и бизнеса он в большей степени *абстрактный*.

Свои созидательные тенденции организации гражданского общества, особенно на местах, могут реализовывать лишь при достаточном финансировании их деятельности. Достоинство решить эту задачу можно с помощью такого механизма как социальный заказ, когда местная власть проводит конкурс своих социально значимых проектов и приглашает общественность на конкурсной основе принять участие в реализации политики социального развития, например на уровне муниципального образования. Также можно широко использовать возможности волонтеров. Люди хотят реализовать себя в общем созидательном деле. Для этого всеми членами русского мира должна быть осознана и принята органичная для всех - цель общего делания, которую можно называть национальной идеей.

Другой важной проблемой, сдерживающей развитие форм социального партнерства в современной России, является ничем не ограниченное потребление чиновничества, которое «подпитывается», в том числе, и за счет так называемых «откатов». Это и есть настоящий тормоз, препятствующий развитию страны. Специалисты считают, что уровень «откатов» в 10-15% еще позволяет общественным организациям и организациям бизнеса хоть как-то развиваться. Ныне существующий уровень «откатов» примерно в 30-40% уже снимает вопрос развития организации с повестки дня, переводя ее в режим выживания. В результате она превращается в «прачечную» для отмыwania денег.

Функционирование любой известной на земле власти поддерживается посредством принятия и реализации управленческих решений. Но проанализируйте эти решения через призму соответствия вселенскому закону. Как же мала будет в них доля истинного Начала! Именно поэтому многие, казалось бы, нужные и полезные начинания чиновников, отторгаются в народной толще. Сегодня обществу нужны действенные механизмы

области (далее – Концепция) готова к принятию Правительством Самарской области.

Город Тольятти Самарской области.

В 2007 году совместными усилиями Мэрии города Тольятти и автономной некоммерческой организации «Открытая Альтернатива» (учредители) был создан «Центр развития добровольчества городского округа Тольятти». Целями деятельности Центра являются:

укрепление гражданского общества, повышение гражданской ответственности и активности людей, как членов общества;

развитие, продвижение и поддержка добровольцев в городском округе Тольятти в целях содействия органам государственной власти и местного самоуправления;

формирование эффективных механизмов общественного взаимодействия между государственными органами и сектором добровольцев в решении социальных задач и проблем в г. Тольятти;

создание в г. Тольятти благоприятных правовых, социальных, экономических условий и возможностей для реализации прав полноценного участия граждан, в особенности молодежи, в общественно полезной жизни городского округа;

вовлечение и мобилизация людских и других ресурсов для развития местных территориальных сообществ, решения социальных проблем российского общества.

Учитывая, что г. Тольятти является типичным примером моногорода, применяемое Тольяттинским Центром механизмы и технологии работы по вовлечению населения в добровольческую деятельность могут служить примером для других территорий, находящихся в условиях кризисной ситуации.

г. Новокуйбышевск Самарской области.

Деятельность по развитию добровольческого движения в Новокуйбышевске осуществляется с начала 2007 года по инициативе

муниципального учреждения «Молодежный информационно-культурный центр «МИКЦ» города в сотрудничестве с Российским центром развития добровольчества.

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

повышение социальной гражданской активности молодежи для более эффективного решения социальных проблем города;

создание условий для молодых граждан местного сообщества (от детей до молодых сотрудников предприятий и частных фирм) для того, чтобы они могли стать добровольцами и помочь развитию своего сообщества;

способствовать повышению устойчивости и эффективности деятельности организаций, которые используют труд добровольцев и признают ценность добровольчества (НКО, образовательным и государственным социальным учреждениям);

разработка и запуск программ молодежного добровольчества (молодежных добровольческих служб) в образовательных учреждениях города;

способствовать повышению уровня социально ответственного бизнеса, содействуя компаниям в создании программ корпоративного добровольчества;

организация обучения привлеченных молодых добровольцев;

продвижение ценностей и практики добровольчества с помощью организации массовых добровольческих акций (в рамках общероссийских добровольческих действий) и взаимодействие со средствами массовой информации.

момент не совпадать с этим главным стратегическим интересом развития и укрепления отечественной государственности, нуждающейся в постоянной подпитке сильным нравственным началом истинных служителей и хранителей ее духовных основ. Если попытаться нарисовать нравственный портрет современного маленького человека, всеми неправдами проникшего во власть, то, получится обобщенный образ духовно слабых людей, стремящихся компенсировать внутреннюю ущербность нездоровой тягой к власти¹. Такова сущность той худшей части современного российского чиновничества, с которой в России можно бороться только всем миром.

Партнерские ожидания организаций гражданского общества по отношению к российскому государству, можно сказать, более драматичны. Обобщенно они выражаются одной фразой. Ее смысл примерно такой: *«Дайте людям возможность созидать², не ограничивайте их плодотворные созидательные инициативы»*. Государство призвано регулировать общественные отношения, а не деятельность людей. Экономический кризис есть производная кризиса мировоззренческого, идеологического, а, главное, нравственного. Кризис — проблема, не только мировоззренческая, но и отчасти методологическая, также связанная с нарушением внутренних взаимоотношений, государства и общества. Экономическое лишь проявляет, демонстрирует это нравственное неблагополучие мира.

Государство должно регулировать отношения людей, но не их деятельность. Немой вопрос организаций гражданского общества и бизнеса по отношению к государству состоит именно в этом. Причем, государство регулирует деятельность в основном *запретительно, а не разрешительно*. Деятельность же, есть основа того, что называют трудом. Для организаций

¹ Именно этот духовно обедненный слой представителей безблаготных российских родов «вымысла» навстречу очередной российской революции конца XX века. Власть для них есть самый заветный и универсальный товар, что является одной из важнейших причин коррупции.

² Созидание – деятельность людей в явленном мире по законам вселенского Единого и Целостности.

Разработка и использование любых перспективных социально-политических или социально – экономических механизмов, предполагает владение не только элементарными правовыми знаниями, но также знаниями *методологии управления*. Для успешной деятельности в сфере управления социальным партнерством, особенно в современных кризисных условиях, понадобится умение формулировать реальные *цели*, обосновывая их оптимальную обеспеченность *средствами*, а также использовать адекватные *методы* реализации в существующем правовом поле страны.

Надо заметить, что в мае 2009 года были проведены консультации с Даниилом Бессарабовым – председателем комитета Алтайского краевого Законодательного Собрания по законности, правопорядку и защите прав граждан. Ключевой темой обсуждения стали: правовые и методологические аспекты антикоррупционного опыта межсекторного взаимодействия в соответствии с содержанием реализуемого подпроекта ПРООН.

Однако, в большинстве своем, чиновничество не только вполне вразумительно выразить, но и хоть как-то мало-мальски грамотно сформулировать коренной партнерский интерес российского государства к гражданскому обществу в виде ясных и понятных большинству людей мыслей, связанных с решением вечно больного русского вопроса – «что делать?». В этом смысле борьба системы с коррупцией силами самой системы будет, может быть, эффективной, но мало результативной. Красивый процесс борьбы можно изобразить и даже всем показать. Но управленческий аппарат совсем не заинтересован в доведении его до такого же «красивого» массового результата. Поэтому организации гражданского общества должны быть включены в это совместное антикоррупционное дело в качестве внешней силы и со временем многие из них (особенно имеющие отношение к правовой сфере жизни общества), несомненно, смогут быть весьма полезными.

Современное российское государство объективно в этом заинтересовано, несмотря на то, что его субъективный и сиюминутный интерес, выражаемый нынешней чиновничьей элитой, может в данный

В 2008 году в результате анализа ситуации, проведенного общественностью и экспертами, участвующими в планировании развития добровольчества, было выявлено, что в городе (население Новокуйбышевска составляет 114 тыс. жителей) социально активных граждан всего порядка 2,5 тыс., что составляет около 2 % населения города. Было принято решение на этапе работы (2008–2011 годы) создать условия, обеспечивающие повышение уровня социальной активности населения вдвое, с особым фокусом на молодежь.

Как результат предпринятых усилий в 2009 году в городе разработана и принята городская целевая межведомственная Программа «Развитие добровольчества на территории городского округа Новокуйбышевск на 2010-2013 годы».

Опыт Липецкой области.

В 2008 году в Липецкой области по инициативе Правительства Липецкой области (Управление по связям с общественностью) и Общественной палаты Липецкой области с участием Российского центра развития добровольчества (МДМ) состоялась первая региональная Конференция по добровольчеству, одним из решений которой было создание ресурсного центра поддержки добровольчества.

В развитие решений Конференции в 2009 году в соответствии с постановлением администрации Липецкой области создано Государственное (областное) учреждение «Центр развития добровольчества», учредителем которого стало Управление внутренней политики Липецкой области.

Основные цели Центра развития добровольчества Липецкой области:

- активизации потенциала добровольчества как ресурса развития общества;
- популяризации и развития добровольчества в Липецкой области;
- координации добровольческой деятельности в городах/районах Липецкой области;

- реализации социальных проектов и программ, способствующих развитию добровольчества, благотворительности и повышению социальной ответственности граждан;

- методическое и ресурсное сопровождение добровольческой деятельности в Липецкой области;

- формирование у населения Липецкой области активной жизненной позиции, гражданских и нравственных качеств, готовности к участию в общественно полезной деятельности, другие.

Созданный недавно Центр уже начинает активно действовать, о чем свидетельствует тот факт, что в декабре 2009 года в Липецкой области планируется подведение итогов первого областного смотра-конкурса «Доброволец года» – 2009.

Опыт Москвы (Юго-восточный административный округ).

В 2009 году в Юго-восточном административном округе г. Москвы разработана и принята Комплексная Программа поддержки и развития добровольческих инициатив на 2009 – 2011 годы. «Юго-восток – округ добрых дел». Инициаторами и разработчиками Программы выступили Управление социального развития префектуры Юго-Восточного административного округа и Благотворительный Фонд «Московский Дом Милосердия» (Российский Центр развития добровольчества). Разработка данной Программы стала одним из итогов реализации проекта «Молодое поколение России – энергия здоровья и добра», осуществленного Б.Ф. МДМ при поддержке Общероссийской общественной организации «Лига здоровья нации» с использованием средств, выделенных в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 14 апреля 2008 года № 192-рп.

Программа направлена на формирование инфраструктуры поддержки молодежного добровольчества, основным звеном которой является Молодежная Добровольческая служба, целью которой является создание условий прямого доступа молодежи к участию в добровольческой

этического кодекса, подчеркивали возрастающую роль отечественной традиции служения и непреходящее значение партнерских отношений.

Сама подготовка и процедура принятия Этического кодекса продемонстрировали интерес и желание власти использовать все разнообразие социальных партнеров для выполнения общественно-значимых задач. В результате появился тщательно разработанный документ, являющийся частью общей концепции социального партнерства, согласно которой власть предоставляет определенную свободу действий своим социальным партнерам.

В качестве общего наблюдения по взаимодействию с Администрацией Алтайского края, можно констатировать наличие определенных перспектив в реализации комплекса мер по повышению прозрачности и эффективности государственного управления и расширению потенциала государственных служащих в области внедрения антикоррупционных компонентов взаимодействия с институтами гражданского общества.

Основной интерес российского государства к реализации перспективных форм социального партнерства с организациями гражданского общества коренится в том, что ему нужны живые энергии, нужна огромная мотивация общественности, аккумулирующей мотивации отдельных людей, нацеленные на *созидание или разрушение*, в зависимости от ситуации. Государство так всегда делало, особенно, во время каких-либо стихийных бедствий или войн. Для государства подобное поведение не является каким-то новым. Поэтому наибольший интерес для современного российского общества представляет не сам мировой финансово-экономический кризис и люди его организовавшие, а то, в каких формах социального партнерства российское государство и, находящиеся в процессе становления организации гражданского общества, собираются его преодолевать. Какие *механизмы* преодоления здесь предлагаются, и выстраиваются со стороны государства и его партнеров?

расширение и укрепление социального доверия в обществе, когда радикальные методы разрешения противоречий становятся излишними, так как взаимоотношения строятся на основе взаимного учета интересов взаимодействующих сторон¹.

Развитие социального партнерства во всем мире неразрывно связано со становлением и усилением социальных функций государства, ростом зрелости институтов гражданского общества и становлением социальной ответственности отечественного бизнеса. Доминирующая тенденция здесь такова, что бизнес и организации гражданского общества постепенно превращаются в отдельную от государства силу и имеют все возможности стать его надежным партнером в осуществлении социально-экономической кооперации. Весь вопрос в том, как эти возможности будут реализованы.

Социальное партнерство возникло и распространяется также как способ повышения роли правительств по обеспечению основ благосостояния, не прибегая при этом к чрезмерному увеличению административного аппарата.

Яркий пример такого партнерства представляет собой Этический кодекс государственных гражданских служащих Алтайского края, принятый 8 мая 2009 года на расширенной конференции государственных служащих, представителей общественности и местного бизнеса. Проект Кодекса был заблаговременно опубликован Администрацией Алтайского края в региональной прессе, прошел неоднократное обсуждение в среде государственных служащих и в организациях гражданского общества. Также, были внесены соображения по улучшению содержания документа с точки зрения усиления его антикоррупционной направленности и более полного учета гендерных аспектов.

Выступившие на расширенной конференции государственных гражданских служащих Алтайского края, посвященной принятию указанного

деятельности; укрепление потенциала молодежных и поддерживающих молодежь организаций и образовательных учреждений в развитии программ молодежного добровольчества.

Концептуальным подходом Программы является реализация на основе создания альтернативных условий саморазрушительному поведению (алкоголизму, наркомании, игромании и т.п.), формирующих позитивное, творческое отношение молодых людей к действительности, в основе которого лежит общее созидательное действие (добровольчество), воспитывающее и поддерживающее в молодом человеке позитивные жизненные навыки.

Проблема, решаемая Программой, непосредственно соотносится с реализацией приоритетных задач социально-экономического и общественного развития города Москвы и Юго-восточного административного округа города Москвы. Реализация Программы является одним из эффективных механизмов решения долгосрочных целей и задач государственной молодежной политики г. Москвы по обеспечению условий для активного включения молодежи в социально-экономическую и культурную жизнь общества. Создание благоприятных условий для повышения качества жизни москвичей, выработке и реализации механизмов и форм гражданского участия в процессе формирования и осуществления социально-экономической политики, реализации демократических принципов развития гражданского общества в Москве и в России.

Реализация Программы включает следующие направления:

совершенствование инфраструктуры и механизмов поддержки и развития добровольческих инициатив;

развитие системы стимулирования молодежных добровольческих инициатив (молодежного добровольчества), программ семейного и корпоративного добровольчества;

совершенствование системы профессиональной подготовки кадров в сфере добровольческой деятельности;

¹Традиционно термин «социальное партнерство» рассматривают в двух значениях, связываемых с координацией и взаимодополняемостью интересов людей.

формирование механизмов популяризации ценностей и практики добровольчества в обществе;

разработка и организация единой системы учета и измерения ценности и эффективности добровольческого труда и вклада добровольцев в социальное и экономическое развитие.

Совершенствование нормативной правовой базы и финансовых механизмов обеспечения поддержки и развития добровольческих инициатив.

Республика Карелия.

В настоящее время на основе накопленного в последние несколько лет в Республике Карелия опыта развития добровольчества усилиями общественности создана Карельская региональная общественная молодежная организация «Карельский центр развития добровольчества». В качестве основных целей своей деятельности Центр развивает добровольческое движение через поддержку инициатив граждан, поддержку деятельности общественных объединений и некоммерческих организаций, консолидацию ресурсов общественных объединений, органов власти, муниципальных и коммерческих организаций в интересах повышения качества жизни людей и совершенствования социальных отношений. К числу основных видов деятельности, которые планирует осуществлять Центр для достижения своих целей, относятся:

поддержка деятельности и предоставление услуг общественным объединениям и некоммерческим организациям, государственным и муниципальным учреждениям для их развития;

информационная, техническая, организационная и обучающая поддержка социальных инициатив граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций;

социальная реклама добровольчества и благотворительности, собственной деятельности и деятельности поддерживаемых организаций;

сбор, анализ и распространение социальной информации;

Амбросович Марина Михайловна, ведущий специалист отдела материальной поддержки безработных и специальных программ.

660021, г. Красноярск, ул. Дубровинского 110, тел (8-3912) 21-98-59
marina-am@yandex.ru

© Колосова М.О.
© Печковская И.П.

Ефимов Г.И.

Доцент кафедры труда и социальной политики,
кандидат философских наук

Осмысление опыта социального партнерства в современной России

Судя по содержанию центральной и региональной прессы термин «социальное партнерство»¹ стал довольно часто использоваться для характеристики не только отношений между работником и работодателем, но взаимодействия макросоциальных институтов власти, бизнеса и организаций гражданского общества в современной России. Какой же смысл вкладывается в эти два слова, ставшие столь привычными российскому обществу?

Социальное партнерство – система взаимоотношений, позволяющая наиболее полно учитывать интересы различных институтов общества и целенаправленно решать важнейшие социальные проблемы на основе *взаимного доверия*. Главная цель такого понимания партнерства –

¹ Термин «социальное партнерство» впервые был использован в современной России в подзаконном акте – Указе Президента Российской Федерации «О социальном партнерстве и разрешении трудовых споров (конфликтов)» № 212 от 15 ноября 1991 г. В дальнейшем стал широко использоваться в нормативно-правовых актах Российской Федерации, например, в Федеральных законах «О коллективных договорах и соглашениях», «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» и др. Сегодня, более чем в 75 субъектах Российской Федерации приняты законы о социальном партнерстве. В них приводится определение социального партнерства, но оно трактуется лишь применительно к сфере трудовых отношений.

важно, что данная оценка осуществлялась по инициативе Федеральной Службы занятости Красноярского края. Ранее оценка, осуществлялась исключительно подсчетом обратившихся людей с инвалидностью.

Основными исполнителями проекта являлись: Межрегиональный Общественный Фонд «Сибирский центр поддержки общественных инициатив» и Красноярская Региональная Общественная Организация «Агентство Общественных Инициатив». **Финансирование деятельности проекта** осуществлялась за счет средств Федеральной службы занятости Красноярского края (480 тыс. руб) и за счет гранта Общественной Палаты Российской Федерации (400 тыс. руб). Сумма финансирования на 1 год составила 880 тыс. рублей.

Информационные источники, описывающие предлагаемый подход.

Официальный сайт Региональной Общественной Организации Инвалидов «Перспектива» <http://www.perspektiva-inva.ru/>

Официальный сайт Красноярской Региональной Общественной Организации «Агентство общественных инициатив» <http://www.kroo-aoi.ru/>

Официальный сайт Межрегионального Общественного Фонда «Сибирский Центр Поддержки Общественных Инициатив» <http://cip.nsk.su/cgi-bin/index.fcgi?StaticPage:RU//3//glavnaiia;CV;;;>

Брошюра, изданная Агентством Красноярского края по результатам Мониторинга востребованности и качества услуг, предоставляемых службой занятости Красноярского края молодым людям с ограниченными возможностями здоровья

Сборник материалов общественных слушаний 2009г. «Эмпирические исследования гражданского общества»

Организации, предоставляющие организационную и экспертную поддержку проекта.

Агентство труда и занятости населения администрации Красноярского края

организация и проведение информационных, дискуссионных, консультационных и обучающих мероприятий, таких как: круглые столы, семинары, тренинги, собрания, конференции и форумы на региональном, российском и международном уровне;

разработка и реализация мероприятий, проектов и программ, в т.ч. исследовательских и обучающих; проведение благотворительных акций и мероприятий.

Пермский край.

В 2009 году в Пермском крае создана Пермская региональная благотворительная организация «Центр развития добровольчества и благотворительности».

«Центр развития добровольчества и благотворительности» создан по инициативе граждан для развития благотворительной деятельности и добровольчества в социальной сфере через поддержку инициатив граждан, деятельности общественных объединений и некоммерческих организаций. В качестве основных целей деятельности Центра, его организаторы видят следующие:

- развитие добровольчества, благотворительности, филантропии в интересах повышения качества жизни людей, совершенствования социальных отношений и развития гражданского общества;
- осуществление и содействие развитию благотворительной деятельности в целях, предусмотренных Федеральным законом «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»;
- поддержка и реализация программ и мероприятий, направленных на оказание помощи нуждающимся категориям населения, которые в силу своего социального положения находятся в трудной жизненной ситуации и/или в силу своих физических и интеллектуальных особенностей испытывают затруднение в реализации своих прав и законных интересов.

Для достижения уставных целей Центр осуществляет следующие задачи и направления деятельности:

- объединение усилий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, некоммерческих и коммерческих организаций, отдельных граждан Российской Федерации и других стран, изъявивших желание помочь работе Организации, с целью активного решения социальных и других проблем;

- участие в совершенствовании законодательства и формировании целостной системы нормативной правовой базы благотворительной деятельности и добровольчества, партнерских отношений между органами государственной власти и местного самоуправления и добровольческими организациями в процессе реализации общих социальных задач;

- реализация и поддержка благотворительных программ, благотворительной деятельности;

- участие в развитии инфраструктуры поддержки добровольчества, обеспечивающей полный комплекс услуг в сфере добровольств через создание и развитие сети местных добровольческих центров, и взаимодействие с общенациональной сетью добровольческих центров Российской Федерации;

- системная поддержка и развитие молодежного добровольчества, включая просвещение и духовно-нравственное воспитание молодежи через вовлечение в социальную практику и добровольчество;

- создание системы профессиональной подготовки специалистов и организаторов добровольческой деятельности с целью повышения их профессионального роста и знаний;

- содействие созданию финансовых условий развития благотворительной деятельности и добровольчества, позволяющих обеспечивать стабильное финансирование затрат, связанных с организацией и поддержкой добровольческой деятельности и добровольной работы;

отказывающихся нанимать людей с инвалидностью на работу и обязать их создавать специальные условия для работы людей с инвалидностью.

Опрошенные нуждаются в таких услугах, как трудоустройство по квотам, стажировка в социальных учреждениях, организация встреч с возможными работодателями, контроль доступности информации, навыки самопрезентации, патронаж в первые недели работы, переподготовка, повышение квалификации, обучение основам бизнеса, рекомендации работодателю. По мнению опрошенных, необходимо расширить перечень услуг, предоставляемых службой занятости. Пересмотреть систему трудоустройства и закон о квотировании рабочих мест, внести изменения и обратить внимание на механизмы его реализации в современных экономических, политических и социальных условиях нашей страны.

Многие инвалиды не знают о существовании программ, направленных на трудоустройство, которые реализует Федеральная служба занятости Красноярского края. Поэтому немаловажно чаще информировать молодых инвалидов о существующих программах, в том числе о программе содействия развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан. Тем более, предпринимательская деятельность является одним из средств решения проблемы незанятости, причем в последнее время для стимулирования развития предпринимательской деятельности в стране государством активно поддерживается снятие всякого рода барьеров для предпринимателей.

Данные исследования были представлены на ежегодной научно - практической конференции в 2008 г, посвященной открытию декады инвалидов для трансляции опыта на других территориях России. А также, полученные данные были использованы при разработке программ работы и трудоустройства инвалидов, что позволило повысить качество предоставляемых услуг Службой занятости в Красноярском крае. Особенность исследования состоит в том, что оно включает в себя опрос потребителей услуг и тех, кто предоставляет эти услуги. Также немало

Распределение ответов на вопрос, «Какими из услуг, предоставляемых Службой занятости, Вы пользуетесь (пользовались)?»

Варианты ответов	В % к ответившим
1. Получение информации о порядке предоставления услуг Службой занятости	80,3
2. Личное обращение в Службу занятости с целью регистрации и постановки на учет	79,9
3. Получение информации о наличии рабочих мест в организациях города	73,0
4. Получение информации о своих профессиональных возможностях	62,6
5. Получение информации об учебных заведениях города	31,7
6. Бесплатное обучение востребованной на рынке труда профессии	24,7
7. Обучение основам предпринимательства	29,9
8. Психологическое консультирование по вопросам собеседования с работодателем и адаптации на новом рабочем месте	42,9
9. Участие в ярмарке вакансий, учебных и рабочих мест	62,6
10. Возможность выполнять оплачиваемые общественные работы или участвовать в программах временного трудоустройства	29,6
11. Трудоустройство по квотируемым Службой занятости рабочим местам	22,3
12. Другое	0,9

В случае длительной безработицы, человек с ограниченными возможностями здоровья предпочтет искать временные, случайные работы или занимается предпринимательской деятельностью. Данный способ трудовой деятельности носит больше вынужденный характер и воплощает в себе, прежде всего стремление к заработку, а не реализацию внутреннего творческого потенциала.

Для того, чтобы сделать трудоустройство людей с инвалидностью доступнее и эффективнее, необходимо, по мнению большинства молодых инвалидов, ужесточить законодательство в отношении работодателей,

- содействие информационному обеспечению благотворительной и добровольческой деятельности в средствах массовой информации в целях позитивного освещения благотворительности и добровольчества;

- осуществление международного сотрудничества и обменов по вопросам развития добровольчества и благотворительности.

Из приведенных примеров развития добровольчества в субъектах Российской Федерации, следует сделать вывод о том, что в целом идет активный процесс формирования инфраструктуры поддержки добровольчества, который строится на основе развития межсекторного партнерства, объединения усилий заинтересованных сторон. Вместе с тем, не детализируя в рамках данной работы, подходы к созданию центров развития добровольчества, программ и концепций поддержки добровольчества, отметим лишь, что на практике они отличаются степенью формально закреплённых (установленных) государственно-общественных отношений в процессе формирования инфраструктуры поддержки добровольчества (в частности, организационно/управляющей структуры создания центров развития добровольчества).

Индикаторы роста российского добровольческого движения.

Измерение вклада добровольцев в социальное и экономическое развитие служит важнейшим инструментом, позволяющим определить и представить обществу огромную ценность добровольчества, что является особенно актуальным в настоящее время, когда добровольчество становится одним из важнейших приоритетов государственной политики.

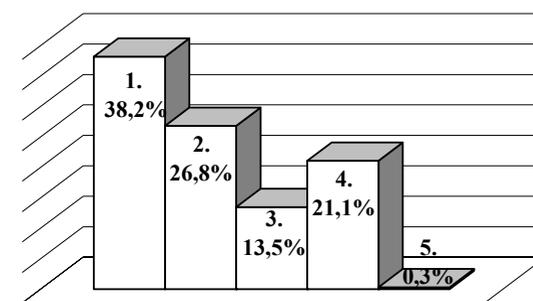
В международной практике (США) существует два основных подхода к измерению ценности вклада добровольцев в социальное и экономическое развитие. Наиболее распространенным является способ, основанный на измерении ценности количества пожертвованных добровольцами часов из расчета среднечасовой заработной платы по стране и расчет его эквивалента в

финансовом выражении, увеличенной на 12% (налоговый вычет).¹ В основе другого подхода, лежит расчет суммарной стоимости оказанных добровольцами услуг. В том и другом случае при оценке вклада добровольцев необходима определенная система стандартов и методов.

В России подобная задача учета вклада ежедневной работы добровольцев в масштабах страны пока не может быть реализованной из-за отсутствия на системном уровне применения методов измерения, что может быть осуществлено лишь при наличии определенных правовых, организационных и экономических условий для создания и функционирования системы местных добровольческих центров, призванных выполнять данную функцию. В качестве инструмента продвижения стратегии добровольчества в стране и индикатора роста добровольческого движения на основе данного подхода был разработан (1997г.) и ежегодно применяется метод оценки вклада добровольцев при осуществлении ежегодных добровольческих акций (ВНД, ВДМС, МДД), в которых каждый участвующий доброволец вкладывает примерно 3-4 часа в неделю для проведения акции. При этом стоимость одного часа пожертвованного добровольцами времени была принята за один доллар (1997-2008 годы), а с 2009 года 60 руб. (2 доллара США), что примерно отвечает уровню среднечасовой зарплаты по стране. Например, в США стоимость одного добровольческого часа в 2004 году составляла \$ 17. 55, а труд добровольцев в финансовом выражении составил 272 миллиардов долларов². В 1997 году МДМ был сделан расчет. Согласно которому, если 10 % населения России будет вовлечено в добровольческую деятельность в среднем по пять часов в неделю, инвестиции в социальную сферу составят около 3 млрд. долларов ежегодно.

¹ Ист: www.independentsector.org.

² По данным Национальной организации США «Независимый Сектор» по итогам национального исследования “Пожертвования и волонтерское движение в США.”²
Ист: www.independentsector.org.



- 1. Материальные трудности есть, часто приходится экономить
- 2. Вынужден(а) экономить даже на самом необходимом
- 3. Живу фактически в бедности, нищете
- 4. Материальных затруднений не испытываю
- 5. Затрудняюсь ответить

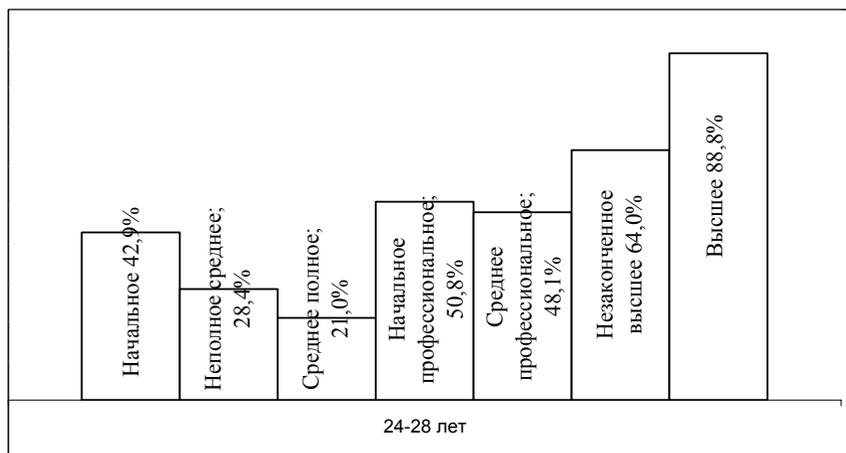
Распределение ответов на вопрос «Чем для Вас является труд?»

Варианты ответов	В % к ответившим
1. Труд - это смысл существования	21,3
2. Труд - это важно и интересно, но он не должен затмевать другие стороны жизни.	20,1
3. Труд - это источник средств к существованию. Чем больше платят, тем больше согласен работать.	45,3
4. Труд - неприятная необходимость, если бы была возможность, не работал бы.	11,8
5. Затрудняюсь ответить	1,2

Для молодого инвалида, Служба занятости – это форма поддержки в трудоустройстве, где он пользуется, в первую очередь, такими услугами как получение информации о наличии рабочих мест в организациях города, а также личное обращение с целью регистрации и постановки на учет.

Все-таки приоритетным способом поиска работы, это когда молодые инвалиды узнают о ней через друзей и знакомых.

лет), а значит заинтересованность в услугах центров занятости существенно выше.



Сегодня молодой человек с инвалидностью испытывает материальные затруднения. Основной источник дохода - это пособие по инвалидности и заработная плата (пенсии) родных.

Среди отрицательных моментов в положении безработного, люди с ограниченными возможностями указывают на снижение материальной обеспеченности, небольшое пособие по безработице не позволяющее поддерживать необходимый уровень жизни. При этом они испытывают чувство ненужности, обиды и несправедливости.

Труд для выделенной группы молодежи – это, прежде всего источник к существованию. Они готовы заниматься любой работой, не обязательно связанной с имеющейся профессией. Данное положение обусловлено не только дефицитом материальных средств, но, прежде всего отсутствием возможности обеспечить себя и своих близких достойной жизнью.

Для наглядности в таблице 1 приведены результаты ежегодно проводимых общероссийских добровольческих акций (Недели добровольцев, Весенняя Неяля Добра), отражающие количественный рост российского добровольческого движения. Так, если в 1995 году в Неделе добровольцев участвовали всего лишь 2000 добровольцев Москвы, в 2000 году – 10000, то в 2007 году в Весенней Неделе Добра приняли участие более миллиона добровольцев (80% молодежь) из 43 регионов России. В 2008 году – более 700 тысяч (Таблица 1).

Таблица 1

	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Количество добровольцев (тыс.)	10	580	797	1003,738	770
Количество добровольческих часов (тыс.)	40	2320	3188	4012	3080
эквивалент в финансовом выражении (тыс.руб.)	1200	69600	95640	120360	92400
Количество мероприятий	235	4800	6300	16140	25 000
Количество организаций	225	2183	1210	2508	Более 2500
Количество регионов	38	42	37	43	Более 40

Краткие выводы, рекомендации и предложения¹:

Резюмируя текущую ситуацию и тенденции в сфере управления развитием добровольчества в Российской Федерации, следует сделать выводы.

1. С каждым годом в Российской Федерации возрастает уровень внимания и поддержки добровольчества со стороны общества и государства.

2. В органах власти субъектов Российской Федерации существенно повышается интерес к использованию инструментов добровольчества в реализации региональной политики, что становится особенно актуальным и востребованным в условиях кризиса.

3. В ряде регионов России добровольчество становится платформой для объединения общественно-государственных усилий:

при решении социально значимых проблем общества;

создания благоприятных условий для проявления гражданской социальной инициативы и активности молодежи, граждан всех возрастов;

формирования духовно нравственного климата в обществе;

возрождения традиций частной и развития корпоративной благотворительности;

укрепления духа сотрудничества на международной арене и формирования позитивного имиджа России в мире.

4. При формировании основ государственной политики поддержки добровольчества в Российской Федерации рекомендуется предусмотреть в числе базовых принципов и положений, следующие:

¹ Предлагаемые рекомендации и предложения базируются на рекомендациях участников ежегодных общероссийских конференций по добровольчеству, в частности, итогов VI общероссийской конференции по добровольчеству, межрегиональных конференций и иных мероприятий, проводимых в России, с учетом международного опыта (рекомендаций ООН, Европейских конвенций, положений Всеобщей Декларации Добровольчества Международной Ассоциации добровольческих усилий).

Для получения данных нами были использованными количественные (массовый опрос молодых инвалидов) и качественные (экспертный опрос представителей власти, бизнеса). В первую очередь, проводилось качественное исследование, направленное на выявление проблем, важных для заданной целевой группы. Одновременно проводилась оценка предпочтений, существующих в целевой группе, а также выработывались конкретные предложения по наиболее эффективной организации работы Агентства труда и занятости. Совмещение данных, полученных в ходе исследования, позволяет определить услуги, наиболее востребованные различными категориями целевой группы. Также были сформулированы предложения по тем изменениям, которые необходимо внести в работу государственной службы для наиболее полного удовлетворения потребностей населения. Кроме того, был определен реестр задач, с которыми целевая группа способна справиться самостоятельно или при помощи негосударственных организаций, что позволяет пересмотреть список государственных услуг и оптимизировать бюджетные затраты.

Основной вывод исследования:

Предложенная технология исследования, ориентирована на максимальное интерактивное включение потребителей государственных услуг не только в оценку их качества и актуальности, но и в сам процесс формирования списка необходимых для населения услуг. Это является принципиально новым подходом к осуществлению мониторинга качества государственных услуг.

Из полученных данных исследования, на сегодняшний день, молодой человек с инвалидностью – лицо с ограниченными возможностями здоровья, женщина или мужчина в возрасте 24-28 лет с высшим или незаконченным высшим образованием. Такое распределение относительно других возрастных групп обусловлено, прежде всего, тем, что в данном возрасте потребность в труде и самореализации больше, чем ранее (в возрасте 18-20

выяснить наиболее приоритетные формы и направления работы по трудоустройству молодых инвалидов.

Результаты исследования использованы:

для разработки концепции предоставления услуг Службой занятости молодым инвалидам на территориях городов Красноярска, Канска, Ачинска, Лесосибирска, Дивногорска;

для разработки программы содействия трудоустройству молодых инвалидов в г.г. Красноярске, Канске, Ачинске, Лесосибирске, Дивногорске. (Распоряжение Правительства Красноярского края от 31 декабря 2008 года № 1089 «О предоставлении субсидий из федерального бюджета - бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации»);

для подготовки программы дополнительных мер по снижению напряженности на рынке труда Красноярского края на 2009-2011гг / в городах: Красноярске, Канске, Ачинске, Лесосибирске, Дивногорске.

Методология исследования:

Объектом исследования являлись молодые люди с ограниченными возможностями здоровья до 29 лет, состоящие на учете в Службе занятости. Исследование проводилось на следующих **территориях:** г. Красноярск, г. Канск, г. Ачинск, г. Лесосибирск, г. Дивногорск.

Для получения наиболее достоверных данных, в качестве способа отбора выступала репрезентативная выборка с применением сплошного опроса молодых людей с ограниченными возможностями здоровья в возрасте до 29 лет, состоящих на учете в Службе занятости.

Всего было опрошено 578 молодых людей с ограниченными возможностями здоровья в возрасте до 29 лет состоящих на учете в Службе занятости.

участие в общественно полезной добровольческой деятельности является одним из основополагающих прав человека и гражданина;

добровольчество является базовым элементом гражданского общества; способом развития человеческого потенциала;

создание благоприятных условий для активного участия граждан независимо от их социального положения, религиозных или политических убеждений, в социально значимой жизни общества;

важным дополнительным ресурсом реализации государственной социальной политики, государственной молодежной политики, политики занятости, политики в области экологии и охраны здоровья граждан;

добровольчество является эффективным способом повышения знаний и навыков детей и молодежи, формирования их активной жизненной позиции;

способом дополнительного гражданского образования и общественно полезной занятости;

добровольчество включает множество разнообразных форм общественно полезной занятости детей, молодежи, работников компаний, граждан всех возрастов, в том числе организованных, неорганизованных, на регулярной, постоянной основе, краткосрочных, долгосрочных и многих других;

5. К числу приоритетных стратегических направлений на 2010-2020 гг. предлагается отнести:

формирование современной инфраструктуры поддержки добровольчества, основным звеном которой является сеть добровольческих центров на местном, региональном и национальном уровне;

подготовка специалистов в сфере управления добровольческой деятельностью (менеджеров, тренеров, организаторов добровольческой деятельности) на местном, региональном и национальном уровнях, рассматривая управленцев и организаторов в области добровольчества как профессию;

создание условий информационного взаимодействия и обмена профессиональным опытом специалистов и организаций, работающих в сфере добровольческой деятельности;

популяризация и развитие форм и программ молодежного, корпоративного, семейного добровольчества через освещение добровольческой деятельности и распространение через СМИ идей, ценностей и лучшей практики;

проведение исследований, обеспечение статистического учета и оценки (количественной и качественной), вклада добровольцев в социальное и экономическое развитие страны в системе национальных счетов, учитывающих указанный вклад в составе ВВП;

разработка и принятие федеральной, региональных и муниципальных целевых программ поддержки добровольчества со специальным фокусом на программы развития молодежного добровольчества в образовательных учреждениях, досуговых центрах по месту жительства, молодежных добровольческих организациях; развитие Олимпийского добровольческого движения «Сочи-2014»;

в части совершенствования правовых основ добровольческой деятельности необходимо разработать и принять проект федерального закона «О государственных гарантиях и поддержке добровольческой деятельности в Российской Федерации» (условное название), в котором предусмотреть закрепление основных понятий в сфере добровольческой деятельности: доброволец (волонтер), добровольчество (волонтерство), добровольческая деятельность, добровольческие услуги, добровольческая организация, добровольческий центр и др.

При подготовке настоящей статьи в части описания создания и деятельности региональных и местных добровольческих центров были использованы материалы, предоставленные руководителями региональных центров развития добровольчества:

Голощапова Ольга Викторовна

Представленный проект обусловлен крайне тяжелой ситуацией в России с трудоустройством граждан, имеющих инвалидность. Возможности инвалидов для трудоустройства сильно ограничены: их мало кто хочет брать на работу, хотя многие из них обладают прекрасной работоспособностью и могут приносить государству реальную пользу. Ключевой проблемой является необходимость совершенствования системы услуг по трудоустройству инвалидов: необходимо максимально точно определять, к каким видам труда они предрасположены и где именно могут работать наиболее эффективно. Целью проекта является содействие в решении представленной проблемы, и разработка инструментария для мониторинга и оценки востребованности и качества предоставляемых услуг. Новация проекта заключается в проведении оценки, в которой участвуют не только государственные структуры, но и сами инвалиды, работодатели, что позволит сделать взаимодействие органов власти и гражданского общества более эффективным.

Цель исследования состоит в оценке уровня предоставления государственных услуг по трудоустройству молодым инвалидам в возрасте до 29 лет, состоящим на учете в Службе занятости и использующих ее услуги на территориях г.г. Красноярска, Канска, Ачинска, Лесосибирска, Дивногорска. Также предстоит определить пути совершенствования данной работы.

Были определены следующие **задачи**:

выявить отношение молодых инвалидов, к статусу безработного;

изучить специфику отношения безработных инвалидов к трудовой деятельности;

определить меры, предпринимаемые молодыми инвалидами, по преодолению существующего положения безработного;

оценить степень удовлетворенности молодых инвалидов государственными услугами помощи в трудоустройстве, оказываемыми Службой занятости;

создавать лобби из их числа сторонников для формирования критической массы по продвижению законодательных инициатив на уровне региона и муниципалитета.

© Баскова Н.А.
© Севастьянов А.М.

Колосова М.О.,

Межрегиональный Общественный Фонд «Сибирский Центр Поддержки
Общественных Инициатив»

Печковская И.П.,

Красноярская Региональная Общественная Организация «Агентство
Общественных Инициатив»

Мониторинг востребованности и качества услуг, предоставляемых службой занятости Красноярского края молодым людям с ограниченными возможностями здоровья

Оказание услуг по содействию трудоустройства людям с ограниченными возможностями здоровья всегда занимало важное место в работе органов труда и занятости населения. Специфика данных услуг обуславливается неоднозначностью и сложностью проблем, встающих как перед соискателем работы, так и перед специалистами службы занятости. Эти проблемы зачастую требуют индивидуального, исходящего из многосторонней оценки потребностей соискателя, решения.

Кроме того, важным условием эффективности принимаемых решений в области предоставления услуг по трудоустройству людей с ограниченными возможностями является регулярный мониторинг этой ситуации. Такого рода исследования, использующие комплексные методы оценки, позволяют получить объективную информацию и определить приоритетные потребности клиентской группы. Выявить существенные недостатки в работе, а также наметить возможные пути их решения.

директор Государственного (областного) учреждения "Центр развития добровольчества". Эл.адрес: olgaviktorovna74@mail.ru
Санникова Татьяна Александровна
директор АНО «Самарский центр развития добровольчества», г .Самара. Эл. адрес: scdv2004@mail.ru
Арсенихин Анатолий Геннадьевич
президент АНО «Центр развития добровольчества г. о. Тольятти». Эл. адрес: office@openalt.ru
Малофеева Лариса Юрьевна
директор Молодежного информационно-культурного центра городского округа Новокуйбышевск Самарской области, директор Центра развития добровольчества действующего на базе МИКЦ. Эл. адрес: centr2005@yandex.ru, 8-84635-69698
Зубкова Ольга Виктровна, Бараненко Виталий
ПРОО «Центр развития добровольчества». Тел. : (342) 220-56-65, +7-951-94-399-10 Эл.адрес: baranenko@deti.perm.ru
Маковецкая Дарья
Инициатор создания КМОО Центр развития добровольчества». Эл. адрес dobrocentr@gmail.com. Тел: 8 906 206 12 12

© Бодренкова Г.П.

Акрамовская А.Г.,

директор по развитию и консультированию САФ Россия

Механизмы налоговой поддержки благотворительной деятельности: опыт российских регионов

1. Описание целей и задач

Механизм налоговой поддержки благотворительной деятельности направлен на решение финансовых проблем благотворителей и благополучателей.

Под *благотворительной деятельностью* в соответствии с Федеральным законом «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» понимается добровольная деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передаче гражданам или юридическим лицам имущества,

в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки.

Схематично связи между участниками благотворительной деятельности показаны на рисунке 1.

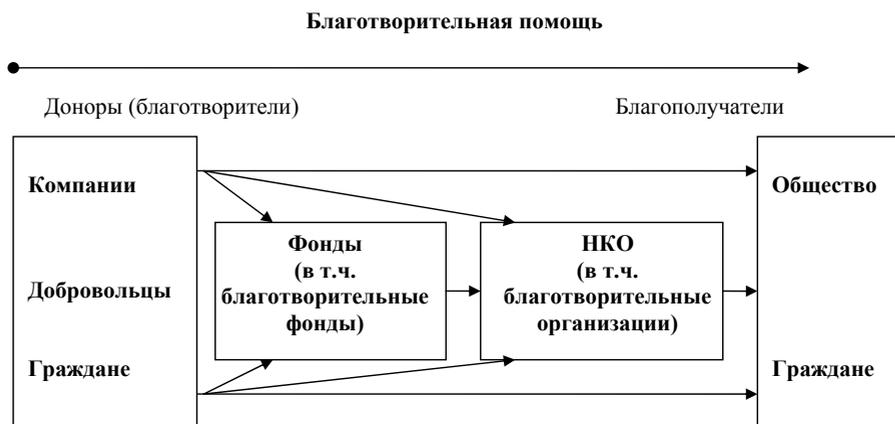


Рисунок 1. Участники благотворительной деятельности.

Статья 38 Конституции Российской Федерации провозглашает, что: «поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность». Это положение Конституции юридически закрепляет обязанность государства обеспечивать становление благотворительности, принимать организационно-правовые и финансовые меры, направленные на стимулирование участия в ней граждан.

В частности, на федеральном уровне установлены налоговые льготы в отношении благотворителей – физических лиц. Гражданин, жертвующий денежные средства на благотворительные цели может на эти суммы (суммы пожертвований) уменьшить свой доход, подлежащий обложению налогом на доходы физических лиц.

Состоявшиеся выезды в населенные пункты Челябинской области удаленные от центра показали необходимость и востребованность в помощи квалифицированных юристов.

Таким образом, неисполнение в полном объеме социальных гарантий государственными органами власти влечет за собой формирование негативного отношения населения и является прямым проявлением социальной несправедливости.

Два приведенных примера показывают возможности общественной инициативы в решении вопросов. В одном случае общественная инициатива привела к позитивным изменениям и решению вопроса в сотрудничестве с муниципальной властью. В другом случае – это поддержка конкретной группы, каждого человека из нее, оказавшегося не по своей вине в сложной ситуации, требующей ответственности государства. Общая позиция в этих вопросах – инициатива общественности для устранения несправедливости по отношению к группе или отдельному человеку. Особенностью данных технологий является депутатская поддержка в лице тех, кто получил мандат депутата как представитель Третьего сектора. Однако, независимо от того, есть или нет в законодательном органе представители общественных организаций, необходимо учитывать, что стратегия работы с политическими сторонниками нацелена главным образом на информированность тех, кто находится на уровне принятия решения. Депутаты, будучи информированными (через образовательные программы, информационные мероприятия), в определенный момент, принимают решения с учетом своей новой компетенции. Для политических сторонников это тем более важно, так как они участвуют в процессах принятия решения на стадии формирования законотворческих инициатив.

Таким образом: общественная инициатива является действенным инструментом противодействия социальной несправедливости. Для этого очень важно иметь сторонников на уровне принятия решений, вовлекать их в деятельность общественных организаций, хотя бы на уровень поддержки,

заявления. Осуществлялась помощь в составлении документов, выдавались брошюры, выпущенные при реализации проекта.

При проведении консультаций происходит обучение эффективным механизмам защиты прав граждан, таким как составление исковых заявлений в суд, заявлений в прокуратуру, разъясняется порядок общения с представителями органов государственной власти и органов местного самоуправления. При общении с жителями населенных пунктов, где проводятся консультации, выявляются наиболее значимые, волнующие местное население проблемы.

Одним из наиболее частых вопросов на выездных консультациях все еще остается защита прав граждан пострадавших от радиационных аварий и иных экологических правонарушений. В рамках помощи по данным вопросам были составлены исковые заявления в суд об индексации ежемесячной компенсации на приобретение продовольственных товаров и ежегодной материальной помощи на оздоровление. То, что входит в объем возмещаемого вреда, причиненного здоровью. Эти суммы не были своевременно компенсировано гражданам, пострадавшим от аварии ПО «Маяк». Составлены кассационные и надзорные жалобы по обжалованию решений суда по искам гражданам, пострадавшим от аварии на ПО «Маяк» в Челябинский областной суд; составлены надзорные жалобы в Верховный суд Российской Федерации; подготовлена жалоба в Европейский суд по правам человека, а так же распространена брошюра, разъясняющая порядок заполнения и подачи указанной жалобы.

Во время выездных консультаций применялась такая форма работы с населением как собрание. Потребность в данной форме была вызвана двумя факторами: большим числом граждан, желающих принять участие во встречах с юристами, экологами; и схожий круг вопросов, интересующих граждан желающих обратиться за помощью.

На региональном уровне используются механизм предоставления налоговых льгот по налогу на прибыль и на имущество в отношении благотворителей – юридических лиц, а также некоммерческих организаций.

2. Предоставление льгот по уплате налога на прибыль организаций

В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации налоговая льгота для благотворителей на уровне субъекта Российской Федерации может быть предоставлена в размере до 4 % налоговой базы по налогу на прибыль. Условия и порядок предоставления такой льготы определяются каждым регионом самостоятельно¹.

2.1. Налоговые льготы организациям-благотворителям

В настоящее время, льготы по налогу на прибыль существуют в Московской и Самарской областях, а также в Санкт-Петербурге. Существуют 3 характеризующих параметра, определяемые в каждом регионе самостоятельно:

цели (приоритетные направления) благотворительной деятельности применительно к региону и/или необходимость предоставления благотворительной помощи отдельной категории НКО (например, организациям, имеющим «паспорт благотворительной организации» или входящим в специально утверждаемый список/перечень);

размер налоговых льгот (в пределах 4 %);

процедуры предоставления налоговых льгот.

Рассмотрим их подробнее применительно к каждому из трех регионов.

Опыт Самарской области.

¹ В соответствии со статьей 284 Налогового кодекса РФ налоговая ставка по налогу на прибыль устанавливается в размере 24 процентов. При этом:

- сумма налога, исчисленная по налоговой ставке в размере 6,5 процента, зачисляется в федеральный бюджет;
- сумма налога, исчисленная по налоговой ставке в размере 17,5 процента, зачисляется в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Налоговая ставка по налогу на прибыль, подлежащему зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации может быть понижена для отдельных категорий налогоплательщиков. При этом указанная налоговая ставка не может быть ниже 13,5 процента.

В Самарской области предоставление налоговых льгот благотворителям регулируется законом от 24 мая 1999 года № 18-ГД «О благотворительной деятельности в Самарской области» (далее – закон СО).

(1) Согласно статье 4 закона, в Самарской области социально значимыми целями благотворительной деятельности признаются:

а) социальная поддержка и защита граждан, включая улучшение материального положения малообеспеченных, социальную реабилитацию безработных, инвалидов и иных лиц, которые в силу своих физических или интеллектуальных особенностей, иных обстоятельств не способны самостоятельно реализовать свои права и законные интересы;

б) подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев;

в) оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, жертвам репрессий, беженцам и вынужденным переселенцам;

г) содействие укреплению мира, дружбы и согласия между народами, предотвращению социальных, национальных, религиозных конфликтов;

д) содействие укреплению престижа и роли семьи в обществе;

е) содействие защите материнства, отцовства и детства;

ж) содействие деятельности в сфере образования, науки, культуры, искусства, просвещения, духовному развитию личности;

з) содействие деятельности в сфере профилактики и охраны здоровья граждан, а также пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан;

и) содействие деятельности в сфере физической культуры и массового спорта;

к) охрана окружающей природной среды и защита животных;

Такое положение дел на сегодняшний день привело сразу к нарушению нескольких норм дистрибутивной справедливости – это норма беспристрастности и норма равенства.

Конфликт уже переходил на проведения многотысячного митинга около стен министерства социального развития Челябинской области в сентябре 2008 года. Увы, но проблема практически 40.000 граждан Челябинской области до сих пор не решена и люди считают, что государство с ними поступило несправедливо. Об этом свидетельствуют многочисленные обращения в органы власти данной категории граждан по защите их прав и законных интересов. Количество обращений в общественные приёмные составил 2536 граждан. В настоящее время граждане вынуждены (около 100 обращений) обращаться в Европейский суд по правам человека за защитой своих прав.

Такое положение дел заставило организацию разработать новый проект, в рамках которого проводились выездные юридические консультации в отдаленных населенных пунктах нашей области. В период с 1 января 2009 года по 31 октября 2009 года был разработан маршрут выезда юристов в удаленные населенные пункты. Заключены договора с 8 сотрудниками, силами которых реализовывали проект. Было приобретено необходимое оборудование для оснащения консультаций. Подготовлены и выпущены информационные материалы (брошюры), которые распространялись на консультациях, как в стационарных приемных организации, так и при выездных консультациях.

Выездные юридические консультации были проведены в следующих населенных пунктах Челябинской области: селе Аргаяш, селе Татарская Караболка, г. Касли, г. Копейске, селе Кузнецкое Аргаяшского района, селе Аргаяш, поселке Башакуль Аргаяшского района, г. Карабаш, г. Коркино, поселке Бреды, г. Миасс, г. Кыштыме.

При проведении выездных консультаций гражданам предоставлялись в печатном виде выписки из нормативно-правовых актов по проблемным вопросам. При необходимости, предоставлялся образец жалобы или

минимального размера оплаты труда (МРОТ). Значимой неудачной попыткой ухода государственной власти от ответственности, вызвавшей у широких масс социальное чувство пренебрежения людьми, пострадавшими от деятельности ядерных предприятий, следует считать отказ от МРОТ в пользу узаконенной в 2000 году нормы «100 рублей». Именно от этой нормы, с 2000 года ведется расчет установленных законом социальных выплат и компенсаций. Но далее была предпринята еще одна негативная попытка снижения социальной ответственности государства. Выплаты не индексировались органами социальной защиты, как это предполагалось федеральным законодательством.

Это привело к тому, что социальная несправедливость стала устраняться, благодаря инициативе самих пострадавших граждан при поддержке их общественными организациями, оказывающими консультационные юридические услуги. Граждане стали обращаться в суды за компенсацией социальных выплат. На основании исковых заявлений граждан по конец января 2008 года были приняты положительные решения суда (в одних судах иски удовлетворялись частично, в других полностью). Удовлетворение законных требований граждан позволило значительно снизить социальную напряженность в регионе.

Однако, начиная с января 2008 года, стала нормой негативная практика отказа 1) в приеме исков, 2) в удовлетворении законных требований на основе определения Верховного суда Российской Федерации от 11 января 2008 года по делу № 25-В07-24. Отказы судов вызвали новую волну социальной напряженности, и обострение чувства социальной несправедливости, вызванное дисфункциями государственной власти.

В настоящее время происходит так, что одни граждане получают выплаты в соответствии с решениями судов, а другим суды уже отказали в соответствии с новым, явно несправедливым определением Верховного суда Российской Федерации.

л) охрана и должное содержание зданий, объектов, территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронения.

(2) В соответствии с пунктом 2 статьи 14 закона СО ставка налога на прибыль организаций, зачисляемого в областной бюджет в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, для налогоплательщиков – участников благотворительной деятельности в Самарской области устанавливается в следующих размерах:

13,5 процента (льгота – 4% от налоговой базы) для благотворителей – юридических лиц, расположенных на территории Самарской области и направивших в текущем налоговом (отчетном) периоде семь включительно и более процентов облагаемой налогом прибыли на социально значимые цели, указанные в статье 4 закона СО;

14,5 процента (льгота – 3% от налоговой базы) для благотворителей, направивших от шести включительно до семи процентов облагаемой налогом прибыли на социально значимые цели;

15,5 процента (льгота – 2% от налоговой базы) для благотворителей, направивших от пяти включительно до шести процентов облагаемой налогом прибыли на социально значимые цели;

16,5 процента (льгота – 1% от налоговой базы) для благотворителей, направивших от четырех включительно до пяти процентов облагаемой налогом прибыли на социально значимые цели;

17 процентов (льгота – 0,5% от налоговой базы) для благотворителей направивших от одного процента включительно до четырех процентов облагаемой налогом прибыли на социально значимые цели.

(3) Благотворители – юридические лица, претендующие на получение льготы, обязаны представлять в сроки, установленные для представления налоговой декларации по налогу на прибыль, специальный расчет. Во исполнение указанного Закона Управление МНС России по Самарской области разработало форму специального расчета, которую предлагает

использовать для определения размера льготы по налогу на прибыль, зачисляемому в областной бюджет (письмо от 13 января 2000 г. № 02-26/134 «О льготах по налогу на прибыль по благотворительной деятельности»).

По данным, предоставленным Городским благотворительным фондом г. Тольятти среди крупных доноров фонда половина компаний пользуются налоговой льготой.

Дифференциация размера налоговой льготы в зависимости от доли прибыли юридического лица, направляемой на благотворительность - значимый стимул к сохранению высокого уровня благотворительных отчислений предприятиями. Это значимо в условиях опережающего увеличения абсолютной величины прибыли, характерной для успешных предприятий и организаций в условиях экономического роста.

Так, самый крупный донор фонда ФИА-БАНК в течение четырех последних лет ежегодно перечисляет 7% прибыли в общественный Фонд Тольятти. Эти средства идут на финансирование именованного фонда «Молодежь – архитекторы будущего» для реализации благотворительных программ городского масштаба, причем – исходя из установленной областным законом величины, обеспечивающей максимальный размер налогового вычета.

В рамках использования указанной льготы, на каждый один рубль уменьшения поступлений в бюджет области по налогу на прибыль приходится почти двукратный рост пожертвований на благотворительную деятельность. Это полностью оправдано в экономическом и социальном отношении.

Опыт Московской области.

Предоставление налоговых льгот благотворителям регулируется законом Московской области от 24 ноября 2004 года № 151/2004-ОЗ «О льготном налогообложении в Московской области» (далее – закон МО).

(1) Налоговыми льготами могут воспользоваться компании, оказывающие поддержку:

требование об индексации сумм задолженности по ежемесячным и другим предусмотренным базовым Законом платежам, образовавшейся в результате выплаты таких сумм в меньшем размере, чем это предусмотрено законом, в том числе в связи с отказом в их индексации.

Проблема нарастания негативного социального опыта граждан связана с неготовностью всех ветвей власти, в том числе судебной, брать ответственность за негативные последствия управленческих решений. Решение о допустимости радиационного загрязнения окружающей среды, принятое в 50х, основывалось на недостатке не только технических знаний, но также на недостатке медицинских, социальных и юридических знаний, и, соответственно, неверной оценке последствий на будущие поколения. Уровень сегодняшних знаний, многочисленные медицинские исследования, особенно независимых от структур бывшего Третьего Главка Минздрава, исследования социологов и юристов показывают тенденции нарастания проблем, а с ними и социальной напряженности.

Попытки решения социальных проблем пострадавших приобрели общественный статус в конце 80х, после обнародования информации о причинах падения качества здоровья и с этим уровня жизни около полумиллиона уральцев. По инициативе региона был принят первый федеральный закон и несколько федеральных целевых программ, включавших блоки социальной защиты. Даже при том, что система социальной защиты строилась на устаревших подходах, и не решала проблемы в целом. Тем не менее, дала право пострадавшим на получение компенсаций (в соответствии с Законом Российской Федерации от 20 мая 1993 года № 4995-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча»). Так же, Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»). Расчет этих компенсаций исчислялся от

Федерации указывает на Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 июня 2002 года № 11-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в ред. от 24 ноября 1995 года и от 12 февраля 2001 года) Федеральных Законов от 12 февраля 2000 года «О минимальном размере оплаты труда» и от 7 августа 2000 года «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации». В связи, с запросами Верховного суда Российской Федерации и Октябрьского районного суда города Краснодара, жалобами граждан и общественных организаций чернобыльцев, которым указанные нормы признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации в части перехода на новый способ исчисления размеров иных видов денежных компенсаций, входящих в объем возмещения вреда, причиненного здоровью, в том числе и в части исчисления ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров и ежегодной компенсации за вред здоровью в твердых размерах. При этом указанное постановление Конституционного Суда Российской Федерации не указывает на то, что данные твердые размеры выплат не должны быть защищены от инфляции.

Позиция, занятая Верховным судом в определении от 11 января 2007 года так же не соотносится с мнением Пленума Верховного Суда Российской Федерации, отраженном в пункте 16 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2000 г. № 35: учитывая, что задержка выплаты назначенных сумм возмещения вреда, нанесенного здоровью вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, в связи с инфляцией причиняет имущественный вред истцу, суд вправе удовлетворить его требование об индексации названных сумм с учетом индекса роста потребительских цен, рассчитанного государственными органами статистики Российской Федерации. По этим же основаниям суд вправе удовлетворить

А) некоммерческим организациям, зарегистрированным в соответствии с федеральным законодательством в качестве некоммерческих организаций на территории Московской области, уставными целями деятельности которых являются одна или несколько из следующих (пункт 1 статьи 10 закона МО):

1) улучшение материального положения и социальная реабилитация лиц, имеющих доход ниже прожиточного минимума или нуждающихся в попечении;

2) организация рабочих мест для граждан, нуждающихся в особой социальной защите, в том числе для увольняемых в запас военнослужащих и членов их семей;

3) оказание помощи пострадавшим от стихийных бедствий, конфликтов, жертвам репрессий;

4) содействие развитию здравоохранения, системы социальной защиты населения, образования, науки, культуры, искусства, просвещения, физической культуры и спорта;

5) обеспечение реализации прав граждан на свободу убеждений и вероисповедания;

6) защита и охрана окружающей среды;

7) охрана и содержание зданий, объектов и территорий, имеющих историческую, культовую, культурную или заповедную значимость, мест захоронения защитников Отечества.

Основанием использования налоговых льгот, является участие некоммерческих организаций в соответствующей областной целевой программе или программе правительства Московской области.

Подтверждением права некоммерческой организации на налоговые льготы являются соглашение об участии в соответствующей областной целевой программе или программе правительства Московской области, заключаемое некоммерческой организацией с уполномоченным правительством Московской области центральным исполнительным органом государственной власти Московской области, а также ежеквартальный отчет,

согласованный с указанным исполнительным органом государственной власти Московской области.

Б) Благотворительным организациям, под которыми понимаются некоммерческие организации, зарегистрированные на территории Московской области в соответствии с Федеральным законом от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», ежегодно расходующие на осуществление благотворительной деятельности на территории Московской области не менее 75 процентов средств, получаемых от пожертвований, добровольных взносов и доходов от собственной производственно-хозяйственной деятельности, и включенные в Перечень благотворительных организаций, зарегистрированных в Московской области (Перечень) на планируемый финансовый год в порядке, устанавливаемом правительством Московской области (пункт 2 статьи 10 закона МО).

Губернатор Московской области ежегодно представляет в Московскую областную Думу Перечень на планируемый финансовый год для согласования, утверждает его и направляет для сведения в Московскую областную Думу и территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов по Московской области.

При отсутствии согласованного и утвержденного Перечня до 1 января планируемого финансового года действие налоговых льгот приостанавливается до квартала, следующего за кварталом, в котором Перечень согласован и утвержден.

Включение благотворительной организации в Перечень производится на основании заключенного договора о сотрудничестве с уполномоченным правительством Московской области центральным исполнительным органом государственной власти Московской области (договор о сотрудничестве), а также изучения учредительных документов, бухгалтерской отчетности и анализа конкретной деятельности организации за последний год.

для принятия судами решений об отказе в удовлетворении требований об индексации ежемесячной компенсации на приобретение продовольственных товаров и ежегодной материальной помощи на оздоровление, нарушают законные права граждан. Так как, это входит в объем возмещаемого вреда, причиненного здоровью и в задолженность, своевременно не полученных сумм, вследствие аварии 1957 года на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча.

В определении Верховного суда Российской Федерации от 11 января 2007 года постановление от 1 декабря 1997 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального Закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» Конституционного суда Российской Федерации интерпретировано таким образом, что «федеральный законодатель» имеет право самостоятельно решать с учетом «реальной возможности государства» необходимо или нет устанавливать (индексировать) денежные компенсации «чернобыльцев»-«маяковцев» при этом не учитывая права указанных граждан на возмещение вреда здоровью (что в соответствии с Конституцией Российской Федерации является неотчуждаемым благом каждого), а так же без учета реальной экономической ситуации в стране (в том числе инфляции). Такая позиция занята судом. Несмотря на прямое указание в части 3 статьи 5 Закона (в ред. Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 17 ФЗ) на то, что пособия, компенсации, суммы возмещения вреда вследствие чернобыльской катастрофы и иные выплаты гражданам, подлежат защите от инфляции в полном размере и в порядке, определенном законодательством Российской Федерации об индексации денежных доходов и сбережений граждан в Российской Федерации, если не оговорено иное.

В качестве одного из обоснований отказа в удовлетворении надзорной жалобы в определении от 11 января 2007 года Верховный Суд Российской

основании данных исковых заявлений в январе 2008 года были приняты положительные решения суда (в одних судах исковые требования удовлетворялись частично, в других полностью). Однако на сегодняшний день сложилась следующая ситуация: в судах Челябинской области начались массовые отказы в удовлетворении исковых заявлений граждан об индексации ежемесячной компенсации на приобретение продовольственных товаров и ежегодной материальной помощи на оздоровление, входящих в объем возмещаемого вреда, причиненного здоровью и взыскании задолженности своевременно не полученных сумм возмещения вреда. Данные решения последовали после принятия судебной коллегией по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации 11 января 2008 года № 25-В07-24 определения по одному из исков. А именно, по иску Кудряшова Владимира Борисовича к Министерству социального развития и труда Астраханской области, Управлению социального развития Советского района г. Астрахани, Управлению Федеральной государственной службы занятости по Астраханской области, Управлению Федерального казначейства по Астраханской области. Указанным определением надзорная жалоба Кудряшова Владимира Борисовича оставлена без удовлетворения, постановление президиума Астраханского областного суда от 31 октября 2006 года оставлено без изменения. Суды Челябинской области, отказывая в удовлетворении аналогичных требований, в решениях фактически цитируют определение от 11 января 2008 года. Одни и те же судьи, по аналогичным исковым заявлениям до принятия указанного решения удовлетворяли исковые требования об индексации ежемесячной компенсации на приобретение продовольственных товаров и ежегодной материальной помощи на оздоровление, входящих в объем возмещаемого вреда, причиненного здоровью и взыскании задолженности своевременно не полученных сумм возмещения вреда, а после стали отказывать.

Общественное объединение считает, что принятое Верховным судом Российской Федерации определение от 11 января 2008 года, давшее толчок

Включение в Перечень вновь созданных благотворительных организаций осуществляется на основании представленных учредительных документов организации, заключенного договора о сотрудничестве и мотивированного ходатайства уполномоченного правительством Московской области центрального исполнительного органа государственной власти Московской области.

Подтверждением права благотворительной организации на налоговые льготы является ежеквартальный отчет, согласованный с уполномоченным правительством Московской области центральным исполнительным органом государственной власти Московской области, с которым благотворительной организацией заключен договор о сотрудничестве.

(2) Для организаций, оказывающих поддержку некоммерческим и благотворительным организациям, соответствующим требованиям пунктов 1 и 2 статьи 10 закона МО (описаны выше). А именно, в виде благотворительных взносов, безвозмездного оказания услуг или безвозмездного выполнения работ, ставка налога на прибыль организаций снижается в размере, определенном в соответствии с суммой перечисленных благотворительных взносов. В том числе, стоимости безвозмездно оказанных услуг или безвозмездно выполненных работ, но не более чем, на 2 процентных пункта (статья 11 закона МО).

(3) Подтверждением права организации на налоговые льготы и их объема является акт о перечислении благотворительных взносов, безвозмездном оказании услуг или безвозмездном выполнении работ, подписанный налогоплательщиком и соответствующей некоммерческой организацией и согласованный с уполномоченным правительством Московской области центральным исполнительным органом государственной власти Московской области, с которым некоммерческой организацией заключено соответствующее соглашение.

Формы расчетов сумм налоговых льгот и отчетов об их использовании, а также порядок их представления в соответствии со статьей 4 закона МО

разрабатываются и утверждаются центральным исполнительным органом государственной власти Московской области, уполномоченным в сфере финансовой, кредитной, бюджетной и налоговой политики.

Опыт Санкт-Петербурга

Нормативным правовым актом, вводящим такие льготы, является Закон Санкт-Петербурга от 5 января 1996 года № 151-28 «О льготном налогообложении участников благотворительной деятельности в Санкт-Петербурге» (далее – закон СПб).

(1) Налоговыми льготами могут воспользоваться компании, направившие средства на реализацию благотворительных программ или передавшие их безвозмездно общественным объединениям любых организационно-правовых форм, зарегистрированным в Санкт-Петербурге в установленном законодательством порядке, созданным для осуществления благотворительной деятельности по определенным в статье 2 закона СПб направлениям и осуществляющим эту деятельность.

Благотворительная деятельность (для целей закона СПб) может осуществляться по следующим направлениям:

- улучшение материального положения, содействие духовному развитию и социальной реабилитации малообеспеченных, безработных, инвалидов, лиц, нуждающихся в попечении;
- оказание помощи пострадавшим от стихийных бедствий, экологических, промышленных и иных катастроф, в результате этнических и иных конфликтов, жертвам репрессий, беженцам и вынужденным переселенцам;
- поддержка и реализация программ и мероприятий в сферах образования, науки, культуры, искусства, просвещения;
- поддержка и реализация программ и мероприятий в сферах профилактики заболеваний и охраны здоровья, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и массового спорта;

гражданам, оказавшимся в ситуации несправедливости, получить гарантированную социальную поддержку.

Примером общественной инициативы для преодоления социальной несправедливости в обществе может служить организация общественной приёмной по защите прав граждан пострадавших от деятельности государственного предприятия «Маяк» на базе депутатской приемной одного из авторов работы. Самым наглядным примером конфликта между властью и гражданами на территории Челябинской области стала проблема ответственности государства перед гражданами, которые пострадали от деятельности государственного предприятия «Маяк».

Перечень социальных гарантий для этой категории предполагает ряд мер социальной поддержки. Однако не все социальные гарантии удовлетворяются в полном объеме. Кроме того, граждане, пострадавшие от деятельности ФГУП «ПО «Маяк», в течение нескольких последних лет получают негативный социальный опыт от действия судов, отказывающих им в удовлетворении их законных требований, а также в отказе рассмотрения исков по индексации компенсаций, установленных государством.

Общероссийское общественное движение «Гражданское общество», региональное отделение которого возглавляет один из авторов работы, депутат городской Думы.

Юристы и экологи организации с сентября 2007 года оказывают гражданам юридическую помощь в составлении исковых заявлений об индексации ежемесячной компенсации на приобретение продовольственных товаров и ежегодной материальной помощи на оздоровление, входящих в объем возмещаемого вреда, причиненного здоровью и взыскании задолженности своевременно не полученных сумм возмещения вреда. В этом нуждаются люди, подвергшиеся воздействию радиации после аварии 1957 года на производственном объединении «Маяк», после которой произошел сброс радиоактивных отходов в реку Теча. Принято уже порядка тысячи граждан, которым составлены мотивированные исковые заявления. На

мужчин прожить достойную, полноценную жизнь. Наличие основополагающих международных и российских документов, провозглашающих неприемлемость насилия, стало основанием для того, чтобы обеспечить право женщин, детей, семей на получение социальной поддержки от муниципалитета через создание специального муниципального учреждения.

На первом этапе общественные организации вели информационно-образовательную кампанию, формируя, таким образом, понимание, что эта проблема выходит за рамки частного случая. За 9 лет предшествовавших открытию Кризисного центра было проведено более 100 социально-значимых мероприятий, в число которых входили конференции, семинары, круглые столы, рабочие встречи. На следующем этапе важно было найти партнеров. В их число вошли представители депутатского корпуса, администрации города, социальные службы. Особенно необходимо отметить взаимодействие с милицией. В рамках проекта «Содействие», поддержанного международными грантами и Общественной палатой Российской Федерации, была создана инновационная модель Центра по предотвращению домашнего насилия (ЦПДН) на базе опорных пунктов милиции. Формируя общественное мнение, общественники одновременно оказывали услуги тем, кто оказывался в кризисной ситуации. Таким образом, сформировалось представление о потребности в таких услугах и необходимости принятия решения об учреждении Кризисного центра. Заключительный этап предполагал лоббирование идеи через администрацию города и городскую Думу. К тому времени в городской Думе работали авторы статьи - депутаты городской Думы и представители общественных организаций, что собственно и способствовало принятию решения. Кризисному центру два года, он является инновационным учреждением, оперативно реагирующим на изменение ситуации в городе, в то же время сохраняющий приоритетными вопросы поддержки женщин, детей и семей, оказавшихся в сложной жизненной ситуации. Результат инициативы общественных объединений позволил

- поддержка и реализация программ и мероприятий в области общественной и личной безопасности, правоохранительной деятельности;

- поддержка и реализация программ и мероприятий по охране окружающей среды, защите животных;

- поддержка и реализация программ по защите материнства и детства.

(2) Для благотворителей средства, направленные на реализацию благотворительных программ (или переданные безвозмездно общественным объединениям, отвечающим указанным выше требованиям) и входящие в состав налогооблагаемой прибыли при исчислении части суммы налога на прибыль организаций, зачисляемой в бюджет Санкт-Петербурга, подлежат налогообложению по ставке 15 процентов.

(3) Дополнительных процедур, связанных с использованием налоговой льготы в соответствии с законом СПб, не установлено.

2.2. Льготы благотворительным и иным некоммерческим организациям

В практике российских регионов встречаются примеры предоставления налоговых льгот благотворительным организациям (по налогу на прибыль и налогу на имущество). Предоставление льгот, как правило, обуславливается необходимостью подтверждения благотворительного статуса организации на региональном уровне через введение паспорта благотворительной организации (например, в Самарской области) или необходимости включения организации в специальный перечень (например, в Московской области).

Отдельного упоминания заслуживает опыт *Томской области*. Где, в соответствии с Законом Томской области от 8 августа 2001 года № 88-ОЗ «О предоставлении льгот благотворительным организациям на территории Томской области» существуют свои правила. Благотворительным организациям, в части, зачисляемой в областной бюджет, устанавливается пониженная ставка в размере 13,5 процентов налога на прибыль, полученную от размещения временно свободных денежных средств на депозитных счетах, если указанные организации не осуществляют иной предпринимательской деятельности.

3. Налоговые льготы организациям-благотворителям по налогу на имущество организаций

Налог на имущество организаций отнесен статьей 14 Налогового кодекса Российской Федерации к региональным налогам. В связи с этим, законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации могут устанавливаться налоговые льготы, а также, основания и порядок их применения. Одним из таких оснований может стать участие организации в благотворительной деятельности, что, например, предусмотрено в Челябинской области.

Опыт Челябинской области по предоставлению льгот по налогу на имущество компаниям-благотворителям.

Данные отношения регулируются Законом Челябинской области от 25 ноября 1999 года № 98-ЗО «О государственной поддержке благотворительной деятельности в Челябинской области» (далее – Закон ЧО).

В отношении льгот по налогу на имущество организаций, также как и в отношении льгот по налогу на прибыль, можно выделить 3 характеризующих их параметра, определяемые на уровне региона:

цели (приоритетные направления) благотворительной деятельности применительно к региону;

размер налоговых льгот;

процедуры предоставления налоговых льгот.

Рассмотрим их применительно к Челябинской области.

(1) Согласно статье 6 закона ЧО законодательный (представительный) орган государственной власти области в целях эффективного и адресного использования средств благотворителей и бюджетных средств ежегодно, при утверждении областного бюджета устанавливает по представлению губернатора области приоритетные направления благотворительной деятельности в Челябинской области.

Приоритетными направлениями благотворительной деятельности в Челябинской области в 2007 году (в соответствии со статьей 21 закона

характер и требует системных подходов к ее разрешению, даже на муниципальном уровне.

В качестве примера можно привести инициативу по открытию муниципального Кризисного центра в г. Челябинске. Кризисный центр создан для решения проблем в семье, так как конфликт в семье самый болезненный и опасный, затрагивает не только публичную сферу, но и частную. Сегодняшние реалии таковы, что одной из фундаментальных ценностей становятся права человека, а одним из главных критериев - качество жизни. С этой точки зрения нужно говорить о внутрисемейных отношениях, основанных на осознании неприемлемости насильственных отношений внутри семьи. В этих условиях меняются социокультурные нормы, существовавшие веками и не порождавшие конфликты. Сейчас конфликт порождает сам процесс изменения этих норм (конфликт устоев с новациями) – временная вертикаль и социальная горизонталь – конфликт взаимодействия между теми, кто уже принял новые нормы и теми, кто их не принимает. Пока ни государство, ни общество не связывают домашнее насилие с нарушением прав человека, а без этого контекста к проблеме подойти трудно. Так или иначе, в Челябинске проблема семейного неблагополучия и домашнего насилия стоит остро. Начиная с 1998 года в городе стали действовать ряд общественных организаций, миссия которых защита прав женщин, продвижение гендерного равенства, оказание социальных услуг тем, кто оказался в сложной жизненной ситуации. Среди таких организаций ЧГЖОО «Информационный центр «Содействие», женская организация «Содружество», «Любава», Областной совет женщин и др. Перед ними стояла задача формирование адекватного понимания в обществе серьезных последствий семейного насилия, преодоление привычных форм существования внутри семьи, характеризующихся пословицами и поговорками, сохранившимися до наших дней: «бьет, значит - любит», «милые бранятся только тешатся». Международное сообщество и Россия подписали ряд документов для обеспечения равных возможностей женщин и

На вопрос: «Как исполняются законы об охране социальных прав граждан на труд, образование, медицинскую помощь и др.?». Граждане отвечают:

В основном исполняются	30,4
В основном не исполняются	49,4
Затруднились ответить	20,2

Вывод не утешительный: большинство граждан считают, что законы об охране социальных прав граждан не исполняются. Однако, по нашему мнению, понятие «социальная несправедливость» содержит в себе две составляющие: собственно не исполнение социальных гарантий, прав, что является несправедливым по отношению к объекту гарантий и прав, и субъективное ощущение несправедливости, которое и заставляет человека либо действовать и защищаться, либо впасть в состояние депрессии или агрессии. Кроме того, часто человек, ощущающий на себе социальную несправедливость, остается один на один, так как общество адаптировалось к восприятию несправедливости и не всегда реагирует на него. Но, в то же самое время, наличие общественных структур (общественных организаций, приемных) дает основания считать, что с несправедливостью можно бороться, используя технологии общественного влияния, законодательной или социальной инициативы, социальной и общественной поддержки.

Одной из самых действенных технологий представляется инициатива. Она, прежде всего, предполагает наличие социальной или политической воли и как следствие – законодательный (социальный) путь решения проблемы. Для этого необходимо совершенно четко представлять опасность проблемы, значимость ее решения, особенности и актуальность ее сегодня и сейчас, а также шаги по ее разрешению. Как правило, инициатива как политическая воля необходима в тех случаях, когда проблема приобретает системный

Челябинской области от 31 октября 2006 года № 72-30 «Об областном бюджете на 2007 год») являются:

оказание материальной помощи детским учреждениям здравоохранения, учреждениям для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специализированным учреждениям для детей с отклонениями в развитии, социальным приютам для детей и подростков;

оказание адресной помощи детям, находящимся под опекой (попечительством);

оказание материальной помощи малоимущим, многодетным и неполным семьям, семьям с детьми-инвалидами, неработающим пенсионерам и инвалидам, получающим минимальные пенсии;

оказание помощи несовершеннолетним, находящимся в местах лишения свободы;

оказание помощи онкологическим больным в терминальной стадии болезни;

оказание помощи детско-юношеским спортивным школам, образовательным учреждениям дополнительного образования детей, некоммерческим организациям, осуществляющим работу с детьми и подростками по месту жительства;

оказание помощи некоммерческим организациям, осуществляющим работу с несовершеннолетними, находящимися в трудной жизненной ситуации.

(2) Сумма налога на имущество организаций в части, зачисляемой в областной бюджет, уменьшается на 50 процентов от суммы средств, переданных юридическими лицами на благотворительные цели, в пределах 50 процентов от суммы налога, подлежащего зачислению в областной бюджет.

(3) Порядок предоставления льгот утвержден Постановлением губернатора Челябинской области от 13 августа 2003 г. № 361. В соответствии с ним суммы заявленных участниками благотворительной деятельности льгот подтверждаются соответствующими документами,

свидетельствующими о передаче благополучателям имущества, в том числе денежных средств, выполнении работ, предоставлении услуг, оказании иной поддержки.

Копии указанных документов, заверенных подписью руководителя и печатью организации, получившей указанную помощь, и справку об осуществлении благотворительной деятельности соответствующего органа исполнительной власти Челябинской области участники благотворительной деятельности прилагают к налоговым расчетам – декларациям, предоставляемым в налоговые органы.

В справке об осуществлении благотворительной деятельности соответствующего органа исполнительной власти Челябинской области указываются сведения, подтверждающие факт осуществления налогоплательщиком благотворительной деятельности в рамках законодательно установленных приоритетных направлений и полученный благополучателем размер благотворительной помощи.

4. Описание шагов (этапов) по формированию и развитию механизма (в случае необходимости – с дифференциацией по моделям)

Введение налоговых льгот благотворителям представляет собой частный случай процесса принятия управленческого решения органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в котором можно выделить 4 этапа:

этап 1 – проектирование решения;

этап 2 – принятие решения;

этап 3 – осуществление решения, включая мониторинг;

этап 4 – оценка эффективности решения.

На первых двух этапах происходит процесс подготовки и принятия нормативного правового акта (закона субъекта Российской Федерации), предусматривающего введение налоговых льгот жертвователям. В практике регионов таким актом может быть региональный закон о благотворительной

В современном российском обществе воспроизводятся, остаются неразрешенными и слабо исследованными следующие противоречия:

между декларируемыми принципами социальной справедливости и наличием социальной несправедливости в повседневной реальности;

между нормами социальной справедливости, изложенными в федеральном законодательстве, и их бюрократической несправедливой интерпретацией чиновниками разного уровня.

Отвечая на вопрос «**В чем, на Ваш взгляд, проявляется сегодня несправедливость в нашем обществе?**», граждане определяют следующие направления.

Сумма ответов не равна 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответов.

В неравенстве возможностей получения хорошего заработка	50,6
В неравенстве возможностей получать образование, медицинскую помощь, лекарства	36,1
В пенсионном обеспечении	34,9
В слабой защите от безработицы	32,4
В неравенстве прав на судебную защиту	15,0
В необеспеченности личной неприкосновенности граждан	14,7
В неравенстве политических прав (на создание общественных организаций, проведение акций протеста и др.)	6,5
Другое	3,2
Затруднились ответить	5,4

бизнес готовы к профессиональному диалогу только с силами, равновеликими себе по эффективности и уровню ответственности.

© Мельникова Н.С.

Баскова Н.А.,

председатель Комиссии по социальной политике
Челябинской городской Думы,

Севастьянов А.М.,

председатель Комиссии по местному самоуправлению
Челябинской городской Думы

Общественная инициатива как инструмент противодействия социальной несправедливости (пример Челябинской области)

Социальные конфликты, происходящие между социальными слоями, этническими группами, поколениями, и другими группами, как правило, являются результатом обострения социальных противоречий и одновременно могут стать и формой их разрешения. Конфликты могут назревать и протекать как скрытая социальная напряженность. Именно это, часто наблюдается в современной российской действительности, которую характеризуют социальное неравенство, наличие социальных тягот, испытываемых значительной частью малообеспеченного населения, факты дискриминации по различным признакам. Чаще всего, социальные конфликты происходят тогда, когда увеличивается социальная несправедливость в обществе, проявляющаяся как неспособность государства применять эффективные механизмы регулирования уровня справедливости в отношении граждан страны. ***В таком контексте социальная несправедливость это совокупность несправедливых поступков, публичных отношений, унижающих человеческое достоинство и сужающих сферы свободной жизнедеятельности.***

деятельности (как, например, в Самарской области) или закон о налоговых льготах на территории региона (по такому пути пошла Московская область).

Анализируя существующую практику, можно выделить пять основных шагов, которых целесообразно придерживаться при разработке законопроектов в сфере межсекторного социального партнерства:

шаг 1 – анализ исходной ситуации, определение и формулирование проблемы и разработка концепции законопроекта;

шаг 2 – разработка текста законопроекта;

шаг 3 – общественное обсуждение и экспертиза законопроекта;

шаг 4 – доработка законопроекта с учетом рекомендаций экспертов, написание сопроводительных документов (пояснительная записка, финансово-экономическое обоснование и пр.);

шаг 5 – продвижение законопроекта и внесение его на рассмотрение законодательного органа власти соответствующего уровня.

Кроме этого, главным принципом должно стать включение в работу (по возможности на всех «шагах») представителей всех целевых групп, которые заинтересованы в принятии законопроекта или которых он может затронуть¹.

Применительно к третьему и четвертому этапам, исходя из опыта Самарской области, представляется целесообразным учитывать важность наличия (формирования или создания) следующих условий:

Политическая воля руководства региона (и законодательной, и исполнительной власти) на введение таких льгот. Это поможет в дальнейшем максимально корректному применению этого законодательства и осуществлению контроля за его исполнением со стороны налоговых органов

¹ Подробнее с описанием действий на каждом из этапов можно познакомиться в включенной в компакт-диск книге «Модельные законы субъекта Российской Федерации «О реализации права граждан на участие в управлении делами государства в субъекте Российской Федерации» и «О государственных гарантиях права населения на осуществление местного самоуправления в муниципальных образованиях субъекта Российской Федерации» с комментариями /Акрамовская А.Г., Веприкова Е.Б., Савва М.В. М.: ИПО «Гриф и К», 2007. – 112 с. (с. 5-8).

(налоговые проверки на предмет правильности применения льгот, а не с установкой «презумпция виновности»). Тем не менее, те компании, которые планируют использовать льготы в связи с осуществлением благотворительной деятельности, как и при использовании любых других налоговых льгот, должны понимать, что их неизбежно будут проверять. Следовательно, им важно оформлять все документы правильно, т.е. в компании должен сформироваться определенный уровень корпоративной благотворительной культуры.

Помимо декларирования добрых намерений, необходимо обеспечить разработку и принятие процедурных правовых условий. Иными словами, должны быть разработаны четкие и понятные процедуры и формы отчетных документов, обязательных при использовании налоговых льгот. А в случае необходимости – официальные разъяснения и комментарии к ним.

Необходимо организовать:

1) распространение информации о налоговых льготах (как показывает практика, даже в четырех регионах-лидерах до сих пор о них знает лишь малая доля благотворителей, что является одной из причин ограниченного использования закона);

2) сбор, обобщение и опубликование (свободный доступ к) информации (статистики) об объемах предоставленных благотворителям налоговых льгот (с целью мониторинга и анализа эффективности использования налоговых льгот);

3) консультационную поддержку благотворителям по вопросам правоприменения и оформления необходимых документов.

5. Описание затрат (финансовых, трудовых), связанных с реализацией механизмов (в случае необходимости – с дифференциацией по моделям)

Описанные расходы могут распределяться между всеми заинтересованными сторонами: органами государственной власти субъекта

Отсутствие развернутого экономического анализа явления саморегулирования затрудняет системное формирование государственной политики в этой сфере, и делает более болезненным внедрение в профессиональные сферы этого экономического института (например, в строительной отрасли).

Отметим основные проблемные зоны, связанные с введением саморегулирования по мнению членов СРО:

Есть определенные риски трансформации СРО в ведомственные «придатки», принимающие на себя часть регулятивных функций государства в определенной области, однако утрачивающие при этом возможность осуществления одной из своих важнейших функций – представления интересов своих членов (конфликт интересов).

Создание дополнительных входных барьеров в отрасль (высокие членские взносы, заданный уровень страхования профессиональной или гражданской ответственности, высокий уровень взносов в компенсационные фонды и др.) может привести к повышению цен на товары/услуги членов СРО.

Недоверие со стороны общества к способности бизнеса или профессиональных объединений самостоятельно обеспечить регулирование определенной сферы и социальный контроль за соблюдением установленных стандартов и правил.

Законодательные нормы, регулирующие каждую отдельную профессию, зачастую калибруют ряд Положений Федерального закона № 315-ФЗ, что может существенно изменять саму идею саморегулирования.

Т.к. СРО представляют собой третью сторону отношений между предпринимателями и властью, в перспективе им предстоит стать более устойчивыми и эффективными, обладать позитивным имиджем среди профессионалов. В этом случае, у СРО появятся весомые механизмы влияния на власть и бизнес, и будет создано пространство для взаимодействия и согласования профессиональных вопросов. Как государственная власть, так и

которого их плательщики проконтролировать не могут, членские взносы в СРО имеют адресный характер и их расходование может контролироваться ее членами. Целевой характер членских взносов в СРО делает их похожими на налоги, уплачиваемые не всем населением, а лишь теми, кто пользуется соответствующими услугами СРО;

- контроль качества и дисциплинарное воздействие со стороны СРО к своим членам — нарушителям действующих правил и прав клиентов — позволяет оперативно устанавливать и поддерживать порядок в соответствующей сфере.

В накопившейся практике саморегулирования можно различить два основных типа: *делегированное* и *добровольное*.

Добровольное саморегулирование предполагает установление и поддержание правил участниками системы без какого-либо одобрения или специальной защиты со стороны государства (за исключением общих норм контрактного права или норм, относящихся к объединениям хозяйствующих субъектов).

Делегированное саморегулирование предполагает, что государство осознанно передает определенные функции по регулированию рынка (например, лицензирование участников рынка), организации саморегулирования, устанавливает общие ограничения и права деятельности подобных организаций, идентифицирует ту или иную организацию как организацию саморегулирования. Объем полномочий, условия передачи, степень юридической защиты сильно разнятся.

В России можно наблюдать наиболее жесткую форму делегированного саморегулирования, где законодательно установлено, что для осуществления профессиональной деятельности (права работать в профессии) физическое или юридическое лицо должно в обязательном порядке вступить в члены СРО и соблюдать правила этой организации (арбитраж, строительство, оценка, аудит). В случае несоблюдения правил, санкции к нарушителю могут применяться как организацией саморегулирования, так и государством.

Российской Федерации, компаниями-благотворителями и некоммерческими организациями.

Этап	Вид расходов
Этап 1: проектирование решения	<ul style="list-style-type: none"> ▪ расходы на оплату труда разработчиков законопроекта и экспертов ▪ расходы на организацию обсуждения и общественной экспертизы законопроекта
Этап 2: принятие решения	<ul style="list-style-type: none"> ▪ расходы на опубликование закона (планируются в рамках общих расходов на опубликование официальных документов органов государственной власти)
Этап 3: осуществление решения и мониторинг	<ul style="list-style-type: none"> ▪ расходы на распространение информации о законе ▪ расходы на создание консультационно-методического центра (службы) по применению налоговых льгот, проведение семинаров ▪ расходы на проведение мониторинга
Этап 4: оценка эффективности решения	<ul style="list-style-type: none"> ▪ расходы на сбор и обобщение информации о размере предоставленных налоговых льгот и полученных выгодах (стоимостном выражении социальных проблем, которые удалось решить) ▪ расходы на распространение этой информации

6. Описание рисков, связанных с реализацией механизма

Риск	Причина	Мероприятия по снижению риска
1. Закон не работает (благотворители не пользуются льготами)	1.1. плохая информированность (о законе не знают)	- система распространения информации (сайт, круглые столы, информация в прессе, информационная кампания и т.п.)
	1.2. отсутствие четких процедур, обеспечивающих применение налоговых льгот	- подзаконные нормативные правовые акты, инструкции, официальные разъяснения
	1.3. незнание процедур	- создание консультационно-методического центра по применению налоговых льгот - проведение разъяснительных семинаров - выпуск и распространение методических пособий, рекомендаций
	1.4. боязнь массовых и «предвзятых» налоговых проверок	- возможность получить квалифицированную консультацию (разъяснения) и юридическую помощь - грамотное оформление всех документов - политическая установка руководства региона на проведение налоговых проверок, исходя из презумпции невиновности
	1.5. отсутствие чистой прибыли («серые» схемы работы)	- популяризация благотворительности, в т.ч. мотивация на осуществление благотворительной деятельности
	1.6. закон не совершенен (есть проблемные нормы)	- анализ проблемных мест закона, выработка альтернативных вариантов их решения, внесение изменений в закон
2. Злоупотребление налоговыми льготами	2.1. законом пользуются лже-благотворители	- разработка четких, не допускающих неоднозначного толкования правовых норм - система мониторинга и контроля (в т.ч. общественного)
3. Закон не эффективен	3.1. отсутствие и невозможность собрать информацию о размерах использования налоговых льгот	- включение в закон положений, предусматривающих систему анализа эффективности использования налоговых льгот и раскрытие этой информации
	3.2. закон не совершенен	- анализ проблемных мест закона и внесение в него изменений
	3.3. большие и непредвиденные финансовые потери для регионального бюджета	- грамотное планирование и прогнозирование потенциальных объемов налоговых льгот - расчет выгод (социального эффекта, результатов), которые будут получены благодаря направлению средств на благотворительность (решение конкретных социальных проблем) - корректировка (снижение) размера предоставляемых налоговых льгот путем внесения изменений в закон

участников рынка. При этом с государства снимались бы явно избыточные функции и как следствие снижались бы бюджетные расходы, а фокус собственно государственного надзора смещался бы с надзора за деятельностью в сторону надзора за результатом деятельности.

Основная цель саморегулирования — регулирование отношений в отдельных сферах деятельности людей на основе самоорганизации, т. е. без непосредственного вмешательства государства. Оперативное вмешательство государства заменяется нормативным правовым регулированием и контролем за соблюдением законодательства саморегулируемыми организациями. При этом, отметим основные плюсы и положительные эффекты, которые достигают и общество и государство¹:

- сокращаются государственные расходы на регулирование и контроль в соответствующих сферах деятельности;

- повышается эффективность государственного управления за счет замены оперативного контроля за предпринимательской деятельностью на законодательное регулирование и уменьшения управленческих связей — субъектом регулирования и контроля является одна или несколько СРО (саморегулируемых организаций), а не множество субъектов предпринимательства;

- формируется механизм предотвращения коррупции государственных в органах государственной власти, так как устраняется необходимость непосредственного взаимодействия предпринимателей с чиновниками по вопросам повседневной хозяйственной деятельности;

- у предпринимателей появляется возможность влиять на деятельность регулятора (путем избрания органов СРО и контроля за их деятельностью, контроля за расходованием членских взносов). При этом снижаются транзакционные и иные издержки, исключаются взятки чиновникам. В отличие от налогов, уплачиваемых в государственный бюджет, расходование

¹ Лазарко И., Кирдяшкин В. О саморегулировании на финансовых рынках. М., 2000.

государственного регулирования;

развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики.

Функции саморегулируемых организаций подробно прописаны в первую очередь в статье 4 и 6 Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 315 «О саморегулируемых организациях». Этот Закон для России в полной мере явился инновационным, хотя в мировой практике саморегулирование закреплено в нормативных актах достаточно давно. Профессиональное сообщество, в целом, поддержало данную государственную инновацию, но столкнулось с рядом трудностей, связанных с практической реализацией положений Закона, а также разделением с государством полномочий регулирования и контроля в профессии.

Саморегулируемая организация (СРО) — некоммерческая организация, созданная в целях саморегулирования, основанная на членстве, объединяющая субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющая субъектов профессиональной деятельности определенного вида.

Основными признаками саморегулирования является создание и поддержание:

правил и стандартов профессиональной деятельности, деловой этики и практики отношений между собой, с клиентами и с органами власти, включая санкции за их нарушение;

механизмов внесудебного разрешения споров, как между членами такого объединения, так и между членами СРО и потребителями;

механизмов возмещения ущерба, причиненного клиентам.

Эти три признака отличают саморегулирование от других форм профессиональных объединений.

Принимая во внимание мировой опыт, основная идея внедрения саморегулирования в России - переложить контрольные и надзорные функции за деятельностью субъектов в определенной сфере с государства на самих

7. Краткое описание информационных источников

Закон Самарской области от 24 мая 1999 года № 18-ГД «О благотворительной деятельности в Самарской области».

Интернет-ресурсы: на сайте <http://www.blago-samara.ru> размещены методические рекомендации по применению налоговых льгот для жертвователей в Самарской области:

путеводитель для тех коммерческих организаций, которые хотят благотворительствовать и получать за это государственную поддержку в соответствии с законодательством

комментарии о льготах по налогу на прибыль юридических лиц, отчисляющих часть своей прибыли на благотворительность.

Письмо Управления Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Самарской области «О льготах по налогу на прибыль по благотворительной деятельности», от 13 января 2000 года № 02-26/134

Письмо Управления Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Самарской области «О документах, подтверждающих право на льготу по закону Самарской области о благотворительной деятельности в самарской области», от 08 декабря 2004 года № 02/815/16287.

Образец расчета в произвольной форме ставки налога на прибыль коммерческой организации, занимающейся благотворительной деятельностью в соответствии с законом Самарской области № 18-ГД «О благотворительной деятельности в Самарской области».

Формы и образцы документов, используемых при осуществлении благотворительной деятельности коммерческими организациями.

Закон Московской области от 24 ноября 2004 года № 151/2004-ОЗ «О льготном налогообложении в Московской области».

Закон Санкт-Петербурга от 5 января 1996 года № 151-28 «О льготном налогообложении участников благотворительной деятельности в Санкт-Петербурге».

Закон Челябинской области от 25 ноября 1999 года № 98-30 «О государственной поддержке благотворительной деятельности в Челябинской области».

Постановление губернатора Челябинской области от 13 августа 2003 года № 361 «Об утверждении Порядка предоставления дополнительных налоговых льгот участникам благотворительной деятельности на территории Челябинской области».

Закон Томской области от 8 августа 2001 года № 88-ОЗ «О предоставлении льгот благотворительным организациям на территории Томской области».

8. Координаты контактных лиц описываемых городов и регионов и профильных экспертных и ресурсных организаций

Самарский опыт:

Историко-эко-культурная ассоциация «Поволжье»

Адрес: 443041, Самарская область, г. Самара, ул. Ленинская, 137. Тел.: (846)3323189, 3332508. Факс: 3332508, e-mail: povolzje@povolzje.ru, www.povolzje.ru

Городской благотворительный фонд «Фонд Тольятти»

Адрес: г. Тольятти, Автозаводский район, 3 «А» квартал, ул. Юбилейная 31Е, 4 этаж, офис 401, Контактный телефон: +7-8482-53-67-50, www.fondtol.org/.

Опыт по России:

Анастасия Акрамовская, директор по правовым вопросам САФ Россия (Филиал благотворительного фонда «Чаритиз Эйд Фаундейшн» (Великобритания) в России). Адрес: 125009, Москва, ул. Тверская, д. 24/2. Тел. +7 (495) 792 59 29. Факс: +7 (495) 792 59 86. E-mail: Nakramovskaya@cafrussia.ru. www.cafrussia.ru

© Акрамовская А.Г.

Мельникова Н.С.,

Исполнительный директор СРО «Российская Коллегия аудиторов»,
Кандидат социологических наук, доцент РАГС

Государственные инновации в виде перехода к саморегулированию в профессиональной деятельности

При переходе к рыночной экономике в Российской Федерации регулирование рынка по «наследству» сохранялось за государством, где регулирование рынка осуществлялось путем лицензирования длинного перечня видов предпринимательской и профессиональной деятельности, а влияние на создаваемые отношения оказывалось посредством многочисленных приказов и инструкций. В начале 90-х годов в этих условиях создавались профессиональные объединения предпринимателей, которые становились мощными структурами лобби, имеющими возможность отстаивать интересы своих членов перед органами государственной власти. Во многом, они имели характер «клубной» работы. Постепенно накапливался опыт реального саморегулирования в профессии.

Предметом регулирования является управление рисками (пакетами рисков) каждой сферы деятельности посредством установления законом, органом власти (Банком России) и/или институтами профессионального общественного регулирования определенных требований к участникам рынка, инструментам и продуктам рынка, а также к правилам совершения операций.

О саморегулировании впервые было сказано в Указе Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах», где в числе приоритетных направлений было обозначено:

ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного

сферы общества, в том числе и в кадровые процессы. В этом вопросе существенную роль может сыграть объединение усилий государства, бизнеса и общества, если придет осознание важности решения гендерных проблем со стороны каждого.

Инкорпорирование гендерного подхода в кадровую политику страны – насущная задача настоящего и ближайшего будущего.

Необходимо помнить, что кадровый потенциал – это национальное достояние любого государства и от его состояния напрямую зависит социально-экономическое развитие страны. В настоящее время в России кадровый потенциал востребован не должным образом. Накопилось много проблем, связанных с ослаблением кадрового потенциала: падением престижа ряда профессий из-за существенного снижения их экономического статуса, сокращением занятых в производственном секторе, отсутствием системы профориентации и доступности образования, наличием дискриминации при найме на работу и при её прохождении, несоблюдения трудового законодательства, наличием коррумпированности и т.д. Отсутствие эффективных механизмов взаимодействия государства и бизнеса в этом направлении создает реальную угрозу благосостоянию общества. Нужен взвешенный подход государства к формированию концептуальных основ кадровой политики России и поддержка бизнеса по реализации основных направлений этой политики.

© Коростылева Н.Н.
© Панин И.Н.

Шадрин А.Е.,

заместитель директора Департамента стратегического управления (программ) и бюджетирования Минэкономразвития России

О государственной поддержке благотворительной деятельности и добровольчества

В 2009-2010 годах были приняты два важнейших документа, направленных на обеспечение государственной поддержки благотворительности и добровольчества.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2009 года № 1054-р была одобрена Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации и утвержден план действий по ее реализации в 2009 – 2010 годах.

Концепцией содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации в качестве основной цели государственной политики в этой сфере была определена задача активизации потенциала благотворительности и добровольчества как ресурса развития общества, способствующего формированию и распространению инновационных практик социальной деятельности, позволяющего, в том числе, дополнить бюджетные источники решения социальных проблем внебюджетными средствами, привлечь в социальную сферу трудовые ресурсы добровольцев.

Основными задачами содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества, связанными с реализацией конституционного принципа поощрения благотворительной деятельности, были предложены:

обеспечение роста поддержки в обществе и расширения участия граждан в благотворительной и добровольческой деятельности, а также повышение доверия граждан к благотворительным организациям;

формирование условий для расширения объемов благотворительных пожертвований граждан и организаций;

обеспечение роста числа благотворительных организаций, в том числе частных и корпоративных фондов, обеспечивающих устойчивость благотворительной деятельности;

содействие повышению эффективности и профессионализма деятельности благотворительных организаций;

развитие инфраструктуры информационно-консультационной и образовательной поддержки благотворительной и добровольческой деятельности;

формирование условий для эффективного использования потенциала благотворительной и добровольческой деятельности на этапах планирования и реализации социальных программ государства и бизнеса в деятельности государственных и муниципальных учреждений и некоммерческих организаций.

При этом в качестве приоритетного направления действий было определено содействие развитию благотворительных организаций, институционализации благотворительности и добровольчества, поскольку именно организованная благотворительность способна обеспечить расширение масштабов и повышение результативности благотворительной деятельности, развитие культуры благотворительности в обществе.

Основными принципами реализации задач содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества определены партнерское взаимодействие государства, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества на федеральном уровне и в регионах, а также активизация механизмов самоорганизации участников благотворительной деятельности и саморегулирования благотворительных организаций.

Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» от 5 апреля 2010

В 2005 г. российскими учеными при поддержке Schulich School of Business, York University (Торонто, Канада) и Канадского Агентства по Международному развитию (CIDA), было проведено социологическое исследование, посвященное развитию гендерного фактора в кадровой политике различных компаний. 63,6% респондентов высказались за недостаточное внимание государства к обеспечению прав женщин на труд. 79% (из них 84% – женщин и 69% – мужчин) оценили положительно предоставление женщинам-работницам более благоприятных условий труда по сравнению с мужчинами, находящимися на тех же позициях. Только 19% ответили – «нет»¹. Из этого следует, что основной принцип гендерного равенства с точки зрения корпоративной социальной ответственности – «оказывать помощь тому полу, который в этом в настоящее время нуждается больше всего», то есть преобладают патерналистские взгляды на гендерный аспект социальной отчетности, работает принцип «поддержки и помощи». На сегодняшний день этот принцип является наиболее приемлемым. Пока женские права более ущемлены по сравнению с мужскими необходима политика такой «позитивной дискриминации».

Необходимо поощрять социальную ответственность бизнеса, так как в отчетах предприятий затрагиваются вопросы социально-экономического положения сотрудников, приводятся результаты реализации социальных программ, и общественность всегда имеет возможность быть информированной и сформировать свое представление о проводимых мероприятиях, в том числе и гендерной направленности.

Итак, реализация гендерной политики в конкретной организации возможна при наличии коллективно-договорных практик и развитии социальной отчетности предприятий. На пока этот процесс практически не находит применения на практике.

Следует констатировать, что в настоящее время в полной мере не сложились необходимые условия для внедрения гендерного подхода во все

¹ Черкаев Д.А. Гендерное равенство в корпоративном управлении и корпоративной социальной ответственности // Партнер. 2006. № 1 (10). С. 47.

сколько женщин-руководителей в организации, заняты управленческим трудом;

как женщинам обеспечивается право на труд;

какими социальными гарантиями они обладают;

какие компенсации им выплачиваются;

как в компании реализуется принцип обеспечения достойного труда по отношению к мужчинам и женщинам;

есть ли в компании факты гендерной дискриминации;

проходят в компании мероприятия, связанные с гендерным образованием сотрудников;

каковы успехи компании в области формирования гендерного аспекта корпоративной культуры и т.д.

В некоторых зарубежных компаниях Норвегии, Швеции, ЮАР применяющих полный стандарт отчетности GRI, созданы комиссии по обеспечению гендерного равенства и обеспечения равных возможностей при приеме на работу. Создание такого рода комиссий поддерживает ООН. В рамках этой работы были разработаны гендерные принципы, лежащие в основе кадровой технологии подбора и отбора сотрудников на ту или иную должность.

В отличие от зарубежных компаний, количество предприятий, применяющих стандарты социальной отчетности в России, невелико и составляет порядка 60 крупных компаний, среди которых лидирующие позиции занимают ОАО «Татнефть», ОАО ГМК «Норильский никель», ФК «УРАЛСИБ», ОАО «Кузбассэнерго», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «ОГК-2», ОАО «ОГК-4» «Бритиш Американ Табакко «Россия» и т. д.

При использовании социальной отчетности на российских предприятиях есть один отрицательный момент. Компании часто берут международные стандарты только за основу, а не следуют им всецело, в итоге показатели отчетности по LA 1–LA 11 применяются в «урезанном» виде и гендерная компонента оттесняется на второй план или совсем остается «забытой».

года № 40-ФЗ изменениями, внесенными в федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляются полномочия органов государственной власти субъектов и муниципальных образований в части оказания поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству.

Поправками, вносимыми указанным законом в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в частности расширяются полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по решению вопросов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, к которым отнесены в частности благотворительные и добровольческие организации. К таким полномочиям отнесены:

1) участие в осуществлении государственной политики в области поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций;

2) разработка и реализация региональных и межмуниципальных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций с учетом социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей;

3) финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по проблемам деятельности и развития социально ориентированных некоммерческих организаций за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций;

4) содействие развитию межрегионального сотрудничества социально ориентированных некоммерческих организаций;

5) пропаганда и популяризация деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций за счет бюджетных

ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации на соответствующий год;

б) содействие муниципальным программам поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций;

7) анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, оценка эффективности мер, направленных на развитие социально ориентированных некоммерческих организаций в субъектах Российской Федерации, прогноз их дальнейшего развития;

8) методическое обеспечение органов местного самоуправления и оказание им содействия в разработке и реализации мер по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций на территориях муниципальных образований.

Изменения, вносимые указанным законом в Федеральный закон «О защите конкуренции» расширяют возможности НКО получать во владение и (или) в пользование по договору государственное и муниципальное имущество на льготной основе.

Таким образом, в течение последних двух лет были сформированы необходимые законодательные предпосылки для расширения государственной поддержки благотворительности и добровольчества. Дальнейшие шаги в этом направлении предполагают внесение изменений в федеральное законодательство, а также обеспечение эффективного использования все спектра инструментов правоприменительной практики на региональном и местном уровнях.

На федеральном уровне важнейшие инициативы в области совершенствования регулирования благотворительной деятельности нашли свое отражение в законопроектах «О внесении изменений в Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской

призвана, прежде всего, информировать сотрудников самого предприятия и стейкхолдеров (лиц, имеющих отношение к деятельности компании) о том, как работает предприятие, какие у него приоритеты, как соотносятся цель и задачи с реальным его социально-экономическим развитием.

Социальный отчет показывает информацию о ценностях компании, о её деятельности по экономическим, социальным и экологическим характеристикам. Современные Международные стандарты социальной отчетности (наиболее популярные стандарты AA 1000:1999, SA 8000:2001, GRI) определяют конкретные показатели, которые необходимо включать в отчет.

Для интегрирования гендерного подхода в социальную отчетность представляет интерес социальный раздел отчетов, в которых проводятся сведения о заботе компании в области здоровья, безопасности, условий труда персонала, и взаимоотношения компании с местным сообществом. Здесь также указывается стратегические и текущие социальные планы, описываются предыдущие достижения предприятия.

На международном уровне гендерный подход зафиксирован в наиболее применяемом многими государствами стандарте социальной отчетности GRI/ГИО (General Reporting Initiative/Руководство по отчетности в области устойчивого развития). Данная форма отчетности представлена двумя частями. Первая показывает общие направления деятельности компании, а вторая отражает количественные и качественные показатели её работы. В отчете применяются порядка ста различных показателей. В стандарте GRI предусмотрены показатели, имеющие отношение к гендерной проблеме, в разделе «Организация труда и достойный труд: занятость, взаимоотношения сотрудников и руководства, здоровье и безопасность на рабочем месте, обучение и образование» (LA 1–LA 11). Они требуют отчетности по гендерной статистике и реализации гендерной политики компании. По этим показателям раскрывается информация такого плана:

сколько в компании работает женщин и мужчин, и в какой должности;

предприятию есть профсоюз. Достаточно большой процент опрошенных (76%) считают влияние профсоюзов слабым и только 6% – сильным на жизнь коллектива. Почти три четверти трудоспособных россиян не являются членами профсоюзов. Больше всего профсоюзов в сфере науки, культуры и образования, меньше – среди студентов и бизнесменов¹. Такое положение дел показывает, что в профсоюзном движении много острых проблем, и оно не отвечает тем «вызовам», которые диктует социально-экономическое развитие страны. В таком контексте реализация гендерной политики со стороны профсоюзов – недостижима.

Для внедрения гендерной составляющей кадровой политики в практику крупных частных компаний особую роль способна сыграть социальная (корпоративная) ответственность бизнеса, которая представляет собой совокупность обязательств, принимаемых руководством предприятия с учетом мнения персонала, нацеленных на реализацию значимых социальных программ, результаты которых содействуют развитию как компании, так и местного сообщества, деловых партнеров, гражданских организаций и государства.

Социальная ответственность носит добровольный характер и нацелена на то, что лежит вне параметров, определяемых законами или регулируемыми органами. Это добровольная обязанность бизнесменов проводить такую политику, принимать такие решения и следовать таким направлениям деятельности, которые желательны с точки зрения развития персонала предприятия, а также целей развития всего общества.

Проводимая на практике социальная ответственность бизнеса находит отражение в социальном отчете, представляющим собой эффективный инструмент управления социальным развитием предприятия. Цель социальной отчетности проста: сделать бизнес более открытым, направленным на диалог с гражданским обществом, государством. Она

¹ http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/10842.html?no_cache=1&cHash=641d60ebc6

Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» и «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части совершенствования налогообложения некоммерческих организаций и благотворительной деятельности».

Указанные законопроекты разработаны Минэкономразвития России и Минфином России в соответствии с Посланием Президента Российской Федерации Федеральному собранию 12 ноября 2009 года и в первом квартале 2010 года были представлены в Правительство Российской Федерации для внесения в Государственную думу. Предполагается, что они вступят в силу уже в 2010 году.

Рассмотрим предполагаемые изменения в законодательстве более подробно.

1. Налоговые льготы и льготы по платежам в государственные социальные внебюджетные фонды.

1.1. Налоговые льготы в отношении благотворительной деятельности физических лиц и добровольцев

Во-первых, предполагается расширение налоговых стимулов участия в благотворительной деятельности граждан, через распространение права на получение социального налогового вычета по 13%-ому налогу на доходы физических лиц, в отношении пожертвований некоммерческим организациям науки, культуры, образования, здравоохранения, социального обеспечения, благотворительным организациям, на цели формирования и пополнения целевого капитала некоммерческих организаций.

В настоящее время указанный социальный налоговый вычет применяется только в отношении пожертвований соответствующим некоммерческим организациям, полностью или частично финансируемых из бюджетных источников.

Указанный вычет предоставляется на величину пожертвований до четверти от общего объема доходов гражданина, подлежащих налогообложению.

Во-вторых, предполагается исключение из налоговой базы по налогу на доходы физических лиц и платежей в государственные внебюджетные фонды выплат добровольцам за питание, найм жилого помещения и проезд, связанных с осуществлением добровольческой деятельности. Основанием для получения такой льготы станет факт наличия соглашения о добровольческой деятельности. Предоставление данной льготы предусматривается в уже разработанных законопроектах.

1.2. Налоговые льготы в отношении корпоративных благотворителей

В настоящее время, в соответствии с действующим законодательством, механизм налогового стимулирования предприятий-благотворителей реализуется исключительно через налоговые льготы, которые могут предоставляться на региональном и местном уровнях. Речь идет о праве снижения ставки по налогу на прибыль организаций (в части зачисляемого налога на прибыль в региональные бюджеты) и льготах по налогу на недвижимое имущество организаций.

Как показывает практика Самарской и Московской областей, установивших льготы по налогу на прибыль и Челябинской области, установившей льготы по налогу на имущество, эти льготы действительно могут стимулировать бизнес к расширению благотворительной деятельности, при этом рост общего объема финансирования социальных программ, заведомо превышает выпадающие доходы бюджетов.

В концепции предполагается установление льготы по налогу на прибыль уже на федеральном уровне, в отношении пожертвований юридических лиц на цели формирования и пополнения целевого капитала некоммерческих организаций.

стихийных бедствий, на лечение и приобретение дорогостоящих медикаментов;

предоставление оплачиваемых отпусков матерям (отцам), у которых дети идут в первый класс: от двух дней до нескольких недель;

оказание материальной помощи многодетным семьям на каждого ребенка, если оба родителя работают в организации;

предоставление неполного рабочего дня или неполной рабочей недели по просьбе работника, имеющего несовершеннолетнего ребенка;

предоставление профессионального обучения (переобучения) и повышения квалификации женщинам, возвращающимся из отпуска по беременности и родам, по уходу за ребенком.

К сожалению, вопросы, связанные с профессионально-должностным развитием женщин, формированием кадрового резерва, ротацией кадров, мотивированием и стимулированием женского труда, пенсионного обеспечения часто не находят должного раскрытия в коллективных договорах. Исключением, пожалуй, является позитивная позиция в этом вопросе ФНПР, практику заключения коллективных договоров которой мы рассмотрели ранее.

Кроме того, финансово-экономическое положение многих российских предприятий не позволяет в полной мере создавать действенные коллективные договоры. Часто они сводятся к дублированию положений Трудового Кодекса, а в иных случаях работодатели уклоняются от их заключения под разными предлогами. Слабость профсоюзного движения также сказывается на этом негативном процессе. Члены профсоюза порой плохо осведомлены о нуждах трудового коллектива, отсутствуют организационные механизмы по сбору предложений, по проведению качественного анализа персонала. Наблюдается отсутствие в переговорном процессе самих женщин-работников.

ВЦИОМ провел социологический опрос в 42-х регионах России (сентябрь 2008 г.), который показал, что только 41% россиян знает, что на его

непосредственно участвовать в работе комиссий по социальному равенству и оказывать практическую помощь в решении вопросов гендерного равенства в рамках коллективных договоров и соглашений¹.

В первую очередь в коллективных договорах отражаются интересы не собственно мужчин и женщин, а мужчин и женщин с семейными обязанностями согласно ратифицированной Россией Конвенции МОТ № 156 «О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями».

Возможны такие варианты помощи лицам с семейными обязанностями, которые нашли отражение в различных коллективных договорах:

организация детского отдыха с частичной или полной компенсации средств на их содержание;

частичная или полная компенсация содержания ребенка в дошкольном учреждении;

представление диспансерных и иных осмотров детей и их родителей – работников предприятия за счет средств организации;

выплата единовременной материальной помощи при рождении ребенка одному работнику (матери или отцу);

выплата дополнительно к установленному законодательством, ежемесячного пособия работнику в размере, как правило, двух МРОТ на каждого ребенка, по достижении им возраста 18 лет;

запрет на увольнение матерей-одиночек, имеющих детей в возрасте до 14 лет;

затраты на приобретении работникам и членам их семей один раз в году путевок в санаторно-курортные учреждения;

в случае необходимости выплачивается единовременное пособие работникам, оказавшимся в тяжелом материальном положении в результате

¹ <http://fnpr.org.ru/n/4/25/2635.html>

По результатам анализа практики применения этой нормы в дальнейшем предполагается рассмотрение вопроса о возможности распространения указанной нормы на правила учета в целях налога на прибыль организаций иных пожертвований, в том числе пожертвований некоммерческим организациям.

1.3. Налоговые льготы в отношении некоммерческих, в том числе благотворительных организаций

Хотя благотворительные и некоммерческие организации не распределяют прибыль между учредителями (в этом состоит их главное отличие от коммерческих структур), их деятельность в настоящее время подпадает под обложение налогом на прибыль, что в ряде случаев не представляется экономически целесообразным.

В этой связи, важным шагом в поддержке развития благотворительной деятельности должно стать установление отдельного порядка налогообложения некоммерческих, в том числе благотворительных организаций, предполагающего освобождение их от налога на прибыль при соблюдении ограничений и условий, касающихся связи осуществляемой ими предпринимательской деятельности с основной деятельностью.

При этом в уже подготовленном законопроекте НКО предоставляется право создавать резерв предстоящих расходов, в пределах 20 процентов от суммы доходов налогового периода, что позволяет уменьшить на соответствующую сумму налогооблагаемую базу налога на прибыль.

Кроме того, в отношении всех некоммерческих организаций предполагается распространить норму об исключении из налоговой базы по налогу на прибыль субсидий, предоставляемых им из федерального бюджета и бюджетов других уровней, которая в настоящее время применяется исключительно в отношении автономных учреждений.

Также все некоммерческие организации предполагается освободить от обложения налогом на прибыль материальной выгоды, связанной с получением ими услуг, оказанных безвозмездно в целях поддержки уставной

некоммерческой деятельности некоммерческих организаций и их содержания, а также трудом добровольцев.

1.4. Устранение барьеров в предоставлении благотворительной помощи физическим лицам

Необходимо обеспечить устранение необоснованных барьеров в благотворительной практике, освободив от обложения налогом на доходы физических лиц (НДФЛ) пожертвования, получаемые на обучение детей, оставшихся без попечения родителей и детей, являющихся членами семей, доходы которых на одного члена не превышают прожиточного минимума, в возрасте до 24 лет (в настоящее время такой порядок действует только в отношении детей-сирот в возрасте до 24 лет).

Также предполагается освободить от налога на доходы физических лиц суммы, уплаченные некоммерческими организациями, уставная деятельность которых направлена на содействие охране здоровья, за услуги по лечению лиц, не состоящих с ними в трудовых отношениях. Указанные положения содержатся в разработанном законопроекте.

Кроме того, в соответствии с принятой концепцией предполагается расширить категории материальной помощи, получение которой от благотворительных организаций освобождается от обложения налогом на доходы физических лиц (в настоящее время такое освобождение распространяется только на единовременную материальную помощь).

2. Развитие механизмов бюджетной и имущественной поддержки благотворительной деятельности

Гибким инструментом поддержки благотворительных программ является механизм конкурсного предоставления субсидий некоммерческим организациям из средств бюджетов различного уровня.

В этой связи для решения задач развития инфраструктуры массовой благотворительности и добровольчества, целесообразно использование средств федерального бюджета, предоставляемых на конкурсной основе

государственных, так и частных организаций с точки зрения развития социального партнерства, в виде заключения коллективных договоров и с позиций социально ответственного бизнеса.

Коллективный договор призван регулировать социально-трудовые отношения между работниками организации и работодателем. Он является действенным средством защиты интересов работников, поскольку его условия для работодателей, обязательны к исполнению.

В коллективном договоре должны быть отражены вопросы гарантированной минимальной оплаты работников предприятия и условия ежегодного её повышения. Также должны быть предусмотрены гарантии повышенной оплаты труда за работу в вечернее и ночное время: гарантии закрепления высококвалифицированных работников путем заключения с ними индивидуальных трудовых соглашений и контрактов; гарантии стимулирования качества продукции, повышения квалификации работников, увеличения сбыта продукции, экспорта и т.д.

Инкорпорирование гендерных вопросов в коллективный договор – основная ступень в создании гендерной политики на местах. Гендерно чувствительный должен быть каждый из разделов коллективного договора от общих положений до обеспечения контроля за выполнением коллективного договора. Начать деятельность в этом направлении следует с гендерного паритета в представительстве со стороны наемных работников при работе над коллективным договором, особенно это касается смешанных по признаку пола трудовых коллективах. Если в комиссии по созданию коллективного договора будут присутствовать хотя бы 30% «недостающего» пола, а часто таким «недостающим» полом выступают женщины, то работа по согласованию социально-трудовых вопросов не будет носить гендерно нейтральный характер.

В 2007 г. ФНПР провела социологический опрос «Гендерное равенство в России», который показал, что вопросами гендерного равенства согласны заниматься более 60% работников различных предприятий. Они готовы

пристального внимания к проблеме гендерных аспектов формирования, развития и обеспечения востребованности кадрового потенциала страны.

Интеграция гендерного подхода¹ в изучение кадрового потенциала страны позволяет выявить особенности женского и мужского трудового ресурса, понять причины профессиональной сегрегации мужчин и женщин, специфику их трудовой деятельности, профессионально-должностного роста, условий труда, устранить дискриминационные проявления в трудовой сфере, диспропорцию в представленности женщин в управленческих структурах и т.д.

Становление демократии и поддержка прав человека осуществляется при помощи достижения гендерного баланса общества, преодолении гендерной иерархии. Чтобы Россия стала подлинно демократическим, социальным государством необходимо развитие принципа гендерного равенства², в том числе и при формировании, развитии и оптимизации кадрового потенциала страны. На этом пути как никогда важной выступает необходимость объединения усилий государства и бизнеса при внедрении гендерного подхода в исследование кадрового потенциала общества, что должно стать нормой современного социума.

Взаимодействие государства и бизнеса в этом вопросе может проявиться в развитие социального партнерства и социальной ответственности бизнеса на предприятиях.

Попробуем смоделировать процесс инкорпорирования гендерного компонента в кадровую политику предприятия, характерную как для

¹ **гендерный подход** означает оценку последствий для мужчин и женщин любого планируемого действия во всех области жизни общества и государства и на всех уровнях. Это стратегия интеграции интересов мужчин и женщин в процесс разработки, реализации, мониторинга и оценки всей политики и программ в политической, экономической и социальной сферах таким образом, чтобы и мужчины, и женщины в равной степени получали от этого пользу, а неравенство бы сокращалось.

² **Гендерное равенство**- это равенство мужчин и женщин перед законом, равенство возможностей (включая равенство в получении вознаграждений за труд, равенство в доступе человеческим ресурсам, к разнообразным производственным ресурсам), а также равенство возможностей выражать свои мнения и заявлять о своих интересах.

негосударственным некоммерческим организация, на цели развития институтов гражданского общества.

Соответствующий опыт реализации конкурсного механизма финансирования проектов некоммерческих организаций, опыт создания Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, учрежденного в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 26 марта 2008 года № 404, также целесообразно использовать на региональном и местном уровнях.

В этой связи необходимо обеспечить реализацию положений Федерального закона от 5 апреля 2010 года № 40-ФЗ, предусматривающего разработку и реализацию федеральных, региональных и муниципальных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

Фактором, сдерживающим развитие благотворительности, является используемая в некоторых регионах и муниципальных образованиях практика сокращения в течение года объемов финансирования бюджетного учреждения, исходя из объемов полученных им благотворительных пожертвований. Необходимо формирование законодательных условий и правоприменения, исключающих подобную практику.

К числу приоритетных инструментов поддержки деятельности некоммерческих организаций, находящихся в распоряжении муниципалитетов, необходимо отнести возможность предоставления им льготных условий аренды помещений.

По аналогии с действующим механизмом поддержки предприятий малого бизнеса Федеральным законом от 5 апреля 2010 года № 40-ФЗ органам государственной власти и местного самоуправления предоставляется право утверждать перечень государственного имущества и муниципального имущества, которое может быть использовано только в целях предоставления его во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе

по льготным ставкам арендной платы) некоммерческим организациям, занимающимся социально значимыми видами деятельности.

3. Развитие механизмов общественно-государственного партнерства

Задачи повышения эффективности мер по реализации социальной политики государства требуют использования потенциала участников благотворительной деятельности в разработке и реализации социальных программ, программ в сфере образования, здравоохранения, науки, культуры, социальной поддержки населения, охраны окружающей среды как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях. Необходимо повсеместное распространение практики включения участников благотворительной деятельности в формируемые экспертные советы и рабочие группы, учет их позиций в рамках процедур принятия соответствующих решений.

Следует отметить, что корпоративная благотворительность и социальные инвестиции предприятий уже сейчас служат важным фактором инициирования целого ряда инновационных социальных программ и проектов в регионах страны.

Одним из эффективных механизмов межсекторного партнерства является деятельность фондов местных сообществ – грантодающих фондов, в которых аккумулируются и распределяются на конкурсной основе средства из местных источников для решения задач социального развития территории (к управлению фондами привлекаются на паритетной основе представители органов власти субъекта Российской Федерации, местного самоуправления, предпринимателей и некоммерческих организаций).

Значимым условием повышения результативности благотворительной деятельности является также формирование эффективных механизмов взаимодействия с благотворительными организациями государственных и муниципальных учреждений и иных некоммерческих организаций,

документов государства. В частности, в «Концепции действий на рынке труда на 2008–2010 годы», одобренной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2008 г. № 1193-р состояние кадрового потенциала оценивается как тревожное.

Модернизация производства, расширение применения новых наукоемких технологий и их развитие приводят к изменению профессионально-квалификационной структуры спроса на рынке труда, повышению требований работодателей к качеству рабочей силы. В то же время, несоответствие структуры профессионального образования актуальным и перспективным потребностям рынка труда по квалификационному уровню и профессиональной структуре привели к нехватке квалифицированных кадров по ряду профессий и специальностей. По сравнению с ведущими промышленно развитыми странами в России доля высококвалифицированных рабочих кадров 5-8 раз ниже чем, например, в США, Германии и ряде других.

Низкий уровень оплаты труда в ряде отраслей (обрабатывающая промышленность, сельское и лесное хозяйство и др.) приводит к оттоку квалифицированных кадров в другие сектора экономики, снижению спроса на профессиональное образование по низкооплачиваемым специальностям и невозможности восполнить кадровый дефицит в перспективе. В свою очередь, низкое качество рабочих мест оказывает негативное влияние на функционирование рынка труда и приводит к высокой текучести и нехватке рабочей силы на работах, связанных с тяжелым физическим трудом, вредными и опасными условиями труда, к потере кадровых ресурсов в связи с производственным травматизмом и профессиональными заболеваниями.

Сложившаяся ситуация усугубляется разразившимся кризисом финансово-кредитной системы, выход из которого пока ясно не обозначился.

Нельзя не учитывать и то, что для современной российской действительности насущной, но слабо разработанной в теории и не должным образом реализуемой на практике, выступает необходимость более

четкое соблюдение заинтересованными сторонами основополагающих принципов социального партнерства. Прежде всего, это касается участия социальных партнеров, учета их мнения при выработке и принятии на государственном уровне решений. Именно этого, как показывает практика, не хватало в предшествующие годы, когда нередко мнение социальных партнеров при принятии таких решений не учитывалось или фактически игнорировалось.

Другой важной проблемой является четкое разделение ответственности каждой из сторон взаимодействия. Именно представители бизнеса инициируют в настоящее время конкретные предложения по определению сферы социальной ответственности Правительства Российской Федерации, объединений работодателей и объединений профсоюзов. В последние годы руководители разных уровней российской системы государственного управления много говорили о социальной ответственности бизнеса, причем нередко вкладывая в это понятие разное содержание. Но социальная ответственность – это не дорога с односторонним движением. Каждая сторона социального партнерства должна четко определить сферу своей ответственности, обозначить ее критерии. Опыт предыдущих лет показывает, что государство, утвердив планы основных мероприятий в сфере социального партнерства, не создает четких механизмов контроля и ответственности государственных органов за их исполнением.

Таким образом, можно констатировать, что на современном этапе социально-экономического развития страны начала складываться вполне конкретная система технологий взаимодействия государства и бизнеса по вопросам формирования, развития и обеспечения востребованности кадрового потенциала российского общества, обозначились позитивные тенденции ее совершенствования. Однако преждевременно говорить, что эти тенденции необратимы, и в ближайшем будущем можно рассчитывать на весьма существенные результаты реализации этих технологий. Об этом свидетельствуют конкретные факты, обозначенные в ряде стратегических

распространение практики вовлечения благотворителей в процесс принятия управленческих решений в организациях-получателях благотворительной помощи.

В качестве важной предпосылки развития благотворительной и добровольческой деятельности населения в концепции предусматривается предоставление поддержки широкому вовлечению граждан в деятельность общественных советов при государственных и муниципальных учреждениях (образования, здравоохранения, социальной поддержки населения).

Предполагается обеспечить развитие инфраструктуры содействия благотворительной и добровольческой деятельности граждан по месту жительства, которое может быть реализовано, в частности, на базе организаций территориального общественного самоуправления.

4. Развитие механизмов информационно-консультационной и образовательной поддержки

Одним из важнейших условий расширения масштабов благотворительной деятельности и добровольчества является обеспечение их широкого информационного освещения. В этой связи в концепции предусматривается обеспечить предоставление информационной и консультационной поддержки благотворительным организациям и иным участникам благотворительной деятельности.

Для граждан и организаций, действующих и потенциальных участников благотворительной деятельности, должен быть максимально облегчен доступ к информации о местных социальных проблемах, о категориях нуждающихся в благотворительной поддержке, о ведущейся в регионе (муниципалитете) благотворительной деятельности, о возможных партнерах, о возможностях государственной поддержки.

В этой связи как на федеральном, на и на региональном и местном уровнях целесообразно создание и развитие информационно-консультационной инфраструктуры благотворительности и добровольчества, включая формирование системы распространения лучшей практики

деятельности благотворительных организаций, развития и распространения в обществе культуры благотворительности и добровольчества.

Необходимо обеспечить поддержку развитию тематических информационных ресурсов в сети Интернет, выпуску специализированных изданий, проведению конкурсов, организации семинаров и конференций, самоорганизации благотворительных организаций, проведению регулярных исследований в области благотворительности и мониторинга участия граждан и других заинтересованных сторон в благотворительной и добровольческой деятельности.

Недостаток информации о мотивации, целях и реальных результатах деятельности благотворительных и добровольческих организаций, является серьезным препятствием на пути развития сектора. Сравнительно низкая информированность граждан о НКО негативно отражается на отношении граждан к их деятельности и на общем уровне гражданской активности населения.

Повышение уровня доверия к благотворительным организациям мерами информационной политики является необходимой активизацией потенциала благотворительности и добровольчества, позволит существенно увеличить ресурсы, вовлеченные в эту сферу.

В этой связи необходимо обеспечить целенаправленное распространение в средствах массовой информации материалов о благотворительной деятельности, благотворительных организациях, некоммерческих организациях и добровольцах, содействовать формированию пониманию важности, общественной значимости и престижности благотворительности и добровольчества. При этом необходимо обеспечить целенаправленное содействие продвижению позитивной репутации наиболее успешных благотворительных организаций, как ориентиров для привлечения пожертвований граждан и организаций.

Также в задачи информационного освещения благотворительной деятельности входит распространение информации о формах участия

классификатора профессий, системы профессиональных стандартов и оценки качества работников, модернизация единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих (ЕТКС) и единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих (ЕКС), формирование системы признания и оценки результатов образования и обучения.

Объединения работодателей активно участвуют в разработке предложения по созданию системы контроля качества образования, направленной на проведение структурной перестройки профессионального образования всех уровней с учетом потребностей экономики и ее отраслей.

Совместными усилиями государства и бизнеса предполагается создать систему профессиональной ориентации обучающихся в образовательных учреждениях, а также взрослого населения с целью повышения их мотивации к трудовой деятельности по профессиям и специальностям, востребованным на рынке труда, разработать мероприятия по содействию трудоустройству выпускников учреждений профессионального образования и их закреплению на рабочих местах. Предусматриваются государственные меры экономического стимулирования участия работодателей в развитии профессионального образования, в организации внутрипроизводственного профессионального обучения, развитие механизмов образовательного кредитования, экономического стимулирования профессиональных учебных заведений в трудоустройстве выпускников по полученной профессии (специальности).

Разработка спектра путей взаимодействия государства и бизнеса – итог непростой работы по согласованию основных принципов формирования и реализации социально-трудовой и связанной с ней экономической политики в предстоящий период. Это результат найденного в ходе переговоров сторон компромисса, отражающего сложившиеся на сегодня в стране экономические и социальные реалии, совместный вклад социальных партнеров в развитие гражданского общества. Залогом успеха их реализации может быть только

представителей общероссийских объединений работодателей и общероссийских объединений профсоюзов.

К информационно-пропагандистским технологиям относятся:

проведение мониторинга, обобщение опыта заключения соглашений на отраслевом, региональном, межрегиональном и территориальном уровнях и работы органов социального партнерства; разработка и внедрение на всех уровнях социального партнерства комплексной системы обмена информацией о соглашениях и коллективных договорах;

предоставление Росстатом и его территориальными органами профсоюзным объединениям и объединениям работодателей статистической информации, необходимой для проведения переговоров, на бесплатной основе в объемах и в сроки, предусмотренные федеральным планом статистических работ на очередной год.

Также, организации должны будут изучить и подготовить социальный (включая кадровый) отчет.

В перспективе предполагается осуществление совместных мер по развитию общенациональной системы информации о рынках труда, отвечающей реальным потребностям работников, работодателей и государства в качественной и доступной информации о состоянии и динамике развития рынков труда, а также подготовка информационно-аналитического сборника «Атлас профессий».

И, наконец, вполне обоснованно речь может идти о внедрении и апробации технологий в собственно кадровой области. В целях обеспечения экономики квалифицированной рабочей силой и установления устойчивой связи профессионального образования с рынком труда будут разработаны предложения по созданию статистической базы и методики прогнозирования потребностей в рабочих и специалистах, выпускниках образовательных учреждений профессионального образования по видам экономической деятельности и в региональном разрезе; с учетом международных классификаторов осуществляется разработка общероссийского

граждан в благотворительной деятельности и добровольческой деятельности, преимуществ организованной, институциональной благотворительности и формирование позитивного образа благотворительных организаций.

Как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации, муниципальных образованиях должно быть обеспечено формирование системы значимых моральных стимулов к участию в благотворительной деятельности и добровольчестве, содействующих их общественному признанию.

В этой связи, одним из важных направлений содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества является развитие института социальной рекламы. В числе основных мер в концепции определены:

внесение изменений в законодательство, позволяющих установить четкое разграничение между понятиями «реклама» и «социальная реклама», относящих безвозмездное изготовление и распространение социальной рекламы к благотворительной деятельности и позволяющие исключить начисление налога на добавленную стоимость при изготовлении и распространении социальной рекламы, осуществляемой на безвозмездной основе;

отнесение на расходы, учитываемые в целях налогообложения по налогу на прибыль организаций сумм, направленных на изготовление и распространение социальной рекламы, в пределах норм, устанавливаемых законодательством.

В целях повышения качества социальной рекламы и ее эффективного размещения, предполагается:

- распространение практики независимой экспертизы социальной рекламы, создание общественных экспертно-консультационных советов, обеспечивающих формирование критериев качества и проведение оценки эффективности социальной рекламы, проведение общественных слушаний по

вопросам организации кампаний в сфере социальной рекламы, финансируемых из бюджетных источников;

- проведение исследований для определения приоритетных и актуальных тем социальной рекламы, способов их подачи и оценки эффективности;

- обеспечение распространения лучшей практики создания и распространения социальной рекламы.

Важным условием активизации благотворительной деятельности является развитие системы подготовки кадров для благотворительных и иных некоммерческих организаций, включая модернизацию образовательных стандартов и учебных программ учреждений профессионального образования, развитие системы специализированного непрерывного образования.

Вопросы содействия благотворительной деятельности, взаимодействия с благотворительными и иными некоммерческими организациями должны быть также интегрированы в программы подготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, управленческих кадров предприятий и организаций.

Участие в добровольческой и благотворительной деятельности должно стать одним из ведущих направлений системы гражданского образования школьников и студентов и будет поддерживаться в качестве одного из приоритетных направлений молодежной и социальной политики. При этом необходимо обеспечить отражение вопросов благотворительной и добровольческой деятельности в программах общего образования.

5. Распространение лучшей практики поддержки благотворительной деятельности

Важным направлением деятельности Минэкономразвития России является содействие распространению лучшей практики деятельности региональных и местных органов власти по содействию развитию благотворительной деятельности, социального партнерства и гражданского

законодательному оформлению минимальных государственных социальных стандартов.

Есть возможность говорить и о некоем спектре социально-экономических технологий взаимодействия государства и бизнеса. Так, по рекомендации Правительства России, при заключении отраслевых и региональных соглашений работодатели устанавливают минимальные тарифные ставки (оклады) в организациях внебюджетного сектора экономики на уровне не ниже прожиточного минимума трудоспособного населения соответствующего субъекта Российской Федерации. В перспективе предусматривается переход на определение минимальной заработной платы в соответствии с принципами Европейской социальной хартии. Кроме того, Правительством Российской Федерации устанавливаются базовые должностные оклады, базовые ставки заработной платы по профессиональным квалификационным группам, определяется обоснованное соотношение величин базовых окладов по профессиональным квалификационным группам. Т.о. обеспечивается объективная дифференциация гарантированных размеров оплаты труда для специалистов разного уровня квалификации. Предполагается осуществление практических мер по разделению социальной ответственности государства и работодателей.

В области административной (организационной) реформы осуществляется передача ряда государственных функций саморегулируемым организациям, объединениям работодателей и объединениям профсоюзов. Государство реализует меры по содействию формирования соответствующих объединений работодателей. Совместно с объединениями работодателей организуются и проводятся конкурсы профессионального мастерства на отраслевом и региональном уровнях, а также ежегодный всероссийский конкурс профессионального мастерства «Профессионал года». В планах Правительства Российской Федерации предусматривается принятие мер по созданию при федеральных органах исполнительной власти постоянных и временных рабочих групп, комиссий и общественных советов, участию в них

Представители бизнеса активизировали свое участие в совершенствовании законодательства в области малого предпринимательства, создания комплексной системы его поддержки. Проводится совместный мониторинг соблюдения норм трудового законодательства, разрабатываются организационно-правовые основы социального (в том числе и кадрового) аудита в организациях крупного, среднего и малого бизнеса. Правительство Российской Федерации разрабатывает и вносит в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекты федеральных законов. А именно, по вопросам социально-трудовых и иных связанных с ними отношений, принимает нормативные правовые акты с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии. Решения Российской трехсторонней комиссии, а при наличии неурегулированных разногласий – мнения сторон Российской трехсторонней комиссии в обязательном порядке доводятся до сведения Правительства Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Правительство России планирует осуществить меры, связанные с внесением изменений в действующее законодательство, обеспечивающие:

участие объединений работодателей в организации профессиональной подготовки кадров;

экономическое стимулирование участия работодателей в развитии учебно-материальной базы учреждений профессионального образования, в организации внутрипроизводственного профессионального обучения, в том числе опережающего обучения работников, подлежащих высвобождению в ходе реструктуризации производства, включающего базовое, послевузовское и дополнительное образование.

Федеральные органы исполнительной власти при разработке проектов нормативных правовых актов, регулирующих социально-трудовые и иные связанные с ними отношения, также проводят консультации с соответствующими общероссийскими профсоюзами и объединениями работодателей. Государство и бизнес обязуются взаимодействовать

общества. Особую актуальность эта задача приобретает с учетом содержащейся в распоряжении Правительства Российской Федерации от 30 июля 2009 года № 1054-р, одобряющей Концепцию поддержки благотворительной деятельности и добровольчества, рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации разработать меры, направленные на содействие развитию благотворительной деятельности и добровольчества и учитывать положения Концепции при подготовке региональных программ социально-экономического развития.

В этих целях Министерство экономического развития Российской Федерации совместно с Комиссией Общественной палаты Российской Федерации по развитию благотворительности и совершенствованию законодательства о некоммерческих организациях проводит ежегодную Всероссийскую конференцию «Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества. Опыт регионов и муниципалитетов».

Всем участникам конференции на компакт-диске раздается электронный сборник материалов, приуроченный к проведению конференции, структурирован описывающий лучшую практику, реализуемую российскими городами и регионами в данной сфере, включающий подборку действующих и модельных нормативных правовых актов, методических материалов, отчетов о реализованных проектах и программах, описаний «историй успеха», аналитических материалов.

Также приводится справочная и контактная информация практиков, реализовавших описываемые проекты в региональных и местных органах исполнительной власти, а также – профильных экспертных организаций и ресурсных центров, оказывающих необходимую консультационную и образовательную поддержку.

Указанные материалы выложены на сайте Минэкономразвития России по адресу: http://www.economy.gov.ru/social_develop/Sodershanie.htm.

Важным механизмом выявления и распространения лучшей практики в области корпоративной благотворительности и социальных инвестиций стал

Конкурс «Корпоративный донор России», учрежденный Форум доноров, Минэкономразвития России, РСПП и Комиссией Общественной палаты по развитию благотворительности и совершенствованию законодательства об НКО, объединенный с 2009 года с проектом деловой газеты «Ведомости» и консалтинговой фирмой PricewaterhouseCoopers «Исследование корпоративной благотворительности».

По результатам проекта в ноябре 2009 года будет сформирован рейтинг и набор лучших практик компаний в рамках трех номинаций:

«Лучшая программа (проект), способствующая развитию местных сообществ и улучшению социального климата в регионе присутствия компании» (Минэкономразвития России).

«Лучшая программа, раскрывающая политику корпоративной благотворительности и принципы социальных инвестиций компании». (РСПП).

«Лучшая программа (проект), способствующая развитию культуры благотворительности в обществе» (Комиссия Общественной палаты Российской Федерации по развитию благотворительности и совершенствованию законодательства о НКО).

© Шадрин А.Е.

отраслевых и региональных социально-экономических программ в части их влияния на создание и сохранение рабочих мест.

До 2010 г. планируется подготовить совместные предложения по разработке национальной стратегии развития трудовых ресурсов и подготовки кадров с учетом Рекомендации Международной организации труда № 195 «О развитии людских ресурсов и подготовке кадров». Необходимо также, разработать прогнозы потребности экономики России в трудовых ресурсах в отраслевом, профессионально-квалификационном и региональном разрезе с учетом отраслевых и региональных стратегий развития. Государство привлекает объединения работодателей к формированию политики в области профессионального образования и обучения, национальной системы квалификаций, независимой оценки качества (результатов) образования, профессиональных и образовательных стандартов.

Ежегодно в Российской трехсторонней комиссии рассматриваются вопросы выполнения мероприятий по содействию занятости населения, осуществлению государственной миграционной политики, проекты финансирования мероприятий по проведению активной политики в области занятости населения в Российской Федерации, регионах и отраслях экономики. Кроме того, формируются механизмы контроля над выполнением мероприятий по реализации Концепции действий на рынке труда на 2008–2010 гг., совместной разработки и реализации аналогичной Концепции на последующие годы в увязке со среднесрочной программой социально-экономического развития на предстоящий период.

В правовой области объединение работодателей привлекается к рассмотрению и обсуждению проектов федеральных законов о федеральном бюджете на очередной год до рассмотрения их в Правительстве Российской Федерации. Российская трехсторонняя комиссия ежегодно, до внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной год.

общероссийское объединение профсоюзов, общероссийское объединение работодателей) вырабатывают общие позиции по целому комплексу проблем, которые затем переводятся на язык планов и программ в интересах их эффективного решения. Одной из неоднократно провозглашенных целей системы трипартизма выступает сохранение и развитие кадрового потенциала.

В целях систематизации и упорядочения путей взаимодействия государства и бизнеса условно их можно свести к ряду обобщенных групп, то есть технологий. Исходя из этого, выделяются следующие группы технологий:

Политические.

Правовые.

Социально-экономические.

Административные (организационные).

Информационно-пропагандистские.

Собственно кадровые.

В рамках Российской трехсторонней комиссии активно используются такие политические технологии как консультации в вопросах регулирования социально-трудовых отношений для разработки основных социальных параметров прогноза социально-экономического развития страны. Проводится совместная деятельность по разработке и реализации проектов программ социально-экономического развития отраслей отечественной экономики, направленных на повышение их конкурентоспособности, рост производства, обеспечение социальных гарантий работникам. Кроме того, Правительство Российской Федерации обязуется содействовать развитию конструктивных отношений организаций и объединений работодателей с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по вопросам социального развития, совместной разработки и реализации социальных программ. Создаются необходимые условия для проведения социальной экспертизы проектов государственных,

Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

от 30 июля 2009 г. № 1054-р

1. Одобрить прилагаемую Концепцию содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации (далее - Концепция).

2. Утвердить прилагаемый план мероприятий по реализации в 2009 - 2010 годах Концепции.

3. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

разработать меры, направленные на содействие развитию благотворительной деятельности и добровольчества;

учитывать положения Концепции при подготовке региональных программ социально-экономического развития.

Председатель Правительства
Российской Федерации
В.ПУТИН

Одобрена
распоряжением Правительства
Российской Федерации
от 30 июля 2009 г. N 1054-р

**Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и
добровольчества в Российской Федерации**

I. Введение

Благотворительная деятельность некоммерческих организаций, бизнеса и физических лиц, а также добровольческая активность граждан являются важнейшими факторами социального развития общества в таких сферах, как образование, наука, культура, искусство, здравоохранение, охрана окружающей среды и ряд других.

Содействие развитию практики благотворительной деятельности граждан и организаций, а также распространению добровольческой деятельности (волонтерства) в соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, отнесены к числу приоритетных направлений социальной и молодежной политики.

Благотворительная и добровольческая деятельность является сферой, дающей простор созидательной инициативе и социальному творчеству широких слоев населения, обеспечивающей важный вклад в достижение целей социальной политики страны и повышение качества жизни граждан.

В последние годы наблюдается устойчивый рост числа граждан и организаций, участвующих в благотворительной и добровольческой деятельности, а также расширяются масштабы реализуемых благотворительных программ и проектов. Важным шагом в развитии

Панин И.Н.,

кандидат философских наук,
доцент, заместитель заведующего кафедрой РАГС;

Коростылева Н.Н.,

доктор социологических наук, профессор РАГС

**Взаимодействие государства и бизнеса в решении проблем
востребованности кадрового потенциала страны**

Воспроизводство кадрового потенциала страны – это постоянный процесс, не имеющий начала и завершения. Важность его формирования и развития трудно переоценить. От того, как количественно и качественно кадровый потенциал представлен в экономике и социальной жизни общества, будет зависеть характер и содержание общественного труда, темпы роста благополучия российского общества, состояние его конкурентоспособности и безопасности.

В 90-е годы XX в. существенно ослаб интерес государства к работе с кадрами в связи с глубокими кризисными явлениями, связанными со становлением рыночных отношений и трансформацией всего общественного устройства. В настоящее время интерес к кадровым проблемам обостряется. Возникла насущная необходимость в активизации кадрового потенциала, его востребованности в новых социально-экономических условиях. Большую роль в процессе должны сыграть государство и бизнес-структуры.

В современных условиях развития российского общества накопилась достаточно обширная практика путей взаимодействия государства и бизнеса в вопросах развития кадрового потенциала. Как правило, это взаимодействие, исходя из требований Трудового кодекса, осуществляется в рамках системы трипартизма на основе различного вида соглашений: генеральных, в интересах всего общества; отраслевых и региональных. Стороны соглашений (для генеральных – это Правительство Российской Федерации,

актуальным вопросам, в том числе получения патентов, обмена профессионально-квалификационными знаниями, опытом и т.д.

В целом, обеспечение информационно-технологического сопровождения социального партнерства требует к себе значительно большего внимания со стороны органов власти, работодателей, лидеров общественных объединений и менеджеров.

Определяющим источником развития системы социального партнерства выступают новые или нерешенные потребности трудящихся, их объединений, институтов гражданского общества и бизнес - структур, способных в перспективе вывести страну в число лидеров мирового экономического сообщества, обеспечить высокий уровень качества жизни населения и безопасность страны.

Опору в модернизации, инновационном развитии составляют люди, способные творить, экспериментировать, компетентные политики, бизнесмены, специалисты и ученые, воспринимающие своё пребывание на переднем крае экономики, науки, техники и управления как личностный вызов, как способ самореализации. Главное для политико-административной элиты, представителей бизнеса, лидеров общественных объединений не проспать своё будущее и строить свою жизнь сегодня, исходя из того, какими бы они хотели видеть себя и свою страну через десятилетие.

© Михеев В.А.

благотворительной деятельности стало формирование законодательства Российской Федерации о целевом капитале некоммерческих организаций.

В то же время остается значительным разрыв между числом граждан, заявляющих о потенциальной готовности участвовать в благотворительной и добровольческой деятельности, и числом граждан, реально ведущих такую деятельность. Это связано, в частности, с низким уровнем доверия граждан к благотворительным организациям. Чуть более половины граждан полагают, что большинству российских благотворительных организаций можно доверять. Невысокий уровень доверия к субъектам благотворительной и добровольческой деятельности со стороны общества связан с недостатком информации о деятельности таких организаций и добровольцев, мотивации, целях и ее реальных результатах. Сказываются неразвитость инфраструктуры поддержки благотворительной и добровольческой деятельности и недостаточная эффективность применения налоговых льгот, предоставляемых в связи с благотворительной и добровольческой деятельностью граждан и организаций.

Основной целью государственной политики в области содействия развитию благотворительной и добровольческой деятельности является активизация потенциала благотворительности и добровольчества как ресурса развития общества, способствующего формированию и распространению инновационной практики социальной деятельности, позволяющего дополнить бюджетные источники для решения социальных проблем внебюджетными средствами и привлечь в социальную сферу трудовые ресурсы добровольцев.

Основными задачами содействия развитию благотворительной и добровольческой деятельности, связанными с реализацией конституционного принципа поощрения благотворительной деятельности, являются:

обеспечение роста поддержки в обществе и расширения участия граждан в благотворительной и добровольческой деятельности, а также повышение доверия граждан к благотворительным организациям;

формирование условий для расширения объемов благотворительных пожертвований граждан и организаций;

обеспечение роста числа благотворительных организаций, в том числе частных и корпоративных фондов, обеспечивающих устойчивость благотворительной деятельности;

содействие повышению эффективности и профессионализма деятельности благотворительных организаций;

развитие инфраструктуры информационно-консультационной и образовательной поддержки благотворительной и добровольческой деятельности;

формирование условий для эффективного использования потенциала благотворительной и добровольческой деятельности на этапах планирования и реализации социальных программ государства и бизнеса в деятельности государственных и муниципальных учреждений и некоммерческих организаций.

Приоритетным направлением является содействие развитию благотворительных организаций, институционализации благотворительности и добровольчества, так как только организованная благотворительность может обеспечить расширение масштабов благотворительной и добровольческой деятельности и повышение ее результативности, а также развитие культуры благотворительности в обществе.

Реализация задач содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества предполагает активизацию механизмов самоорганизации участников благотворительной деятельности, саморегулирования благотворительных организаций на принципах партнерского взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества.

меру имеющихся возможностей не допустить перерастания финансово-экономического кризиса в острый социальный или политический кризис.

Рассматривая компетентность и ее развитие у бизнесменов, менеджеров, лидеров общественных объединений, выделим ряд характерных аспектов для данного процесса.

Во-первых, компетентность в условиях инновационного развития имеет максимальную ценность в определенный временной период, связанный с высокой скоростью устаревания профессионально-квалификационного, социально-экономического и политического знания. Таким образом, в бизнес-структурах должно производиться практическое наложение инноваций различного временного происхождения для обеспечения эффективной деятельности и формирование у кадров соответствующих знаний, умений, навыков, развивающих способности конкурировать с любыми работниками и управленцами в мире.

Во-вторых, в большинстве бизнес - структур общественных объединений отсутствует эффективная система стимулирования повышения компетентности и применения новых знаний, умений и навыков работодателей, менеджеров и работников. Такой опыт разработан и апробирован в развитых зарубежных странах. Очень важно его творчески использовать.

В-третьих, повышение компетентности предпринимателей, менеджеров, работников, лидеров общественных объединений во многом зависит от уровня развития информационных и коммуникационных технологий, представляющих собой совокупность средств общения между различными участниками процесса инновационного развития в системе социального партнерства, в управленческой деятельности.

К перспективным направлениям использования информационных технологий в системе социального партнерства относятся: интерактивная профессиональная деятельность, электронное членство в общественных объединениях, электронное предоставление услуг по интересующим

Введение российского стандарта социальной ответственности будет способствовать развитию компетентности бизнесменов, менеджеров, легитимации и росту массовой общественной поддержки бизнеса.

Одним из серьезных препятствий повышению компетентности и ответственности бизнеса в системе партнерских отношений является дезинтеграция российской бизнес - элиты, а часто и жесткое противостояние в её среде из-за конъюнктурных или спекулятивных соображений. Хотя модернизация страны составляет стратегический интерес большинства бизнес - элит. В этой связи, полагаю, реальным сегодня ставить вопрос о формировании «большой коалиции» бизнеса в целях модернизации экономики и общества на основе инновационного развития.

Естественно, это породит новые интересы и новые конфликты, необходимость создания новых институтов управления, осуществления «перезагрузки», перехода от «ручного управления» к разветвленной системе инновационных институтов.

Сложности на этом пути предстоят нелегкие. Шутка ли сказать, что придется осуществлять очень непопулярные меры, в том числе лишать власти не только отдельных представителей элиты, но и некоторые её группы, контролирующие крупные активы, их базы и ресурсы влияния.

В этой связи крупные бизнес - корпорации могли бы реализовать комплексные целевые научные исследования по развитию договорных отношений в обществе, в том числе не только в отраслях, сферах, но и между секторами и поколениями.

Финансово-экономический кризис обострил вопросы ответственности и доверия в обществе. Выбор инструментов и средств, используемых для выхода из кризиса, приобретает особое значение, затрагивая жизненно важные интересы бизнеса, государства и граждан, повышая цену экономических и социальных последствий принимаемых решений и действий по их реализации. На бизнесе лежит своя доля ответственности за то, чтобы в

II. Основные направления содействия развитию благотворительной и добровольческой деятельности

1. Содействие развитию благотворительной и добровольческой деятельности физических лиц и организаций

Основными задачами, направленными на поддержку благотворительной и добровольческой деятельности граждан, являются:

расширение налоговых стимулов для участия граждан в благотворительной деятельности. Для этого предполагается распространить право на получение социального налогового вычета по налогу на доходы физических лиц на суммы произведенных налогоплательщиками пожертвований благотворительным организациям, некоммерческим организациям, работающим в приоритетных, общественно значимых направлениях, вне зависимости от получения ими бюджетного финансирования, а также пожертвований, осуществляемых на цели формирования и пополнения целевого капитала некоммерческих организаций;

исключение из налоговой базы по налогу на доходы физических лиц выплат добровольцам за наем жилого помещения и проезд, связанных с осуществлением добровольческой деятельности;

в перспективе целесообразно рассмотрение вопроса о предоставлении права учитывать при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций (в пределах устанавливаемых в законодательстве Российской Федерации ограничений в виде доли полученных организацией, осуществившей пожертвования, доходов и предельной суммы вычитаемых пожертвований в год) расходы в виде осуществляемых налогоплательщиками благотворительных пожертвований, ограничив также круг таких пожертвований на 1-м этапе пожертвованиями на цели формирования и пополнения целевого капитала некоммерческих организаций. По результатам

анализа практики применения этой нормы в дальнейшем предполагается рассмотрение вопроса о возможности распространения указанной нормы на правила учета в целях налога на прибыль организаций иных пожертвований, в том числе пожертвований некоммерческим организациям;

формирование культуры участия в благотворительной и добровольческой деятельности, а также расширение моральных и иных стимулов для участия в добровольческой и благотворительной деятельности;

содействие распространению корпоративных программ поддержки благотворительной и добровольческой деятельности, а также реализации организациями принципов социальной ответственности бизнеса, в том числе распространению корпоративной социальной отчетности.

2. Содействие развитию институтов благотворительности

В целях содействия развитию институтов благотворительности предусматривается включение в законодательство Российской Федерации о благотворительной деятельности следующих положений:

социальная реабилитация детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

оказание безвозмездной юридической помощи гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения;

безвозмездное изготовление и распространение социальной рекламы;

содействие развитию научно-технического творчества молодежи;

содействие патриотическому, духовно-нравственному воспитанию детей и молодежи, а также поддержка молодежных инициатив, проектов, детских и молодежных движений и организаций.

Необходимо расширить перечень организационно-правовых форм, в которых возможно создание благотворительных организаций.

В перспективе целесообразно рассмотреть вопрос об установлении особого порядка налогообложения некоммерческих организаций, в том числе

партнерства взаимосвязаны и взаимозависимы. Инновационное развитие рассматривается как социально-экономический и духовный прогресс, внедрение современных моделей и стандартов развития, повышения качества жизни, которые уже наработаны мировой практикой. Под инновациями в контексте социального партнерства понимается создание и внедрение новшеств, удовлетворяющих потребности человека и общества, вызывающие вместе с этим социально-экономические и иные позитивные изменения, а также нововведения в управленческой, производственной и иной деятельности. Суть инноваций в социальном партнерстве составляет деятельность сторон по поиску и получению новых результатов, способов их создания, по устранению неэффективных процессов, управленческих структур и продуктов.

Хотя с точки зрения представителей некоторых консервативных слоев инновационное развитие характеризуется как процесс укрепления тех позиций, где Россия, как им кажется, сейчас сильна или должна усилиться, чтобы не попасть в зависимость от Запада. Данный подход представляется недостаточно продуктивным. Более того, в условиях глобализации инновационное развитие под девизом: «укрепимся против остальных» является не только упрощенным, но и неприемлемым.

Бизнес, как инициативная экономическая деятельность, осуществляемая за счет собственных или заемных средств на свой риск и под свою ответственность, нуждается в разработке национального российского общественного стандарта социальной ответственности и отчетности, либо присоединения к какому-либо из существующих в данной сфере европейских стандартов. Правда, в этом случае отечественные компании могут иметь довольно низкий международный рейтинг. В структурах управления Евросоюза единые стандарты социальной политики охватывают сферы: повышения качества жизни, улучшения охраны труда и здоровья трудящихся, рост благосостояния малоимущих, молодежи, женщин, пожилых людей и др.

На преодоление «некомпетентности или просто нежелания решать свои проблемы» обратил внимание Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в своем выступлении в г. Ярославле.¹ Премьер-министр Российской Федерации В.В. Путин, выступая на Кубанском экономическом форуме (сентябрь 2009 г.), остро критично отозвался о фондовых рынках, напоминающих, по его выражению, «легализацию спекулятивных сделок...».² Серьезную озабоченность по поводу некомпетентности бизнесменов-работодателей и менеджеров электроэнергетики, предприятий химических, нефтехимических, нефтеперерабатывающих отраслей промышленности высказали в ноябре текущего года в открытых письмах Премьер-министру В.В. Путину руководители Всероссийского «Электропрофсоюза» и «Росхимпрофсоюза».³ В них, в частности, обращается внимание на допущенные просчеты и нарушения в реструктуризации данных отраслей, в некомпетентных административных решениях по проведению аттестации рабочих мест, перераспределению собственности, изменению коэффициентов оплаты труда. Резко осуждается некомпетентность бизнесменов финансовой сферы, инициировавших финансово-экономический кризис, лидерами глобальных профсоюзов в Профсоюзном заявлении к саммиту «Группа 20» (2008 г.)⁴. По существу всё это свидетельствует о серьёзной тревоге по поводу нарастающей массовой некомпетентности бизнес - элиты и менеджеров.

В этой связи представляется целесообразным рекомендовать органам власти, координационному совету работодателей, ФНПР разработать концепцию «Формирования и развития компетентности субъектов социального партнерства в условиях инновационного развития».

Формирование компетентности предпринимателей, менеджеров и процессы инновационного развития общества на основе социального

благотворительных, налогом на прибыль, предполагающего освобождение их доходов, получаемых в связи с осуществлением предпринимательской деятельности, от указанного налога при соблюдении ограничений и условий, касающихся связи осуществляемой ими предпринимательской деятельности с основной деятельностью.

В отношении более широкого круга некоммерческих организаций предусматривается рассмотреть вопрос относительно возможности предоставления права учитывать при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций формирование резервов на осуществление уставной деятельности.

Необходимо расширить перечень видов доходов, не облагаемых налогом на прибыль в качестве целевых поступлений в некоммерческие организации, включив в него субсидии, предоставляемые из бюджетов разных уровней, а также на услуги (работы), оказанные безвозмездно в целях поддержки уставной некоммерческой деятельности некоммерческих организаций и их содержания, и на труд добровольцев.

Предполагается принятие решения о расширении перечня областей деятельности некоммерческих организаций, гранты на поддержку которых не учитываются при определении налоговой базы по налогу на прибыль благотворительных организаций, с включением в этот перечень деятельности в области охраны здоровья населения, физической культуры и массового спорта (за исключением профессионального спорта) и других областях.

Предусматривается предоставление права органам государственной власти и местного самоуправления утверждать перечень государственного имущества и муниципального имущества, которое может быть использовано только в целях предоставления его во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) благотворительным организациям, а также иным некоммерческим организациям, занимающимся социально значимыми видами деятельности.

¹ Медведев Д.А. Будущее за умной политикой//Российская газета. 2009. 18 сентября.

² Путин В.В. На Кубанском экономическом форуме//Коммерсант. 2009. 19 сентября.

³ См.: Профсоюзная база данных//Приложения к газете «Солидарность» 2009. №41.

⁴ См.: Профсоюзное заявление к «Кризисному саммиту Группы 20» /Солидарность. 2008. №44

Развитие системы добровольных стандартов, этических кодексов и механизмов саморегулирования среды благотворительных организаций будет способствовать совершенствованию благотворительной деятельности.

3. Содействие эффективному привлечению благотворительной и добровольческой помощи государственными и муниципальными учреждениями и иными некоммерческими организациями. Устранение барьеров в предоставлении благотворительной помощи физическим лицам

Значимым условием повышения результативности благотворительной деятельности является развитие эффективных механизмов участия благотворительных организаций в деятельности органов управления государственных и муниципальных учреждений, а также иных некоммерческих организаций, являющихся получателями благотворительной и добровольческой помощи.

Необходимо обеспечить формирование благоприятных условий для развития института целевого капитала некоммерческих организаций.

Целесообразно предоставить возможность осуществлять формирование и пополнение целевого капитала некоммерческих организаций через пожертвование ценных бумаг и недвижимого имущества.

С учетом правоприменительной практики будет осуществляться постепенное расширение перечня видов деятельности, финансирование которой допускается из средств целевого капитала некоммерческих организаций.

Фактором, сдерживающим развитие благотворительности, является используемая в некоторых регионах и муниципальных образованиях практика сокращения в течение года объемов финансирования бюджетного учреждения исходя из объемов полученных им благотворительных пожертвований. Необходимо создание нормативной правовой базы, исключающей подобную практику.

В нашей стране многое будет зависеть от того, насколько сумеем переосмыслить ситуацию, происходящее в сфере социальной ответственности бизнеса и как скорректируем политический и социально-экономический курс. Если в этом отношении ничего не будет предпринято, то в лучшем случае, мы сможем пройти самую острую фазу кризиса при помощи административно-командных и силовых методов. Но очевидно: двигаясь в этом направлении, мы не выберемся из вялого и вязкого состояния. Оно имеет взрывоопасный характер.

Одной из серьезных проблем развития ответственности бизнеса в системе социального партнерства является низкий уровень компетентности бизнес - элиты и особенно бизнес - менеджмента. В зарубежных исследованиях некомпетентность в управлении характеризуется безумием¹.

Термин компетенция и компетентность употребляются в широком и узком смысле. В узком – они представляют собой стандарт или качество деятельности специалиста, бизнесмена и собственника. В широком – это категория публичной сферы и политики, включающая совокупность полномочий, профессиональных знаний, умений, навыков, ценностей и полномочий, связанных с эффективным выполнением соответствующих видов деятельности.

В оценке и развитии компетентности бизнес - элиты, менеджмента все большее распространение получает многомерный подход, заключающийся в формировании когнитивных, организационных, социальных и мета-функций.

Категория ответственности бизнеса в системе социального партнерства рассматривается как ответственность социальная, гражданская (юридическая), солидарная, субсидиарная, корпоративная и политическая. Анализ в этом отношении суждений бизнесменов, менеджеров, а также представителей политико-административной элиты свидетельствует об удручающей некомпетентности, научной лени и заблуждений.

¹ См.: Адриан Фарнэм. Некомпетентный менеджер. Некомпетентность как массовое безумие. Перевод с англ. М., 2008.

своей статье «Россия, вперед!» отметил, что в осуществлении модернизации страны «нашей работе будут мешать влиятельные группы продажных чиновников и ничего не предпринимающих предпринимателей»¹.

В Послании Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации отмечается, что «только за шесть месяцев текущего года рассмотрено 4,5 тысячи дел коррупционной направленности. Среди осужденных 532 представителя органов государственной власти и органов местного самоуправления, более 700 работников правоохранительных органов. Эти цифры, к сожалению, свидетельствуют и о масштабах коррупции, поразивших наше общество»².

Приведенные данные, полагаем, свидетельствуют и о том, что «львиная» доля коррупционных дел совершается представителями бизнеса. Российский бизнес – один из главных участников коррупционных схем. Его недобросовестность, бесчестность, уклонение от налогов, подкуп чиновников, мошенничество, а также иные криминальные действия, стимулированные неумной жадной наживы, общеизвестны. В годы высоких цен на энергоносители российские корпорации умудрились накопить колоссальный внешний долг, достигший 500 млрд. долларов³.

Ценностные противоречия между представителями бизнеса и гражданским обществом России могут привести всю социально-экономическую систему в неустойчивое положение. В этой ситуации легализация, развитие публичности, открытости отношений в системе социального партнерства может послужить конструктивным выходом из сложившейся ситуации. В Европе тема ответственности бизнеса вошла в поле политики. Бизнес-организации готовят ежегодные публичные нефинансовые отчеты о практике корпоративной социальной ответственности.

¹ Медведев Д.А. Россия, вперед! // Российская газета. 2009. 11 сентября.

² Медведев Д.А. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2009. 13 ноября

³ Богомолов О. Российскому работнику недоплачивают в 2,5 раза // Солидарность. 2009. №41.

В перспективе следует решить вопрос о расширении категорий материальной помощи, получение которой от благотворительных организаций освобождается от налогообложения налогом на доходы физических лиц (в настоящее время такое освобождение распространяется только на единовременную материальную помощь).

Для успешного развития добровольческой деятельности необходимо усовершенствовать соответствующую нормативно-правовую базу, а также обеспечить создание условий, которые позволят государственным и муниципальным учреждениям, некоммерческим организациям принимать труд добровольцев (волонтеров) и при необходимости обеспечивать их на время труда определенными социальными гарантиями.

4. Содействие развитию института социальной рекламы

Одним из важных направлений содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества является развитие института социальной рекламы. В этой связи необходимо:

четко разграничить в законодательстве Российской Федерации понятия «реклама» и «социальная реклама»;

обеспечить реализацию мер, направленных на повышение качества социальной рекламы и ее эффективное размещение, включая формирование критериев качества социальной рекламы и проведение оценки ее эффективности, а также проведение общественных слушаний по вопросам организации кампаний в сфере социальной рекламы, финансируемых из бюджетных источников, и проведение исследований для определения приоритетных и актуальных тем социальной рекламы, способов их подачи и оценки эффективности.

III. Развитие механизмов поддержки благотворительной деятельности

Задачи повышения эффективности мер по реализации социальной политики государства требуют использования потенциала участников благотворительной деятельности в разработке и реализации социальных программ, программ в сфере образования, здравоохранения, науки, культуры, социальной поддержки населения и охраны окружающей среды на федеральном, региональном и местном уровнях.

Необходимо повсеместное распространение практики включения участников благотворительной деятельности в соответствующие экспертные советы и рабочие группы, а также учет их позиций в рамках процедур принятия соответствующих решений. Одновременно такой механизм будет содействовать формированию системы согласованных приоритетов государственной социальной политики и благотворительной деятельности.

Важным инструментом поддержки благотворительных программ является предоставление субсидий получателям благотворительных пожертвований из бюджетов разных уровней с учетом накопленного опыта государственной поддержки неправительственных организаций. Такие механизмы позволят эффективно дополнять финансирование благотворительными организациями успешных социальных проектов.

Необходимо обеспечить развитие инфраструктуры содействия массовой благотворительной деятельности и добровольчеству, включая предоставление поддержки формированию и деятельности региональных и муниципальных центров добровольчества, а также организаций, реализующих практику сбора пожертвований населения.

Предусматривается предоставление широкой информационной и консультационной поддержки благотворительным организациям и иным участникам благотворительной деятельности.

Необходимо развивать тематические информационные ресурсы в сети Интернет, выпуск специализированных изданий, проведение конкурсов,

Работодатели и предприниматели, представляющие интересы органов власти, бизнеса, нередко отступают от соблюдения трудовых прав, зафиксированных в законодательных и нормативно-правовых отечественных и международных документах. Факты несоблюдения законодательства о труде, как отмечается в Докладе Уполномоченного по правам человека за 2008 г., составляют, примерно, одну треть часть от общего числа нарушений социально-экономических прав¹. Работодатели всех сфер и отраслей, в том числе бюджетной и даже в системе государственного управления, игнорируют многие положения законодательства при оформлении трудовых отношений с работниками при приеме на работу, их увольнении, обеспечении прав на безопасные условия труда.

Естественно, социальное партнерство будет трансформироваться под влиянием формирующихся новых инновационных общественно-государственных институтов, новых сил, механизмов и технологий. Однако, пока не ясно, какого рода отношения бизнеса, профсоюзов и государства придут на смену существующей практике.

Возможную эволюцию партнерских отношений в перспективе можно прогнозировать на основе четырех вариантов: в контексте патернализма (т.е. покровительства, опеки со стороны государства), меркантилизма (подчинения партнерских отношений материальной выгоде, развитию торгашества), легализма (расширение системы партнерских отношений на основе законов, нормативно-правовых актов и т.д.) и варианта невмешательства. Россия сегодня находится в ситуации, близкой к небрежно оформленной версии невмешательства. Нет уверенности, что ситуация сдвинется к патернализму, хотя в бюджетной сфере нашей страны заняты около 19 млн. человек. Выбор в пользу меркантилизма представляется маловероятным.

Движение к легализму желательно и реально, но его могут не одобрить бизнесмены и чиновники. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в

¹ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 г. // Российская газета. 2009. 17 апреля.

общероссийскими объединениями профсоюзов, работодателей и Правительством РФ на 2011-2013 годы.

Модель невмешательства проявляется в том, что в современной России более 2,5 млн. хозяйствующих субъектов. Однако, в системе социального партнерства, на протяжении десяти лет, регистрируется всего лишь около 200 тысяч коллективных договоров. Что составляет менее 10% от общего числа хозяйствующих субъектов.

При этом отношение к коллективным договорам со стороны работников и работодателей крайне противоречивое. Исследования, опросы, проводимые нами в различных отраслях и сферах экономики, свидетельствуют, что для большинства работников, профсоюзных активистов, коллективный договор – «закон жизни предприятия, учреждения», «гарант социальной защиты». Но его содержание, процедуру подготовки и принятия многие характеризуют как формально-принудительную: «нас поставили перед фактом»; «нас собрали и сказали: надо принимать» и т.д.

В свою очередь, многие работодатели оценивают договор как базовый документ и механизм продвижения своих интересов. Или относятся к нему как к «формальности, необходимой лишь профсоюзам», заявляя при этом, что «от нас закон требует оформлять коллективный договор», «если бы не было профсоюза, мы бы составляли не коллективный договор, а план социального развития».

В современных условиях все более отчетливо прослеживается тенденция политизации взаимоотношений работников и работодателей. В частности, со стороны общественных объединений работодателей, профсоюзов нарастает критика по поводу несоблюдения основ демократии органами власти и местного самоуправления. К примеру, по их утверждениям осуществляемые изменения в обществе основываются, по-прежнему, преимущественно на умозаключениях узкого круга людей, или являются результатом лоббизма чьих-то корпоративных и групповых интересов.

организацию семинаров и конференций, а также осуществлять поддержку самоорганизации благотворительных организаций, проведению регулярных исследований в области благотворительности и мониторинга участия граждан и других заинтересованных сторон в благотворительной и добровольческой деятельности, что даст возможность быстрому развитию благотворительной и добровольческой деятельности.

Повышение уровня доверия к благотворительным организациям мерами информационной политики является необходимым средством активизации потенциала благотворительности и добровольчества и позволит существенно увеличить ресурсы, вовлеченные в эту сферу.

В этой связи необходимо обеспечить целенаправленное распространение в средствах массовой информации материалов о благотворительной и добровольческой деятельности, благотворительных организациях и добровольцах, а также содействовать формированию понимания общественной значимости и престижности благотворительности и добровольчества. При этом следует обеспечить целенаправленное содействие продвижению позитивной репутации наиболее успешных благотворительных организаций как ориентира для привлечения пожертвований граждан и организаций.

В задачи информационного освещения благотворительной деятельности входит распространение информации о формах участия граждан в благотворительной и добровольческой деятельности, преимуществах организованной благотворительности, а также формирование позитивного образа благотворительных организаций.

Необходимо обеспечить формирование системы моральных стимулов для участия в благотворительной и добровольческой деятельности, содействующих ее общественному признанию.

Важным условием активизации благотворительной и добровольческой деятельности является развитие системы подготовки кадров для благотворительных и иных некоммерческих организаций, включая

модернизацию образовательных стандартов и учебных программ учреждений профессионального образования, а также развитие системы дополнительного образования.

Вопросы содействия благотворительной деятельности, а также взаимодействия с благотворительными и иными некоммерческими организациями предусматривается интегрировать в программы подготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, управленческих кадров предприятий и организаций.

Привлечение к участию в благотворительной и добровольческой деятельности должно стать одним из ведущих направлений системы гражданского образования школьников и студентов и будет поддерживаться в качестве одного из приоритетных направлений молодежной и социальной политики. При этом необходимо обеспечить отражение вопросов благотворительной и добровольческой деятельности в образовательных программах.

Целесообразным является развитие международного сотрудничества в сфере благотворительной деятельности и добровольчества.

IV. Поддержка благотворительной и добровольческой деятельности в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях

Необходимым условием обеспечения массового участия граждан в благотворительной и добровольческой деятельности является обеспечение поддержки благотворительности и добровольчества в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

В этой связи целесообразно рекомендовать разработку с участием заинтересованных организаций региональных и муниципальных программ поддержки благотворительной и добровольческой деятельности.

В рамках инструментов налоговой поддержки следует расширить практику использования возможности снижения участникам

налоговой системы. В этой связи в условиях социального партнерства государство должно помогать создавать среду стимулирования социальной ответственности бизнеса, преодолевать силовые административно-командные методы во взаимоотношениях.

Современное состояние социального партнерства в России не устраивает ни бизнес, ни профсоюзы, ни государство, ни общество в целом.

В современных условиях оно реализуется в нескольких моделях, а именно как, патерналистская, добровольная, принудительная и невмешательства или т.н. симулятивная.

Принудительные партнерские отношения характеризуются крайне низким уровнем затрат на рабочую силу в России по сравнению с развитыми странами мира. Так в расчете на один отработанный час в промышленности Германии они составляют 23 доллара, в Японии – 22 , в США – 19,9 долларов. В России по расчетам Госкомстата этот уровень в 2004 году составлял около двух долларов¹, почти не изменившись к настоящему времени.

У нас огромная недооценка в оплате труда, не только в промышленности, но и в стране в целом. К примеру, Россия по производительности труда, измеряемой ВВП на один отработанный час, уступает Италии примерно в 4 раза. А по часовой зарплате почти в 10 раз. То есть мы имеем 2,5 - кратную недоплату за труд². От этого страдает качество экономического роста, социальная сфера. Сегодня очевидно, что необходимо находить новые подходы к идеологии и практике системы оплаты труда, Именно это должно стать одной из составляющих модернизации экономики и российского общества при разработке Генерального соглашения между

¹ См.: Общество и экономика. 2004. №1, С 179-191. Материалы Госкомстата России. Примечание: Затраты на рабочую силу – это суммы вознаграждений за работу и дополнительные расходы на жильё, образование, оздоровление, культуру, суммы страховых взносов, налоги, сборы, связанные с привлечением рабочей силы.

² См.: Богомолов О. Российскому работнику не доплачивают в 2,5 раза // Солидарность. 2009. №41.

современному поколению бизнесменов, работодателей, менеджеров и лидеров общественных объединений и предпринимателей.

Ответственность бизнеса в системе социального партнерства определяется обязательствами, принимаемыми решениями. Также, эффективностью их реализации и конкретными действиями.

Российский бизнес активно включился в разработку проблем социальной ответственности. Бизнес-элита, общественные объединения бизнеса организуют научные конференции, разрабатывают комплексные программы, проводят Всероссийские конкурсы, издают тематические журналы. В крупных компаниях даже отделы кадров переименовываются в «отделы по развитию человеческих ресурсов».

В декабре 2008 г. состоялся второй Национальный форум «Социальная ответственность российского бизнеса: новые вызовы и перспективы». В сентябре 2009 г. газета «Труд» совместно с рядом бизнес-агентств, профсоюзами, депутатами Госдумы, членами Общественной палаты РФ провели рейтинг социальной ответственности среди 75 крупнейших российских компаний. Первое место заняла компания «Лукойл», второе – «Газпром», третье – «Вим-Билль-Данн. Продукты питания», в первой десятке – «Транснефть», Альфа-Банк и др.

Российский бизнес проявляет творческую активность к проблеме социальной ответственности, заинтересованность в разработке и реализации крупных социальных программ, введению соответствующих показателей социальной отчетности.

В современных условиях российский бизнес рассматривает свою социальную ответственность не только как обязанность, сформулированную государством, но и возможность перевода решения многих вопросов государственной социальной политики на рыночную основу.

Тем не менее, бизнесмены в своих обращениях в органы власти нередко констатируют, что социальная ответственность бизнеса носит, в известной мере, скрытый теневой характер по причинам неразвитости

благотворительной деятельности ставки по налогу на прибыль в части зачисляемого в бюджеты субъектов Российской Федерации налога, а также предоставления благотворительным организациям льгот по налогу на имущество организаций.

В целях обеспечения устойчивости благотворительных организаций важным условием является предоставление благотворительным организациям государственного (муниципального) имущества и помещений в безвозмездное пользование и аренду на льготных условиях.

В целях привлечения дополнительных финансовых ресурсов целесообразной является поддержка формирования целевого капитала некоммерческих организаций, а также создание фондов, в которых средства из местного бюджета и внебюджетных источников аккумулируются и распределяются на конкурсной основе для решения задач социального развития территории (к управлению фондами привлекаются на паритетной основе представители органов власти субъекта Российской Федерации, местного самоуправления, предпринимателей и некоммерческих организаций).

Необходимо развивать инфраструктуру содействия благотворительной и добровольческой деятельности граждан по месту жительства, в том числе на базе организаций территориального общественного самоуправления.

Целесообразно обеспечить поддержку широкому вовлечению граждан в деятельность общественных советов при государственных и муниципальных учреждениях образования, здравоохранения и социальной поддержки населения.

V. Основные результаты реализации настоящей Концепции

Основными результатами реализации настоящей Концепции являются: рост поддержки в обществе и расширение участия граждан и организаций в благотворительной и добровольческой деятельности,

повышение доверия граждан к благотворительным и иным некоммерческим организациям;

расширение объемов благотворительных пожертвований граждан и организаций;

увеличение числа граждан - участников благотворительной и добровольческой деятельности;

увеличение объема финансовых активов, аккумулируемых в рамках целевого капитала некоммерческих организаций и в фондах местных сообществ;

развитие инфраструктуры информационной и консультационной поддержки благотворительной и добровольческой деятельности;

повышение эффективности благотворительных и добровольческих программ;

повышение качества жизни граждан Российской Федерации.

должен ли он отвечать за достижение требуемого результата и за последствия своих действий, на которые оказывают влияние внешние обстоятельства;

может ли он предвидеть эти последствия.

Констатируя это, подчеркнем, что речь идет о необходимости формирования и развития консолидированных действий бизнеса по модернизации страны, инновационному развитию экономики и общества в целом.

Под бизнесом в системе социального партнерства понимаются инициативная, предпринимательская, экономическая деятельность, осуществляемая за счет собственных средств, на свой риск и под свою ответственность. Субъектами бизнеса являются собственники, предприниматели-работодатели, уполномоченные ими лица, а также совокупность структур и агентов рыночного хозяйства, обеспечивающих организацию прибыльного производства, распределение товаров и услуг, удовлетворяющих потребности индивидов, социальных групп и общества в целом.

Каждая форма предпринимательства¹ является бизнесом, но не каждая форма бизнеса, особенно в современной России, может рассматриваться как предпринимательство (к примеру, бизнес криминальный и т.п.).

К. Дэвис, известный американский ученый ещё в 70-ые годы прошлого столетия сформулировал «железный закон ответственности». Суть которого заключается в суждении о том, что «в конечном счете, те, кто использует власть не таким путем, какой общество считает ответственным, могут утратить её»². Эти слова актуальны и в полной мере относятся к

¹ Предпринимательство – инициативная, самостоятельная, осуществляемая от своего имени, на свой риск, под имущественную ответственность граждан, физических и юридических лиц, направленная на систематическое получение доходов от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг.

² *Davis K. The Meaning and Scope of Social Responsibility (1974 г.)*

само решение строится в соответствии с принципами гражданского общества, такими как:

- соблюдение фундаментальных прав и свобод человека и гражданина;
- скоординированность с преобразованиями в сферах общественной жизни, с учетом глобальных тенденций мирового развития;
- участие граждан и их полномочных представителей в управлении делами государства и в решении других общественно-полезных задач;
- обеспечение равных возможностей граждан для участия в демократических процессах в стране;
- приобщение граждан к демократической культуре поведения;
- приверженность власти и общества к культуре диалога и сотрудничества и др.

Хотелось бы надеяться на расширение форм и механизмов социального партнерства в будущем, поскольку позитивный эффект взаимодействия проявляется и в настоящем, и в перспективе, и несомненно содействует «выживанию» и, более того, позитивному развитию всех его участников в ситуации кризиса.

© Шабалина Н.А.

Михеев В.А.,

доктор исторических наук, профессор РАГС

Компетентность и ответственность бизнеса в условиях социального партнерства

Компетентность и ответственность бизнеса в системе социального партнерства охватывают многие проблемные вопросы:

- в состоянии ли бизнесмен-работодатель выполнять предписываемые ему требования;
- в какой мере правильно он их понимает и истолковывает;

Проект

Комиссия Общественной палаты Российской Федерации по вопросам развития благотворительности и совершенствованию законодательства о некоммерческих организациях

Рекомендации по разработке региональных концепций (программ) содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества

I. Введение

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2009 год № 1054-р, одобрившим Концепцию содействия развитию благотворительности и добровольчества в Российской Федерации, (далее – Концепция) субъектам Российской Федерации рекомендовано разработать меры, направленные на содействие развитию благотворительной деятельности и добровольчества, а также учитывать положения Концепции при подготовке региональных программ социально-экономического развития.

Для обеспечения комплексного подхода к решению задач, сформулированных в Концепции, целесообразным является разработка субъектами Российской Федерации региональных концепций (программ) содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества.

При этом в структуре региональной концепции (программы) целесообразно предусмотреть следующие направления:

- оценка состояния благотворительной деятельности и добровольчества в регионе и реализуемых мер государственной поддержки их развития;
- основные задачи содействия развитию благотворительной и добровольческой деятельности в регионе и в приоритетных направлениях развития социальной сферы;
- основные направления содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества;

показатели содействия развитию благотворительной и добровольческой деятельности в регионе.

Одновременно с разработкой концепции (программы) содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества целесообразно разрабатывать план мероприятий по ее реализации.

II. Содержание региональной концепции (программы) содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества

С учетом положений Концепции содействия развитию благотворительности и добровольчества в Российской Федерации в содержании региональных концепций (программ) содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества целесообразно отразить следующие меры:

1. Оценка состояния благотворительной и добровольческой деятельности в регионе и описание основных мер для ее развития

Анализ развития благотворительной и добровольческой деятельности в регионе может содержать следующие положения:

оценку состояния институциональной благотворительности и добровольчества, включая количество организаций разных типов, реализующих благотворительные и добровольческие программы и проекты. Целесообразно выделить разные типы организаций, участвующих в благотворительной деятельности (благотворительные организации, фонды, обладающие своими ресурсами, фонды местных сообществ, корпоративные и частные фонды, а также благотворительные программы компаний), оценить объемы финансовых средств, используемых в благотворительном секторе. Также важным представляется проанализировать объемы предоставляемых услуг и помощи, оказываемых благотворительными и добровольческими организациями, количество их клиентов. Желательно оценить количество существующих и потенциальных добровольцев в регионе, а также

АРОО «Этуаль» с муниципальными органами власти, Общественной женской палатой при Губернаторе края, другими НКО и осуществляемая на их основе совместная деятельность	Сираш Александр Федорович; (3852) 631534 Заместитель главы, руководитель аппарата Князева Людмила Васильевна (3852)631746 Заместитель главы Синицына Галина Владимировна тел.: (3852)631792, 630577 e-mail: sinizina@centr.barnaul-adm.ru	Центрального района города Барнаула
Партнер общественной организации в подготовке и проведении конкурса творческих работ «Быть здоровым – это значит...»	Главный врач Медведева Надежда Михайловна (3854) 409640 e-mail: nmm@yandex.ru	МУЗ «Бийский городской центр медицинской профилактики»
Разработка методических материалов в сотрудничестве с аппаратом Уполномоченного по правам человека в Алтайском крае для включения в производственную практику студентов факультета информационных ресурсов и дизайна информирования местного сообщества о правах человека. Базы практики – муниципальные, вузовские и иные библиотеки городских и сельских поселений Алтайского края.	Заведующая кафедрой Фомина Анна Анатольевна, к.пед.н., профессор (3852)380893	ФГОУ ВПО «Алтайская академия культуры и искусств» кафедра библиографии
Стажировка в клубе «Диалог» (Берлин) – крупнейшей организации по работе с русскоязычными мигрантами Германии	Демкина С. В. корреспондент demkina-svetlana@rambler.ru	Газета Zeitung fur Dich, г. Славгород

Таким образом, некоммерческая общественная организация АРОО «Этуаль» становится источником социальных инициатив, новых технологий и форм работы, содействующих более эффективным способам решения ключевых проблем современности, над которыми работают органы власти, а

Некоторая сумма результатов взаимодействия АРОО «Этуаль» и НКП «Ассоциация женщин-сибирячек» с представителями других секторов общества может быть представлена в виде таблицы инноваций.

Таблица 1.

Инновация	Контактные лица	Организация/учреждение
Фестиваль «Солнце общее для всех» Фестиваль «Истоки. Единой семьей на Алтае живем» Целевая аудитория – учащиеся общеобразовательных школ г. Барнаула и г. Новоалтайска при поддержке Управления Администрации Алтайского края по работе с обращениями граждан и общественными объединениями, администраций муниципальных образований	Председатель Координационного совета тел: (3852)366004, 694389 Шабалина Нина Александровна Директор Егорова Вера Ивановна e-mail: w_center@ab.ru	Некоммерческое партнерство «Ассоциация женщин – сибирячек»
Участие в деятельности общественно-консультативного совета при Управлении Федеральной миграционной службы России по Алтайскому краю	Директор Шабалина Нина Александровна тел.: (3852)363896, 89039103017 сайт: womcenter.ru e-mail: etoile@ab.ru	Алтайская региональная общественная организация «Женский бизнес – центр «Этуаль»
Партнер общественной организации в подготовке и проведении научно-практических конференций по вопросам миграции	Консультант Управления Администрации Алтайского края по работе с обращениями граждан и общественными объединениями Киселева Оксана Борисовна тел. (3852)665010 e-mail: kiseleva@alregn.ru	Администрация Алтайского края
Партнер общественной организации в подготовке и проведении научно-практических конференций по вопросам миграции Партнер общественной организации в подготовке и проведении конкурса творческих работ «Быть здоровым – это значит...»	Заместитель Главы города Бийска Григоричева Людмила Григорьевна тел. (3854) 327442, 327443, факс (3852) 327992 e-mail: zam_soc@biyskcity.ru	Администрации г. Бийска
Договора о сотрудничестве	Глава Администрации	Администрация

показатели потребности в добровольческих ресурсах (в т.ч. в государственных учреждениях социальной сферы);

описание инфраструктуры поддержки благотворительной деятельности, включая наличие образовательных программ, специализированных средств массовой информации, доступности услуг по юридическому и финансовому консультированию и сопровождению благотворительной деятельности, существование ресурсных центров. Также рекомендуется выявить и указать существующие площадки профессионального общения представителей благотворительного сообщества;

описание и оценку социальных рекламных кампаний, проводимых органами власти региона, федеральными и региональными НКО, муниципальными структурами. В рамках данного направления рекомендуются использовать следующие индикаторы: наличие списка и приоритетности социальных тем; наличие конкурсных процедур по заказу разработки социальной рекламы, тестирования, производства и размещения социальной рекламы; актуальность тем социальных рекламных кампаний; запоминаемость содержания рекламных сообщений; рейтинг медианосителей социальной рекламы; степень эффективности воздействия на целевые группы;

перечень ключевых факторов, препятствующих повышению социальной активности граждан и организаций, их участию в благотворительной и добровольческой деятельности. Данные факторы желательно подкрепить результатами исследований и статистики, имеющимися на региональном уровне;

действующие меры по содействию деятельности организаций, реализующих благотворительные и добровольческие программы, развитию инфраструктуры и повышению престижа благотворительной и добровольческой деятельности в местном сообществе. При описании уже существующих мер по содействию развития благотворительности и добровольчества необходимо указать сроки их реализации и дать оценку их

эффективности как с точки зрения органов региональной власти, так и с точки зрения тех, на кого они направлены – организаций и граждан участников благотворительной деятельности и волонтеров;

информацию о существовании в регионе системы поддержки благотворительных и добровольческих проектов и организаций, об отборе приоритетных для поддержки проектов и организаций, критериях такого отбора, а также сведения об успешно реализованных проектах и (или) оценка эффективности деятельности поддержанных организаций, в случае не реализации и не эффективности – об основных причинах и препятствиях. При описании системы поддержки представляется важным привести данные об изменениях, произошедших в данной системе за последние 2-3 года (если они были) и о том воздействии, которое они оказали на развитие благотворительности и добровольчества в регионе;

информацию о проводимых в регионе мероприятиях по повышению прозрачности и подотчетности деятельности благотворительных организаций, включая конкурсы и награды, общественные и предоставляемые органами власти.

Представляется важным дать оценку состояния благотворительной и добровольческой деятельности в приоритетных социальных сферах, в том числе с разбивкой по типам организаций, в них действующих. Также желательно оценить уровень информированности населения о благотворительной деятельности и добровольчестве в регионе, включая удовлетворенность населения информационной открытостью благотворительных организаций, знанием о проводимых рекламных кампаниях по продвижению добровольчества и благотворительной деятельности

Итоги конкурса отражены в брошюре «Сохраним здоровье вместе», выпущенной тиражом 500 экземпляров. Она служит методическим пособием для организации конкурсов по здоровому образу жизни в муниципальных образованиях края. Муниципальное учреждение «Управление по образованию г. Бийска» теперь планирует этот конкурс как ежегодный.

В 2008–2009 годах на средства, выделенные Управлением по работе с общественными объединениями, был реализован еще один проект – «Эффективные социальные технологии профилактики межнациональных конфликтов и экстремизма через создание центров этнической и социальной толерантности». Благодаря проекту АРОО «Этуаль» удалось не только наладить собственные каналы сотрудничества, но и содействовать развитию партнерства между органами власти и бюджетными организациями. На фестивале «Школа мира» было заключено устное соглашение между консультантом Уполномоченного по правам человека в Алтайском крае М. И. Афанасьевой и зав. кафедрой библиографии факультета информационных ресурсов ФГОУ ВПО Алтайской государственной академии культуры и искусств А.А. Фоминой. Следствием соглашения стало обращение Уполномоченного по правам человека в Алтайском крае Ю.А. Вислогузова к ректору АлтГАКИ А.С. Кондыкову с предложением о включении в производственную практику студентов факультета новой компоненты: информирования местного сообщества о правах человека. Студенты факультета проходят практику в библиотеках различного уровня: центральных городских, библиотеках-филиалах муниципальных библиотечных систем, вузовских библиотеках. Надо отметить, что сотрудничество АРОО «Этуаль» и факультета информационных ресурсов АлтГАКИ в реализации социально значимых проектов насчитывает уже около 10 лет, в настоящее время оформлен официальный договор о сотрудничестве.

на Алтае живем» и ряд других мероприятий по тематике конференции при поддержке Управления Администрации Алтайского края по работе с обращениями граждан и общественными объединениями, администраций муниципальных образований.

2. Состоялась поездка корреспондента славгородской газеты С. Демкиной для стажировки по проблемам миграции в клубе «Диалог» (Берлин), с исполнительным директором которой, Т.Форнер, она познакомилась как участник первой конференции.

3. После проведения второй конференции Н. А. Шабалина была введена в состав вновь образованного общественно-консультативного совета при Управлении Федеральной миграционной службы России по Алтайскому краю.

Еще одним действенным механизмом партнерства в условиях кризиса представляются экспертные советы при НКО с участием чиновников. Например, такой совет работает при некоммерческом партнерстве «Ассоциация женщин-сибирячек». В него входят представители органов власти, депутаты, ученые. Деятельность экспертного совета позволяет аккумулировать ресурсы для решения ряда первоочередных социальных задач, как для региональной власти, так и для НКО. Советы действуют на основании положения.

Результатом и примером эффективного сотрудничества органов власти и НКО служит проект «Формирование навыков здорового образа жизни у жителей малых городов и сел Алтайского края». Также, наша совместная деятельность в 2008 -2009 годах в рамках проекта по пропаганде здорового образа жизни, охране здоровья населения и окружающей среды, продолжается и в настоящее время. При реализации проекта использовались средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 14 апреля 2008 года № 192 – рп».

2. Основные задачи содействия развитию благотворительной и добровольческой деятельности в регионе и в приоритетных направлениях развития социальной сферы

Основными задачами на региональном уровне являются:

Обеспечение увеличения числа и профессионального уровня деятельности благотворительных и добровольческих организаций;

Формирование условий для увеличения числа граждан, участвующих в благотворительной деятельности;

Укрепление ресурсной базы и привлечения дополнительного финансирования для благотворительной и добровольческой деятельности;

Поддержка развития инфраструктуры благотворительной и добровольческой деятельности;

Обеспечения более широкого информирования граждан по вопросам благотворительной и добровольческой деятельности через развитие механизма социальной рекламы.

3. Основные направления содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества

Представляется целесообразным при разработке региональной концепции (программы) содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества рассмотреть три ключевых направления:

содействие развитию институтов благотворительности и добровольчества;

содействие вовлечению широкого круга граждан в благотворительную и добровольческую деятельность, и повышения ее престижа в местном сообществе;

содействие и развитие механизмов социальной рекламы.

По каждому из указанных направлений возможно разработать свой набор мер и мероприятий для их наиболее эффективной реализации. Среди таких можно указать следующие.

3.1. Содействие развитию институтов благотворительности и добровольчества.

Разработка или совершенствование законодательства, направленного на развитие благотворительной деятельности и добровольчества, включая:

предоставление в соответствии с законодательством льгот по уплате налогов некоммерческим организациям, созданным в благотворительных, образовательных, культурных и научных целях, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, других установленных законодательством целей, с учетом организационно-правовых форм некоммерческих организаций;

предоставление некоммерческим организациям иных льгот, в том числе полное или частичное освобождение от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом;

предоставление в соответствии с законом льгот по уплате налогов гражданам и юридическим лицам, оказывающим некоммерческим организациям материальную поддержку.

Формированию критериев и прозрачной процедуры отбора некоммерческих организаций, занимающихся социально значимыми видами деятельности, для предоставления им по утвержденному перечню муниципального имущества и помещений во владение или в долгосрочное пользование на безвозмездной основе, или на правах аренды на льготных условиях

Поддержка формирования целевых капиталов некоммерческих организаций, а также создания фондов местного сообщества, в которых средства из местного бюджета и внебюджетных источников аккумулируются и распределяются на конкурсной основе для решения задач социального развития территории (к управлению фондами привлекаются на паритетной основе представители органов власти субъекта Российской Федерации, местного самоуправления, предпринимателей и некоммерческих организаций).

образовательных учреждений по проблеме миграции. На этих мероприятиях, большей частью, обсуждаются прагматические вопросы, конкретные подходы к решению проблем, связанных с миграцией.

Краевая администрация не только присутствует на всех конференциях, но и, начиная со второй, также выступает в статусе со-организатора, что дает положительный резонанс для присутствия столь значительного числа представителей органов исполнительной власти краевого и муниципального уровня. Речь идет, в первую очередь, о поддержке Управления по работе с обращениями граждан и общественными объединениями Администрации Алтайского края. Большую организационно-методическую помощь оказывает Администрация Центрального района г. Барнаула.

Для представителей органов власти выступление на конференции, инициированной некоммерческим сектором, следует считать еще одним шагом на пути развития гражданского общества, «прозрачности» деятельности.

Конференции выявляют поле общих интересов информационного обмена между органами власти и НКО. Так, была определена готовность НКО: поделиться информацией о проведенных исследованиях в области региональных миграционных процессов; принять участие в разработке целевых социальных программ; организовать совместную работу по содействию улучшению социального и правового положения социально исключенных групп и отдельных граждан, усилению социальной активности молодежи; вовлекать добровольцев в реализацию совместных мероприятий органов власти и НКО, тем самым укрепляя трудовые ресурсы в период кризиса.

Конференции содействуют развитию продуктивных форм социальной практики. Можно привести несколько примеров.

1. Участники конференции педагоги МОУ «СОШ № 10 г. Новоалтайска» провели фестиваль «Солнце общее для всех»; МОУ «СОШ № 106 г. Барнаула» организовала и провела Фестиваль «Истоки. Единой семьей

Немецкий национальный, Мамонтовский и Смоленский. Теперь технологии привлечения заинтересованных участников нами отработаны, и мы можем расширить географические рамки и тематическую составляющую, учитывая другие национальные особенности и вопросы «сельской» проблематики миграции в Алтайском крае.

Таким образом, содержание наших конференций приобретает трансграничный аспект, поскольку анализируются миграционные процессы не только в российских регионах, но и на территории постсоветского пространства и дальнего зарубежья, которые могут и не иметь своих представителей на наших мероприятиях.

Самим участникам такие конференции интересны перспективой установления профессиональных контактов с потенциальными партнерами, обретения новых возможностей. Так, благодаря участию Л.Г. Григоричевой в первой конференции (ныне она исполняет должность заместителя главы г. Бийска) возросло число участников из этого города. В 2009 г. Бийск был со-организатором и принимающей стороной во второй день конференции (Администрация г. Бийска).

Мониторинг аудитории конференций показал необходимость расширить представительство СМИ, учреждений среднего образования и культуры, социальной сферы, работающих с мигрантами.

В докладах озвучиваются практический опыт и результаты эмпирических исследований. «Гостеприимность» тематики конференций позволяет сохранять их центральную тему и в то же время рассматривать дополнительные аспекты, выявлять взаимосвязи с различными социальными феноменами. Конференции дают возможность осознать миграцию с точки зрения цели наших собраний – то есть найти общее мнение по обсуждаемым вопросам и сформировать рабочие решения.

Таким образом, конференции по вопросам миграции создают почву для формирования позитивного образа региональной власти, содействуют обмену опытом представителей органов власти и различных социальных,

Создание и организация деятельности общественных и государственных структур поддержки добровольчества, т.н. региональные центры поддержки добровольческих инициатив и территориальные агентства (м.б. государственные), добровольческие центры и центры развития добровольчества (общественные).

Содействие развитию благотворительной и добровольческой деятельности на базе организаций территориального общественного самоуправления.

Организация проведения консультаций с представителями некоммерческих организаций, осуществляющих социально значимую деятельность, по разработке региональных и муниципальных программ поддержки благотворительной и добровольческой деятельности.

Организация и поддержка мероприятий, направленных на повышение прозрачности и подотчетности деятельности благотворительных и добровольческих организаций, включая конкурсы годовых отчетов, проведение общественных дискуссий и обсуждений деятельности организаций, создание этических кодексов и др.

3.2. Содействие вовлечению широкого круга граждан в благотворительную и добровольческую деятельность, и повышения ее престижа в местном сообществе.

Предоставление поддержки формированию и деятельности региональных и муниципальных центров добровольчества, а также организаций, реализующих практику сбора пожертвований населения.

Организационная поддержка в распространении информации через СМИ и ресурсы Интернет о значимости благотворительной и добровольческой деятельности, о благотворителях и добровольцах, о результатах работы успешных благотворительных организаций как ориентира для привлечения пожертвований.

Развитие форматов морального поощрения активных благотворителей и добровольцев.

Популяризации благотворительной и добровольческой деятельности среди школьников и студентов через систему гражданского образования и производственных практик.

Организация обучения и повышения квалификации организаторов добровольного труда граждан в т.ч. в государственных/муниципальных учреждениях социальной сферы, в т.ч. дистанционные, в т.ч. специально для молодежи.

Поддержка создания методического обеспечения (рекомендаций) по организации структур поддержки добровольчества, по организации добровольного труда в государственных учреждениях (с использованием опыта НКО).

Обеспечение и поддержка широкого включения граждан в деятельность общественных советов при государственных и муниципальных учреждениях образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, работы с молодежью и социальной поддержки населения.

3.3. Содействие и развитие механизмов социальной рекламы.

Создание и поддержка деятельности экспертных советов по развитию социальной рекламы.

Разработка социальных рекламных кампаний и проведение тестирований формы и содержания рекламных материалов на стадии производства.

Поддержка СМИ, размещающих материалы социальных информационных кампаний

Проведение публичных обсуждений, слушаний, голосований социальных рекламных кампаний на базе региональных конкурсов социальной рекламы с определением приоритетных тем для развития добровольчества и благотворительной деятельности.

Оценка эффективности разрабатываемых и реализуемых социальных рекламных кампаний.

О.А. Цветкова, старший преподаватель кафедры психологии труда и организационной психологии Омского государственного технического университета, специалист общественной организации «Сфера».

Уровень компетенции этих участников и (или) вовлеченность в общественную активность также позволяют говорить о высокой степени репрезентативности выступлений. В перспективе планируется приглашать участников из всех регионов Сибири.

Основная доля выступающих на конференциях – из Барнаула, где локализованы краевая администрация и иные органы исполнительной власти региона, а также крупные общественные организации, активные школы и т. п. Для учета и соответствия местным особенностям многонационального Алтайского края, на конференции обязательно присутствуют представители других городов. Например, достаточно велика доля участников из второго по величине города Алтайского края – Бийска. Актуально присутствие Рубцовска, как приграничного города, на развитии которого отражаются интенсивные процессы как легальной, так и нелегальной миграции. Город Славгород интересен тем, что является местом проживания немцев, граничит с Немецким национальным районом, и это обуславливает его особую историю и культуру. Этим определяется и участие в конференции представителей Германии.

Примечательно, что опыт работы с мигрантами рассматривается не только в урбанистическом формате их проживания, но и в сельской местности, поскольку основной сектор промышленности Алтайского края является аграрным; примерно половина его жителей заселяет именно сельские районы. Внешние и внутренние мигранты оседают в селах благодаря дешевизне условий заселения и жизнеобеспечения; в то же время, в селах формируются условия для маргинализации сообществ из-за притока мигрантов неблагополучного социального положения, что отмечалось участниками конференций. В прежние годы на конференции присутствуют представители только тех районов, которые стали очагами заселения немцев:

Н.М. Макаренко, начальник, подполковник внутренней службы УФМС России по Томской области;

Т.М. Дмитриева, начальник отдела международных связей Администрации г. Томска;

Л.В. Кобзева, преподаватель кафедры культурологии и социологии, директор Центра корпоративного развития Института инноватики ГОУ ВПО «Томский государственный университет систем управления и радиоэлектроники»;

И.А. Кузнецов И. А., аспирант ГОУ ВПО «Томский государственный университет систем управления и радиоэлектроники», менеджер молодежных программ инициативного образовательного движения «Нужное действие»;

Е.Н. Грибов, аспирант ГОУ ВПО «Томский государственный университет систем управления и радиоэлектроники»;

Е.А. Другова, аспирантка ГОУ ВПО «Томский государственный университет систем управления и радиоэлектроники»; Пономаренко В. В., ГОУ ВПО «Томский государственный университет систем управления и радиоэлектроники», проектный менеджер, исследователь, аналитик Центра корпоративного развития;

г. Кемерово

Н.А. Волков, Уполномоченный по правам человека в Кемеровской области, канд. филос. наук;

В.И. Марков, канд. филос. наук, д-р культурологии, проректор по научной работе ФГОУ ВПО «Кемеровский государственный университет культуры и искусств»;

г. Новосибирск

О.М. Силантьева, руководитель отдела сетевых сообществ проекта «Электронный город», магистр мультимедиа-журналистики;

г. Омск

Поддержка развития дополнительного образования и повышения квалификации по вопросам социальной рекламы и оценки эффективности социальных рекламных кампаний.

4. Показатели результатов содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества:

- количество и результаты региональных мероприятий, направленных на реализацию Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества;

- правовые и нормативные акты субъектов федерации и органов местного самоуправления, направленные на содействие развитию благотворительной и добровольческой деятельности;

- наличие возможности снижения участникам благотворительной деятельности ставки по налогу на прибыль в части зачисляемого в бюджет данного субъекта Российской Федерации налога;

- наличие в регионе льгот благотворительным организациям по налогу на имущество организаций;

- наличие критериев определения социально-экономической эффективности и прозрачной процедуры отбора некоммерческих организаций, занимающихся социально значимыми видами деятельности, для предоставления им муниципального имущества и помещений во владение или в долгосрочное пользование на безвозмездной основе, или на правах аренды на льготных условиях;

- количество консультаций по разработке региональных и муниципальных программ поддержки благотворительной и добровольческой деятельности и число представителей НКО, принявших в них участие;

- количество целевых капиталов НКО и фондов местного сообщества, действующих в регионе;

- результаты работы общественных советов при государственных и муниципальных учреждениях образования, здравоохранения, культуры,

физической культуры и спорта, работы с молодежью и социальной поддержки населения и количество граждан, участвующих в их деятельности;

- наличие региональных наград, званий и другие видов моральных поощрений активных благотворителей и добровольцев, благотворительных и добровольческих организаций;

- количество публикаций и сюжетов в СМИ и Интернет о благотворительной и добровольческой деятельности в регионе, активных благотворителях и добровольцах, успешных благотворительных и добровольческих организациях, опубликованных при содействии региональных органов власти и органов местного самоуправления;

- количество разработанных социальных рекламных кампаний, проведенных тестирований, реализованных информационных кампаний с размещением материалов социальной рекламы в региональных печатных и электронных СМИ;

- количество проводимых конкурсов по поддержке и стимулированию развития социальной рекламы и социальных рекламных кампаний в регионе, количество участников конкурсов, количество поданных работ, количество доработанных по итогам творческих конкурсов и тестирований материалов с последующим размещением в СМИ региона;

- количество жителей, принимающих участие в творческих конкурсах, общественных обсуждениях и голосованиях, исследованиях оценки эффективности социальных рекламных кампаний и информационной работы по поддержке добровольчества и благотворительной деятельности;

- количество конкурсов и других мероприятий по развитию прозрачности и подотчетности деятельности благотворительных организаций;

- наличие программ профессиональной подготовки и повышения квалификации участников благотворительной деятельности и добровольчества;

депутат государственного уровня (Хопфман Карин, депутат Берлинского Парламента) (2%).

Благодаря зарубежным участникам (из Германии – 4 человека, Республики Казахстан, как приграничной территории, – 5 человек) конференции обладают международным статусом. Из-за рубежа и из столицы приглашаются лидеры, высокие профессионалы, харизматичные личности, придающие новый импульс, позволяющие почувствовать общность интересов организаций разного ранга и профиля. Так, среди участников третьей конференции «Сотрудничество органов власти и общественных объединений в формировании толерантного пространства в регионе. Достижения и перспективы» (2009 г.), проходившей в городах Барнауле и Бийске, следует назвать Петера Линке, руководителя Филиала Фонда Розы Люксембург (ФРГ) в Российской Федерации; Марлиз Линке – научного сотрудника штаб-квартиры Фонда Розы Люксембург в Берлине (ФРГ); А.Н. Алексеенко, д.ист.н., профессора Восточно-Казахстанского государственного технического университета им. Д.Серикбаева (г. Усть-Каменогорск, Республика Казахстан); Н.Л. Краснобаеву, к.ист.н., зав. кафедрой философии и проблем человеческого развития Восточно-Казахстанского государственного технического университета им. Д.Серикбаева; Е.А. Козырь, исполнительного директора межрегиональной общественной организации «Женское лидерство и партнерство» (г. Москва); В.А. Куликова, генерального директора некоммерческой организации «Национальный антикриминальный и антитеррористический фонд» (г. Москва); А.Ю. Ястребову, к.ю.н., доцента кафедры конституционного и международного права юридического факультета РГСУ, директора Научно-педагогического Центра прав человека Института ювенальной юстиции РГСУ (г. Москва).

Как правило, на конференциях представлена Западная Сибирь, как регион, имеющий много и общего, и специфического в протекании миграционных процессов в каждой его административных территории.

г. Томск

их преодоления. На второй конференции было утверждено организационное решение включать в сборник, и те материалы по теме, которые участники не успели озвучить из-за жесткого регламента встреч. На третьей конференции А.Ю. Ястребовой, к. юр. н., доцентом кафедры конституционного и международного права юридического факультета РГСУ, директором Научно-педагогического Центра прав человека Института ювенальной юстиции РГСУ (г.Москва, Россия) было вынесено предложение об «электронном формате» участия, т.е. о дополнении сборника и теми работами, авторы которых не могли присутствовать, но хотели бы поделиться результатами своих исследований. В третьем сборнике один из таких докладов включен в качестве «стендового». Эта практика будет продолжена.

Программа конференций формируется заранее, осуществляется отбор докладов не только по статусу участников, но и по соответствию заявленной теме форума. Количество участников (выступавших с докладами, не считая гостей) первоначально – 17, во второй раз – 34, в третий раз – 30. На всех конференциях выступили с докладами, в общей сложности, 51 человек. Многие участвовали дважды или даже трижды.

Потребность, желательность и эффективность партнерства с НКО со стороны различных секторов общества, в т. ч. органов власти, подтверждается и составом участников. Можно разделить их на несколько групп (в порядке убывания по количеству):

исследователи (25%);

НКО (25%);

сотрудники органов региональной исполнительной власти (23,5%) и муниципальной власти (19,5%);

педагоги из среды общего и специального образования (6%);

журналисты (2%); директора музеев (4%);

депутаты АКЗС (4%); административные сотрудники учреждений по работе с мигрантами –(4%);

- наличие и оценка гражданами деятельности благотворительных организаций и уровня развития благотворительности в регионе.

Кроме того в соответствии с положениями государственной концепции развития благотворительной деятельности и добровольчества необходимо учитывать и оценивать:

- рост поддержки в обществе и расширение участия граждан и организаций в благотворительной и добровольческой деятельности, повышение доверия граждан к благотворительным и иным некоммерческим организациям;

- расширение объемов благотворительных пожертвований граждан и организаций;

- увеличение числа граждан - участников благотворительной и добровольческой деятельности;

- увеличение объема финансовых активов, аккумулируемых в рамках целевого капитала некоммерческих организаций и в фондах местных сообществ;

- повышение эффективности благотворительных и добровольческих программ;

- повышение качества жизни граждан Российской Федерации.

III. Механизм разработки региональной концепции (программы) содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества

Представляется целесообразным организовать процесс подготовки региональной концепции (программы) содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в несколько этапов.

На первом этапе целесообразно осуществить сбор информации, как статистической, так и эмпирической. Возможно проведение специальных исследований и опросов заинтересованных сторон, круглых столов и фокус-

групп по оценке состояния развития благотворительной и добровольческой деятельности на текущий момент.

На втором этапе разработки концепции (программы) необходимо целесообразно привлечение к работе широкого круга заинтересованных сторон, включая представителей благотворительных организаций, в том числе корпоративных и частных благотворительных фондов, фондов местных сообществ, а также компаний, участвующих в благотворительной деятельности, представителей средств массовой информации, образовательных учреждений, представителей ассоциаций и профессиональных объединений благотворителей и добровольцев и экспертов.

Проект документа, подготовленный на основе анализа ситуации и рекомендаций экспертов, целесообразно представить на обсуждение заинтересованных сторон. Возможно размещение проекта концепции (программы) на сайте региональной администрации или в местных средствах массовой информации.

Обсуждение проекта может быть проведено в форме общественных слушаний региональной общественной палаты, совета по благотворительности или других консультативных органов. При этом целесообразно организовать специальную информационную кампанию, направленную на различные заинтересованные стороны, для максимальной прозрачности процесса разработки концепции (программы). Кроме того, возможно рассмотрение отдельных положений концепции (программы) в рамках более узких экспертных обсуждений.

Перед окончательным утверждением документа проект концепции (программы) может быть направлен для заключения экспертам федерального уровня, в том числе, представителям Общественной палаты Российской Федерации.

Официальный язык общения на конференциях – русский. Они проводятся, в основном, в классическом варианте: доклады и их обсуждения. Традиционно почву для дискуссий создают выступления представителей региональных и муниципальных органов власти; а также проблемные доклады, отражающие «острые» вопросы практической работы с мигрантами. Длительность обсуждений зависит от возможностей докладчика развернуть или сжато ответить на вопросы. Как правило, чем подробнее ответы, тем больше возникает вопросов, поскольку обсуждение повышает общий уровень содержательности доклада, помогает пояснить его и выявить те грани практического опыта автора, которые он не успел изложить за ограниченное время выступления. Многие доклады сопровождаются электронными презентациями с фото- и видеорепортажами.

Успех и общественный резонанс первого такого мероприятия привлекает новых участников для последующих наших мероприятий. Конференции раскрывают общественности социальную роль органов власти и некоммерческих организаций, т.к. их материалы публикуются тиражом 500 экземпляров и распространяются среди участников и заинтересованных лиц; ISBN (начиная с третьего сборника) гарантирует их наличие в крупнейших книгохранилищах страны (Российской книжной палате, Российской государственной библиотеке и других).

Стоит отметить полноту подачи материалов: полностью расшифровывается стенограмма конференции, и поэтому читатели могут ознакомиться не только с заранее подготовленными докладами участников, но и с новыми, спонтанными идеями, фрагментами практического опыта, которые озвучиваются в ходе дискуссий. Такие дискуссии за счет неформализованности и «мозгового штурма» вскрывают точки соприкосновения интересов участников и, соответственно, сфер их деятельности в обсуждаемой теме, помогают установить новые межпредметные, межведомственные, межсекторные связи проблем и добиться позитивного синергетического эффекта при обсуждении способов

региональной общественной организацией «Женский бизнес-центр «Этуаль» (далее – АРОО «Этуаль»), зарегистрированной в 1999 г., осуществляется постоянная и разноплановая деятельность с применением механизма социального партнерства.

АРОО «Этуаль» за 10 лет удалось отработать такой механизм сотрудничества органов государственной власти и НКО, как **совместное проведение научно-практических конференций**, на которых представители органов региональной и муниципальной власти встречаются с работниками сферы науки, просвещения и культуры. В 2006 г. было принято рабочее решение проводить такие конференции ежегодно и посвятить их единой теме: миграционным процессам. Тем более, что актуальность темы, диктуют социальные условия Алтайского края, являющегося многонациональной приграничной территорией (протяженная граница с Республикой Казахстан).

Доброй традицией стала совместная организация конференций Управлением Администрации Алтайского края по работе с обращениями граждан и общественными объединениями, Алтайской региональной общественной организацией «Женский бизнес-центр «Этуаль» и некоммерческим партнерством «Ассоциация женщин-сибирячек». Предпринятые со времени разработки концепции этих конференций активные действия позволяют говорить об определенных технологиях и результатах их проведения.

Конференциям предшествует кропотливая организационная работа с органами власти и организациями-партнерами в течение года. Она подразумевает совместное проведение заседаний рабочих групп, рабочих встреч, дискуссий с целью формирования программ конференций, отбора и утверждения списка докладчиков, участников.

Нормативной базой совместных действий служат договора о сотрудничестве АРОО «Этуаль» с муниципальными органами власти, Общественной женской палатой при Губернаторе края, другими НКО.

II. ПРАКТИКА ОБЩЕСТВЕННЫХ СЛУШАНИЙ И ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Широбокова А.А.,

к.э.н., доцент,
член Общественной палаты Российской Федерации, г. Иркутск

Формы и технологии общественного участия в управленческих процессах и принятии государственно значимых решений

Общая эффективность государственного управления не может быть достигнута без общественного участия в управленческих процессах. Также и в принятии важных государственных решений, без организационной и управленческой стабильности, открытости и прозрачности власти на всех уровнях, публичности политики. И, безусловно, без вовлечения жителей в решение вопросов, затрагивающих интересы территорий, на которых они проживают посредством создания общественных структур, а также выстраивания эффективного взаимодействия населения с органами местного самоуправления. Сегодня имеется опыт практического применения таких технологий, как прозрачный бюджет, мониторинг процедур проведения конкурсов, общественных слушаний, публичных отчетов, развитие общественных инициатив и т.д. Их практическое использование требует ясного и четкого понимания назначения этих технологий, возможностей применения, обучение навыкам использования, приверженности представителей органов власти к реальному вовлечению граждан в управленческие процессы. При этом некоторые технологии в процессе своего использования создают условия для формирования конструктивного взаимодействия органов власти и общества на длительную перспективу, и это наглядно показано в представленной ниже технологии общественных слушаний, проведенных Общественной палатой Иркутской области. Эффективное использование других технологий требует включения

специальных образовательных программ для населения. Пример такой технологии представлен опытом эффективного взаимодействия органов местного самоуправления г. Иркутска с населением, некоммерческими организациями и территориальными общественными самоуправлениями, действующими на территории г. Иркутска.

Высокий уровень прозрачности и отчетности во всех сферах государственного управления и на всех его уровнях является тем мощным базовым инструментом, который обеспечивает не только эффективность управления, но и противодействие коррупции и возможности контроля общественности за деятельностью власти на всех уровнях государственного управления. Именно поэтому технологии публичного отчета, прозрачного бюджета должны стать действующими инструментами общественного участия в управленческих процессах. Более того, сегодня практика подготовки публичных отчетов применяется и бизнес-сообществом и сектором НКО, что способствует более эффективному взаимодействию власти, бизнеса и общества, учету общественных действий в управленческих процессах. Пример публичного отчета представлен опытом комиссии развития гражданского общества, общественных инициатив и благотворительности общественной палаты Иркутской области. Контроль за применяемыми государством механизмами управления также должен стать постоянным и действенным инструментом общественного участия в управленческих процессах. Технология проведения экспертизы государственных и муниципальных заказов, представленная ниже, является примером технологии контроля.

Прозрачный бюджет

Прозрачный бюджет – современная социальная технология, позволяющая внедрить в политику власти всех уровней не только принцип дифференцированного учета интересов различных социальных групп и социальных проблем, но и обеспечить прозрачность власти. В свою очередь, участие в бюджетном процессе на своей территории было бы одним из

В 2005 г. на собственные средства и на своей производственной базе предприятием запущена в строй первая в городе опытно-промышленная мусоросортировочная установка. В настоящее время, предприятие принимает на сортировку и утилизацию твердые бытовые отходы от 200 городских предприятий и организаций.

На предприятии разработана технология производства из древесных отходов декоративной мульчи, в настоящее время начат ее выпуск, приобретено оборудование для производства пластмассового гранулята, который является сырьем в производстве пластмассовых изделий.

На малом предприятии проходят практику и находят рабочие места студенты и выпускники университетов, создана информационная база данных по отходам, технологиям их переработки, правовым и нормативно-методическим вопросам в области обращения с отходами, ведется просветительская работа, выпускаются календари, плакаты, брошюры, пропагандирующие раздельный сбор бытовых отходов.

© Никитенко С.Н.

Шабалина Н.А.,

директор Алтайской региональной общественной организации
«Женский бизнес-центр «Этуаль»,
председатель координационного совета некоммерческого партнерства
«Ассоциация женщин-сибирячек»

Опыт эффективного взаимодействия некоммерческих организаций с органами власти в условиях кризиса

В условиях кризиса актуализируется значимость межсекторного взаимодействия, позволяющего достигать синергетического эффекта благодаря координированному приложению усилий, возможности ограничения расходов финансовых и трудовых ресурсов. Алтайской

Получаемый совокупный эффект (социальный, экономический, экологический) - значительный.

Экономический эффект проявляется в виде дополнительных доходов и налоговых поступлений в бюджет муниципального образования, экономии денежных средств, привлечении внебюджетных денежных средств со стороны бизнес - структур. Появляется возможность получения муниципалитетами дополнительных доходов от реализации прав на интеллектуальную собственность на основе лицензий.

Экологический эффект подтверждается соответствующими заключениями природоохранных организаций.

Социальный эффект проявляется в повышении мотивации населения к улучшению качества жизни, которая базируется на повышении доходов населения, создании дополнительных рабочих мест, на развитии культуры в целом благодаря появляющимся дополнительным финансовым ресурсам. Возрастает доверие к власти, которая поддерживает проекты, повышающие качество жизни населения.

Положительный пример комплексного подхода к проблеме экологического оздоровления окружающей среды.

Учеными и аспирантами Сибирского государственного индустриального университета в рамках федеральной программы «Старт» создано малое инновационное предприятие, миссией которого является стремление стать ведущей компанией по производству новых видов синтетического сырья на основе техногенных и вторичных ресурсов с высокими потребительскими свойствами и низкой стоимостью. Главная задача, которую успешно решает предприятие – переработка фторуглеродистых отходов алюминиевой промышленности в синтетические флюсы для черной металлургии. В настоящее время, предприятие уже начало внедрение своих разработок на Красноярском и Братском алюминиевых заводах, где созданы условия для подготовки отходов к переработке.

эффективных механизмов участия общества в предотвращении коррупции, повышения доверия граждан к власти, предотвращения гражданской апатии, и, наконец, разработке эффективных программ социально-экономического развития.

Суть этой технологии – широкое и осознанное участие общественности, членов местного сообщества, сектора общественных и некоммерческих организаций (НКО), бизнеса в бюджетном процессе. Ведь именно в результате определенного комплекса действий, т.е. бюджетного процесса, формируется результат этих действий – сам бюджет. Открытость и прозрачность бюджета и бюджетного процесса – базовые факторы, обеспечивающие общественное участие.

Прозрачность бюджета и бюджетного процесса это:

- детализация и открытость как доходов и расходов бюджета, так и самого бюджетного процесса;
- открытый доступ для общественности к информации о бюджетном процессе и бюджете;
- создание условий для участия общественности в бюджетном процессе;
- ясность роли и функций органов власти и общественности в бюджетном процессе, понятная всем его участникам.

Прозрачный бюджет – это открытый диалог власти и общества, совместный поиск решений, как улучшить жизнь территории, мощный инструмент контроля за деятельностью власти. В конечном итоге, прозрачный бюджет – это план стратегического развития области, муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений, который совместно формируется властью и местным сообществом.

Экспертиза конкурсных распределений государственных и муниципальных заказов

Государственный и муниципальный заказ – один из важнейших способов управления государственной и муниципальной собственностью и

финансами. Именно поэтому общественный контроль за конкурсными механизмами распределения бюджетных средств является важным инструментом общественного участия в управленческих процессах и принятии важных государственных решений. Общественный контроль – это обеспечение повышения осведомленности населения о решениях, принимаемых органами власти, создание условий для артикуляции и предложения решений местного сообщества органам власти, активное участие граждан в принятии решений по вопросам социального и экономического развития. Он противопоставляется пассивному потреблению результатов гражданами управленческих процессов и принятых государственных решений „, затрагивающих их интересы и создает возможности контролировать действия и решения власти. Общественный контроль создает предпосылки для дальнейшего активного влияния на процессы развития территорий и государства в целом. Условно весь процесс общественного контроля можно представить четырьмя уровнями:

- сбор информации – через систему опросов, анализа документов, наблюдение и пр.;

- информирование – через организацию и проведение круглых столов, общественных слушаний, публичных отчетов органов власти, независимый общественный аудит и пр.;

- выработка рекомендаций в различных форматах, вплоть до предложений в нормативные и иные законодательные документы;

- внедрение общественных решений – отстаивание и продвижение интересов, лоббирование принятых решений пр.

Экспертиза конкурсных распределений государственных и муниципальных заказов является одной из форм общественного участия по контролю за конкретным механизмом государственного/муниципального управления.

Такая экспертиза предполагает работу в двух направлениях:

Не трудно понять интерес руководителей муниципального образования к сотрудничеству, когда наука реально снижает затраты, стабилизирует производство, закладывает возможность производства из промышленных отходов высокотехнологичной продукции, в том числе обладающей экспортным потенциалом. Таким образом, закладывается механизм устойчивого социально-экономического развития муниципального образования. Опыт убедил, что совместные усилия власти, бизнеса и науки, направленные на взаимовыгодное сотрудничество в границах одной территории, позволяют получить значительный экономический, экологический и социальный эффекты.

Практический опыт реализации консорциума проектов подтверждает, что активизация предпринимательства в инновационной сфере может рассматриваться как ключевой механизм устойчивого социально-экономического развития территорий, а отработываемые механизмы аккумулирования денежных средств в муниципальном образовании могут стать надежным ресурсом для финансового обеспечения предпринимательского сектора посредством микрокредитования. Местные органы власти, в данном случае, способны обеспечить реализацию бюджетоэффективных научных разработок, поддержку производства новых видов товаров и услуг.

Механизм формирования консорциума инновационных проектов обеспечивает практическое взаимодействие бизнеса, науки и органов власти в границах муниципального образования, решает главные задачи социально-экономического развития. Проекты основываются на собственных или приобретенных запатентованных научно-технических разработках, т.е. включают в себя интеллектуальную составляющую. С целью достижения максимального синергетического эффекта проекты консорциума взаимно дополняют друг друга. Финансовые затраты на тиражирование (трансфер) новых разработок, технологий минимальны или меньше, чем традиционные.

муниципальным контрактом не предусмотрено, что это право принадлежит муниципальному образованию, либо совместно исполнителю и муниципальному образованию.

Таким образом, российское законодательство позволяет муниципальному образованию формировать портфель объектов интеллектуальной собственности (патентный портфель), используя при этом различные варианты правообладания, которые должны определяться в каждом отдельном контракте, исходя из условий целесообразности. В каких случаях целесообразно активное участие муниципального образования, в качестве правообладателя?

Муниципальное образование может закрепить за собой:

права на результаты интеллектуальной деятельности, связанные с интересами муниципальной экономики;

права на ОИС, относительно которых оно имеет намерение самостоятельно довести разработки до промышленного применения и реализации продукции;

права на ОИС, которые ему выгодно продать или лицензировать.

Во всех иных случаях права на результаты интеллектуальной деятельности должны быть переданы организациям-разработчикам.

Реализация прав на ОИС может быть также осуществлена внесением в уставный капитал стоимости прав на запатентованные продукты и технологии, что может послужить началом образования новых наукоемких компаний.

Выбор конкретной формы организации и взаимодействия участников совместных коммерческих и некоммерческих структур зависит от целей проектов, особенностей предполагаемого вклада каждого из учредителей, источников финансирования, характера и предмета будущей деятельности. Важно, чтобы формы ЧМП позволяли учесть и согласовать не только краткосрочные, но и долгосрочные интересы участников и не противоречили действующему законодательству.

- анализ конкурсного распределения государственных/муниципальных заказов на наличие коррупционных схем размещения,

- мониторинг процедурной части проведения конкурса.

Публичный отчет

Информационная политика России ориентирована на открытость и прозрачность. Она нацеливает политику субъектов Российской Федерации на формализацию путем принятия специального внутреннего документа, регламентирующего стандарты раскрытия и распространения информации. Этот документ может содержать список информации, которую администрация обязуется раскрывать и распространять, а также используемые для этих целей подходы и методы. В частности, такой документ может содержать обязательства администрации по раскрытию информации, с указанием перечня информации, дат публикации и СМИ. В силу того, что практически вся информация о деятельности органов власти должна быть публичной, т.е. доступной населению, исчерпывающий список информации, которая, по мнению администрации, носит конфиденциальный характер, должен быть особо выделен в рамках информационной политики, с объяснением причин конфиденциальности. Любая информация, не содержащаяся в данном списке, может быть доступна населению. К сожалению, на практике бывает сложно, а в некоторых случаях и практически невозможно получить необходимую информацию, при этом практически во всех субъектах федерации при запросе необходимо указывать, кто делает запрос, что также является немаловажным фактором в возможности отказа.

С этих позиций публичные отчеты власти, как форма ежегодного обращения к обществу, отражающая ее добровольное решение участвовать в улучшении своей деятельности, является позитивной практикой и эффективным инструментом государственного управления. В международной практике публичный отчет широко используется как форма представления властью эффективности своей социальной политики, и ее различных направлений (образования, здравоохранения и пр.). Публичный отчет емко и

наглядно представляет обществу информацию о деятельности органов власти в целях реализации стратегических и оперативных планов развития, о тех бюджетных вложениях, которые обеспечили достижение результатов и позволяют улучшить систему управления. Он также показывает обществу, как эта деятельность воздействует на развитие экономики, человеческого капитала, благосостояние населения. Не менее важным инструментом эффективного государственного управления являются публичные отчеты бизнеса, некоммерческих организаций и иных институционализированных форм взаимодействия власти и общества (советов, общественных палат и пр.). Они также наглядно представляют обществу и власти эффективность своей деятельности, обеспечивают возможность учесть их результаты и возможности в стратегических и оперативных планах развития.

Общественные слушания

Среди разнообразных форм общественного участия в управленческих процессах и принятии государственно значимых решений особое место занимает технология общественных слушаний. Правильно организованные и грамотно проведенные общественные слушания дают возможность уяснить точки зрения всех участников, разработать эффективный план действий с учетом мнений всех заинтересованных сторон, помогают преодолеть или смягчить сопротивление проекту, закону, программе. Однако произойдет это лишь тогда, когда организаторы и участники честно и откровенно ответят на все вопросы, обменяются информацией, которой каждый обладает. Если организаторам это удастся, слушания могут объединить население, социальные группы в поддержку того самого предложения, вокруг которого ещё недавно велись ожесточенные споры.

Однако если слушания плохо подготовлены, если организаторы теряют контроль над их ходом, они превращаются в беспорядочный «сход», участники которого бесконечно препираются друг с другом. В результате они лишь убеждаются в своей правоте и полной неприемлемости точки зрения оппонентов. В конечном итоге такие слушания лишь поспособствуют

способны формировать эффективную модель поведения у остальных участников рыночных отношений. Все это делает «смешанные» хозяйственные общества очень привлекательной формой ЧМП, особенно в инновационной сфере.

Наименее спорным случаем участия муниципальных образований в учреждении хозяйственных обществ, является ситуация, когда:

решение муниципального образования о создании хозяйственного общества муниципального образования закрепляется в уставе, других муниципальных правовых актах;

в качестве учредителя (участника) в уставных документах указывается муниципальное образование, которое поручает осуществлять эту деятельность от своего имени конкретному органу местного самоуправления;

хозяйственное общество создается для решения вопросов местного значения, но не выполняет функции органов местного самоуправления;

хозяйственное общество получает имущество и учреждается с учетом требований антимонопольного законодательства;

в капитал общества муниципального образования вносятся только денежные средства местного бюджета в порядке, установленном статьей 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Одной из ключевых проблем при реализации совместных инвестиционных проектов бизнеса и местной власти является вопрос определения исключительных прав на интеллектуальную собственность, созданную при выполнении работ по государственному или муниципальному контракту в Российской Федерации, которые регулируются Гражданским Кодексом Российской Федерации. Согласно статье 1373 Гражданского Кодекса Российской Федерации право на получение патента и исключительное право на изобретение, полезную модель или промышленный образец (далее по тексту объекты промышленной собственности - ОПС), созданные при выполнении работ для муниципальных нужд, принадлежат организации, выполняющей муниципальный контракт (исполнителю). Если,

этих структур получить дополнительные средства на нужды муниципального образования в виде распределенной прибыли.

Проведенный анализ российского законодательства в области ЧМП и практический опыт реализации предыдущих проектов показали, что даже в рамках действующих законов можно найти немало интересных механизмов согласования интересов муниципального образования и предпринимателей на местном уровне, которые могут быть рекомендованы органам местного самоуправления в качестве инструментов инновационной политики и средств обеспечения устойчивого развития муниципального образования. Эти механизмы можно разделить на две группы: совместные проекты создания инфраструктуры поддержки инновационного бизнеса и реализация совместных коммерческих проектов.

Наиболее универсальной и привлекательной формой сотрудничества бизнеса и муниципального образования при реализации совместных проектов, безусловно, является создание коммерческих обществ в форме хозяйственных обществ. В их основе лежит смешанная частно-муниципальная собственность, которая, позволяет объединить мобильность, эффективное использование ресурсов и стремление к инновациям присущее частному предпринимательству, с накопленными в государственных научных организациях профессиональными знаниями (в т.ч. ноу-хау), навыками и умениями и направить все это на решение задач устойчивого и комплексного развития муниципального образования. Как форма ЧМП хозяйственные общества позволяют реализовывать более крупные проекты и максимально вовлекать местные природные, техногенные и интеллектуальные ресурсы. Совместная деятельность в рамках хозяйственных обществ позволяет снизить административные барьеры, лучше учесть интересы бизнеса, широко привлекать в проекты внешних инвесторов. Муниципальные образования за счет прибыли получают дополнительные легальные неналоговые источники пополнения доходных статей бюджета. Наконец, совместные коммерческие организации могут стать ведущими игроками на локальных рынках и

раздуванию конфликта. Люди покидают слушания с чувством, что они потратили свое время, но никто их не слушал, никто не обратил ни малейшего внимания на то, что они пытались довести до сведения участников. Неудачно проведенные слушания могут даже дать толчок бессмысленной конфронтации, от которой никто не выигрывает и которая не приведет ни к каким конструктивным результатам. Таким образом, общественные слушания создают возможность для цивилизованного участия населения в делах государственного (местного) управления и потому является важным средством укрепления доверия к власти и ее представителям.

Известно, что по формату и характеру проведения слушания могут быть достаточно разнообразными, так как существует много методов и средств, позволяющих стимулировать обмен мнениями, дискуссию и поиск согласия. Так, например, по формату они могут проходить в форме «мозгового штурма», метода рабочих подгрупп, открытого пространства и пр. По характеру они могут быть:

- информационные

их цель - сообщить гражданам или организациям определенную информацию. Это или слушания в законодательных органах и их комитетах и комиссиях, слушания в органах исполнительной власти, слушания с участием заинтересованных групп граждан, общественных организаций или органов территориального самоуправления. Такие слушания могут состоять: из одного или нескольких отдельных докладов; общей дискуссии с участием нескольких экспертов в присутствии граждан и представителей общественных организаций. Чтобы обмен информацией был по возможности двусторонним, необходимо зарезервировать определенное время для того, чтобы слушатели могли задать вопросы или выступить с замечаниями и предложениями;

- совещательные

их цель - учет мнения общественности, представленное в аккумулированном виде в выступлениях специально подготовленных

экспертов. Современная практика работы органов власти различных уровней предполагает наличие общественных комиссий при их структурах. В них входят представители местного населения, которые или обладают необходимыми для работы комитета знаниями, или разделяют его цели. Им поручается изучить конкретный вопрос и предложить органам власти рекомендации по его решению. Хотя заседания таких слушаний открыты для общественности, возможность выступить чаще всего предоставляется только членам комиссий. Главное в работе - не реплики отдельных граждан, а мнение общественности, аккумулированное в отчётах и итоговом докладе комитета;

- проблемные

на обсуждение таких слушаний выносятся спорные вопросы или проблемы, требующие особого внимания или решения. Предполагается, что его участники сообща выдвинут разумное предложение по решению проблемы. Такие слушания могут проводиться как в открытом формате, т.е. свободном доступе для всех желающих, так и «в закрытом», только для специально приглашенных участников. Особое значение в этом случае приобретает формат проведения слушаний и подбор специалистов, способных обеспечить эффективную работу формата.

Если орган власти принимает решение подключить граждан и общественные организации к процессу принятия решения и выработке программы действий, следует ожидать, что может быть заявлено несколько позиций, которые на первый взгляд кажутся диаметрально противоположными. Поэтому очень важно найти точки соприкосновения между ними и на этой основе начать выработку варианта, который устроит все стороны. Для этого необходимо:

- на слушаниях, где высказываются самые разные и просто взаимоисключающие мнения, не следует проводить голосования или принимать какие-то волевые решения. Цель слушаний в том, чтобы

«наука-власть-бизнес» был награжден «Золотой» медалью салона и специальным Дипломом. Практический опыт убедительно показал, что совместные усилия власти, бизнеса и науки в рамках ЧМП, направленные на взаимовыгодное сотрудничество, позволяют получить значительный экономический и социальный эффекты.

Для исследования причин, препятствующих созданию ЧМП и переходу муниципального образования на путь устойчивого развития, при финансовой поддержке Фонда «Устойчивое развитие» в 2008-2009 годах в регионе были реализованы проекты под общим названием «Формирование у жителей муниципального образования мотивации инновационного мышления и повышение уровня их социальной активности на примере реализации апробированных проектов». Проекты, включенные в комплекс, отражают специфику и проблемы местных сообществ. Главная из них – переработка отходов лесопользования и горнорудного производства. В результате созданы производства наукоемкой продукции:

уникальный материал кедропласт, изготовленный из отходов переработки кедровой шишки и применяемый в медицине;

натуральные сиропы, обогащенные органическим селеном, йодом и другими микроэлементами, получаемые из материалов, считавшимися ранее отходами пищевой промышленности;

топливные брикеты из отсева бурых углей и древесных опилок, используемые котельными.

На всех созданных предприятиях организуются новые высокооплачиваемые рабочие места.

Апробирован механизм объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов муниципального образования и бизнеса в рамках совместных коммерческих и некоммерческих структур. Опираясь на них, органы местного самоуправления могут, во-первых, расширить возможности по удовлетворению тех или иных потребностей населения в услугах и товарах, а, во-вторых, в результате производственной деятельности

годами копятся на территориях муниципальных образований независимо от принадлежности предприятий тому или другому собственнику. По различным подсчетам в России в отвалах и хранилищах накоплено около 80 млрд. т. твердых промышленных отходов. Промышленные отходы – это потенциальные сырьевые ресурсы техногенного происхождения, которые, в случае приложения к ним интеллектуального ресурса – науки – становятся серьезной основой для устойчивого развития предпринимательского сектора, а, значит, и муниципалитета в целом.

В обществе, практически уже сложилось понимание, что без частно-муниципального партнерства (ЧМП) – различных форм взаимодействия власти, бизнеса и науки - невозможно развитие новой экономики, преодоление современных кризисных явлений и обеспечение долгосрочного устойчивого развития. Однако ни современная теория муниципального управления, ни практика реализации ЧМП на местах пока не смогли выработать четких рекомендаций решения этих задач. Сложившиеся экономические и институциональные механизмы ЧМП пока не достаточно эффективны и мало изучены.

Одной из причин, сдерживающей переход муниципальных образований на путь устойчивого развития, является непонимание сущности инновационных процессов как населением, так и органами местного управления. В поисках механизма, обеспечивающего практическое взаимодействие бизнеса, науки и органов власти в Кемеровской области при финансовой поддержке Института Устойчивых Сообществ в муниципальном образовании «Кемеровский район» был реализован комплекс из четырех проектов инновационного типа под общим названием «Обеспечение устойчивого социально-экономического развития муниципального образования на основе внедрения эффективных ресурсосберегающих технологий».

Результаты демонстрировались на VI Московском международном салоне инноваций и инвестиций, где проект «Механизм сотрудничества

выработать единые рекомендации по вопросу о том, как лучше реализовать данную проблему (программу);

- согласие достигается тогда, когда удаётся совместить наиболее близкие предложения и хотя бы частично скорректировать в направлении сближения с ними все остальные конструктивные точки зрения.

Для получения эффективного результата общественные слушания должны быть тщательно спланированы и подготовлены организаторами. Прежде всего, должна быть сформирована рабочая группа. Необходимо обеспечить участие в этой работе должностных лиц и лидеров организаций (инициативных групп), имеющих отношение к обсуждаемому вопросу.

В нее должны входить:

1. Председатель. Это должен быть человек, занимающий достаточно высокую должность, пользующийся авторитетом и способный привлечь внимание общественности. В идеале это должен быть человек, который непосредственно определяет параметры проекта, программы или политического решения, которые будут обсуждаться на собрании.

2. Организатор (координатор) слушаний. Эти обязанности может исполнять и председательствующий, однако лучше не совмещать обязанности председательствующего и координатора.

Председательствующий, прежде всего, задает общий тон слушаний и сообщает им политическую легитимность. Он должен хорошо знать суть вопроса, обладать ораторским даром, излучать оптимизм и уметь конструктивно работать. В своем вступительном слове он должен поприветствовать участников слушаний, представить докладчиков и всех более или менее значительных лиц, пришедших на слушания, объяснить присутствующим цели мероприятия и рассказать о порядке его проведения.

Особенно важно разделить роли председательствующего и координатора в случаях, когда слушания обсуждают особенно спорный и трудный вопрос, а председательствующий либо уже обозначил свою позицию, либо так или иначе сам внёс вклад в разжигание страстей. В этом

случае внимание аудитории и «огонь критики» могут сосредоточиться на нем, хотя цель слушаний - обсудить конкретный вопрос, а не деятельность чиновника.

Координатор должен уметь вести и направлять дискуссию. Основные обязанности координатора:

-обеспечить порядок и доброжелательную атмосферу на слушаниях;

-сделать так, чтобы каждый участник мероприятия покинул его в уверенности, что:

а) его точка зрения была озвучена;

б) что ему удалось задать интересующие его вопросы;

в) что ему удалось получить ответы на эти вопросы;

-вести слушания так, чтобы дискуссия не уходила в сторону, и по мере возможности стараться достичь консенсуса всегда и везде.

3. Администратор. Он несет ответственность за выбор оптимального места проведения слушаний, уведомление потенциальных участников и распространение объявлений о слушаниях, размножение раздаточных материалов, установку и эксплуатацию аудио- и видеотехники, регистрацию выступающих и/или разработку регламента слушаний.

4. Пресс-секретарь. Это должен быть человек, умеющий успешно работать со СМИ, составлять и распространять как объявления о намеченных слушаниях, так и пресс-релизы о его ходе и результатах.

Докладчики. Это - люди, всесторонне владеющие вопросом, который будет обсуждаться, и способные коротко, связно и живо изложить суть дела, основные факты и предысторию вопроса. Их задача - сделать так, чтобы даже тот, кто слышит обо всём этом впервые, уяснил суть проблемы.

На некоторых слушаниях нужен также секретарь (стенографист), ведущий запись или протокол. Он должен точно и полно фиксировать все сделанные заявления, высказанные мнения и комментарии. Этот материал остается в распоряжении тех, кто будет отбирать и реализовывать наиболее конструктивные идеи и предложения.

государственной власти и управления обеспечат поддержку по каждому направлению работы Центра, планируют содействовать в получении бюджетного и внебюджетного финансирования для реализации отобранных и одобренных Центром проектов; а также рекомендуют государственным и муниципальным служащим прохождение обучения в федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте РФ» по программам повышения квалификации и нацелены на активное формирование групп для стажировок в Центре. Всё это позволит реализовывать принцип самоорганизации социально-экономических систем, направленных на эволюционное развитие, преодоление барьеров и ограничений существующих парадигм и мировоззрений для перехода на принципы инновационной экономики.

© Петров А.А.

© Иванов С.А.

Никитенко С.Н.,

директор ИНПЦ «ИННОТЕХ», г. Кемерово,

кандидат экономических наук

Частно-муниципальное партнерство на основе взаимодействия власти, бизнеса и науки

Устойчивое социально-экономическое развитие муниципального образования может быть достигнуто через развитие предпринимательского сектора на основе реализации отдельных целевых программ и отдельных инвестиционных проектов, обеспечивающих занятость населения и пополнение местного бюджета.

В последнее время взгляд предпринимателей, местных органов власти, ученых все более и более привлекает сфера промышленных отходов, которые

Информационная и организационная поддержка по всем направлениям осуществляется Автономной некоммерческой организацией «Межрегиональный центр внедрения инноваций».

В Центре функционируют три отдела: «Отдел международного сотрудничества, образования и кадрового обеспечения», «Отдел реализации проектов и программ» и «Отдел информационного и технического сопровождения».

В рамках Центра реализуется Федеральный образовательный проект «Молодёжные инициативы во благо социально-экономического развития Российской Федерации». Проект успешно реализуется уже второй год. С целью реализации был создан механизм взаимодействия с органами государственной власти, научными и общественными организациями.

В настоящий момент готовится к реализации проект – «Создание и издание журнала «Социальные инновации», который будет также реализовывать Центр.

При этом для успешного функционирования Центра необходима реализация следующих положений:

- Ресурсные инвесторы по иницируемым и осуществляемым проектам, существующие заделы по проектам;
- Кадровый резерв;
- Наличие проработанного маркетингового плана;
- Минимизация доли Центра в проектах;
- Самокупаемость;
- Контроль Центра;
- Поддержка региональными и местными властями.

Для мониторинга и эффективного управления проектами запланирована разработка программного обеспечения (на базе создаваемого для ЦТТ интеллектуально портала с расширением функциональных возможностей). Представители Центра совместно с представителями органов

В том случае, если предполагается использование специальных форматов, позволяющих обеспечить эффективное решение проблемы в ходе проведения слушаний с использованием различных технологий (открытого пространства, «мозгового штурма» и пр.) в состав рабочей группы включаются специалисты, обеспечивающие проведение этой технологии (модераторы групп и пр.).

Ядро рабочей группы, отвечающее за содержательную часть организации слушаний, должно включать в себя представителей органов власти, учреждений, общественных организаций, инициативных групп граждан, заинтересованных в обсуждаемой теме. Они могут и не входить в число докладчиков, но именно они определяют содержательную часть общественных слушаний.

Необходимо уделить максимальное внимание разработке сценария или плана слушаний. Он определяется целями слушаний и составом участников, от него зависят характер и содержание дискуссии и, что самое главное, успех слушаний. При разработке сценария необходимо определиться по каждой из перечисленных ниже позиций:

Цель слушаний

- вводная часть (оценка ситуации, обоснование необходимости слушаний);
- цели и задачи слушания, какие результаты ожидаются;
- как будет выглядеть регламент слушаний;
- какую дополнительную или справочную информацию по рассматриваемому вопросу должны иметь участники слушаний.

Основные темы и вопросы для дискуссии:

- какие основные темы необходимо обсудить и сколько времени понадобится на каждую из них;
- какую новую информацию необходимо сообщить участникам слушаний,

- какую новую информацию хотели бы получить в ответ организаторы слушаний;

- к каким из ранее сообщенных фактов и выводов необходимо обратиться вновь;

- в какой форме будут задаваться вопросы в ходе дискуссии и как предполагается обеспечить максимальную активность всех участников.

Участники:

- кому лучше всего поручить сообщения по основным темам;

- кто будет председательствующим, вести дискуссию и вести стенограмму.

Стимулирование дискуссии:

- какие вопросы наводящего характера можно задать, чтобы активизировать дискуссию и направить её в конструктивное русло;

- сколько вопросов с мест можно задать, чтобы успеть ответить на них в отведенное время;

- решения, задачи на будущее и люди, которые будут их выполнять;

- какие решения будут приняты на слушаниях, нужны-ли ещё одни слушания, чтобы развить и закрепить успех первых;

- какие практические поручения могут быть даны по итогам слушаний, как и кто будет их выполнять. Сколько времени на это может понадобиться;

- кто и как будет контролировать проведение решений слушаний в жизнь.

Закрытие слушаний:

- кто выступит с заключительным словом (обычно это бывает председательствующий);

- каким образом будет отмечен личный вклад каждого участника.

Ядро рабочей группы, отвечающее за содержательную часть организации слушаний должно четко представлять себе, какой результат необходимо получить. В зависимости от результата подготавливается раздаточный материал, формируется состав участников слушаний,

- «Инновации в образовании и культуре» (выход сборника – январь 2010 года),

- «Инновации в природопользовании и агропромышленном комплексе» (выход сборника – март 2010 года),

- «Инновации в здравоохранении» (выход сборника – май 2010 года),

- «Инновации в легкой промышленности» (выход сборника – июль 2010 года),

- «Инновации в нефтегазовом секторе» (выход сборника – сентябрь 2010 года),

- «Инновации в тяжелой промышленности» (выход сборника – ноябрь 2010 года).

По итогам цикла конференций будет издана книга «Социальные инновации. Итоги 2010 года» (выход книги – декабрь 2010 года).

Третьим приоритетным направлением, планируемым к реализации совместно с федеральным государственным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Российской академией государственной службы при Президенте Российской Федерации» и Правительством Ярославской области является постоянно обновляемый Перечень инновационных практик Ярославской области. Данный проект состоит из разделов:

Раздел 1. Инновации в системе управления и кадровой работы.

Раздел 2. Организация взаимодействия с институтами гражданского общества.

Раздел 3. Механизмы инновационного развития, продвижения инновационных проектов поддержки малого предпринимательства.

Раздел 4. Механизмы управления социально-экономическим развитием в регионе, конструктивные взаимоотношения государства и бизнеса.

описание возможностей организации по предоставлению услуг персонала и аутсорсинга для проведения научно-исследовательских работ и разработок программных продуктов с указанием возможностей, квалификации, выполненных работ.

Субъектами проекта станут российские вузы, малые инновационные предприятия, научно-производственные компании, имеющие потребность в разработке индивидуальных систем управления бизнес - или производственными процессами. Основной способ коммерциализации результатов НИОКР состоит в оказании платных дифференцированных по стоимости услуг для участников проекта; проведении комплексной организационно-управленческой инновации, позволяющей участникам проекта расставить приоритеты, оптимизировать затраты, провести аудит активов и их вовлечение в хозяйственный оборот, высвободиться от непрофильных активов.

Для активизации процесса обмена информацией с января 2010 года ЦТТ совместно с Центром и Ярославским региональным Центром экологической политики и культуры начинает организовывать и проводить серию конференций, посвящённую инновационным проектам, программам, механизмам и инструментам, которые направлены на социально-экономическое развитие России, стран ближнего и дальнего зарубежья.

Цель – эффективный обмен опытом, тиражирование уникального продукта и знания, налаживание сотрудничества между физическими и юридическими лицами, регионами Российской Федерации и зарубежными странами.

По итогам каждой конференции запланировано издание тематического сборника материалов, который будет направлен в государственные и коммерческие структуры, общественные организации, а также авторам статей.

Серия конференций проходит по 6 основным направлениям:

определяется формат слушаний. Последнее в конечном итоге зависит от основной цели слушаний (сообщить общественности определённую информацию, услышать мнение граждан по конкретному вопросу, разработать или обсудить конкретный план действий, программу и т.п.). Для проведения слушаний определяются модераторы, ведущие рабочих групп и пр. Для них разрабатываются четкие указания о формате их работы. Необходимо также определить, как закон регулирует проведение таких слушаний, какие должностные лица и учреждения должны быть о них уведомлены, какая информация должна содержаться в официальных сообщениях о проведении слушаний и т.д., какие требования предъявляет действующее законодательство к порядку проведения такого рода мероприятий. На первом же заседании группы необходимо определить круг вопросов и проблем для обсуждения, составить план отбора участников, в случае необходимости модераторов и пр. и назначить ответственного за его исполнение. Отбор участников включает в себя выявление потенциальных противников и сторонников проекта или предложения, которые будут обсуждаться. Необходимо провести столько рабочих встреч, сколько необходимо для полного прояснения содержательной части общественных слушаний.

Четко разработав содержательные позиции, необходимо создавать полную рабочую группу. Рабочая группа по подготовке слушаний должна провести первое заседание хотя бы за месяц до даты слушаний. И здесь также необходимо провести столько заседаний группы, сколько понадобится для решения ниже перечисленных задач.

Всем этим лицам и организациям необходимо направить приглашения. В плане необходимо указать, как слушания будут анонсироваться в СМИ. От полноты и содержания приглашений, а также списка лиц, которым они будут разосланы, зависит успех всего мероприятия. Учитывая конкретную ситуацию развития событий, целесообразно назначать дату проведения

слушаний с учетом возможного участия в них значимых, ключевых фигур, выступления которых способны повысить эффективность слушаний.

Необходимо подготовить проекты извещений и пресс-релизов. Извещение о слушаниях должно содержать всю нужную информацию, быть простым, понятным и максимально корректным. Население должно быть проинформировано о том, где и когда будут проводиться слушания, какие вопросы включены в повестку дня, какое участие в слушаниях могут принять граждане и какие результаты они могут принести. Если извещения, приглашения и пресс-релизы составлены неудачно, население не проявит должного интереса к слушаниям.

Важно решить, в каком формате будут проходить слушания, а это в конечном итоге зависит от основной цели слушаний (сообщить общественности определённую информацию, услышать мнение граждан и соответствующих целевых групп по конкретному вопросу, и т.п.).

Необходимо выбрать место проведения собрания. К решению этого вопроса и к информированию общественности о том, где будут проходить слушания и как туда добраться, необходимо подойти особенно внимательно. Это решение должно приниматься с учетом распорядка дня тех групп населения, в присутствии которых особенно заинтересованы организаторы.

Кроме этого, организаторы должны учесть ещё несколько факторов:

- легко ли будет добраться до места проведения слушаний;
- какое оборудование необходимо (кинопроектор, экран, аудио- и видеотехника);
- требуемые расходные и раздаточные материалы (бумага, фломастеры, плакаты, печатные материалы и т.д.);
- уровень комфорта для участников слушаний;
- будет ли происходить работа в малых группах и есть ли для этого место и пр.

i. Обеспечение доступа к базе данных образовательных программ и приглашение специалистов для проведения обучающих и тренинговых программ;

j. Юридическое сопровождение в сфере интеллектуальной собственности, в том числе патентная поддержка.

В целях достижения задач, стоящих перед руководством ЦТТ разработан проект «Создание и эксплуатация интеллектуального портала для центра трансфера технологий», который заявлен по программе СТАРТ-10 «Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» для получения бюджетного финансирования на развитие проекта.

Новизной проекта, формирующей его преимущество, является направленность на развитие инновационного потенциала российской экономики, осуществление активизации процессов наиболее технологичным и инновационным методом.

По проекту запланировано проектирование, разработка и эксплуатация он-лайн портала для автоматизации центра трансфера технологий на базе математических методов интеллектуального анализа информации и эксплуатация этого портала. Помимо объектов, представляющих инновационную ценность, таких, как описания новых технологий и методов, в системе будут также присутствовать следующие объекты:

запросы на существующую технологию или методологию для осуществления производства, изготовления новой продукции в области информационных технологий;

запросы на разработку, создание, оптимизацию алгоритмов для реализации тех или иных программных и аппаратных решений;

запросы на разработку и внедрение программных систем управления теми или иными технологическими процессами, описания технологий, методов, алгоритмов, возможностей для проведения НИОКР от организаций готовых предоставить услуги;

Вторым шагом является создание Центра трансфера технологий (далее – ЦТТ). В состав ЦТТ должны входить:

Инженерно-технологический отдел (центр прототипирования и опытно-промышленный участок);

Патентно-лицензионный отдел;

Отдел метрологии и сертификационных испытаний;

Отдел профессионального образования;

Отдел маркетинга и продаж;

Отдел развития и «упаковки» малых инновационных компаний.

ЦТТ выполняет следующие функции:

a. Привлечение заказов на проведение ОКР и ОТР, разработку новых производственных технологий;

b. Проведение инжиниринга, прототипирования, организация опытного производства с целью введения в коммерческий оборот результатов интеллектуальной деятельности;

c. Маркетинговый и технологический анализ рынка с точки зрения спроса и предложения новых технологий / продуктов;

d. Оказание консультационных услуг в сфере маркетинга и менеджмента;

e. Предоставление технологических консультационных услуг;

f. Инкубирование малых инновационных компаний, в том числе:

- выбор бизнес модели развития;
- управленческий и стратегический консалтинг;
- поиск бизнес-партнеров и инвесторов;
- подготовка и «упаковка» проектов для привлечения венчурного финансирования.

g. Обеспечение доступа пользователям инфраструктуры к материально-технической базе НЦ для проведения прикладных разработок;

h. Проведение испытаний, включая сертификационные;

Необходимо:

- составить повестку дня, определить докладчиков, формат проведения слушаний, продолжительность выступлений и работы в группах (если таковые предполагаются).

- выработать правила, в соответствии с которыми будет организовано проведение слушаний. Для этого необходимо определить, нужна - ли предварительная регистрация участников, подготовка табличек с именами присутствующих. Надо - ли, выступающим назвать себя до начала выступления, и если да, то, как сделать это так, чтобы у человека не пропало желание высказаться. Важно определить, сколько времени получит каждый выступающий и сколько будет отведено для комментариев из зала, а также, как поступить, если время уже исчерпано, а желающие выступить еще есть.

Правила должны быть достаточно гибкими, чтобы высказаться мог каждый, но при этом должны обеспечивать соблюдение порядка и корректное отношение друг к другу. На слушаниях необходимо сообщить присутствующим максимальный объем информации, но сделать это необходимо в течение зафиксированного времени, продолжительность которого зависит от насыщенности повестки дня. Люди должны видеть, что слушания проводятся в деловой обстановке, и что при этом никто не обойден вниманием и не лишен возможности выступить, а присутствующие на слушаниях представители власти искренне желают знать точку зрения тех, на кого они работают.

Нельзя позволять кому-то одному - человеку, группе лиц или чиновнику – «монополизировать» слушания, поэтому правила должны предусматривать честное распределение времени для выступлений. Нельзя затягивать слушания, они должны закончиться точно в назначенный срок, и желательно, чтобы они длились не больше двух часов.

Рабочая группа и все должностные лица, принимавшие участие в слушаниях или заинтересованные в их результатах, в течение недели после слушаний должны провести встречу, на которой обсуждаются ход слушаний,

содержание выступлений, оценка полученного результата. Необходимо также уяснить, каким образом реализация высказанных на слушаниях предложений смогут повлиять на решения органов власти. Более того, может возникнуть ситуация, когда для реализации итогов слушаний должна быть создана рабочая группа, чья деятельность будет направлена на продвижение результатов.

Необходимо составить итоговый доклад слушаний и распространить его среди заинтересованных должностных лиц, организаторов слушаний, журналистов всех СМИ и максимально большого числа участников слушаний. В докладе должно быть указано:

- когда и где проводились слушания, кто был их спонсором и кто на них председательствовал;

- каковы была повестка дня и цели слушаний;

- кто принял участие и кто выступал на слушаниях;

- какие идеи и предложения обсуждались;

- какие решения были приняты;

- как власти отреагировали на сам факт проведения слушаний и на высказанные пожелания;

- когда и где будет проводиться дальнейшее обсуждение этого вопроса общественностью и властями.

Участие граждан в государственном (региональном, муниципальном) управлении имеет для них значение лишь тогда, когда оно дает практические результаты. Если присутствовавшие на слушаниях чиновники дали гражданам обещание разобраться и дать ответ о принятых мерах по решению обсуждаемой проблемы, организаторы слушаний должны контролировать выполнение и вовремя информировать граждан.

Оценка результатов

Результативность слушаний можно оценить по следующим позициям:

- оправдали ли слушания надежды граждан;

Центр нацелен на реализацию важнейших принципов «Стратегии 2020» и Программы антикризисных мер Правительства Российской Федерации по переводу российской экономики на инновационные рельсы, нацелен на конкретные решения для инновационного развития опорных отраслей промышленности в пяти пилотных регионах.

Работа Центра ведется в трех направлениях:

1. Инвентаризация имеющихся видов и мер поддержки инновационной деятельности в пилотных регионах и эффективности их применения исходя из экономического потенциала региона, особенностей его научного и инновационного секторов, инфраструктуры, и социально-экономических приоритетов развития. Определение факторов, препятствующих развитию и производству инновационной продукции и услуг для внутреннего потребления и на экспорт.

2. Разработка системы мер (решений) для каждого из регионов по поддержке инновационной активности, содержащей как типовые решения на региональном и муниципальном уровне, применимые к любому из регионов, так и меры, специфические для каждого из регионов.

3. Апробация предложенных решений в пилотных регионах. Распространение передового опыта регионов-лидеров (Томская область, Республика Татарстан, Нижегородская область). Организация обмена опытом между регионами по развитию инновационной экономики, передача опыта регионов лидеров, а также распространение передового опыта ведущих зарубежных стран.

Целевой аудиторией является бизнес – инновационно-ориентированные компании, научные организации, средние и высшие учебные заведения, осуществляющие научные исследования и разработки. Центр также окажет поддержку молодым специалистам, начинающим предпринимателям в инновационной области и лицам, принимающим решения, от которых зависит формирование и развитие инновационного потенциала регионов.

III. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ОРГАНОВ ВЛАСТИ ПО ОСВОЕНИЮ СОЦИАЛЬНЫХ ИННОВАЦИЙ

Иванов С.А.,

первый заместитель генерального директора АНО «Межрегиональный центр внедрения инноваций» г. Ярославль.

Петров А.А.,

руководитель проекта «Межрегиональный центр внедрения инноваций»

Взаимодействие органов власти и институтов гражданского общества в социально- инновационном развитии региона: опыт Ярославской области

Автономная некоммерческая организация «Межрегиональный центр внедрения инноваций» (далее – Центр) образован в городе Ярославле в 2009 году. Целью создания Центра является содействие инновационному развитию территорий Российской Федерации и комплексной модернизации социально-экономической системы.

В качестве стартовой площадки была выбрана Ярославская область, проведен системный анализ элементов регионального модуля национальной инновационной системы.

Системные изменения, направленные на достижение заявленных целей, опираются на инициированные и поддержанные Центром проекты по приоритетным для государства направлениям.

Первым приоритетным направлением является реализация на территории Ярославской области проекта «Антикризисные меры развития инновационной экономики регионов России», получившего поддержку федеральной программы «Кадровый резерв – профессиональная команда страны», реализуемой Всероссийской политической партией «Единая Россия».

- какие материалы слушаний помогут представителям власти в реализации программы или решении вопроса;

- нужно ли создание рабочей группы, обеспечивающей продвижение результатов слушаний;

- нужно ли проводить другие слушания по этому же вопросу, если да, то какой формат должны иметь такие слушания;

- как слушания способствовали совершенствованию деятельности органов власти и улучшению их работы по расширению участия граждан в делах государственного (регионального, муниципального) управления.

Выше уже отмечалось, что именно общественные слушания могут сформировать условия для развития конструктивного взаимодействия органов власти и общества на длительную перспективу, для вовлечения представителей бизнеса, политических партий, структур гражданского общества для реализации решений. Примером такого долгосрочного взаимодействия являются общественные слушания «О консолидации усилий по противодействию эпидемии ВИЧ/СПИД в Иркутской области», которые прошли 16 мая 2008 года в городе Иркутске.

История вопроса: К Ширококовой А.А., члену Общественной палаты Российской Федерации, члену Общественной палаты Иркутской области обратился представитель сообщества людей, живущих с ВИЧ/СПИДом (ЛЖВ), с просьбой помочь в регистрации организации, а также, поддержать их участие в решении проблем на уровне органов власти. К этому моменту, Ширококова А.А. была членом Межведомственного координационного совета по противодействию распространению ВИЧ/СПИДа в Иркутской области и видела следующие проблемы, которые развивались на фоне сложной эпидемиологической ситуации:

- в регионе нет единой программы, учитывающей возможности и ресурсы власти и общества в решении проблем ВИЧ/СПИД;

-ограничен доступ к информации по проблеме;

- слабо развита законодательная база;

- к работе в комиссии не привлекаются представители сообщества ЛЖВ, без участия которых многие программы эффективно реализовать практически не возможно (например, мониторинг пациентов по качеству оказываемых услуг, адвокаты и пр.).

Было принято решение провести общественные слушания по предотвращению ВИЧ/СПИДа в Иркутской области. Обсуждение обозначенных вопросов и разработка мер по их решению – главные темы общественных слушаний. Идея проведения слушаний была поддержана председателем комиссии Общественной палаты РФ (ОПРФ) по социальной и демографической политике Очировой А.В.

С инициативой проведения слушаний выступила член комиссии ОПРФ по социальной и демографической политике и председатель комиссии Общественной палаты Иркутской области (ОПИО) по развитию гражданского общества, благотворительности и общественным инициативам Широкова А.А. Ее поддержали члены комиссий по здравоохранению, экологии, демографии и здоровому образу жизни ОПИО (председатель Селиверстов В.В.). Эти слушания по своему характеру были проблемные, именно поэтому необходимо было привлечь основных участников процесса противодействия эпидемии ВИЧ/СПИД, в том числе и в первую очередь представителей сообщества ЛЖВ. Важно было учесть и международный опыт.

Общественные слушания «О консолидации усилий для противодействия эпидемии ВИЧ/СПИД в Иркутской области» прошли 16 мая 2008 года, в них приняли участие 95 человек, в том числе представители Иркутского областного центра по профилактике и борьбе со СПИД и инфекционными заболеваниями; Иркутского областного противотуберкулезного диспансера; Иркутского отделения Российского Красного Креста; координатор проекта «Расширение программ профилактики, лечения и ухода при ВИЧ/СПИДе среди потребителей инъекционных наркотиков и в местах лишения свободы» Регионального

неравенство женщин в области разделения власти и принятия директивных решений на всех уровнях;

создание стереотипных образов женщин во всех системах коммуникации и, особенно, в средствах массовой информации, неравенство доступа и участия женщин в деятельности этих систем и др.

Инициатива в проведении гендерной экспертизы может принадлежать как органам власти, так и общественным организациям.

Во многом благодаря инициативе НЖО, внимание государства было привлечено к таким гендерно-чувствительным проблемам, как обеспечение детей дошкольными учреждениями, выполнение алиментных обязательств в отношении детей, размеры пособий по материнству и детству и т.д.

В субъектах Российской Федерации складывается понимание важности гендерной экспертизы, помогающей избежать негативных последствий принимаемых решений.

Так, в проекте Закона Санкт-Петербурга «Об обеспечении государственных гарантий гендерного равенства» среди основных направлений политики Санкт-Петербурга по обеспечению гендерного равенства значится проведение гендерной экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти Санкт-Петербурга. Аналогичный опыт есть в Самарской области и других регионах.

© Мельникова Т.А.

анализ наличия условий для реализации творческого потенциала как мужчин, так и женщин.

Объектом гендерной экспертизы в первую очередь становятся документы и действия государственных органов, как основного механизма реализации государственной власти.

Объектами гендерной экспертизы могут быть также состояние социальных институтов. Это и, сознание и поведение граждан или отдельных социальных групп, нормы, императивы, ценности, взаимоотношения, взаимодействия, меры, мнения, суждения, поступки, действия. Т.е, все, что относится к научным исследованиям.

Экспертиза позволяет вскрыть рассогласованность интересов самых больших социальных групп – мужчин и женщин. Главная суть гендерной экспертизы и гендерного анализа состоит в раскрытии последствий любых предпринимаемых шагов в государстве и в общественно-политической жизни общества для обоих полов. Не случайно в документах ООН отмечено, что принимаемые на государственном уровне решения без учета различий в положении полов часто ведут к различным для каждого пола последствиям, зачастую ущемляя права и интересы одного пола по сравнению с другим.

Признавая, что в некоторых случаях женщины сталкиваются с особыми препятствиями при защите своих прав, ООН предлагает правительствам и гражданскому обществу принять стратегические меры для улучшения ситуации в следующих проблемных областях:

- бедность;
- неравенство в сфере образования и профессиональной подготовке;
- неравенство в области охраны здоровья и неравный доступ к соответствующим услугам;
- насилие в отношении женщин;
- неравные права женщин на участие в деятельности экономических и политических структур, в самих производственных процессах и в доступе к ресурсам;

представительства Управления по наркотикам и преступности ООН в России и Белоруссии; Департамента здравоохранения Иркутской области; Департамента здравоохранения города Иркутска; Департамента образования Иркутской области; Департамента социальной защиты населения Иркутской области. Кроме того, поддержали Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Иркутской области; Региональное Управление Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков по Иркутской области; сообщества людей, живущих с ВИЧ в городе Иркутске и Иркутской области; советник Губернатора Иркутской области по вопросам некоммерческих организаций и волонтерских групп, работающих в сфере предотвращения ВИЧ/СПИДа.

По результатам слушаний:

1. Решение общественных слушаний от 5 августа 2008 г. направлены: Временно исполняющему обязанности Губернатора Иркутской области;
Председателю Законодательного собрания Иркутской области;
Руководителю Агентства по молодежной политике Иркутской области;
- Заместителю губернатора Иркутской области, директору Департамента Социальной защиты населения Иркутской области;
Директору Департамента здравоохранения Иркутской области.
2. В ОПИО сформирована рабочая группа по вопросам противодействия эпидемии ВИЧ/СПИД в составе 7 человек, представителей заинтересованных комиссий.
3. Предложения общественных слушаний «О консолидации усилий по противодействию эпидемии ВИЧ/СПИДа в Иркутской области» от 16 мая 2008г. рассмотрены администрацией Иркутской области, разработаны мероприятия, направленные на реализацию слушаний. (Ответ первого заместителя Губернатора Иркутской области «О мероприятиях по реализации предложений общественных слушаний»).

4. Распоряжением ВРИО Губернатора Иркутской области утвержден состав межведомственного Координационного совета по противодействию распространения ВИЧ/СПИД в Иркутской области, в состав которого включен представитель сообщества ЛЖВ.

5. Законодательное Собрание Иркутской области в 1-й квартал 2009 года включило в план рассмотрение проекта закона «О профилактике наркомании и токсикомании в Иркутской области». Ответственный: комитет по здравоохранению и социальной защите.

16 сентября 2009 г. на 14-й сессии Законодательного Собрания Иркутской области данный законопроект был рассмотрен в третьем чтении.

6. На очередном заседании Межведомственного Координационного совета по противодействию распространению ВИЧ/СПИД в Иркутской области при Правительстве Иркутской области, в числе прочих были приняты решения, направленные на выполнение рекомендаций общественных слушаний:

7. Регулярно проводятся заседания «межкомиссионной» рабочей группы ОПИО:

по обсуждению и контролю за планом мероприятий, намеченных органами власти и их учреждениями в целях реализации предложений общественных слушаний;

по разработке и реализации дополнительных мероприятий, способствующих реализации предложений общественных слушаний.

Общественные слушания:

а) консолидация усилий для проведения 1 декабря 2009 года – Всемирного дня борьбы со СПИДом;

б) организация и проведение общественной дискуссии «О консолидации усилий НКО и государственных учреждений для противодействия эпидемии ВИЧ/СПИД в Иркутской области».

временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию» будет называться «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством». С 2010 г. максимальный размер пособия по беременности и родам будет составлять 34 тыс. 583 руб.

Гендерной экспертизе должны подвергаться решения (законодательные акты), связанные с функционированием социальной системы, где затрагиваются права и интересы огромного числа людей, их жизнеобеспечение.

Эта экспертиза позволяет не только очертить сферы ограничений гражданских прав в зависимости от пола, но и позволяет проанализировать как именно и какими средствами государство лишает граждан тех или иных прав в зависимости от социального пола.

В силу этого данный вид экспертизы имеет свои особые цели:

выявить причины гендерного дисбаланса социального организма;

определить механизмы возникновения гендерного дисбаланса;

спрогнозировать тенденции и перспективы развития гендерных отношений;

выработать рекомендации по восстановлению равноправия.

Задачами экспертизы законодательства являются:

анализ гарантий реального осуществления гендерной симметрии, эффективности применения государственных механизмов в регулировании и регламентировании гендерных отношений, прямым либо косвенным образом определяющих или влияющих на социально-правовой статус граждан;

анализ степени и возможности реализации гражданами всех гражданских прав в зависимости от их пола, равенства прав, меры ответственности и возможностей для их осуществления;

анализ правовых гарантий доступа граждан к тем либо иным ресурсам;

анализ соотношения гражданского самосознания (включая правосознание) и правового поведения граждан в гендерном аспекте;

2002 года «материнский максимум» неоднократно повышался и к 2007 году порог поднялся до 16125 рублей. Однако и эта сумма далеко не для всех россиянок является стопроцентной компенсацией среднегодового заработка.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 22 марта 2007 года № 4-П. норма, устанавливающая максимальный размер пособия по беременности и родам, содержащаяся в части первой статьи 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год» от 11 февраля 2002 года № 17-ФЗ и действующая в тот период редакция Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год» (часть 1 статьи 13), была признана не соответствующей Конституции Российской Федерации.

В ходе процесса, получившего широкое освещение в прессе, состоявшихся в Государственной Думе дискуссий высказывались мнения о том, что вопрос выплаты детских пособий – это вопрос государственный. При их исчислении следует исходить из минимального прожиточного уровня ребенка, а не из зарплаты, которую женщина получала до беременности, чтобы не ставить в дискриминационное положение большинство жительниц страны, имеющих низкую оплату труда.

В результате вопрос о максимальном размере пособия неоднократно пересматривался в сторону его увеличения и постепенного снятия ограничений.

Так, Федеральным законом от 25 ноября 2008 г. «О бюджете фонда социального страхования Российской Федерации на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» было установлено, что в 2009 году максимальный размер пособия по беременности и родам за полный календарный месяц не может превышать 25 390 рублей.

Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ внес изменения более чем в тридцать законодательных актов. Согласно документу, Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обеспечении пособиями по

15 сентября 2009 года, повторно были проведены общественные слушания, направленные на подведение итогов работы и корректировку принятых решений.

В то же время участники слушаний отметили, что к Иркутской области в значительной степени относятся слова премьер-министра Российской Федерации В.В. Путина на заседании президиума Государственного совета «О неотложных мерах по борьбе с распространением ВИЧ-инфекции в Российской Федерации»: «...Задача – организовать четкий и объективный мониторинг эпидемии. Подчеркну: Россия является одной из немногих стран мира, имеющих сводную статистику наблюдений за ВИЧ-инфекцией. Причем, начиная с 87-го года, такой учет ведется, как на федеральном, так и на региональном уровнях. Однако сегодня необходим мониторинг, отвечающий единым международным подходам. Мы должны иметь комплексную базу данных, позволяющую реально оценивать причины заболевания и эффективность медицинских профилактических и социальных мероприятий, и в результате принимать адекватные меры по борьбе с ВИЧ-инфекцией, и, разумеется, учитывать опыт других стран. ...О просветительской работе, которая должна быть не только широкой и многоплановой, но главное – постоянной. Необходимо настойчиво и последовательно разъяснять людям, насколько опасна ВИЧ-инфекция, и как высок сегодня риск заражения ею. Крайне важно вести профилактическую работу в уязвимых для СПИДа группах, так называемых группах риска. В России уже реализуется немало подобных проектов и программ. Однако они не объединены общей стратегией. Здесь крайне редко используются механизмы социального заказа. Отмечу, что в региональных программах по борьбе с ВИЧ-инфекцией практически не предусматривается финансирование. Понятно, что бюджетных денег на все не хватает. Поэтому нужно активнее привлекать к просветительской работе и представителей бизнеса, политические партии, структуры гражданского общества. Такая практика широко используется и в других странах мира».

Участники Общественных слушаний отмечают недостаточные усилия органов власти Иркутской области по противодействию эпидемии ВИЧ /СПИДа, по решению задач, направленных на предотвращение распространения ВИЧ-инфекции в Иркутской области. В то же время отмечается и слабое участие гражданского общества в противодействии эпидемии ВИЧ /СПИДа. Рабочей группе не удалось в должной мере сформировать общественное участие в решении проблем, сформировать Фонд, обеспечивающий дополнительное финансирование профилактических программ.

В процессе своей работы «межкомиссионная» группа выяснила, что одними из активно действующих на территории России сетей сектора НКО являются ВОО «Объединение людей живущих с ВИЧ» и НП «Всероссийская сеть снижения вреда». Проведенная ими конференция на территории Иркутской области с приглашением туда 2 представителей созданной рабочей группы показала, что опыт Иркутской области может и должен быть использован в других субъектах РФ. Более того, поддержка со стороны ОПРФ может обеспечить более эффективное решение проблем противодействия ВИЧ/СПИД на территории России.

Об этом свидетельствуют и опыт работы в Иркутской области, и III конференция по вопросам ВИЧ/СПИДа в Восточной Европе и Центральной Азии. На этой конференции в рамках Сателлита «Взаимодействие НКО и государственных структур по профилактике ВИЧ – инфекции для устойчивой деятельности и развития сетевых общественных объединений» был обсужден опыт работы ОПИО при поддержке ОПРФ.

Были внесены предложения.

1. Учитывая опыт ОПИО, рекомендовать Общественным палатам субъектов РФ создавать рабочие группы, обеспечивающие общественное участие в противодействии распространения ВИЧ/СПИДа, Консолидировать усилия при разработке комплексной программы по профилактике и борьбе с ВИЧ/СПИД. При этом учитывать ресурсы и возможности органов власти,

устанавливающий общий запрет дискриминации (статья 1), исходя из того, что все люди равны перед законом и имеют право на равную защиту закона. Вместе с тем, в преамбуле Протокола всеобщее запрещение дискриминации рассматривается как один из путей обеспечения равенства всех людей. Поэтому подчеркивается, что принцип недискриминации не препятствует государствам-участникам принимать меры, направленные на обеспечение полного и действительного равенства, если они имеют объективное и разумное обоснование.

По смыслу эта норма Протокола идентична статье 4 Конвенции ООН 1979 г. «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин», признающей допустимым законодательное выравнивание не только прав и свобод, но и возможностей их реализации женщинами и мужчинами.

Весьма плодотворной с точки зрения защиты прав женщин и гендерного равноправия является также сопоставление законов и ведомственных актов с нормами конвенций специализированных учреждений ООН, в частности Международной Организации Труда (МОТ) и Всемирной Организации Здравоохранения.

Например, гендерной экспертизе был вынужден подвергнуть Конституционный суд решения Фонда федерального страхования о максимальном размере пособия по беременности и родам в 2007 г.

Основанием для разбирательства стала жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации жительницы города Саров, Нижегородской области Татьяны Баныкиной, которая обратилась в суд с жалобой на нарушение конституционных прав хорошо зарабатывающих женщин на социальные гарантии государства в период вынашивания ребенка. В оглашенном постановлении судья заявил, что законы «несоразмерно ограничивают размер пособия по беременности и родам для застрахованных женщин, чей средний заработок превышает предусмотренную в нем предельную сумму».

В 2002 году размер ежемесячного пособия по беременности и родам определялся в размере среднего заработка и не превышал 11700 рублей. С

Учитывая, что статья 14 Семейного кодекса Российской Федерации озаглавлена «Обстоятельства, препятствующие заключению брака», а часть 1 этой статьи не допускает заключения брака между «лицами, из которых хотя бы одно лицо уже состоит в другом зарегистрированном браке». Смысл, предложения Аушева о создании таким путем легальной базы для провозглашения в отдельных регионах России допустимости многоженства становится предельно ясным.

Экспертное заключение по предложению Аушева было отрицательным. Оно базировалось на двух основных доводах.

Во-первых, в соответствии с частью 3 статьи. 19 Конституции Российской Федерации, провозгласившей наличие у мужчин и женщин не только равных прав и свобод, но и равных возможностей их реализации. Предоставление регионам возможности отхода от существующего в стране законодательного провозглашения легальности лишь моногамных браков предполагало бы законность установления в субъектах Российской Федерации не только режима многоженства, но и многомужества.

Во-вторых, ратифицировав Конвенцию ООН 1979 г., Россия взяла на себя обязанность «принимать все меры, включая законодательные, для отмены и изменения законов, обычаев и практики, которые являются дискриминационными в отношении женщин» (статья 2 пункта «f»). Все это нашей страной было сделано. Тем более недопустим ныне возврат к таким дискриминационным в отношении женщин и базирующимся на религиозных догматах обычаям, как многоженство, не говоря уже о придании им законодательной силы. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации отклонила предложение Президента Аушева.

Понятно, что в ходе гендерной экспертизы законодательства возможна и желательна ссылка и на другие универсальные, региональные и отраслевые международные документы.

Особо интересен в этой связи Протокол от 4 ноября 2000 г. № 12 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.,

учреждений и организаций, различных ведомств и управлений, общественных организаций. Организовать четкий и объективный мониторинг эпидемии, отвечающий единым международным подходам.

2. Создать рабочую группу при комиссии Общественной палаты РФ (ОПРФ) по социальной и демографической политике включив в нее представителей ВОО «Объединение людей живущих с ВИЧ» и НП «Всероссийская сеть снижения вреда», обеспечивающую координацию усилий гражданского общества в направлении противодействия распространению эпидемии ВИЧ/СПИДа.

3. При проведении конкурса на оказание государственной поддержки НКО в 2010 году, операторам уделить особое внимание проектам, затрагивающим тематику ВИЧ/СПИД и включить в состав экспертных советов всех направлений конкурса специалистов в данной области из НКО.

4. Комиссии по социальной и демографической политике ОПРФ совместно с ВОО «Объединение людей живущих с ВИЧ» и НП «Всероссийская сеть снижения вреда» провести общественные слушания по проблеме ВИЧ/СПИД в России, выделив следующие вопросы:

- о состоянии и перспективах деятельности региональных и местных НКО, работающих в области ВИЧ/СПИД;

- о ситуации, сложившейся в отношении СПИД – сервисных организаций.

5. Обеспечить принятие Федеральных нормативных документов, регламентирующих и определяющих порядок межведомственного взаимодействия в вопросах ВИЧ/СПИДа и привести в соответствие действующие нормативно – правовое документы.

6. Разработать и утвердить индикаторы оценки достижения целей универсального доступа к профилактике, лечению, уходу и поддержке в связи с ВИЧ – инфекцией, используемых всеми участниками процесса (власть, бизнес, НКО).

В настоящее время рабочая группа продолжает свою работу, реализуя принятые решения и обеспечивая координацию усилий власти и общества, направленных на противодействие эпидемии ВИЧ/СПИДа.

Вовлечение населения в осуществление местного самоуправления

Использование данной технологии в значительной степени определяется опытом и профессионализмом организаторов, пониманием текущих задач развития территории, их умением взаимодействовать с лидерами местных сообществ. В значительной степени это творческая технология, включающая в себя различные формы общественного участия и социального партнерства. Одним из примеров такой эффективной технологии является опыт администрации города Иркутска, реализованный комитетом по связям с общественностью администрации города (руководитель Калугина Г.В.).

В 2007 – 2009 годах в Иркутске действовала программа «Развитие общественных инициатив», которая стала базой для новой программы на 2009-2010 годы «Взаимодействие органов местного самоуправления г. Иркутска с населением, некоммерческими организациями, территориальными общественными самоуправлениями». Цель программ – обеспечение эффективного взаимодействия органов местного самоуправления г. Иркутска с населением, некоммерческими организациями и территориальными общественными самоуправлениями, действующими на территории г. Иркутска, развитие институтов гражданского общества в г. Иркутске для решения вопросов местного значения, более широкого вовлечения населения в осуществление местного самоуправления в Иркутске. В результате реализации программных мероприятий достигаются целевые и социально-экономические показатели, развиваются формы и механизмы вовлечения населения в осуществление местного самоуправления. Важно заметить, что разработка программы была результатом работы городской конференции «Общественные инициативы для будущего Иркутска» в 2006 году. Для подготовки и проведения конференции была создана рабочая группа, в

Конституции Российской Федерации «защита прав и свобод человека и гражданина» отнесена к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Толковать это различие можно весьма произвольно.

Тем не менее, в спорных случаях в задачу эксперта должно входить инспирирование опротестования того или иного спорного с точки зрения гендерного равенства нормативного акта в суд, который может приостановить его действие.

Конституция Российской Федерации 1993 г. ввела не известное ранее российскому законодательству правило. Согласно части 4 статьи 15 Основного закона «общепризнанные правила и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы», а последние к тому же обладают приоритетом перед нормами национального законодательства.

Наличие в Конституции Российской Федерации такой нормы во многом облегчает практическую задачу проведения экспертизы законодательства (как федерального, так и регионального) под углом зрения соблюдения в нем принципа гендерного равенства, позволяя эксперту сопоставить анализируемые правила федерального или регионального закона с весьма конкретными нормами ратифицированных нашей страной универсальных или региональных конвенций (договоров). В первую очередь речь может идти об использовании для этих целей ратифицированной еще в 1980 г. нашей страной Конвенции ООН 1979 г. «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин».

Обращение к этой Конвенции помогло приостановить вторую (после названной выше) попытку бывшего Президента Республики Ингушетия Аушева легализовать на территории Российской Федерации многоженство.

В 2001 г. им было внесено в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законодательное предложение дополнить частью 1 статьи 14 Семейного кодекса Российской Федерации словами «если иное не установлено законодательством субъекта Российской Федерации».

при проверке системности отраслевой структуры законодательства по вопросам гендерного равенства одной из центральных задач эксперта должен быть анализ соответствия проверяемого нормативного акта Основам законодательства или Кодексу по той или иной отрасли законодательства. Примеры расхождения такого рода, как ни странно, можно найти не только в ведомственных нормативных актах, но даже и в самих статьях Конституции Российской Федерации.

Так, согласно статьи 38 Конституции Российской Федерации «материнство и детство, семья находятся под защитой государства», а «забота о детях, их воспитание - равное право и обязанность родителей». Из сопоставления названных частей статьи 38 видно, что в первой ее части отсутствует упоминание о защите отцовства, необходимость чего должна вытекать из смысла второй части той же статьи. Скорректировано это расхождение было лишь в принятом 29 декабря 1995 г. Семейном кодексе Российской Федерации. Семейный Кодекс Российской Федерации открывается словами: «Семья, материнство, отцовство и детство в Российской Федерации находятся под защитой государства» (часть 1 статьи 1).

Экспертиза системности иерархической и отраслевой структур законодательства по вопросам гендерного равенства может и должна проводиться как на федеральном, так и на региональном уровне.

Вместе с тем, серьезные трудности нередко возникают на практике при определении того, относится ли регламентация конкретного вопроса, касающегося гендерного равенства, к исключительной компетенции и сфере ведения Федерации в целом, исключительной компетенции регионов или к сфере их совместного ведения. Причина сложностей такого рода в недостаточной точности соответствующих формулировок статей 71 и 72 Конституции Российской Федерации. Так, согласно пункту «в» статьи 71 в ведении Российской Федерации находятся «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина», тогда как пунктом «б» статьи 72

которую вошли представители комитета по связям с общественностью администрации города Иркутска и объединенного Совета НКО г. Иркутска и Иркутской области, созданного в 1995 году. Конференция проходила в формате «открытое пространство», что позволило обеспечить участие 246 человек в активном режиме работы, обсудить наиболее значимые для жителей проблемы и разработать основы программы развития общественных инициатив. Доработанная и заслушанная на общественных слушаниях, она стала технологией вовлечение населения в осуществление местного самоуправления в Иркутске. Практика проведения ежегодных городских конференций, корректирующих и оценивающих реализацию программы, стала еще одним инструментом технологии.

Важное место в этой технологии занимает образовательная часть. Одна из образовательных программ называется «Школа активных граждан». Вторая - «Институт жилищного просвещения». Немаловажное значение для развития общественных инициатив имеет поощрение активных граждан, вовлеченных в местное самоуправление. Именно поэтому было выделено и такое направление в общей программе «Развитие общественных инициатив». Наиболее эффективным способом вовлечения граждан в практику социальных дел, несомненно, являются гранты и субсидии. Учитывая это, в программу был включен Конкурс по предоставлению из бюджета г. Иркутска субсидий физическим и юридическим лицам на развитии общественно полезных инициатив. Без регулярных встреч с представителями органов власти практически не возможно обеспечить общественное участие в управленческих процессах. Встречи представителей органов местного самоуправления с населением стали системой, так как вошли в программный блок развития общественных инициатив.

Институт жилищного просвещения

С 2008 года отделом по связям с общественностью и отделом развития отрасли ЖКХ (комитет по ЖКХ) реализуется еще один образовательный

проект для населения «Институт жилищного просвещения», целью которого стало информирование населения по вопросам ЖКХ.

В процессе реализации реформы ЖКХ обнаружилось множество проблем:

абсолютная неготовность населения взять на себя ответственность за содержание Жилого Фонда;

низкая информированность жителей о сути реформы, о способах управления многоквартирными домами;

практически повсеместное незнание законодательства населением.

С учетом обозначенных проблем были сформулированы задачи проекта:

создать условия для массового и качественного просвещения населения по вопросам создания и деятельности ТСЖ;

формировать положительный образ самостоятельных и ответственных собственников, выбравших способом управления многоквартирным домом – Товарищество собственников жилья.

Способствовать:

выстраиванию отношений населения с Управляющими компаниями;

налаживанию взаимоотношений жильцов между собой.

«Институт жилищного просвещения» проводится в летний период – время подготовки жилищного хозяйства к отопительному сезону. Всего за один сезон («Институт» реализовывался летом 2008 и летом 2009 гг.) реализации проекта прошли лекции, семинары, встречи, круглые столы, которые посетили около 100 человек. Этот проект отличается от «Школы активных граждан», тем, что направлен на конкретную целевую аудиторию – представителей ТСЖ, жителей, интересующихся реформой ЖКХ и вопросами содержания многоквартирных жилых домов.

Поощрение активных граждан

Еще одна технология выявления лидеров местных сообществ, активных граждан - поощрение активистов территориального общественного

существующую систему законодательства на всех ее уровнях. Таких уровней, согласно теории права, три: иерархический, отраслевой и федеративный.

Однако, проверке системности закона в названной последовательности уровней законодательства должно предшествовать еще одно необходимое действие эксперта. Эксперт обязан, прежде всего, убедиться в том, должно ли, а если нет, то может ли то или иное общественное отношение вообще регулироваться нормами права либо его регламентация возможна и наиболее целесообразна без участия императивных либо диспозитивных норм права на уровне правил нравственности и морали.

Согласно части 1 статьи 15 Конституции Российской Федерации, Конституция страны занимает в иерархической структуре законодательства наиболее высокое место. Она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Все прочие законы и иные правовые акты, издаваемые в Российской Федерации, будь то на федеральном или региональном уровне, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

Отсюда следует, что проверка системности иерархической структуры законодательства, прежде всего, должна начинаться с анализа соотношения норм подвергающегося экспертизе закона или иного нормативного акта положениям Конституции Российской Федерации. При этом специфика гендерной экспертизы состоит в том, что тот или иной закон либо подзаконный акт должен одновременно подвергаться проверке в свете не одной, а двух статей Конституции России. Второй статьей, во взаимодействии с которой должна проводиться гендерная экспертиза, всегда должна выступать часть 3 статьи 19 Конституции Российской Федерации, согласно которой «мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации».

Часть 2 статьи 15 Конституции Российской Федерации обязывает органы государственной власти, органы местного самоуправления, граждан и их объединения соблюдать не только Конституцию, но и законы. Поэтому

Действительно, отличительными психологическими признаками «мужского» и «женского» поведения почти всегда оказываются социальные качества. Это - групповой статус и связанные с ним отношения власти (доминирование/подчинение), исполняемые социальные роли (материнство/отцовство), уровень социальной активности (профессиональная деятельность/домашняя работа) и т. д.

То есть личностные характеристики, которые в обыденном сознании тесно связаны с биологическим полом (чему в немалой степени способствует повседневное употребление слова «пол»), возникают только в определенной системе социальных отношений.

Принятый в международном сообществе гендерный подход в анализе межполовых отношений предполагает акцентирование не только женских проблем, но и проблем мужчин ради освобождения от патриархальной культуры и устаревших стереотипов. Гендерные стереотипы, связанные с закреплением профессиональных ролей исключительно за мужчинами, а семейных – за женщинами, не отражают и не учитывают реалии современной жизни, которая намного сложнее и многообразнее этих весьма упрощенных моделей поведения. Следование этим стереотипам ограничивает возможности личностного развития. Женщины не реализуют себя в профессиональной сфере, мужчины испытывают стрессовые состояния из-за повышенной ответственности за материальное обеспечение семьи и не реализуют себя в полной мере во внутрисемейной жизни.

Любая экспертиза законодательства конечной целью имеет повышение его эффективности, что может быть достигнуто путем сокращения излишней множественности нормативных актов, восполнения их пробелов, устранения противоречивости между законами и тем самым упрочения системности законодательства. Отсюда следует, что одной из центральных задач, стоящих перед экспертом, должна быть проверка того, насколько точно и полно входит (а применительно к законопроекту - будет входить) данный закон в

самоуправления и граждан, активно участвующих в осуществлении местного самоуправления.

Поощрение активистов города Иркутска осуществляется с 2004 года. Для более качественной организации процесса было разработано положение «О поощрении активистов территориального общественного самоуправления и граждан, активно участвующих в осуществлении местного самоуправления».

К поощрению активных жителей могут представлять инициативные группы, ТОСы, депутаты Думы г. Иркутска, структурные подразделения администрации г. Иркутска. В качестве поощрения, активные жители города получают ценные подарки, подписку на газету «Иркутск», благодарности депутатов, управляющих компаний, глав окружных администраций г. Иркутска.

В рамках положения «О поощрении активистов территориального общественного самоуправления и граждан, активно участвующих в осуществлении местного самоуправления» предусмотрено создание «Комиссии по развитию территориального общественного самоуправления», в которую входят представители администрации г. Иркутска, депутаты Думы г. Иркутска, представители общественности. Комиссия призвана не только поощрять и номинировать активных жителей, но и способствовать развитию ТОСов в Иркутске, вовлечению населения в осуществление местного самоуправления.

Финансирование из бюджета г. Иркутска – 120 тыс. рублей (бюджет 2009 года)

Конкурс по предоставлению из бюджета г. Иркутска субсидий физическим и юридическим лицам на реализацию общественно полезных инициатив

Конкурс проводится в целях возмещения затрат в связи с выполнением работ и (или) оказанием услуг, при осуществлении деятельности, направленной на достижение общественно значимых целей. Он также

является преемником конкурса общественно-полезных проектов и программ на соискание грантов органов местного самоуправления г. Иркутска и проводится ежегодно с 2005 года.

В 2009 году конкурс проводился по трем основным направлениям:

- развитие территориального общественного самоуправления (далее ТОС);
- просвещение населения в решении вопросов местного значения;
- вовлечение населения в подготовку празднования 350-летия города Иркутска.

Финансовое обеспечение конкурса в 2009г. составило 1 401 тыс. руб.

Максимальная сумма финансирования одного проекта не могла превышать 150 тысяч рублей.

Всего на конкурс было подано 33 заявки, поддержано Экспертной комиссией – 13.

Система встреч представителей органов местного самоуправления с населением

В Иркутске действует система встреч, круглых столов по вопросам, интересующим горожан. Встречи проходят как под эгидой Думы города, так и Администрации города Иркутска. Во встречах принимают участие представители соответствующих структур и ведомств, в чью компетенцию входят поднимаемые на встречах вопросы. Встречи, круглые столы стали уже традиционными и проходят не реже 1 раза в 2 месяца.

В целях координации действий и формирования условий для развития ТОС в рамках принятого Положения о поощрении активистов ТОС и жителей, активно участвующих в осуществлении местного самоуправления в г. Иркутске, создана Комиссия по развитию территориального общественного самоуправления, которая состоит из представителей администрации г. Иркутска, представителей общественности и депутатов Думы г. Иркутска. Комиссия определяет порядок и формы

базируется на разветвленной системе различий, половые различия оказываются в этой системе генетически первичными.

Именно на этой линии различия хорошо видно, как власть и общество в целом моделируют гендерное противостояние, превращая так называемые «несоциальные» различия в «социальные», пол/секс в пол/гендер. Конструкция гендера есть одновременно продукт и процесс представления как о других, так и о самих себе. Смысл гендерной процессуальности состоит в том, что пол обретается.

Стадии обретения пола - это стадии оформления гендера в движении от биологического пола к социальному.

Если в 1990-х годах слово «гендер» встречалось в СМИ, в основном в составе имен собственных. Например: «В Петербурге состоялась конференция по гендеру» или «конференция «Гендер в жизни общества». В настоящее время, стали массово использоваться его производные: гендерный, гендерно, гендеролог, а также гендерно маркированный, гендерно отмеченный, гендерно ориентированный и т.д.

В последнее время в науке принято четко разграничивать конституциональные и социокультурные аспекты в различии мужского и женского, связывая их с понятиями пола и гендера (Берн, 2001). Термин «пол» описывает биологические различия между людьми, определяемые генетическими особенностями строения клеток, анатомо-физиологическими характеристиками и детородными функциями. Термин «гендер» указывает на социальный статус и социально-психологические характеристики личности, которые связаны с полом и сексуальностью. Возникают они во взаимодействии с другими людьми, в контексте определенной культуры.

Введение термина «гендер» подразумевало также и то, что видимые различия личностных характеристик мужчин и женщин не связаны напрямую с биологическими детерминантами, но определяются спецификой социального взаимодействия, в которое включены мужчины и женщины, обладающие субъективным знанием о своих сексуальных признаках.

предписывающая выполнение определенных половых ролей. Соответственно, возникает жесткий ряд представлений о том, что есть «мужское» и «женское» в данном обществе. Гендер - это культурная маска пола, то, что мы думаем о поле в границах наших социокультурных представлений. Более того, пол и есть только гендер, т.е. то, что стало полом в процессе его социализации. Не пол принадлежит человеку, а человек полу, а он определен властью и языком.

При всем многообразии подходов и позиций в отношении определения гендера имеет смысл выделить две концепции: теорию социальной конструкции гендера и теорию гендерной системы. Первый подход рассматривает динамическое измерение гендерной культуры и воспроизводство ее в процессе социализации и представляет диахронический аспект культуры. Второй подход концентрируется на гендерном измерении культуры общества - это синхронический аспект.

В логике первого подхода (гендер как социальный конструкт) называют три группы характеристик. А именно: биологический пол, полоролевые стереотипы, распространенные в том или ином обществе, и так называемый «гендерный дисплей» - многообразие проявлений, связанных с предписанными обществом нормами мужского и женского действия и взаимодействия. В соответствии с данным подходом гендер предстает как измерение социальных отношений, укорененное в данной культуре.

Синхронический аспект гендерной культуры описывается в терминологии «гендерной системы». Понятие «гендерная система» есть совокупность отношений между полами (и внутри полов). Поскольку гендерная система предполагает гендерное измерение публичной и приватной сферы, соотносит систему гендерной иерархии с другими социальными иерархиями и системами доминирования, то в анализе такого рода большая роль отводится изучению роли социальных институтов, реализующих гендерные технологии.

Гендер является своеобразной системой, продуцирующей различия и вписывающей эти различия в отношения власти и подчинения. Власть

поощрения активных граждан, а также занимается вопросами развития местного самоуправления в г. Иркутске.

Обобщая, можно с уверенностью сказать, что творческое использование форм и технологий общественного участия в управленческих процессах и принятии значимых государственных решений значительно повышает эффективность и качество управленческих решений, способствует развитию человеческого потенциала, гражданского общества и социального партнерства власти, бизнеса и общества.

© Широбокова А.А.

Василенко Л.А.,

доктор социологических наук, профессор РАГС,

Сафонова Т.Е.,

кандидат физико-математических наук, доцент РАГС

Общественные слушания по результатам экспертизы законопроекта с применением технологий ситуационного центра и виртуальной среды экспертов

Общественные слушания представляют собой организационную форму взаимодействия институтов гражданского общества и органов власти. В наши дни практически общепризнано, что нормой взаимоотношений гражданского общества и власти должен стать конструктивный диалог, направленный на решение существующих и предупреждение возникновения новых социальных проблем общества. Однако вопросы общественного влияния на принимаемые органами власти решения в областях деятельности непосредственно затрагивающих интересы граждан, а также участия самих граждан в реализации принятых решений практически не разработаны. В общественной практике существует несколько способов влияния граждан на политику государства и высказывания своего отношения к

принимаемым решениям. Их можно разделить на превентивные, т.е. опережающие процесс непосредственного принятия того или иного решения. И способы, осуществляемые уже после начала действия принятого решения (закона, указа, постановления, государственной или муниципальной программы и т.п.). Следует отметить, что последние способы наиболее эмоциональны и неконструктивны, носят, как правило, протестный характер и не используют позитивный потенциал граждан в реализации принимаемых решений. Но именно они, как ни странно, и наиболее распространены. Среди них:

1. Референдум. Это очень дорогая процедура. Она крайне сложна в организации. Результат референдума обязателен к исполнению. Поэтому у органов власти всегда есть искушение и возможность построить вопрос недостаточно корректно, чтобы двусмысленность ответа оставляла шансы на выбор того решения, который будет наиболее выгоден органам власти.

2. Массовые мероприятия (пикеты, митинги, голодовки, забастовки), направленные на высказывание своего отношения к уже осуществляемым мерам или к мерам, заявленным государством к исполнению. Свое отрицательное отношение здесь может высказать значительное число граждан. Данный подход редко бывает конструктивным, поскольку эмоциональный настрой высок, степень доверия к органам власти в момент проведения мероприятия крайне низка, аргументация спонтанна, диалога не получается.

3. Обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления. Такие обращения носят спонтанный характер и следуют с большим запозданием, т.е. когда ошибочность тех или иных положений нормативно-правового акта становится очевидна гражданам. Обращаться с письмом может как отдельный гражданин, так и группы граждан. Законодательно государством отрегулированы действия органов власти (обязательность ответа в определенный срок). Ответ органы власти обязаны дать, но проблему не всегда решают. При желании, анализ тематики и

Gender - социальный пол, в английском языке разграничиваются понятия социального пола («gender») и биологического («sex»).

Этимология слова «гендер» представлена несколькими значениями. В русском языке элементы системы род-пол оказываются тесно взаимосвязанными, поэтому у нас в стране «гендер» переводят как «род».

В словаре В. Даля слова «муж», «жена», «пол», «род» как бы концентрируют смысловые особенности гендерной проблематики в их конкретной русскоязычной специфике, выражая при этом особенности полосимволизма.

В частности, исследователи подчеркивают, что слово «род» - мужского рода и предусматривает сложноподчиненную, иерархическую зависимость. Исходя из этого, обосновывается необходимость рассматривать не опыт пола (sex), а опыт рода, соотносенного с социально-культурными характеристиками.

Соотнесение гендера с родом позволяет обнаружить еще одно его значение - представление отношений, показывающих принадлежность к классу, группе, категории. Гендер выражает отношение принадлежности.

Таким образом, приписывает или закрепляет за каким-либо объектом или индивидом позицию внутри класса, следовательно, и позицию относительно других классов.

Понятно столь пристальное внимание к понятию гендер, в значении социального пола/рода оно становится не просто описательным понятием, а предстает как определенная когнитивная схема, включенная в анализ и объяснение властных отношений в обществе.

Современное обществознание последовательно и весьма продуктивно разрабатывает данное понятие, как одно из важнейших для анализа оснований социальности и ее форм.

Смысл понятия «гендер»- заключен, прежде всего, в идее социального моделирования или конструирования пола. Социальный пол конструируется социальной практикой. В обществе возникает система норм поведения,

Гендерная экспертиза как самостоятельное направление получила свое развитие в рамках социальной экспертизы. Этому в немалой степени способствовало развитие гендерной социальной статистики и переход многих стран на сбор и систематизацию статистической информации в соответствии с международными стандартами, включающими разбивку по признаку гендера (социального пола).

Вторым важным фактором, способствовавшим развитию гендерной экспертизы, стало расширение гендерной проблематики в «повестке дня» большинства международных организаций, и, в первую очередь, в организациях системы ООН.

Третий фактор, оказавший воздействие на развитие методологической базы социальной и гендерной экспертизы – это расширение программ экономической помощи странам третьего мира и бывшим социалистическим странам со стороны таких международных агентств, как Международный Банк реконструкции и развития, Всемирный Банк, Азиатский Банк развития и др.

Реализация подобных программ привела к разработке методик оценивания предлагаемых мер, которые в настоящее время рассматриваются как важная составная часть социальной и экономической экспертизы.

В контексте этих изменений гендерная экспертиза стала на сегодняшний день важной составной частью социальной и экономической экспертизы подавляющего большинства международных и национальных программ и проектов социально-экономического развития.

Важным фактором в методологическом обеспечении социальной и гендерной экспертизы стала разработка методик и индикаторов, позволяющих уже на этапе разработки проекта разрабатывать показатели, отражающие как прямые, так и косвенные последствия предлагаемых мер (в частности, индикаторы отдачи, индикаторы конечных результатов, индикаторы влияния).

Для более полного понимания смысла гендерной экспертизы целесообразно объяснить понятие «гендер».

содержания писем органами власти позволяет выявить «узкие» направления и определить проблемы и направления их решений. Если имеется политическая воля, то следует процедура внесения изменений в нормативно-правовой акт. Надо отметить, что в последнее десятилетие таких поправок внесено достаточно много.

4. Участие представителей общественных организаций в совещательных структурах при органах власти – комиссиях, общественных советах, гражданских собраниях. Данное направление активно развивается. Надо отметить, что создание такого социального института как Общественная палата Российской Федерации способствовало расширению участия представителей общественности в общественных структурах при органах власти. Применение данного метода чрезвычайно эффективно, так как рекомендации общественности выдаются непосредственно тем лицам, которые формируют государственно значимые решения. Здесь возможно как опережающее влияние, так и после введения в действие того или иного управленческого решения. Проблемой является неумение общественных структур договариваться, выражать консолидированное согласованное предложение, а не мнение узкой группы людей, «допущенных» к заседаниям в силу того, что они не будут слишком требовательны. Это проблемы зрелости гражданских отношений и институтов гражданского общества.

Другая возможность превентивного влияния на подготовку и принятие управленческих решений – это проведение экспертизы проектов таких документов и общественные слушания. В то же время, широкое участие граждан в таких процессах пока не получается. Не всегда данный способ участия граждан в принятии управленческих решений, затрагивающих их интересы, позволяют обеспечить выработку квалифицированного и обоснованного общественного мнения по обсуждаемым вопросам. Эффективность такой деятельности зависит от желания органов власти принять верное, оптимальное решение. Чаще всего, разработчики принимают

решения исходя из своих представлений, которые не всегда в явном виде высказываются и, конечно, не обсуждаются.

Особенно плохо обстоит дело с оценкой будущего влияния принимаемых законов на социальные процессы. Данные вопросы остаются практически без внимания законодателей, реакция общества на те или иные нововведения в законодательстве изучается в недостаточной степени. Прогноз социальных последствий, которые последуют в результате принятия того или иного нормативного акта, практически не проводится, хотя они крайне необходимы с точки зрения внутренней и внешней безопасности российского общества. Частично, эти проблемы могут быть сняты общественными или парламентскими слушаниями, ставшими уже традиционными. К сожалению, часто они проводятся формально, без обеспечения широкого участия граждан.

Таким образом, выделяется несколько проблемных направлений, требующих внимания общественности и научного исследования.

Проблема 1. Отсутствие реальной возможности широкого участия граждан в общественных слушаниях в силу ограниченности помещений или временных рамок заседаний, а также неумения граждан отстаивать интересы собственных страт, классов, социальных групп и т.п. Последствия этого – упрощенные, а иногда формальные мероприятия, проведенные «для галочки», имитирующие процедуры публичных слушаний и направленные на ускоренное принятие законов или поправок к ним. Результат – либо закон плохого качества, не учитывающий многие проблемы граждан, либо закон, защищающий интересы только той группы, которая лоббировала свои интересы. Эти группы лоббирования обвиняют во многих грехах, в коррупции и т.п. Хотя, что плохого в том, что какая-либо социальная группа умеет отстаивать свои интересы, а другая социальная группа не пользуется своим правом и игнорирует законодательный процесс, громко не заявляет о нарушении своих прав в силу своей социальной недоразвитости? Однако, это

Государство является важнейшим партнером НКО в ресурсном межсекторном взаимодействии. И от государственных органов во многом зависит повышение результативности межсекторного взаимодействия.

В процессе межсекторного взаимодействия, реализации социальной публичной политики происходит сопряжение интересов государства, институтов гражданского общества и предпринимательских структур для достижения общей цели – повышения уровня социального капитала и снижения социальной напряженности. Межсекторное ресурсное взаимодействие базируется на ключевых принципах социального партнерства, социальной консолидации различных социальных слоев и групп.

В деятельности организаций третьего сектора в различной степени происходит соединение конкурентно-рыночных и социально-патерналистских отношений, сочетание системы социальной защиты и стимулов, побуждающих индивида к социальной активности, корпоративной и личной ответственности за решение личных проблем и проблем своей корпоративной группы. НКО восполняют в межсекторном взаимодействии мобилизационную функцию, привлекая через многоканальную систему финансирования дополнительные бюджетные и внебюджетные средства, труд волонтеров, фокусируя их на решении наиболее социально значимых проблем.

Особого внимания заслуживает участие общественных организаций в деятельности властных структур на уровне принятия решений, в т.ч. – законодательной инициативы и экспертизы проектов законов.

Встает вопрос о том, что такое гендерная экспертиза и зачем она нужна?

Гендерная экспертиза представляет собой комплексное аналитическое исследование законопроекта или другого нормативно-правового документа на предмет соблюдения принципа равноправия мужчин и женщин и отсутствия дискриминации по признаку пола.

интеграции инвалидов, пенсионеров, в жизнедеятельности муниципальных образований, в укреплении института семьи, в работе с группами риска.

Институты гражданского общества, являясь важным участником благотворительного процесса, взаимодействуют с социально ответственным бизнесом, стимулируют его на решение социальных проблем.

Все более активно участвуют институты гражданского общества в культурно-историческом и патриотическом воспитании молодежи, в работе с ветеранами войны и труда, противодействуют бездуховности.

Во всех наиболее значимых направлениях деятельности НКО важное, а часто и преобладающее место занимают социальные и нравственные проблемы подрастающего поколения. Это и оказание помощи детям-сиротам, и борьба с безнадзорностью, и социальная реабилитация детей-инвалидов, и проблемы укрепления семьи, и здоровый образ жизни.

Большая, чрезвычайно полезная и разнообразная деятельность общественных организаций связана с социальной и моральной реабилитацией инвалидов, обучением и созданием для людей с ограниченными физическими возможностями условий для адаптации к доступным видам труда и включенности в активную жизнедеятельность. Заслуженным авторитетом пользуются ветеранские организации, занимающиеся героико-патриотическим воспитанием молодежи, оказывающие необходимую помощь ветеранам войны и труда, семьям, погибших в военных конфликтах.

Активно работают женские общественные организации, усилия которых направлены на повышение статуса женщины, ликвидацию различных форм гендерной дискриминации и неравенства.

Полезная работа по экологическому просвещению населения проводится экологическими организациями. Высокую оценку населения получили НКО, которые решают проблемы реформирования жилищно-коммунальной сферы.

лишь одна сторона взаимоотношений (конечно, необходимая). (У одних есть деньги и они заинтересованы в получении прибыли, поэтому финансируют лоббистскую группу, вторые – не организованы, в их участии никто не заинтересован, у них нет денег нанять квалифицированных экспертов и их никто и ни о чем не спрашивает. Вспомните Швецию, насколько государство заинтересовано в мнении граждан, а поэтому и финансирует и спрашивает по 100 раз: как Вам ребята, хорошо – ли будет от такого нашего решения?)

Проблема 2. Прогнозы и оценка возможных последствий, расчет социальных, финансовых, экономических, экологических и других рисков осуществляются мало, а их результаты с публикацией прозрачных методик, применяемых экспертами, практически мало известны. Принятие значимых государственных решений без просчета последствий – это проблема безопасности страны.

Проблема 3. Подготовка экспертов. Здесь уместно вспомнить Грибоедовскую фразу: «А судьи кто?». Вопрос наличия необходимой квалификации экспертного сообщества вызывает горячие споры. Хотя результаты социологических исследований показывают тенденцию роста доверия к гражданским общественным организациям, они лучше знают проблемы в той области, в урегулировании которой они заинтересованы. А вот роста доверия к органам власти пока не наблюдается.

Проблема 4. Каждый эксперт (группа экспертов) представляет интересы какой-либо социальной группы или лишь отдельный аспект социальных последствий. После получения результатов отдельных видов экспертизы сразу же возникают вопросы согласования этих результатов, достижения консенсуса, примирения зачастую справедливые мнения одних, но противоречащих таким же справедливым мнениям других. Проблема механизмов, существующих, и тех, что еще предстоит разработать, чтобы конструктивный учет мнений и интересов различных социальных групп, диалог между обществом и властью стал реальностью.

Одним из путей достижения ответов на эти вопросы является организация проведения общественной экспертизы и общественных слушаний по результатам проведенной экспертизы документов органов власти с применением технологий ситуационного центра, моделирования, прогнозирования, сопровождаемых организацией широких дискуссий и согласительных процедур в условиях виртуальной информационной среды.

Законодательно оформлены некоторые традиционные возможности их проведения. В частности, в соответствии с Федеральным законом «Об Общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ создан специальный орган – Общественная палата Российской Федерации.

Из содержания Регламента ясно, что возможности для широкого участия общества в законотворческой деятельности есть. Главное, разработать механизмы, позволяющие сделать это наиболее эффективно и обеспечить участие в обсуждении представителей всех заинтересованных слоев и групп, предоставить им трибуну для аргументированного представления своих позиций, выработать формы этих представлений и сделать их доступными для общественности.

Все вышесказанное делает необходимым:

организацию широкого доступа заинтересованных лиц к процедуре размещения своих экспертных материалов в общей информационной среде;

организацию широкого доступа заинтересованных лиц к материалам экспертиз для ознакомления с мнениями других экспертов;

широкое участие всех заинтересованных в обсуждении этих материалов на подготовительной стадии слушаний;

разработку критериев отбора участников в предварительном обсуждении;

разработку критериев отбора для интерактивного включения наиболее результативных групп экспертов в момент проведения общественных слушаний в ситуационном центре;

Мельникова Т.А.,

доктор политических наук, профессор,
Министерство здравоохранения и
социального развития Российской Федерации

Гендерная экспертиза государственно значимых документов как инструмент реализации принципа социального партнерства

Социальное партнерство, как форма общественного взаимодействия, обладает значительным потенциалом динамичного многостороннего развития, обеспечивает высокий кредит взаимного доверия и общественной инициативы и в целом способствует повышению социально-политической стабильности и безопасности в обществе.

Развивающиеся сегодня социально-экономические и социально-политические процессы во многом определяют облик России в стратегической перспективе XXI века. Для этого необходима консолидация всех слоев и групп российского общества, повышение социализации личности, реальной роли участия граждан и их объединений в решении таких важных социальных проблем как устранение бедности, упреждение демографических и экологических рисков, повышение роли человеческого капитала.

Пока не достаточно развиты такие важные функции институтов гражданского общества, как привлечение к различным формам управления в муниципалитетах, городах, регионах, контроль за деятельностью органов исполнительной власти, содействие самоорганизации граждан. Не в полной мере востребован потенциал гражданского общества как институционального механизма раскрытия творческих сил человека в интересах государства, корпоративной группы и самого человека.

В тоже время известно, что особое место институты гражданского общества занимают в решении злободневных социальных проблем, в том числе: в помощи лицам с ограниченными возможностями, в социальной

неопределенности субъектов экспертной деятельности. Документы сложные, понятийный аппарат специфический. Документ не имеет систематической последовательности действий, не является пошаговым алгоритмом. Практика настоятельно требует документов простых, системных, последовательных.

Пришло время организации качественной квалифицированной подготовки специалистов в области антикоррупционной экспертизы. Российская академия государственной службы имеет значительный научный, педагогический и методологический задел в данной предметной области. Выполнен ряд фундаментальных исследований причин и факторов, предопределяющих коррупциогенность нормативных правовых актов для Администрации Президента Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации. Коллективом РАГС разработаны авторские методики экспертизы, прошедшие апробацию в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, правоохранительных органах, органах исполнительной власти и получившие положительные отзывы.

РАГС разработан и апробирован проект учебно-методической работы по направлению «Законодательная техника. Экспертная политика. Антикоррупционная экспертиза». Прохождение курса научно-практической подготовки по данной плану позволит органам государственной власти сформировать из служащих соответствующих органов квалифицированных экспертов.

© Бошно С.В.

разработку сценариев проведения слушаний в ситуационном центре, с участием удаленных групп экспертов;

разработку правил участия и инструкций для участников, а также обучение этим правилам.

Исходя из обозначенных проблем и целевых ориентиров, рассмотрим более детально отдельные задачи и оценим степень возможного их применения.

При планировании проведения общественных слушаний первым возникает вопрос, каков должен быть круг их участников? Какие социальные группы должны быть обязательно представлены, интересы каких групп затрагивает обсуждаемый проект документа, какие группы граждан могут быть ущемлены, интересы каких групп могут превалировать над прочими, какие стороны общественной жизни обязательно должны быть подвергнуты экспертизе?

Отвечая на данный вопрос, заметим, что анализ должен провести разработчик закона или другого важного государственного документа. Именно разработчик должен озаботиться приглашением к участию в обсуждении представителей социальных групп, интересы которых затрагивает разрабатываемый документ. Этот аспект во многих странах определен законом, всем заинтересованным группам граждан проект такого документа отсылается в обязательном порядке. При этом граждане сами определяют степень своего участия в данном процессе.

На вопрос, в пользу каких групп граждан подготовлен проект обсуждаемого документа, обязательно должен ответить также и каждый эксперт, включившийся в обсуждение. По крайней мере, он может четко обозначить данный аспект хотя бы в отношении той социальной группы, которую он лично представляет.

Следующий вопрос: кому можно и нужно доверить экспертизу законопроекта? Кто является экспертом в той ли иной области? Каким

образом потенциальный эксперт должен обосновать свое право на проведение экспертизы и участие в общественных слушаниях?

Мы предполагаем, что экспертом будет выступать каждый, кто сможет аргументировать свою позицию по поводу обсуждаемого государственного документа, законопроекта (или отдельных его статей), действующего закона и представить свою точку зрения в соответствии с определенными правилами и стандартами в той виртуальной экспертной среде, в которую он входит.

Рассмотрим этапы подготовки и проведения общественных слушаний.

Во-первых, формулирование некоторой проблемы или представление на публичное обсуждение законопроекта (или государственно значимого документа), затрагивающего интересы той или иной части (или в целом) гражданского общества. Для инициирования публичного обсуждения общественных слушаний по этой проблеме требуется:

Сформулировать тему. Темой обсуждения на общественных слушаниях могут быть любые проблемы для страны или некоторой территории, которые затрагивают граждан и организации и решение которых находится в компетенции соответствующих органов власти. Тема для обсуждения должна быть одна. При этом существенных аспектов ее обсуждения должно быть не более четырех-пяти. Темой слушаний могут быть планы и приоритеты деятельности властей; проекты нормативно-правовых актов, ход и итоги их реализации; обсуждение проблем и предложений по их решению и т.п.

Подготовить информационное письмо, иницирующее общественные слушания.

Опубликовать обсуждаемый документ. Также дать комментарии к нему по определенной схеме (актуальность, степень необходимости, описание социальных групп граждан, интересы которых затронуты документом, прогноз последствий реализации данного документа, обоснование финансовых затрат при введении закона или государственно значимого документа).

Часто речь идет не только о детализации норм закона, разъяснении порядка их применения, но и принятии государственным органом собственных правовых актов (о порядке работы с обращениями граждан и юридических лиц, о проведении конкурса и пр.). Зачастую они противоречат законам Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Закон, оставляя регулирование отношений органу исполнительной власти, провоцирует его на создание условий, удобных для него самого, а не для граждан. Среди таких условий часто присутствуют коррупциогенные нормы.

В свою очередь, нормативного правового акта органа исполнительной власти может предусматривать (часто по умолчанию) широкие возможности локального нормотворчества (принятие собственных правовых актов государственными и негосударственными организациями - юридическими лицами). Свобода локального нормотворчества может свидетельствовать о невыполнении органом исполнительной власти собственных регулирующих функций, что позволяет организациям принимать свои правовые акты. А коррупциогенные локальные акты провоцируют неправомерные действия.

Обычно на наличие данного фактора указывают содержащиеся в тексте нормативного правового акта бланкетные нормы.

Таким образом, накоплен большой опыт методической организации антикоррупционной экспертизы.

Методы различных органов государственной власти имеют общее устойчивое ядро, основывающееся на единой концепции. Совпадает также в целом инструментарий антикоррупционной экспертизы. Такое единодушие представляется заслуживающим двойственной оценки. При очевидных достоинствах видится такой недостаток как слабое индивидуализирующее участие в этой сложнейшей работе представителей органов и лиц, утвердивших методики. Фактически, методика ЦСР выполнила роль модельного акта, который без существующих переработок ратифицирован органами государственной власти. При этом, ее достоинства не являются очевидными, а содержание бесспорным. Основной недостаток видится в

агентства не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации. Таким образом, по общему правилу, только министерство вправе издавать нормативные правовые акты. Однако исключения из общего правила способны привести к противоречиям актов федерального министерства и агентства, разрешать которые не так просто, особенно если агентство подведомственно Правительству или Президенту¹.

Внутренние противоречия нормативного правового акта органа исполнительной власти Речь идет о противоречии между нормативными правовыми актами одного и того же органа исполнительной власти, которые могли быть приняты в разное время, по сходным вопросам и пр. Возможно наличие противоречий правовых норм в одном и том же нормативном правовом акте.

Для обнаружения названного коррупционного фактора необходим анализ всех нормативных правовых актов органа исполнительной власти. При выявлении данного фактора следует иметь в виду внутреннюю иерархию актов органа исполнительной власти (существуют нормативные и правовые акты, обладающие высшей юридической силой в этом органе).

Чрезмерная свобода ведомственного и локального нормотворчества

Наличие этого фактора открывает возможность регламентации некоторых важных вопросов подзаконными нормативными актами. В некоторых случаях это оправданно, но важно, чтобы существенные условия регламентирования определялись при этом законом.

¹ Возможна коллизия между НПА различных министерств как одного уровня, так и по вертикали федерации. Следует иметь в виду положения части 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации: В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Определить срок проведения экспертизы, разместить материалы экспертов в виртуальной среде и указать дату заседания Общественной палаты или ее рабочей группы по проведению общественных слушаний.

Опубликовать состав рабочей группы, председателя и секретаря, а также руководителя административной группы виртуальной среды экспертов, их права и обязанности.

Во-вторых, организация виртуальной среды экспертного сообщества по обсуждению проблемы или законопроекта (или другого государственно значимого документа) и правила поведения ее участников.

В-третьих, проведение экспертизы. Методикам проведения экспертиз различна (антикоррупционная, гендерная, антидискриминационная).

Результаты экспертизы должны быть представлены таким образом, чтобы возможно было сопоставить результаты различных экспертиз.

Кроме того, результаты экспертизы и методики их осуществления должны быть опубликованы в виртуальной среде экспертного сообщества и доступны для ознакомления всем членам гражданского общества, для которых могут представлять интерес. В данной работе мы включили в сценарий деловой игры только два вида экспертизы, чтобы на их примере строить организацию работы по проведению общественных слушаний с применением инновационных информационных технологий.

В-четвертых, отбор участников. Доступность участия в общественных слушаниях – одно из важнейших условий реальной широты обсуждений. Поскольку в Конституции Российской Федерации не предусмотрено ограничение права граждан на участие в управлении делами государства, участие в общественных слушаниях должно быть предоставлено всем желающим. В этом плане мы считаем, что любой желающий может стать участником процесса обсуждения публикуемых в виртуальной среде материалов. Опубликовать же материал проведенной экспертизы можно только при условии соблюдения определенного формата, который требует от эксперта наличия некоторой квалификации и технологической

подготовленности. При этом следует преодолеть одну из наиболее распространенных ошибок, когда председательствующий «подводит черту» и единолично решает, каким будет результат, независимо от обсуждения. Следует ввести правило фиксации и учета всех поданных оформленных предложений. Такой подход связан с тем, что в период проведения слушаний требуется обеспечить согласование позиций или четко зафиксировать, в чем суть разногласий, т.е. о чем договориться не удалось. Таким образом, на данном этапе возможны две категории: гражданин-участник обсуждения и эксперт (представивший материал экспертизы в заданном формате).

В-пятых, объединение участников в группы по интересам. Открытость обсуждения законопроекта для граждан предполагает возможность их объединения в группы с общими позициями, которые они будут представлять на общественных слушаниях. Данная возможность должна быть представлена в виде специальной процедуры.

В-шестых, отбор групп для участия в интерактивном обсуждении в ситуационном центре. Здесь тоже возможны два варианта результата. Группы участников, прошедшие предварительный отбор, доказавшие, что у них есть реальная позиция, подкрепленная обоснованными аргументами и прогнозными моделями. Эти группы способны сформулировать и отстаивать единую позицию, готовы к конструктивному обсуждению и, безусловно, они могут быть допущены к участию в общественных слушаниях в ситуационном центре в интерактивном режиме. Остальные группы могут быть участниками предварительных обсуждений в виртуальной экспертной среде, высказывать и аргументировать свою точку зрения, присоединяться к группам-лидерам.

В-седьмых, организация совмещенной работы публичных слушаний в ситуационном центре и виртуальных групп участников. Ясно, что каким бы ни было место проведения слушаний, собрать там физически всех заинтересованных лиц просто невозможно в силу самых разных причин (ограниченность помещения, транспортные расходы, длительное отсутствие участников на рабочих местах, либо вне привычной обстановки и др.).

Становится возможной «торговля» за реализацию законных прав гражданина или юридического лица, которые не признаются в нормативном правовом акте.

Противоречие нормативного правового акта органа исполнительной власти другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

По отношению к актам органов исполнительной власти большей юридической силой обладают указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, указы (постановления) и распоряжения высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации.

В ряде случаев эти вышестоящие органы наделены возможностями реагирования на подобные коллизии. Так, Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации. Или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (часть 2 статьи 85 Конституции Российской Федерации) Правительство Российской Федерации вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов (статья 12 ФКЗ о Правительстве Российской Федерации).

Надо понимать, что согласно Указу Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», федеральное министерство является «федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности». Федеральные службы и

Противоречие нормативного правового акта органа исполнительной власти закону

Место нормативного правового акта в правовой системе обусловлено признаком подзаконности. Формула подзаконности (принятие нормативного правового акта на основе и во исполнение закона) очевидна только на первый взгляд. Ввиду множества органов исполнительной власти и принимаемых ими актов отслеживание их подлинной подзаконности зачастую остается на совести самих разработчиков этих актов.

Коллизия может выражаться в том, что одно и то же (сходное) правило поведения по-разному регулируется законом и нормативного правового акта. Причины могут быть в том, что нормативный правовой акт игнорирует прямо изложенное в законе правило поведения, существенно изменяя или дополняя его, либо при отсутствии в законе правила поведения формулирует его самостоятельно вразрез с целями и принципами закона¹.

В результате общественное отношение, которое должно регулироваться законом, на практике оказывается урегулированным подзаконными нормами.

¹ Названный коррупционный фактор в федеративном государстве проявляется в том, что НПА может противоречить федеральному закону (ФЗ) или закону субъекта Российской Федерации. Что касается федерального уровня законодательства, то здесь возможны следующие коллизионные варианты: ФЗ - НПА ФОИВ, ФЗ - НПА ОИВ субъекта Российской Федерации. Последняя ситуация отрегулирована частью 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации: в случае противоречия между федеральным законом, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, действует федеральный закон. Если же НПА субъекта Российской Федерации, изданный в рамках собственного правового регулирования субъекта Российской Федерации, противоречит федеральному закону, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации (часть 6 статьи 76 Конституции Российской Федерации). Еще больше вариантов коллизий в случае противоречия НПА закону субъекта Российской Федерации. Ситуация наиболее проста, когда речь идет о противоречии между законом субъекта Российской Федерации и НПА ОИВ того же субъекта. Но возможны и противоречия между законом одного субъекта Российской Федерации и НПА другого субъекта, а также законом субъекта Российской Федерации и НПА ФОИВ. Проблема особенно актуальна, когда имеется в виду деятельность ФОИВ (например, через территориальное представительство) на территории какого-либо субъекта Российской Федерации. Решить эту коллизию можно, основываясь на конституционном разграничении предметов ведения федерации и ее субъектов, для чего эксперт должен предметно знать сферу действия как закона, так и НПА.

Однако, ввиду современного развития информационных технологий нет необходимости всем заинтересованным лицам собираться непосредственно в месте проведения слушаний. В качестве альтернативы можно предложить вариант проведения слушаний в ситуационном центре в сочетании с использованием презентационных и коммуникационных технологий.

Ситуационные центры создаются в наши дни при органах государственной власти и муниципального управления и их можно рассматривать как одно из важнейших инструментальных средств поддержки управления с использованием развитой информационной среды. Ситуационный центр представляет собой современный комплекс программно-технического оборудования, позволяющий осуществлять ситуационный анализ с участием коллектива высокопрофессиональных экспертов на основе интерактивных взаимодействий, демонстрации презентаций на многоэкранных средах. Программно-техническое оснащение Ситуационного центра находится в прямой зависимости от его назначения. Ситуационный центр может быть создан для оперативного принятия управленческого решения, либо для аналитической и учебной деятельности. Акцент может быть сделан как на информационные ресурсы Ситуационного центра, так и на его оснащение программными средствами разработки и реализации различного рода моделей. В Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАГС) Ситуационный центр выполняет как учебную функцию, так и научно-методическую, являясь стендом для отладки информационных технологий, которые могут быть применены в органах государственной власти и муниципального управления.

В Ситуационном центре РАГС в качестве технических средств, обеспечивающих высокие возможности приема, воспроизведения и восприятия информации можно выделить:

- экран коллективного пользования;
- средства видеоконференц-связи;

электронные средства ввода графических данных;
интерактивные дисплеи;
интегрированные системы управления.

Базовым элементом технического оснащения любого ситуационного центра является видеостена (экран коллективного пользования), способная одновременно представлять информацию для всех лиц, работающих в ситуационном центре.

Видеостена в Ситуационном центре РАГС представляет собой экран, состоящий из четырех «кубов» и предназначенный для коллективного пользования и вывода информации из различных источников одновременно в виде окон.

Количество источников, которые можно одновременно вывести на видеостену, ограничено и определяется техническими характеристиками комплекса технических средств Ситуационного центра.

В зависимости от решаемых в данный момент задач и целей занятия на видеостену может выводиться:

1. Информация с выделенного компьютера (компьютера преподавателя). При этом можно отобразить экран компьютера как в конкретную зону с заданными размерами, так и на всю видеостену. Выводом информации на видеостену занимается режиссер.

2. Информация с любого рабочего места (презентации, графические материалы, документы, рисунки, видео и аудио-файлы, Интернет-страницы и т.д.). При этом существует возможность вывода проекции экрана любого рабочего места, любого размера, регулируемого режиссером, в произвольную зону видеостены,

3. Одновременная информация с различных источников, при этом, окна экранов источников могут быть произвольных размеров и частично перекрывать друг друга.

Для обеспечения работы с удаленными участниками занятия в Ситуационном центре РАГС используются средства видеоконференц-связи

кодексом. В настоящей Методике с учетом ее основного назначения подробно описываются коллизии нормативного правового акта органов исполнительной власти. Подзаконный характер нормативного правового акта способен обусловить многочисленные виды коллизий, из которых рассматриваются наиболее часто встречающиеся. По этой причине, не выделены отдельно коллизии между нормативными правовыми актами органа исполнительной власти и постановлениями Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Также, актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, актами судебной власти, в частности, конституционного судопроизводства. Однако, при обнаружении такой коллизии эксперт должен отметить ее в качестве коррупционного фактора.

На основании указанных теоретико-доктринальных тезисов в Методике предложена глубокая детализация коллизионных, скорее в иерархической плоскости правил. Их полноценная реализация может качественным образом препятствовать коррупцигенности законодательства. Рассмотрим предложения Методики Ханты-Мансийского автономного округа.

«Противоречие нормативного правового акта органа исполнительной власти Конституции Российской Федерации или конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации.»

Согласно части II статьи 15 Конституции Российской Федерации законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Соответственно, подобное противоречие будет наиболее явной и очевидной коллизией, которая встречается не так редко. Многие из таких коллизий служат поводом для обращения в конституционные суды. Однако в период действия нормативного правового акта, противоречащего Конституции, могут совершаться коррупционные сделки.

Идеальный путь правильного разрешения коллизии - применение закрепленных в законодательстве коллизионных принципов и норм (например, статья 76 Конституции Российской Федерации является коллизионной нормой). Таким образом, коллизионная норма - это правило выбора приоритетной нормы. Однако коллизионные нормы устанавливаются законодательством не всегда, а это значит, что ответственность за выбор приоритетной нормы переходит на правоприменителя. Поэтому наличие коллизии в отдельной норме нормативного правового акта (либо коллизии всего нормативного правового акта другому акту) позволяет государственному служащему произвольно, по собственному усмотрению выбирать норму, подлежащую применению, что существенно повышает вероятность коррупционных сделок, и потому является коррупционным фактором. В ряде случаев наличие коллизионного регулирования того или иного вопроса позволяет виновному лицу уйти от юридической ответственности, которая строго формализована. Неправомерное противоречие нормативного правового акта другому нормативному акту часто может быть пресечено только отменой неправомерной нормы. Однако в период действия этой нормы может быть совершено немалое количество коррупционных сделок.

Для обнаружения коллизии необходимо тщательно анализировать не только нормативного правового акта, экспертиза которого проводится, но и нормативные акты различного уровня по смежным отношениям и отраслям, что возможно при довольно высокой квалификации и эрудиции эксперта. При обнаружении коллизии норм эксперту необходимо установить, существуют ли законодательно установленные правила выбора приоритетной нормы, насколько они очевидны. Если таких правил нет - сделать вывод о наличии коррупционного фактора.

Коллизии законодательных актов могут наблюдаться между одноуровневыми законами, законами федеральными и субъектов федерации, между федеральным конституционным законом, федеральным законом и

(видеокамеры, микрофоны, кодека, устройство отображения видеoinформации и устройство воспроизведения звука).

В качестве электронного средства ввода данных используется документ-камера, дающая возможность, практически мгновенно получать электронные изображения текстов, фотографий, слайдов и т.д.

Интерактивная доска позволяет работать с электронными документами, как с листом бумаги и карандашом, при этом добавляются преимущества электронных документов: сохранение рукописных исправлений в виде файлов, печать или рассылка по электронной почте, синхронное наблюдение изменений документа в сети.

В Ситуационном центре РАГС в качестве интегрированной системы управления используется настольная интерактивная панель CRESTRON с сенсорным экраном. Система управления может быть запрограммирована на одновременный вывод информации с различных источников в несколько окон определенной формы и размера.

Ситуационный центр предлагается рассматривать в качестве информационно-технологического «ядра» проведения общественных слушаний. В то же время требования к техническому оснащению удаленных участников слушаний не должны быть высокими, напротив, программно-техническое обеспечение участников должно предполагать «бытовой» уровень, т.е. «домашний» компьютер средней мощности, обеспечение общедоступными программными средствами.

Проведение заседания регламентируется не только повесткой дня, но и сценарием работы в ситуационном центре. Он включает выступления официальных групп экспертов. Последние обеспечиваются необходимым оборудованием и программно-техническими средствами для сопровождения выступлений экспертов и участников заседания, прений сторон с возможностью интерактивного включения удаленных участников, демонстрации обоснования прогнозных оценок, моделей, ключевых статистических данных, имеющих превентивную направленность.

Схема реализации такого технологического варианта изображена на рис. 1.



Рис. 1. Концептуальная схема проведения общественных слушаний на основе использования информационных технологий Ситуационного центра.

В-восьмых, нацеленность на получение результата и формирование рабочей группы по продолжению работы. По результатам проведения общественных слушаний в виртуальной экспертной среде публикуется экспертное заключение, таблица поправок, таблица разногласий, протокол общественных слушаний, организационный комитет по продвижению принятых решений. Как правило, оргкомитет, созданный по итогам проведения публичных слушаний на основании соответствующего протокола, обычно распускается после завершения оформления и передачи итоговых материалов слушаний в органы власти, принятия ими решения (с учетом материалов слушаний). Однако в настоящее время появилась практика конструктивной длительной работы таких групп или комиссий.

Кроме того, Кемеровская Методика не отнесла к коррупциогенным факторам непринятия нормативного правового акта. Этот элемент в Методике ЦСР не подходит к проектам нормативных правовых актов, а используется в оценке действующего законодательства. Он может иметь значение для оценки системы законодательства в целом, когда объектом экспертной оценки является степень правовой упорядоченности определенной сферы общественных отношений. Именно при таком системном анализе выявляется потребность в акте и, соответственно наличие (отсутствие) коррупциогенного фактора.

В Ханты-Мансийском автономном округе Постановлением Губернатора Ханты - Мансийского автономного округа - Югры одобрена Методика анализа коррупционности нормативных правовых актов органов.

Во вводных положениях указано, что Методика разработана на основе и в развитие Памятки эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта¹. Действуя на основе указанных наработок ЦСР, Методика все же содержит авторское развитие такого коррупциогенного фактора как коллизии нормативных правовых актов.

В соответствии с Методикой, коллизия – это столкновение противоположных интересов. В правовом аспекте имеется в виду расхождение, противоречие между различными правовыми актами и судебными решениями. Различаются несколько видов коллизий – коллизии содержательные, темпоральные, пространственные и иерархические².

¹ Анализ коррупционности законодательства: памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта. М.: Статут, 2004.

² Можно предложить следующие общие правила разрешения коллизий. К содержательной коллизии относится принцип римского права: специальная норма «бьет» общую норму, исключительное правило отменяет действие других норм. Темпоральная коллизия разрешается применением более позднего акта. Коллизионной нормой является и статья 54 Конституции РФ об отсутствии обратной силы закона, устанавливающего или отягчающего ответственность. Пространственная коллизия решается в пользу закона государства, где совершаются рассматриваемые отношения (в условиях федеративного государства - это еще и правила распределения компетенции самой федерации и ее субъектов). Иерархическая коллизия отдает приоритет акту большей юридической силы.

права преимущественно выражает интересы только нескольких корпораций, которые «купили» ее принятие.

В современных условиях фронт борьбы с коррупцией перемещен на поле нормативных правовых актов и правил законодательной техники. Развивается законодательство об антикоррупционной экспертизе, разработаны методики антикоррупционной экспертизы. Нормативные акты, юридическая сила заключение, опыт их реализации как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации нуждается в исследовании и обобщении.

Так, экспертиза проектов нормативных правовых актов в Мурманской области носит разрешительный порядок. В соответствии с Регламентом исполнительных органов государственной власти Мурманской области процедура проведения антикоррупционной экспертизы жестко связана с процедурой согласования проектов нормативных правовых актов. Наличие отрицательной антикоррупционной экспертизы является запретом на дальнейшее прохождение проекта. Именно поэтому все выявленные в текстах документов коррупционно опасные факторы устранены.

Методика проведения экспертизы на коррупциогенность нормативных правовых актов и их проектов, принимаемых и (или) разрабатываемых органами исполнительной власти Кемеровской области практики полностью воспроизводит Методику Центра стратегических разработок (далее – ЦСР) с одним отличием. В Кемеровской методике есть авторский пункт - 3.4.2. неустановление сроков принятия нормативного правового акта, принятие которого предусмотрено подлежащим экспертизе проектом.

В соответствии с Методикой замена общеобязательных правил поведения индивидуальными правоприменительными актами стимулирует произвольное административное усмотрение.

Во избежание этого фактора целесообразно устанавливать сроки для издания нормативных правовых актов, чье принятие предусматривается в анализируемом нормативном правовом акте.

В-девятых, разработка плана последующих действий. Наряду с технологическими и организационными аспектами проведения общественных слушаний, следует выделить и аспекты последующих действий. Это - проведение процедур лоббирования обсужденного документа (подготовки писем в различные адреса – в органы государственной власти, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, политические партии и фракции Государственной Думе Российской Федерации, общественным деятелям, средства массовой информации), а также участие в последующей реализации документа. Например, в подготовке подзаконных актов, разработке комментария, методических рекомендаций, памяток, выступлений в средствах массовой информации, обучении граждан и т.п.

Следует отметить, что сегодня отмечается позитивная тенденция к внедрению таких инновационных механизмов в общественную практику. В последние годы в различных точках нашей страны появились интересные примеры внедрения общественных слушаний по разным проблемам. Выше приведены примеры проведения общественных слушаний, направленных на конструктивный результат.

© Василенко Л.А.

© Сафонова Т.Е.

Гришина Г.Н.

Генеральный директор РОО «Восток-Запад: Женские Инновационные проекты», портал «Женщина и общество»;

Калинаева Г.В.

Координатор проекта ЮНИФЕМ «Гендерные бюджеты в России» (2004 -2008 гг.)

Дистантные общественные слушания – инновационная форма общественного участия в бюджетном процессе

Общественные слушания по гендерному бюджету

Предлагается адаптировать разработанную технологию общественных слушаний для заочной формы участия (через Интернет) и апробировать ее на материалах проекта ЮНИФЕМ «Гендерные бюджеты в России».

Гендерный бюджет представляет собой совокупность различных инструментов, механизмов и институтов, объединенных общей целью – сделать гендерный подход к управлению обязательным в национальной политике. Гендерный бюджет – это система выделения в государственном бюджете ее социальной составляющей, ресурсов на политику равных прав и равных возможностей по признаку пола, система, открытая для проведения общественной экспертизы, публичного обсуждения и лоббирования.

Гендерные бюджетные инициативы воспринимаются международной общественностью как один из важных инструментов для построения демократического общества. Также, повышения статуса женщин и внедрения гендерной компоненты в государственное управление. Как показывает мировой опыт, процессы гендерного бюджетирования позволяют увеличить влияние правительства и гражданского общества на обеспечение политики равенства мужчин и женщин путем более справедливого и эффективного распределения ресурсов, а также способствуют увеличению степени отчетности правительств и привлечению внимания общественности к вопросам гендерного равенства.

дополнений в нормативный правовой акт, необходимости отмены нормативного правового акта, отклонения или доработки проекта нормативного правового акта. Научно-методические основы анализа нормативных правовых актов и экспертизы проектов нормативных правовых актов на предмет коррупционности» должны включать классификацию наиболее типичных проявлений коррупционности (типология коррупционных факторов). Очевидно, они служат основой возможной коррупционности локальных актов, и решений и действий (бездействия) правоприменителей, а также порядок проведения анализа антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта и подготовки заключения по результатам анализа.

Разработка правил законодательной техники, направленных на предотвращение коррупционности законодательства, должна осуществляться в контексте и с учетом имеющихся экспертиз, уже осуществляемых в правотворческом процессе. В действительности, самостоятельная антикоррупционная экспертиза, не даст решающего сдвига на данном поле боя, а только в соединении с другими. Более того, любые дефекты законодательства могут иметь коррупционный потенциал.

В настоящее время складывается новое понимание эффективности правовых норм. Интересно отметить, что новое понимание эффективности правовых норм основано на возврате к традиционной трактовке законотворчества, согласно которой право понимается не как деятельность по управлению обществом, а как согласование различных социальных интересов, при котором свобода одних не должна ущемлять свободы других. Если понимать законотворческий процесс не как определение властью (большинством в парламенте) правил поведения, а как согласование различных социальных интересов, то коррупционная норма права возникает вследствие «мутации» процесса нормотворчества, когда он перестает выявлять все правообразующие интересы. Коррупционная норма

единообразного учета в правоприменительных органах фактов нарушения законодательства об ограничении барьеров в осуществлении предпринимательской деятельности.

Огромный коррупционный потенциал содержится в отсутствии реальных целей законодательства и, как следствие, в отсутствии возможности оценки их эффективности. Эффективность норм права представляет собой соотношение цели нормативного правового акта с полученным в процессе его реализации результатом. Совместными усилиями статистиков, экономистов и юристов должны быть выработаны математические формулы для оценки эффективно предпринимаемых мер в части совершенствования законодательства. Такого рода попытки предпринимались еще в советской юридической науке. Однако широкого применения они не получили.

На коррупциогенность законодательства оказывают влияние следующие факторы: собственно-юридические, социальные, экономические, психологические и другие. Собственно-юридическими факторами являются: несовершенство законодательства, незаконная правоприменительная практика, слабый мониторинг правотворческих решений. Анализ отечественной и зарубежной практики антикоррупционной экспертизы позволит выстроить современную обобщающую модель выявления на стадии проектирования нормативного правового акта факторов коррупциогенной емкости текста. Необходимо обратить внимание на комплексный анализ нормативных предписаний, отдавая предпочтение экономическим, математическим, социологическим, статистическим приемам и методам анализа нормативного регулирования.

Рекомендации по разработке методики анализа нормативных правовых предписаний должны содержать количественно и качественно ориентированные критерии отнесения нормы, статьи, раздела, параграфа к коррупциогенным. Рекомендации должны содержать алгоритмы выявления коррупционных факторов и устранения (коррекции) коррупциогенных норм, выработки предложений о необходимости внесения изменений и (или)

В Пекинской Платформе действий по гендерным бюджетам говорится: «Обращаясь к экономическому потенциалу и независимости женщин, правительства и другие действующие лица должны содействовать проведению активной и ощутимой политики определения гендерной перспективы в любой программе таким образом, чтобы до принятия решения был проведен анализ воздействия на женщин и мужчин соответственно» (параграф 164). Также, правительства должны способствовать более открытому и прозрачному процессу разработки бюджета (параграф 165). «Это потребует интеграции гендерной перспективы в процесс принятия бюджетных решений, определяемых политикой или программами» (параграф 345). А также отмечается, что «Правительства должны приложить все усилия для системного изучения того, каким образом государственный сектор затрат приносит пользу для женщин и корректировать бюджеты для обеспечения равного доступа к государственному сектору затрат» (параграф 346).

В России первые шаги по гендерной экспертизе государственного бюджета сделаны в основном научным сообществом и неправительственными женскими организациями. В рамках проекта ЮНИФЕМ «Гендерные бюджеты в России» были подготовлены уникальные экспертные материалы, была проведена гендерная экспертиза не только проектов бюджетов 2004 - 2011 годов, но и законопроектов, имеющих прямое отношение к бюджетной политике государства. Также было организовано информирование населения через публикации в СМИ и размещение аналитических материалов проекта в Интернете, что привлекло к теме проекта более широкий круг заинтересованных лиц, включая общественников, государственных служащих, экспертов, а главное граждан и гражданок страны.

Существенной особенностью развития страны в настоящее время является процесс широкомасштабного реформирования. В результате чего, регулярно вносятся изменения и в бюджетный процесс. Т.е. в правила деятельности органов государственной власти, органов местного

самоуправления. Изменения касаются и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов. В том числе, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов, а также правила по контролю за их исполнением. Т.е. процесс разграничения полномочий по уровням власти – передача ответственности и бюджетных средств с федерального на региональный уровень продолжается.

Поэтому, необходимо развивать деятельность по привлечению внимания граждан и гражданок к бюджетному процессу. Регулярно информировать общественность, вовлекая заинтересованных лиц в процесс обсуждения темы, применяя механизмы общественного участия для развития диалога общества и власти. Важно, предоставлять возможность гражданам и гражданам отслеживать события, помогать им разобраться в сути реформ, артикулировать и транслировать на уровень принятия решений свое мнение о негативных в гендерном аспекте последствиях проводящихся реформ.

Каждая/ый гражданка/ин может составить свое мнение при достаточно полной информированности о проблеме. Для активизации участия граждан/ок в обсуждении бюджета они должны четко представлять, как бюджет влияет на их жизнь.

В рамках проекта «Гендерные бюджеты в России» уже подготовлены экспертные материалы и накоплен успешный опыт взаимодействия с властью, как на федеральном уровне, так и на региональном.

Было бы целесообразно проводить дистантные общественные слушания по обсуждению темы гендерного бюджета на регулярной основе. Также при уже существующем активном внедрении информационно-коммуникативных технологий (ИКТ) в формы взаимодействия власти с обществом, можно предложить такую процедуру и для законодательного оформления.

Общественные слушания по гендерному бюджету необходимо проводить регулярно и на всех этапах бюджетного процесса: разработка

влияние на бизнес-среду (16,6 % – Канада; 7,4 % – США; 34,7 % – Великобритания), 21,8 % опрошенных считают, что коррупция оказывает очень существенное влияние на личную жизнь и жизнь его семьи (42,5 % – Канада; 26,5 % – США; 10,9 % – Великобритания).

В апреле 2009 г. были обнародованы итоги анализа, проведенного американской некоммерческой организацией «Global Integrity» («Глобальная честность»). Россия в рейтинге находится на 28 позиции в окружении таких стран как Турция и Кения. В 2010 году наша страна должна отчитаться перед международной организацией GRECO (Группа стран-членов Совета Европы по борьбе с коррупцией, создана в 1999 году при Совете Европы). GRECO сформулировала 26 рекомендаций, которые Российская Федерация в соответствии со своими обязательствами должна исполнить до июня 2010 года. Этой работе, конечно же, должно уделяться большое внимание. Но дело не только и не столько в том, чтобы подготовить качественный доклад и постараться снизить уровень негативных оценок в отношении нашей страны в международных рейтингах. Куда важнее другое: обеспечить эффективность государственного управления, что возможно лишь при минимизации коррупционных издержек, того явления, которое еще совсем недавно в Концепции административной реформы 2005 г. было витиевато названо «издержками бизнеса на преодоление административных барьеров».

Административные барьеры как источник коррупции представляет собой весьма актуальную тему. Выявление административных барьеров и выработка способов их преодоления может быть основана на концепции мониторинга законодательства, обоснованной и сформулированной Центром мониторинга права при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Законодательная и правоприменительная деятельность должны рассматриваться в комплексе, в единстве. Именно в правоприменительных актах становятся очевидными недостатки законодательства, включая его неполноту, коррупциогенность, наличие административных барьеров. Методика должна быть разработана для

государственного управления значимое место занимают два индекса, связанные с уровнем коррупции:

1) Индекс восприятия коррупции организации «Transparency International» составляется организацией Transparency International с 1995 г. Это – составной индекс, основанный на данных 17 различных опросов и исследований, проведенных 13 независимыми организациями среди предпринимателей и местных аналитиков, включая опросы жителей данной страны – как ее граждан, так и иностранцев. В 2003 г. были ранжированы 133 страны в зависимости от степени представлений о распространенности коррупции среди государственных служащих и политиков. Индекс восприятия коррупции позволяет получить ежегодный срез по уровню коррупции в государственном секторе в различных странах. В 2003 г. Россия была на 86 месте из 133 (2,7 баллов из 10). Среди стран с самым лучшим показателем оказались Финляндия, Исландия, Дания, Новая Зеландия и Сингапур.

При этом коррупция понимается как использование общественной власти с целью извлечения частной выгоды. Индекс учитывает разные стороны явления, начиная от частоты «дополнительной оплаты за то, чтобы работа была сделана» до влияния коррупции на развитие бизнеса, а также существования «большой коррупции» на высоком политическом уровне и участия элит в коррупции.

2) Барометр мировой коррупции организации «Transparency International» также составляется Transparency International. Если целью Индекса восприятия коррупции является оценка уровня коррупции в мире, то «Барометр» имеет отношение к тому, как средний человек оценивает данный уровень коррупции. «Барометр» был определен на основе исследования отношения к коррупции, проводимого в рамках опроса «Голос народа» Института общественного мнения Гэллуп Интернешнл в 2002 г. Тогда было опрошено 40 838 человек в 47 странах. По данным индекса, 48,7 % опрошенных в России считают, что коррупция оказывает очень существенное

проекта бюджета, рассмотрение проекта бюджета, утверждение проекта бюджета, исполнение бюджета, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета.

Бюджет и бюджетный процесс

Государственный бюджет – составляемая ежегодно смета предстоящих доходов и расходов государства. Сущность государственного бюджета каждой страны определяется экономическим строем общества и функциями государства.

Бюджетный процесс – регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением (статья 6 Бюджетного Кодекса Российской Федерации)¹.

Бюджет – в Российской Федерации – форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Бюджет – это законодательный акт, в котором представлен основной финансовый план (распись расходов и доходов) государства, региона или муниципального образования.

Бюджетная система – совокупность бюджетов государства, административно-территориальных единиц и бюджетов (смет) и счетов автономных в бюджетном отношении учреждений и фондов, основанная на экономических отношениях и юридических нормах. Характер бюджетной системы определяется социально-экономическим и политическим строем

¹ Регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности (в ред. Федерального закона от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ).

страны, а ее организационное построение зависит от формы государственного и административного устройства.

Согласно Бюджетному Кодексу Российской Федерации бюджетный процесс в Российской Федерации – регламентированная законом деятельность органов власти по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов.

Бюджетная инициатива – право членов парламента вносить изменения в представленный правительством проект бюджета.

Из приведенных выше определений становится понятным, что термин «бюджет» имеет различные значения – смета доходов и расходов, законодательный акт, комплекс общественных отношений участников бюджетного процесса.

Именно в бюджете представлена социально-экономическая политика государства и определены меры и средства для ее реализации. От того, как будет сформирован бюджет, зависит, в каком объеме будут государственные расходы на образование и медицину, базовые и социальные пенсии, пособия безработным, бедным (лицам, чьи доходы ниже прожиточного минимума), жилищные субсидии, зарплата сотрудникам бюджетных учреждений. Решения, принимаемые властью в бюджетном процессе, оказывают влияние на жизнь каждой/ого гражданки/ина, поэтому для каждой/ого гражданки/ина «должна» существовать возможность оказывать влияние на эти решения.

Организации гражданского общества в процессе своего развития и с ростом профессионализма приходят к пониманию того, что эффективность их влияния на государственную политику тесно связана с воздействием на участников бюджетного процесса при формировании бюджета (через экспертизу и формулирование предложений). При исполнении бюджета (через участие в мероприятиях, финансируемых из бюджета) и при отчете об исполнении (через мониторинг результатов).

В подтверждение этих слов приведу одну цитату: «Коррупцированная республика. Рука руку моет. Хорошо смазанный механизм работает. Предприниматели вместо того, чтобы платить налоги, платят политикам,... как на федеральном, так и на местном уровне... Почти каждая четвертая стройка финансируется, по данным прокуроров, из нелегальных средств. Около 20 процентов всех государственных заказов распределяются вне официального конкурса. Что касается коррупции политиков, то по оценкам Организации экономического сотрудничества и развития только пять процентов всех случаев становятся известны». Дабы не томить, скажу, что это выдержки из статьи в воскресной немецкой газете «Вельм ам Зоннтаг», и это выдержки не из репортажа московского корреспондента газеты, а оценка коррупции в современной Германии. «Еще вчера немцы задирали свой прусский нос – это, мол, не у нас, а теперь вдруг оказывается, что Германия давно уже утонула в болоте полусвета» - к такому выводу приходит берлинский эксперт Ханс-Эрих Бильгес.

3) Коррупция – угроза развитию государственного управления. Для государственного управления России коррупция является одной из самых болезненных, действительно угрожающих национальной безопасности страны проблем. Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации А.Э. Буксман привел цифры, согласно которым объем рынка коррупции в нашей стране сопоставим по доходам с федеральным бюджетом и оценивается в 240 с лишним миллиардов долларов (Ни дать, ни взять // Российская газета. 2006. 7 ноября). По данным фонда ИНДЕМ, эта величина еще выше: только в деловой сфере России объем коррупции вырос между 2001 и 2005 гг. примерно с 33 до 316 млрд долл. США в год.

Все цифры всегда условны, особенно те из них, которые основаны на экспертных оценках. Но, в любом случае, при всей относительности конкретных показателей, очевиден размер этого поистине бедствия для системы управления. В международной практике среди критериев качества

коррупции, обосновывая необходимость выработки Национального плана противодействия деструкции, Президент России Д.А. Медведев был вынужден признать: «Коррупция превратилась в системную проблему. Этой системной проблеме мы обязаны противопоставить системный ответ». Коррупционные схемы развиваются наряду с совершенствованием механизмов государственного управления, вместе с ними используя достижения информационного общества. (Хотя многие коррупционные технологии из арсенала Алексашки Меньшикова не утратили своей актуальности и поныне.)

2) Коррупция – глобальный феномен. Достаточно вспомнить, что в 1999 г. коррупционный скандал обусловил отставку всей Комиссии Европейского союза, а в январе 2000 г. экс - канцлер ФРГ, Г. Коль покинул пост Почетного Председателя Христианско-демократического союза, так и не назвав имена жертвователей специального фонда, организованного партией для подкупа должностных лиц. Коррупционные скандалы следовали за экс-руководителями ФРГ, Франции, Великобритании в связи с не совсем честным формированием партийных касс и даже использованием почетной миссии заседать в Палате лордов как формы благодарности за финансовую поддержку в ходе предвыборных кампаний и т.п.

Именно обвинения в коррупции стали причиной отставок целой плеяды латиноамериканских президентов (В.Коллора в Бразилии, К.Переса в Венесуэле, А.Букарама в Эквадоре, А.Фухимори в Перу), премьеров азиатских стран (Н.Рао в Индии, Б.Бхутто в Пакистане). Судебного преследования не удалось избежать патриархам итальянской политической сцены Б.Кракси и Д.Андреотти, президенту Израиля Е.Вейцману. Небезынтересны истории генерального секретаря НАТО В.Клаеса, премьера Чехии В.Клауса, хотя им не сравниться с достойным бульварного романа сюжетом, в котором фигурировал министр иностранных дел Франции Р.Дюма.

Общественное участие в бюджетном процессе

Общественное участие – это непрерывный процесс взаимодействия (общения) между организацией (учреждением), ответственным за принятие решения, и гражданами, чьи интересы могут быть затронуты прямыми или косвенными последствиями планируемого решения, а также между гражданами и теми государственными органами, которые регулируют данный вид деятельности.

В настоящее время значение общественного участия повышается в связи с изменениями в избирательной системе, в результате которых гражданки/е лишаются «своего» представителя на федеральном уровне. Деятельность избранных по партийным спискам депутатов зависит от партийной дисциплины, а не от «воли» избирателей. Таким образом, перестает работать канал «обращений к своему депутату», тому конкретному человеку, за которого гражданки/не голосовали. Правда, конституционное право обращений граждан/ок остается, но для законодательного собрания федерального уровня изменяется адресность обращения – общая масса (одноликая или разноликая) всех депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Исполнительная власть на обращения граждан/ок нередко формально отвечает, что примет к сведению поступившие предложения. Следовательно, для того чтобы их голос был услышан в структурах власти, граждан(к)ам остается через различные формы консолидации своих действий выступать уже в роли общественности для воздействия на власть с целью принятия решений в своих интересах, т. е. использовать/изобретать различные формы общественного участия.

По всему миру существуют проблемы общественного участия в бюджетных процессах. Например, на национальном уровне в ЮАР эти проблемы были изучены с помощью «Шкалы оценки прозрачности и

общественного участия в бюджетном процессе». Они изложены в статье А.Л. Нездюрова¹ следующим образом:

«возможности и способы участия законодательной власти в бюджетном процессе» (т.е. способности представителей народа – депутатов влиять на бюджетный процесс и содержание бюджета) слабы;

правового и традиционного закрепления «в бюджетном процессе места для самостоятельного участия структур гражданского общества» практически нет;

«доступность информации на стадии подготовки бюджета» недостаточна²;

«масштабы независимого изучения гражданским обществом бюджета» слабые;

«участия структур гражданского общества в бюджетном процессе через законодательную власть» в форме «участия представителей неправительственных некоммерческих организаций в слушаниях законодательной власти» имеет ограниченный характер.

Несмотря на то, что российские условия отличаются, но все вышеназванные проблемы присутствуют и в нашей стране. В рамках проектно-программной деятельности по открытости и прозрачности бюджетного процесса российские организации гражданского общества выделили две основные проблемы, требующие решения. Первая – отсутствие информации³, закрытость процесса; вторая – отсутствие формализованных, законодательно закрепленных возможностей для общественного участия.

В попытках продвижения концепции открытого и прозрачного бюджета следует учитывать, что власть не заинтересована в общественных инициативах в бюджетном процессе. Можно назвать несколько

¹ Нездюров А.Л. Формы общественного участия в бюджетном процессе. // Общественное участие в бюджетном процессе. Опыт и технологии. / Под ред. Виноградовой Т.И. СПб: 2002.

² В Российской Федерации это самый закрытый этап бюджетного процесса

³ Отсутствие информации зачастую не позволяет даже депутатам принимать обоснованные решения.

требованиям административного регламента, будет обладать куда большей свободой в отказе запросам граждан, нежели это имеет место сегодня.

Нельзя не видеть и иные опасности.

Во-первых, противодействие коррупции может быть использовано для дальнейшего воспроизводства негатива о деятельности государственной службы средствами массовой информации. Это становится все более и более опасным для стабильности государственного управления. Полагаю, что в современных условиях в СМИ должно найтись место и пропаганде ценностей государственной службы. Сами государственные служащие в силу своего должностного положения ограничены в использовании этого ресурса. Поэтому если им и удастся стать предметом обсуждения на телеэкранах и страницах газет, то, как правило, это связано с производством тех или иных следственных действий. Однако важно и понимание, что противодействие коррупции может быть успешным лишь при обеспечении реальной свободы деятельности средств массовой информации. Хотя не добавляют чести СМИ данные ВЦИОМ (октябрь 2008 г.) о том, что около 30% населения страны ничего не знают о Национальном плане противодействия коррупции.

Вторая опасность состоит в том, что противодействие коррупции может быть сведено исключительно к бюджетной сфере. В то же время, изощренные формы коррупции приобретает в бизнес - сообществе, среди них особое внимание следует уделить такому явлению, как рейдерство.

Как социальный, политический, экономический феномен коррупцию можно рассматривать в различных ипостасях и в различных проявлениях, а противодействие ей, с очевидностью, является одной из функций государственного правоохранительного аппарата.

Среди многочисленных характеристик выделим следующие:

1) Коррупция – системная проблема. На протяжении всей истории человеческого общества коррупция сопровождала государственное управление и более того, возможно, даже стала его системным элементом. Объявляя о создании Совета при Президенте РФ по противодействию

приспосабливаясь к условиям саморегулируемых организаций и к требованиям бизнес-сообщества. Поэтому противодействие коррупции должно включать в себя комплекс мер, далеко выходящих за рамки собственно бюджетной сферы и сферы государственного управления.

Во-вторых, наиболее опасные формы коррупция приобретает именно в правоохранительной системе, по определению призванной ей противостоять. Поэтому, актуализируется задача разработки антикоррупционных программ отдельных министерств, структур государственного управления, подобных тем, что уже подготовлены в Министерстве юстиции Российской Федерации, Министерстве внутренних дел Российской Федерации.

В-третьих, для специалистов в области государственного управления приоритетным направлением становится мониторинг коррупционности законодательства как на стадии правотворчества и выработки управленческих решений, так и в ходе применения правовых норм и их исполнения.

В рамках реформирования системы государственного управления преобладающей становится позиция, что именно детальная регламентация поступков государственных служащих является гарантией снижения коррупционных возможностей. Не могу согласиться с подобным походом. Это не новая для отечественного правового регулирования государственного управления проблема. Еще советских юристов западные коллеги критиковали за стремление прописать каждый шаг, утверждая, что в нашем праве запрещено все, что не разрешено. Применительно к регламентации поступков сотрудников государственного аппарата эта критика принимала и шуточные формы: дай российскому юристу волю, он подробно распишет, какой ботинок (левый или правый) нужно зашнуровать в первую очередь.

Нельзя пренебрегать опасениями, что детальная регламентация административных процедур, нацеленная на ограничение волюнтаризма бюрократии, при своей чрезмерности может привести к обратным результатам. Если выразиться более четко: излишняя регламентация может привести к ситуациям, в которых государственный служащий, четко следуя

существенных причин такого отношения: для сотрудников исполнительной и представителей законодательной власти мнение общественности по такой специальной и профессиональной теме как бюджет не является значимым; неготовность самих организаций гражданского общества вести содержательный диалог с властью по отстаиванию интересов своих социальных групп – неправительственные некоммерческие организации чаще критикуют власть за невнимание к социальным проблемам и не предлагают альтернатив существующей политики. И, конечно, вполне естественным является противодействие власти попыткам установления общественного контроля над ней.

Несмотря на то, что, как правило, сотрудники органов власти стараются не допустить до участия в процессах принятия решений любые действительно общественные силы, тем не менее, только участие общественности в текущей работе над решениями – это единственный способ заставить власть реально признать значимость общественных интересов. Именно через участие общественности в бюджетном процессе и реализуется возможность влияния граждан/ок на принятие социально значимых управленческих решений. Однако результативность общественного участия напрямую зависит от соответствующих способностей и мотивации двух основных участников процесса – граждан/ок (через организации гражданского общества) и представителей органов власти, они в равной степени ответственны за установление диалога.

Общественное участие в бюджетном процессе – это непрерывный процесс взаимодействия гражданского общества и органов власти, в основе которого лежат переговоры по поводу реализации законных прав, а также интересов граждан/ок, их объединений, а также отдельных социальных групп в сферах, регулируемых бюджетом.

Основные задачи общественного участия на этапах бюджетного процесса:

на этапе разработки проекта бюджета – вовлечь общественность в определение приоритетов (на основе общественной экспертизы), в перспективе и на подачу конкретных заявок на участие в мероприятиях, финансируемых из бюджета, «приучать к этому власть и СМИ»;

на этапах рассмотрения проекта бюджета – «оказывать давление на власть» (в первую очередь депутатов) по принятию (отклонению) бюджета и поправок к нему;

на этапе исполнения бюджета – осуществлять общественный контроль, содействовать исполнению контрольных функций депутатами и иными органами, возможно, лоббировать корректировку бюджета, в перспективе и само участие в мероприятиях, финансируемых из бюджета;

при корректировке бюджета – аналогично рассмотрению;

при отчете об исполнении бюджета – мониторинг результатов, соответствие их заявленным приоритетам и целям.

На всех этапах бюджетного процесса задачами общественного участия также являются – содействие правовому и организационному совершенствованию прозрачности бюджетного процесса и общественного участия в нем, вовлечение в участие общественности, квалифицированных и независимых экспертов, а также содействие депутатам в их информированности при исполнении функций представителей избирателей.

На региональном уровне развивается практика общественного участия в бюджетном процессе, но пока это отдельные мероприятия, а не система. Организациями гражданского общества в рамках деятельности по прозрачности и открытости бюджета разработаны различные формы для участия общественности в бюджетном процессе.

Все формы общественного участия включают этапы подготовки, реализации и освоения результатов. Подготовка состоит из инициирования общественного участия по актуальной проблеме, формирования организационной структуры и источников ресурсов, содержательной подготовки, организационной подготовки, распространения информации,

Столетние сроки существования проблемы требуют исторического осмысления. Что изменилось за эти годы? Каковы приоритеты исследования явления для юристов? На мой взгляд, специалисты в сфере правового анализа проблем коррупции распределяются на три группы, каждая из которых исследует отдельный блок вопросов.

Первая группа проблем исследуется специалистами в области уголовного права и процесса, теоретиками и практиками борьбы с теми, кто «кое-где у нас порой». Механизмы противодействия коррупции в этой сфере достаточно подробно прописаны, если угодно, традиционны.

Вторая группа вопросов связана с проведением правовой экспертизы на антикоррупционность нормативных правовых актов. Это направление достаточно новое для отечественного правоведения. Несмотря на наличие некоторых методик (работы Э.В. Талапиной, В.Н. Южакова, Ю.А. Тихомирова), следует признать: отечественное правоведение еще не выработало оптимальных методик, которые позволяли бы проводить действенную экспертизу, как действующих нормативных актов, так и их проектов. Конвенция ООН против коррупции (ратифицирована Россией 8 марта 2006 года) налагает на государство - участник конвенции обязанность «периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней» (статья 5).

Третья группа – предмет анализа современных административных процедур и разработки предложений по их совершенствованию, которые направлены на минимизацию коррупционных возможностей при принятии и реализации управленческих решений.

Для специалистов в сфере государственного управления приоритетными для изучения этого явления являются следующие темы.

Во-первых, коррупция – следствие избыточного государственного вмешательства в экономику. Но и ограничение подобного вмешательства не ведет к искоренению коррупции. Она только видоизменяет свои формы,

ценно - участие граждан и их объединений в публичной политической жизни, привлечение к различным формам управления в муниципалитетах, городах, регионах, контроль за деятельностью органов власти.

© Захарова В.И.

Бошно С.В.

доктор юридических наук, профессор РАГС

Антикоррупционная экспертиза как фактор единства правового пространства и правовой культуры

В 1998 г. Фонд ИНДЕМ выпустил аналитический доклад «Россия и коррупция: кто кого». Этот вопрос не утратил актуальности и по сей день. Тогда в качестве двух ведущих проблем, порождающих коррупцию в России, были названы «неукорененность» демократических институтов. В 2008 году, в очередной раз, была осознана пагубность коррупции для развития страны, ее экономики, гражданского общества и государственного управления. Был принят Национальный план противодействия коррупции и, кроме того, целый пакет актов, призванных сделать государственное управление более ответственным и открытым для общества. 8 мая 1918 г. новая, а посему еще преисполненная оптимизма, советская власть выпустила Декрет СНК «О взяточничестве», предусматривающий лишение свободы на срок не менее пяти лет и принудительные работы на тот же срок. 360 лет назад, в 1648 г. Москва пережила антикоррупционный бунт. Царь Алексей Михайлович был вынужден выдать толпе двух «оборотней в кафтанах» – начальников Земского и Пушкарского приказов, которые, по выражению Оллария, ревностно «скоблили кожу с народа». К слову сказать, попутно с выжиганием коррупционеров в прямом смысле слова была сожжена и значительная часть Москвы.

вовлечения участников, представителей СМИ и властей. Реализация – акция общественного участия – кульминация воздействия общественности на власть для решения данной проблемы. Освоение результатов включает: анализ акции общественного участия, реакции на нее СМИ и общества; распространение необходимой информации; анализ действий властей по решению проблемы и их реакцию на акцию общественного участия; принятие решения организаторами и участниками о дальнейших действиях.

Эффективность общественного участия в бюджетном процессе зависит от многих факторов. Наиболее важные из них: доступность информации о работе органов власти (гласность, публичность, прозрачность); обязательность учета интересов общественности, населения, граждан/ок, которые зависят от решений власти, включенность общественных объединений в процедуры подготовки и оценки решений власти. Существенным фактором, влияющим на эффективность участия в бюджетном процессе, является и время, т. е. знание сроков, этапов¹.

Общественные слушания – форма общественного участия

Одной из наиболее структурированных и формализованных консультативных форм непосредственного участия граждан/ок в управлении являются общественные слушания.

Согласно определению общественные слушания – подготовленное и проведенное собрание граждан/ок, на которое приглашены эксперты, представители органов власти и СМИ и на котором приведены факты и высказаны мнения по обсуждаемой проблеме и рассмотрены рекомендации для органов власти по ее решению.

Общественные слушания проводятся в следующих целях: информирование общественности, СМИ и органов власти о фактах и мнениях по обсуждаемым проблемам, влияние на формирование общественного мнения по обсуждаемой проблеме; влияние на действия граждан/ок и

¹ Участие в бюджетном процессе требует активной работы в течение двух финансовых лет.

организаций по обсуждаемой проблеме; влияния на решения органов власти по обсуждаемой проблеме.

Общественные слушания предполагают четкую фиксацию темы обсуждений, обязательное распространение предварительной информации, доступность документированной информации по обсуждаемой теме, составление итогового документа – как отражающего согласие участвующих сторон, так и фиксирующего разногласия. Итоговый документ общественных слушаний имеет рекомендательный характер и может быть адресован органам власти, а также организациям, предприятиям и учреждениям, граждан(к)ам и их объединениям.

Практика проведения некоммерческими организациями общественных слушаний показала, что слушания по темам, связанным с бюджетом, как форма общественного участия, в организационном плане является более сложной задачей, чем, например, круглые столы. Несмотря на то, что стоимость мероприятия в денежном выражении может быть и небольшой (как правило, средства нужны на подготовку материалов для участников, иногда на помещение), слушания требуют от инициаторов значительных организационных и информационных ресурсов. При организации общественных слушаний важнейшим элементом является экспертное сопровождение мероприятия, а также концентрация внимания на тщательном методическом обеспечении. Часто успех слушаний для всех их участников зависит от профессионализма модератора (ведущего). Немаловажным является практический опыт взаимодействия с органами власти и СМИ. Лишь при условии полного учета всех перечисленных факторов удастся сделать слушания по бюджету значимым событием.

Специалисты, работающие в сфере общественного участия, утверждают, что из-за несоблюдения технологических основ организации

федерального и регионального законодательства, регламентирующего основные направления работы законодательных (представительных) органов власти Российской Федерации и ее субъектов.

Наиболее точным критерием, который позволил бы судить об эффективности или наоборот, недостаточной эффективности деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации, являются конечные результаты осуществляемой ими законотворческой работы, т.е. отдельных конкретных законов, а также системы законодательства Российской Федерации и субъектов Федерации в целом. Но, при этом, очевидно, что оценка такого критерия достаточно сложна, а режим постоянного наблюдения за ним требует весьма значимых бюджетных средств.

Составление в перспективе рейтинга законов, и в результате, подведения его итогов по определенно обозначенным номинациям, стимулирует деятельность органов законодательной власти всех уровней, повышать качество и эффективность правотворчества. Этот путь, в свою очередь, можно будет рассматривать в качестве приоритетного направления государственно-правовой стратегии России.

Итак, на основании изложенного, можно сделать вывод о том, что предметом общественной экспертизы являются социальные последствия для населения принятых и подготовленных к принятию нормативно-правовых актов, управленческих решений, социальных программ и проектов. Также, важно их соответствие социально-политической и экономической ситуации в стране; первоначальному замыслу; соответствие при реализации принятому решению и адекватность восприятия в общественном сознании принятого решения или его проекта.

Решение отмеченных в выступлении вопросов предполагает усиление консолидации всех социальных групп и институтов нашего общества. Повышение социализации личности и качества человеческого капитала, как основного интеллектуального ресурса российского государства. Чрезвычайно

социальных индикаторов и стандартов. В первую очередь, определенных в Посланиях Президента России, национальных проектах, государственных программах и подпрограммах. Это касается:

- здравоохранения, и социальной защиты;
- образования, культуры и спорта;
- жилищно-коммунального обслуживания;
- обеспечения правопорядка и безопасности граждан;
- поддержки семьи, материнства и детства и т.п.

Итак, определение рейтинга законов и составление досье закона (законопроекта) по итогам проведения общественной экспертизы – это процесс, ориентированный на практическое использование его результатов и представляющий собой систематический сбор информации для заранее определенных пользователей (социальных групп и институтов) в установленных целях по широкому кругу вопросов (индикаторов, стандартов), связанных с законом (законопроектом).

Рейтинг законов, определяемый на основе мониторинга законодательства и составления досье закона (законопроекта) и его социального паспорта, может стать механизмом, призванным ограждать людей от разного рода неблагоприятных для их жизнедеятельности воздействий со стороны законодательной среды и смягчать последствия таковых. Таким образом, он может быть гарантом защиты от возможных нарушений прав и свобод личности от административного произвола, от преступных посягательств на жизнь, здоровье, собственность, честь и достоинство человека и от других вредоносных факторов. В современных условиях российской действительности в подобного рода защите от произвола чиновников нуждаются, прежде всего, малообеспеченные, социально уязвимые и бедные слои населения.

Кроме того, рейтинг законов и совершенствование всей системы нормотворчества и правоприменения зависит от более широкого спектра правовых проблем, включая необходимость дальнейшего совершенствования

общественного участия¹ иногда приводят к срыву запланированных действий, перехвату их для других целей. Например, типичным является привлечение участников от общественности никак не затронутых обсуждаемыми проблемами и представителей властей никак не влияющих на решение данных проблем, а также не привлечение компетентных специалистов по данным проблемам².

Сложным элементов на подготовительном этапе является техническое обеспечение участия граждан/ок. одной из серьезных проблем в вопросе участия является пассивность граждан/ок.

Среди причин можно назвать следующие:

Отсутствие физической возможности участия (несовпадение по месту и времени).

Недостаточное информирование о теме встречи – гражданки/е не знают или недооценивают важность повестки дня.

Неравные возможности для дискуссии – гражданки/е заведомо слабее, т.к. не знакомы с проблематикой и/или не владеют такой формой диалога.

Сомнения в целесообразности участия в обсуждении.

Негативный опыт участия.

Этапы организация проведения общественных слушаний

Этап подготовки:

Встреча инициативной группы граждан/ок (протокол о намерениях).

Формирование оргкомитета (инициативной группой граждан/ок, партнерами).

Формулирование и утверждение темы.

Определение модератора.

¹ Технология описана в форме Модельного положения об общественных слушаниях (с комментариями и рекомендациями).

² *Нездюров А.Л.* Формы общественного участия в бюджетном процессе. // Общественное участие в бюджетном процессе. Опыт и технологии. / Под ред. Виноградовой Т.И. СПб.: 2002.

Подготовка временного регламента проведения (порядок, сроки, процедура принятия решения).

Подготовка программы.

Подготовка информационно-аналитических материалов по теме.

Подготовка проектов итоговых материалов (документов) слушаний.

Информирование и приглашение участников (от НПО, власти и СМИ).

Этап реализации – проведение общественных слушаний.

Этап освоения результатов – подведение итогов общественных слушаний.

Подготовка и утверждение оргкомитетом сообщения для прессы по итогам проведения слушаний (включая информацию по итоговому документу).

Рассылка оргкомитетом (в течение недели) инициаторам, партнерам, участникам, органам власти, СМИ, библиотекам следующих материалов слушаний:

анонсирующее сообщение;

сведения об инициаторах, Оргкомитете и его партнерах;

программа и временной регламент;

список участников, в т.ч. представителей органов власти и СМИ;

итоговый документ (или проект, если не принят «в целом»);

присланные участниками дополнительные материалы (если прислали);

сообщение для прессы по итогам проведения слушаний.

Сбор информации (о реакции СМИ, действиях власти) оргкомитетом, ее анализ (в течение месяца)

Определение дальнейших действий (инициаторами, оргкомитетом, участниками)

Мониторинг законодательства, ведение досье законов (законопроектов), общественная экспертиза позволяют определить рейтинг законов, проанализировать применение каждого (закона) законопроекта, сравнить результаты его применения с определенными критериями (например, «что было – что стало после реализации положений законопроекта» или «что стало – что должно было стать по плану законопроекта»).

В числе параметров оценки и составления рейтинга законодательных актов, в частности, могут выделяться: результативность принятия законопроекта (закона), эффективность реализационной схемы или ресурсных затрат, социально-экономический эффект, качество содержания законопроекта (закона) и прочее.

Важнейший компонент подготовки и проведения общественной экспертизы закона (законопроекта) – это выявление оценки его регулирующего воздействия на социальную среду и экономическое пространство. Составление рейтинга предусматривает разработку системы индикаторов – количественных показателей, позволяющих «измерить» параметры оценки. Процесс выбора правильных индикаторов для мониторинга и анализа того или иного законопроекта сложный и многозначительный процесс, потому что именно на этой стадии общественной экспертизы должны быть выяснены основные параметры, по которым законопроект соответствует, частично соответствует или вообще не соответствует потребностям социальных групп, какие из них ущемлены, чьи права нарушены. Причем все оценочные мнения экспертов должны быть обоснованны, иметь четкое толкование.

Индикаторы, по которым происходит оценка закона (законопроекта), являются основным объектом анализа данных для выработки результатов оценки. Поскольку практически каждый закон (законопроект) имеет комплексный характер и сложную структуру, то при составлении досье закона (проекта) самым оптимальным, на наш взгляд, является использование

Это:

соблюдение прав и свобод человека;

проведение активной и сильной социальной политики;

обеспечение стандартов достойной жизни для большинства граждан;

адресная поддержка наиболее уязвимых слоев и групп населения;

сокращение и ликвидация бедности;

гарантии создания благоприятных условий для реального участия граждан в выработке и общественной экспертизе решений на всех уровнях власти и управления;

соблюдение принципа социального партнерства;

права и гарантии, ориентированные на укрепление семьи, духовное, культурное, нравственное развитие граждан и, прежде всего, молодежи;

на бережное отношение к наследию предков и преемственность поколений, сохранение самобытности национальных традиций.

В настоящей статье речь идет об общих приоритетах и индикаторах, которые могут быть взяты за основу при проведении мониторинга законодательства и составлении досье закона (законопроекта) на основании проведения общественной экспертизы. Они должны способствовать выявлению критериев оценки лучшего – худшего закона. Законы могут быть разными, но все они должны быть направлены на реализацию, в первую очередь, основных целей и задач социального развития современной России:

повышение уровня жизни людей;

улучшение состояния здоровья российской нации, искоренение наркомании и алкоголизма, избавление от детской беспризорности;

снижение уровня смертности, увеличение продолжительности жизни людей, преодоление демографического спада;

преодоление бедности населения;

обеспечение граждан доступным жильем;

модернизация здравоохранения;

развитие отечественного образования.

Механизм дистантных общественных слушаний по вопросам гендерного бюджетирования на практике

Механизм дистантных общественных слушаний, как формы общественного участия в бюджетных процессах был предложен в рамках проекта ЮНИФЕМ «Гендерные бюджеты в России» для повышения информированности общественности в бюджетных вопросах, выявления общественных интересов в вопросах гендерного равенства и возможностей их включения в процессы формирования и исполнения бюджета.

Апробирование механизма было проведено на форумах портала «Женщина и общество» <http://www.owl.ru/> в 2005 году по теме «Гендерное равенство в деятельности Общественной Палаты Российской Федерации». Проектная группа считает, что, только благодаря общественным слушаниям в Интернете, было привлечено внимание к включению вопросов гендерного равенства в направления деятельности Общественной палаты Российской Федерации (к материалам обсуждения зарегистрировано более 2,5 тысяч обращений, получено 52 сообщения из различных регионов России). И только благодаря неоднократной отправки писем членам Общественной Палаты Российской Федерации был достигнут положительный результат.

В 2006 году дистантная форма уже активно использовалась для поддержки инициативы экспертов проекта «Бюджет для граждан» (предложения к проекту Министерства финансов Российской Федерации об изменениях в Бюджетном кодексе Российской Федерации), а также для публичного информирования общественности о результатах гендерного мониторинга бюджета в 2005–2006 годах.

Весной 2006 года Министерство финансов Российской Федерации разработало проект изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса. В частности, законопроектом предлагалось формирование бюджетов на трехлетний период, более четкое и прозрачное регулирование исполнения бюджетов, но в нем отсутствовало положение о социальной классификации расходов бюджетов Российской

Федерации. Многие из принимаемых решений приводят в реальности к иным, чем намечалось, последствиям для людей, поэтому внедрение идеи гендерного (социально-чувствительного) бюджета необходимо для эффективного бюджетного планирования и, особенно, для программно-целевого метода оценки деятельности органов управления. Эксперты проекта «Гендерные бюджеты в России» обратились через портал «Женщина и общество» с инициативой «Бюджет для граждан» к женским организациям и всем заинтересованным за поддержкой сформулированных ими «Предложений к проекту Министерства финансов Российской Федерации об изменениях в Бюджетном кодексе Российской Федерации». К материалам обсуждения за полтора месяца зарегистрировано около 2 тысяч обращений, получено 43 отклика из различных регионов России¹. Предложения с полученными откликами направлены в Минздравсоцразвития России на рассмотрение Координационного совета по гендерным проблемам.

В 2006 году экспертами проекта «Гендерные бюджеты в России» был проведен мониторинг государственной политики и ее отражение в бюджетном процессе. Проведен гендерный аудит исполнения бюджета 2005 года, а также, гендерный анализ проекта федерального бюджета 2006 года в сферах, регулируемых бюджетом:

а) оплата труда (минимальная, в бюджетной сфере, в легкой промышленности и других отраслях с преимущественно женской занятостью);

б) пенсионное обеспечение и социальное страхование;

в) доступность медицинских услуг для женщин с низкими доходами, а также в сфере материнства и детства;

г) доступность образования для женщин с низкими доходами.

Кроме того, был проведен гендерный анализ предложенных Президентом приоритетных национальных проектов: «Здравоохранение»,

¹ См. <http://www.owl.ru/forums/viewtopic.php?t=10746>

достойного уровня и качества жизни российских граждан в свободном демократическом государстве.

В процессе экспертной оценки законопроекта (закона) предлагается использование триады критериев, например: теоретическая четкость; непротиворечивость выдвинутых положений; практическая направленность. Первые две группы, так или иначе, связаны с юридической техникой, с правовой экспертизой и финансовым обоснованием, а вторая – с социальными последствиями и социальной адаптированностью норм закона.

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года определена необходимость выстраивания новой модели общества, «обеспечивающей выявление и учет интересов каждой социальной группы при принятии решений на всех уровнях государственной и муниципальной власти». Одним из практических решений данной проблемы может быть введение своеобразного досье закона «социальный паспорт законопроекта (закона)», в котором в сжатом виде должна даваться характеристика социального воздействия принимаемого документа на социальную систему, что в свою очередь, играет существенную роль в определении рейтинга закона.

Такой подход позволяет проявить степень социальной ответственности законодателей, что будет снижать социальный риск и обеспечит открытость принятия законодательных решений. В качестве критериев общественной экспертизы мы предлагаем опираться на Цели развития тысячелетия¹, а также критериями, определенными целями самого законопроекта.

В данной группе критериев следует также учитывать, что Россия, согласно Конституции, социальное, правовое, демократическое государство. Таким образом, целесообразно использовать в качестве критериев - оценки степени демократического государства, закрепленные в Концепции Российской Федерации.

¹ Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. Цели развития тысячелетия. <http://www.undp.ru>.

сравнения социального эффекта, ожидаемого от нескольких альтернативных решений.

Предложенные И.И. Бажиным индикаторы эффективности социальных механизмов деятельности власти в инновационных преобразованиях в большей своей части логически совпадают с критериями оценки, положенными в основу проведения общественной и антикоррупционной экспертиз. Также направлены на повышение качества жизни населения, качества управленческих решений и оказания государственных, муниципальных и общественных услуг.

Уважение к закону со стороны общества возможно только тогда, когда закон будет понятен, а процесс его подготовки будет прозрачен и доступен для ознакомления и восприятия людей.

Кроме того, существует своеобразная правовая классика: закон должен отвечать требованиям и по юридической технике, и по системе используемых терминов, а также в полной мере реагировать на ту комплексную экспертизу, которая обязательно делается в процессе его подготовки.

Долгое время в России под экспертизой понималось только финансовое обеспечение, соответствие Конституции Российской Федерации и выявление противоречий действующему законодательству. Сегодня все законы, помимо вышеупомянутых традиционных экспертиз, анализируются с позиции их криминогенности и коррупционности, а в качестве базового критерия для анализа законов используется статья 2 Конституции Российской Федерации, которая гласит, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

Учитывая чувствительность российского общества к проводимым реформам, и основываясь на многочисленных рекомендациях из регионов. Также, основываясь на результатах коллективного обсуждения и поиска согласованных решений, с целью предотвращения деструктивных социальных последствий принимаемых законов, вырисовывается однозначный вывод, что законы должны быть направлены на создание

«Образование», «Доступное жилье». Для публичного информирования общественности о результатах гендерного мониторинга бюджета в 2005–2006 годах все выводы и оценки были размещены на портале «Женщина и общество», а также открыты форумы «Основные темы гендерного мониторинга бюджета» и «О приоритетных национальных проектах» для привлечения всех заинтересованных к обсуждению.

Разработанный механизм дистантных общественных слушаний может стать реальным механизмом общественного участия в бюджетном процессе в вопросах гендерного равенства, так как в рамках деятельности по проекту «Гендерные бюджеты в России» сделаны реальные шаги по переходу от публичного информирования к публичному обсуждению и общественному участию. В ходе проекта к обсуждению темы постоянно приглашались заинтересованные лица, а также применялись механизмы общественного участия для развития диалога общества и власти. Благодаря этому граждане, особенно женщины, получили возможность не только отслеживать события, но и донести свое мнение на тот уровень, где принимаются решения, реализуемые социальным блоком государственного бюджета.

© Гришина Г.Н.,
© Калинаева Г.В.

Захарова В.И.,

Главный советник Комиссии Совета Федерации по вопросам развития институтов гражданского общества, кандидат социологических наук

Сашенко Н.П.,

кандидат психологических наук, доцент РАГС

Отечественный и зарубежный опыт проведения общественных слушаний по вопросам законодательного регулирования социальных проблем с участием общественных экспертов

Учет общественных ожиданий в области законодательного регулирования отнюдь не означает пассивного следования законодателей настроениям масс (в т. ч. сиюминутным). При введении новых установлений требуется предварительная оценка (профессиональная, квалифицированная и ответственная) потенциала активного поведения субъектов в использовании этих правил.

Во многих регионах России уже несколько лет практикуется всенародное обсуждение законопроектов (на референдумах, в профсоюзах, на предприятиях, в трудовых коллективах, в научных кругах, семинарах, круглых столах, конференциях и т. д.), с широким привлечением средств массовой информации. Законопроекты публикуются в СМИ или в Интернете на сайте органов власти. К ним обеспечивается доступ, и каждый гражданин может ознакомиться с документом и внести свои коррективы. Многие изменения и дополнения, вносимые общественными структурами, учитываются и вносятся в подготавливаемый правовой акт, затем законопроект рассматривается правотворческим органом.

В процессе принятия закона, учет мнений представителей гражданского общества очень важен. Граждане будут участвовать в его реализации и их включенность в законодательный процесс дает возможность привести законы в соответствие с жизненными реалиями, исключить некорректные и заведомо

качество содержания законопроекта и прочее.

Анализ и оценка качества управленческих решений исполнительных ветвей власти должна базироваться на социально ориентированной технологии отбора показателей, индикаторов и критериев оценки полученных материалов экспертизы.

Так, например, И. Бажин предлагает следующие методологические компоненты контент-анализа целевых программ¹:

оценивание общего социального смысла целевой программы, несущей определенные изменения социальной среды, – осмысление целесообразности программы;

нормативно-правовой анализ – оценка наличия представительных отсылок к законодательству, законности компетенции государственного органа (должностного лица), его подготовившего;

проверка целевой программы на предмет дублирования полномочий заказчиков, разработчиков, исполнителей и структур, осуществляющих контроль результатов социальных инноваций;

оценка степени ожидаемого от программы социального эффекта – четкость формулирования цели (целей) программы в виде определенно обозначенного результата и сопровождения этих целей количественными критериями оценки степени достижения планируемого результата;

анализ системного характера целевой программы, - какой мере, представление о социальном эффекте носит системный характер и включает в себя экономические, экологические, психологические, социокультурные и прочие социально значимые последствия;

степень ориентации программы на определенные ценностные эталоны, присущие различным социальным группам, что позволяет взвешенно судить о социальной «стоимости» решения. Такая оценка возможна лишь в случае

¹ Бажин И.И. Индикаторы эффективности социальных механизмов деятельности власти в инновационных преобразованиях // Материалы конференции «Эффективность государственного управления в современных российских условиях» М.: РАГС, 2009.

Российской Федерации, устанавливающей, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов. В связи с этим необходимо рассматривать обеспечение прав и свобод человека и гражданина (личных, политических, экономических, социальных и культурных) как цели первого порядка. Недопустимым с этой точки зрения является решение отдельных задач государственного строительства и управления за счет потерь граждан в этих правах.

Рассмотрению и принятию любого вида законов, совершенно очевидно, должна предшествовать стадия общественной экспертной оценки законопроекта с точки зрения согласованности его со стратегическими и тактическими задачами правового регулирования общественных отношений. Слабость законодательного регулирования объясняется в немалой степени утратой четкого представления о его зависимости от реального состояния и тенденций социально-экономического развития, отсутствия связи с реальными общественными процессами. Данную процедуру целесообразно установить законодательно.

Принципиально изменилась роль законодательства и требования к его свойствам, появились новые индикаторы эффективности его применения. В настоящее время, на наш взгляд, на первый план выходят критерии соответствия законодательного регулирования базовым конституционным ценностям, полноты и качества законодательного обеспечения масштабных и глубинных реформ, системности массива законодательных актов.

Но для этого необходимо четко представлять параметры оценки законопроекта экспертом, которые определяют конкретные направления оценочных исследований или те элементы программы, экспертиза которых позволяет судить о ее успешности. В качестве параметров оценки, в частности, могут быть:

- результативность принятия законопроекта,
- эффективность реализационной схемы или ресурсных затрат,
- социально-экономический эффект,

невыполнимые установления и позволяет закону заранее получить определенную поддержку социальных групп и институтов. А также, общества в целом, начать подготовительную работу по обеспечению его выполнения заблаговременно. Привлечение к рассмотрению проекта закона заинтересованных лиц и общественных объединений необходимо не только для исследования социальных процессов, в которые происходит законодательное вмешательство, но и для обеспечения привыкания лиц к "новому порядку" на стадии его формирования. Это связано также с созданием у наиболее активных граждан ощущения сопричастности к законам и работе государственной власти.

Содержание закона отражает определенные интересы различных социальных групп граждан. Он должен выражать в нем значение всеобщих, всенародных правил т.е. признанных всеми социальными слоями общества и закрепленных юридически. Для успешности такой процедуры необходимо применение технологий согласования, которые в настоящее время начали развиваться в российском правотворческом процессе и к которому проявили повышенный интерес многие практики и представители отечественной науки¹.

Во-первых, потребность в использовании технологий согласования интересов в законотворческой деятельности предопределена закономерностями формирования и реализации интересов и обусловленной этим природой права (закона), призванного выступать юридической формой выражения такого рода закономерностей.

¹ См.: *Иванец Г.И.* Право как нормативное выражение согласованных интересов // Автореф. дисс. на соискание уч. степени. канд. юр. наук. М., 2001; *Червонюк В.И.* Теория государства и права. М., 2003. С. 80-89. Е.А. Лукашева, Г. В. Мальцев, А.С. . Пиголкин, С.В. Поленина, Т.Н. Рахманина, С. Сабикенов, Ю.А. Тихомиров, Р.О. Халфина, Г.Х. . Шахназаров, А.И. Экимов и др. "Если сложно выявление интересов, - писал Г.Х. Шахназаров, - то тем более сложно их согласование. Когда власть вынуждена делать выбор между одинаково обоснованными законными и справедливыми интересами, предпочесть один из них" (см.: Шахназаров Г.Х. Социалистическая демократия: некоторые вопросы теории. М., 1972., с. 49.).

Во-вторых, объективная действительность создает почву для возникновения многообразных, очень часто разнонаправленных и противоречивых интересов. Плюрализм отображаемых в законе интересов сохраняет возможность проявления противоречий между субъектами социального общения¹ Законодательная форма опосредования интереса позволяет воздействовать на поведение людей, направляя его в соответствии с общесоциальными потребностями и целями (И.Сабо), стараясь минимизировать риск принятия решений и фактор социальной напряженности.

Мирное разрешение различного рода конфликтов и выходов из кризисных ситуаций всегда было более оптимально и менее кровопролитно. Поэтому процесс согласования интересов в правотворческой деятельности – это, по сути, один из самых оптимальных, мирных и правовых механизмов разрешения возникающих в самоорганизующемся обществе конфликтов и урегулирование конкурирующих интересов, который должен быть включен во все этапы законодательного процесса. А именно, в предпроектный этап, в проект законодательной инициативы, во все чтения законопроекта в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, в процесс одобрения Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, на этапе подписания Президентом Российской Федерации.

К средствам согласования интересов можно отнести:

внесение несколькими субъектами права законодательной инициативы законопроектов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;

парламентские слушания и «круглые столы», Интернет - версии законопроектов (в основном используется в регионах России) и другие способы всенародного обсуждения законопроектов, государственных программ и иных решений государственных органов, проведение общественной (социальной)

¹ Червонюк В. И., Гойман-Калинский И.В. Согласование интересов как вид современных законодательных технологий //ГОСУДАРСТВО И ПРАВО, 2004, М 8. С. 30-38.

комплексного показателя действия правовых норм можно рассмотреть их оптимальность. Составляющими этого понятия, являются: эффективность, полезность, экономичность и социальная ценность норм. Под эффективностью правовых норм может выступать соотношение цели и результата, при этом в ней целесообразно выделить два уровня: юридическая эффективность (соответствие поведения адресатов нормы предписаниям) и социальная (степень достижения социальной цели, находящейся вне непосредственной сферы правового регулирования). При этом, полезность (выгодность) норм оценивается как соотношение намеченных и побочных результатов их действия, экономичность – как соотношение ценности полученного результата и величины произведенных затрат. Социальная ценность определяется как «общая демократическая, гуманистическая направленность».

Разработка системы критериев качества законодательных решений для регламентации проведения общественной экспертизы становится основой возможности вовлечения широких кругов российской общественности в реализацию государственной политики Российской Федерации. Также, учета органами государственной власти и местного самоуправления общественных инициатив и интересов граждан и, безусловно, создания механизма общественного контроля над деятельностью органов публичной власти.

Соблюдение «паритета интересов» необходимо для снижения конфликтности в обществе за счет «согласования социальных интересов, способствующих нормальному, свободному развитию общественных отношений». Для этого должны быть учтены (приняты во внимание) все точки зрения на ситуацию (права и интересы всех затронутых ею субъектов) и исключено необоснованное превалирование интересов одних лиц за счет ущемления прав и интересов других лиц. При этом необходимо выявить именно интересы лиц, отделив их от позиций сторон.

Соблюдение иерархии целей при установлении целей и ограничений законодательного регулирования обусловлено статье 18 Конституции

законодательству и международным документам, ратифицированным Россией. чтобы были обоснованы цели его создания, в том числе содержащие мотивировку правовой новации.

Практически законотворческие институты на стадии подготовки законов не получают из официальных источников достоверной информации о недостатках правового регулирования в той или иной сфере, об анализе состояния действующего законодательства (федерального и субъектов Федерации), о социальной необходимости, что неблагоприятно сказывается на разработке, подготовке и принятии законодательного акта или иного государственно-важного решения. В связи с этим, вполне обоснованной видится идея «проведения мониторинга эффективности введенного правового регулирования, по результатам которого регулярно (например, ежегодно) должны готовиться соответствующие аналитические обзоры»¹. На наш взгляд, подобного рода информация облегчит труд законодателей. Поручить данный вид работы можно центрам мониторинга права или общественным палатам, которые могли бы поручить эту работу общественным объединениям и организациям на конкурсной основе.

В настоящее время в ряде субъектов Федерации (Красноярский край, Краснодарский край, Поволжье, Новгород, Уфа и т.д.) ведется мониторинг и систематизация законодательных инициатив и экспертных оценок граждан, их объединений и союзов, которые важны для первоначальной стадии законодательного процесса. Учет «общественного мнения» может быть реализован в Общественной палате Российской Федерации, специалисты которой смогут не только систематизировать, но и одновременно провести оценочную работу поступающей информации.

Для этого необходимы критерии оценки проекта или закона. Поэтому часто возникают разногласия и коллизии, так как не существует единых критериев оценки нормативных актов. В качестве систематического,

¹ *Евдокимов В.* От подготовки законов к их эффективной реализации // Российская юстиция. 2002. N 9. С. 13.

экспертизы законопроектов и уже принятых законов, согласительные процедуры и др.

Поскольку Россия провозгласила себя правовым и социальным государством, то в своей законодательной деятельности она должна соблюдать такие важнейшие принципы, как демократизм и народный характер правотворчества, тесно связанные с взаимодействием и четко отлаженными элементами обратной связи между государством и народом, открытости, гласности и прозрачности принимаемых решений. «К основным законам демократии принадлежит и тот, в силу которого власть должна издавать законы и принадлежать народу»¹.

Данные принципы нельзя ограничивать только лишь тем, что представители законодательных органов состоят из выбираемых гражданами лиц, и они должны в своей правотворческой деятельности выражать интересы граждан. В реальности это далеко не так, поскольку выборы в представительные органы власти не всегда проходят честно, а принимаемые законы не соответствуют социальным интересам большинства граждан, практически все они лоббируются политическими или олигархическими структурами. Причем в своей деятельности они никому не подконтрольны и не подвластны. Поэтому прямое участие граждан в правотворческом процессе и правоприменительной практике необходимое условие выхода России из кризиса и дальнейшего ее развития и процветания.

К сожалению, закон «Об Общественной палате Российской Федерации» не учитывает некоторых параметров, в том числе и тот факт, что Общественная палата, прежде всего, должна:

проводить анализ социальной ситуации в стране, учитывая социальные потребности и интересы различных социальных групп и институтов;

¹ *Монтескье Ш.* О духе законов. СПб, 1900. С. 17.

формировать базу данных наиболее необходимых и важных вопросов, требующих качественного правового урегулирования; в том числе, устраняя пробелы в законе;

проводить соответствующее планирование и прогнозирование социального пространства с учетом оценки риска принимаемых решений и их применений, скачков и колебаний в бифуркационных точках развития кризисных явлений в России;

вносить свои инициативы в законодательные органы власти самостоятельно¹ или через представителей.

Для плодотворного взаимодействия между органами государственной власти и структурами гражданского общества в ходе проведения реформ в России необходимы четко отлаженные механизмы, которые, на наш взгляд, заключаются в участии населения в процессе принятия решения и общественный контроль за исполнением принятых решений. Достигается это через использование таких процедур, как:

открытые встречи с гражданами по различным вопросам;

общественные слушания, в том числе бюджетные слушания, слушания по вопросам принятия градостроительных решений и другим проблемам;

общественные экспертизы, например, экологические или гендерные экспертизы законов, законопроектов и социально-экономических программ и др.;

совместные рабочие группы по отдельным вопросам;

регулярно действующие круглые столы, общественные советы;

организация попечительских и наблюдательных советов при государственных и муниципальных учреждениях;

развитие сети гражданских правовых консультаций, обеспечение свободы доступа граждан к информации и т. д.;

¹ Поскольку по действующему законодательству круг лиц, занимающихся законодательной инициативой ограничен, и представители создаваемой Общественной палаты (в частности Экспертного совета) не являются субъектами законодательной инициативы, то возможно внесение изменений в Конституцию РФ и расширения субъектов данной процедуры).

целесообразных по форме и структуре законопроектов, обеспечивающих максимально полное и точное соответствие формы нормативных предписаний их содержанию, легкую обозримость нормативного материала, доступность его для восприятия, исчерпывающий охват регулируемых вопросов, непротиворечивость системы законодательства.

Вопрос снижения качества законодательных актов в последние годы обсуждается все чаще. Лица, обладающие правом законодательной инициативы довольно часто вносят законопроекты и изменения (дополнения) в действующие законы, руководствуясь политической конъюнктурой, а не необходимостью и целесообразностью. Без аргументации и тщательного исследования социального поля правоприменительной практики и законодательной базы международного и отечественного права, поэтому часто принятые законы не соответствуют духу времени, социальным потребностям общества, противоречат друг другу, Конституции РФ, международным документам, постоянно подвергаются изменениям (порождая, так называемое «зарплатные законы»), многие вообще не используются и, будучи принятыми, не исполняются, просто теряются («беспризорные законы»). Все эти действия подрывают авторитет закона, порождают коррупцию в высших эшелонах власти, коллизии в праве и замешательство в правоприменительной практике, а также снижают эффективность законотворчества и обостряют социальную напряженность в стране.

Поскольку законотворческий процесс начинается с законодательной инициативы и подготовки законопроекта, то качество будущего закона в большей мере зависит именно от первых стадий законотворческого процесса. И именно, на первых ступенях разработки законопроектов необходимо подключение общественных экспертов. Это нужно для того, чтобы закон действительно был эффективен, соответствовал росту гражданского участия в публично-правовых делах, духу времени и потребностям общества, а не узкому кругу заинтересованных лиц, не противоречил ранее принятому

25 декабря 2008 года принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», расширяющий полномочия Общественной палаты Российской Федерации. Данный закон упростил процедуру общественной экспертизы с участием Общественной палаты, предложив направлять в Общественную палату все внесенные в повестку заседаний Госдумы законопроекты. Кроме того, закон предусматривает участие представителей Общественной палаты в работе комитетов и комиссий Государственной Думы, а члены Общественной палаты смогут готовить свое экспертное заключение еще на стадии предварительного рассмотрения законопроектов. Расширение полномочий Общественной палаты дает дополнительную возможность улучшить качество принимаемых государственных решений и проследить их социальную необходимость и адаптированность.

Качество законов является необходимым условием признания норм права как обязательных и действующих правил поведения. Здесь важны не только отдельные оценки действующих и потенциальных законов, по определенным критериям, но и теоретические исследования общего характера, позволяющие сформировать более целостное представление о качестве и потенциальной эффективности законов с тем, чтобы в текущей законодательной работе не упустить ни один из аспектов, не допустить возможный просчет.

Принятие Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации качественных законов, которые могут реально и эффективно влиять практически на все сферы жизнедеятельности, в значительной мере зависит от технологии составления законопроектов, последовательного использования апробированных практикой правил законодательной техники и социальной потребности в их принятии. Высокий уровень юридико-технического оформления законопроектов, ясность и четкость их изложения должны стать эффективным средством подготовки наиболее совершенных и

продвижение новых социальных технологий, наиболее перспективных способов, методик и практических разработок, созданных и апробированных в общественных организациях.

Данный механизм предполагает обладание знанием и практическим опытом решения тех или иных социальных проблем, их артикуляцию через собственную издательскую деятельность, средства массовой информации и другие методы работы: анализ случаев, подбор кейсов, описание методик работы, разработка обучающих программ, проведение тренингов, образовательных курсов, стажировок и др. методы.

Общественные слушания создают возможность для цивилизованного участия населения в делах государственного (местного) управления и потому является важным средством укрепления доверия к власти и ее представителям.

Известны различные социальные технологии по проведению общественных слушаний, которые проводятся в разных странах. Под общим названием «Гражданские конференции» имеется несколько близких подходов:

Гражданское жюри (Citizens' Jury – американский вариант);

Конференции по достижению консенсуса (Consensus Conferences – европейский вариант);

Гражданские слушания (Civic Hearings – российский вариант, предложенный ЭКОМ);

Гражданские конференции (Citizens' Conferences);

Виртуальные общественные слушания (российский опыт общественных слушаний);

Оценка регулирующего воздействия законодательства на правоприменительную практику (ОРВ).

Гражданское жюри представляет собой репрезентативную группу граждан, которая собирается на несколько дней для тщательного изучения материалов по общественно значимой проблеме. Жюри обычно состоит из 18

человек. Они заслушивают мнения разных специалистов по рассматриваемому вопросу, получают всю необходимую информацию и вместе обдумывают решения. Свидетели (эксперты) обеспечивают членов жюри беспристрастной и, самое главное, разносторонней информацией. В последний день конференции члены жюри публично оглашают результаты, которые публикуются в прессе и в официальных источниках.

Следует отметить, что термин «Гражданское жюри» является зарегистрированной торговой маркой Джефферсон Центра, и Центр позволяет называть мероприятие Гражданским жюри только после того, как убедится, что все аспекты технологии соблюдены.

На Гражданские конференции обычно приглашается большее количество участников (до 70 человек), которые также имеют возможность обсуждать между собой и с экспертами проблему и альтернативные пути ее решения и высказывать свою позицию. Однако срок проведения конференций меньше. Итогом Гражданской конференции обычно бывает голосование по заранее определенным вопросам.

Гражданские слушания предполагают более гибкий подход к отбору участников, однако включают в качестве обязательного элемента независимый аудит подготовки и проведения мероприятий.

Гражданские слушания и гражданские конференции являются наилучшим инструментом для лиц, принимающих решения, чтобы услышать продуманное мнение и прямую речь граждан, не искаженные интерпретациями политиков. Официальные лица, присутствующие на Гражданских слушаниях, получают возможность узнать, какой выбор делает и какую позицию занимает информированное население.

Общественные слушания в Общественной палате Российской Федерации или Общественных палатах субъектов Российской Федерации определены соответствующими регламентами.

По формату и характеру проведения общественные слушания, проводимые общественными палатами в России, могут быть достаточно

При определении воздействия полезным подходом является построение так называемой модели причинно-следственной связи. При таком построении «снизу вверх» сначала определяются воздействия, которые могут возникнуть в результате осуществления рассматриваемой программы в процессе достижения поставленных целей. Эти первоначально определенные воздействия впоследствии формируют основу для выявления дополнительных групп воздействий и т.д. После этого можно построить технологическую схему или карту воздействий, на которой изображаются причинно-следственные связи между каждым из рассматриваемых вариантов программ или механизмов реализации и их последствиями.

Вместе с тем, Россия только накапливает полезный и позитивный опыт работы в сфере оценки регулирующего воздействия зарубежных партнеров, проводит круглые столы, конференции, участвует в международных симпозиумах, и, останавливается пока на том, что уже более менее отработано, т.е. общественной экспертизе государственно важных решений.

© Захарова В.И.

© Сащенко Н.П.

Захарова В.И.

Главный советник Комиссии Совета Федерации по вопросам развития институтов гражданского общества, кандидат социологических наук

Влияние институтов гражданского общества на качество законов и качество управления

Одной из важных сфер взаимодействия государственных и общественных институтов является деятельность по осуществлению общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов. Главная роль в данной процедуре отводится Общественной палате Российской Федерации.

программных решений. Которые можно использовать в качестве основы для сравнительного анализа этих вариантов, как друг с другом, так и с вариантом, не предусматривающим никаких изменений или базовым сценарием, проработанным в рамках исследования проблемы.

При определении воздействия необходимо четко проследить связь между причинами (решением, инструментами и т.п.) и следствием (последствия воздействия). Следует также четко обозначить, в какой степени предлагаемая программа будет способствовать достижению поставленных целей. Кроме того, нужно систематически отслеживать объекты и периодичность воздействий.

Определение последствий для разных групп населения является важнейшей составной частью оценки воздействий. Варианты программ, которые могут принести пользу обществу в целом, не будут реализованы, если недостаточно учтены как позитивные, так и негативные последствия для всего общества. Необходимо рассмотреть два различных варианта распределения воздействий в обществе: последствия для различных социально-экономических групп. Внимательный анализ «выигравших» и «проигравших» может способствовать более эффективному выявлению препятствий на пути реализации предлагаемой программы и указать на необходимость изменения его структуры или введения сопутствующих мер для смягчения негативного воздействия,

воздействие на существующие формы неравенства. Например, следует провести сравнительный анализ воздействия рассматриваемой программы на региональную, гендерную и этническую составляющие, чтобы определить, изменит ли она существующее неравенство, усугубит или поможет снизить его. Это не такая простая задача: например, в результате существующей дифференциации в образе жизни между мужчинами и женщинами, предлагаемая программа, которая на первый взгляд представляется вполне нейтральной с точки зрения гендерного равноправия, на практике будет иметь разные последствия для мужчин и женщин.

разнообразными, так как существует много методов и средств, позволяющих стимулировать обмен мнениями, дискуссию и поиск согласия. Так, например, по формату они могут проходить в форме «мозгового штурма», метода рабочих подгрупп, открытого пространства и пр. По характеру они могут быть информационными, совещательными, проблемными.

Цель *информационных общественных слушаний* – сообщить гражданам или организациям определенную информацию. Это или слушания в законодательных органах и их комитетах и комиссиях, слушания в органах исполнительной власти, слушания с участием заинтересованных групп граждан, общественных организаций или органов территориального самоуправления.

Такие слушания могут состоять из:

одного или нескольких отдельных докладов;

общей дискуссии с участием нескольких экспертов в присутствии граждан и представителей общественных организаций.

Чтобы обмен информацией был по возможности двусторонним, необходимо зарезервировать определённое время для того, чтобы слушатели могли задать вопросы или выступить с замечаниями и предложениями.

Цель *совещательных общественных слушаний* – учет мнений общественности, представленных в аккумулированном виде в выступлениях специально подготовленных экспертов.

Современная практика работы органов власти различных уровней предполагает наличие общественных комиссий при их структурах. В них входят представители местного населения, которые или обладают необходимыми для работы комитета знаниями, или разделяют его цели. Им поручается изучить конкретный вопрос и предложить органам власти рекомендации по его решению.

Хотя заседания таких слушаний открыты для общественности, возможность выступить чаще всего предоставляется только членам комиссий.

Главное в работе – не реплики отдельных граждан, а мнение общественности, аккумулированное в отчётах и итоговом докладе комитета.

На *проблемные общественные слушания* выносятся спорные вопросы или проблемы, требующие особого внимания или решения. Предполагается, что его участники сообща выдвинут приемлемое предложение по решению проблемы. Такие слушания могут проводиться как в открытом формате, т.е. свободном доступе для всех желающих, так и с участием только специально приглашенных участников. Особое значение в этом случае приобретает формат проведения слушаний и подбор специалистов, способных обеспечить эффективную работу.

Для развития общественной экспертизы необходимо финансирование, финансирование возможно при условии доверия, доверие обеспечивается прозрачностью. Поэтому любое предложение по технологии общественной экспертизы должно давать внятные ответы на следующие вопросы:

что является объектом экспертизы?

что является результатом экспертизы (вердикт, рекомендации, иное), и какова его юридическая сила?

как организовано финансирование?

как разрешаются возникающие конфликты интересов на личном и организационном уровнях?

Концептуальной основой построения процедур общественного участия за рубежом является идея предоставления гражданам доступа к участию в принятии решений государственными органами и местным самоуправлением. То есть, граждане изначально имеют право: на доступ к информации, на доступ к участию в принятии решений, а также на доступ к правосудию для защиты своих интересов. Затем создаются правительственные агентства, помогающие гражданам реализовывать это право. Агентства, как правило, имеют солидный бюджет, постоянный штат, их деятельность регулируется специальным законом, который определяет их самостоятельность по отношению к исполнительной власти. Так, Датская Комиссия по

Союза «наиболее динамичной и конкурентоспособной основанной на знаниях экономики в мире» (комплекс предложенных реформ известен как Лиссабонская стратегия). Начиная с 2005 года, все основные законодательные и определяющие политику предложения, содержащиеся в законодательной и рабочей программе Комиссии, подвергаются оценке воздействия.

Методологии оценки регулирующего воздействия были введены во многих государствах-членах Европейского Союза, и последние статистические данные позволяют предположить, что этот анализ обязателен в большинстве из 25 государств-членов. Он также все чаще используется государствами-членами для определения своих переговорных установок в отношении предложений Европейской комиссии по директивам Европейского Союза.

Систематическое использование оценки регулирующего воздействия может сделать национальную регулятивную систему более восприимчивой к экономической деятельности, а национальную экономику – более конкурентоспособной. В некоторых странах, таких как США, Австралия, Новая Зеландия, Канада и Мексика, процесс оценки успешно и в полной мере включен в государственную систему. Подобную систему можно предложить для использования в законотворческой деятельности и сделать процесс принятия законов конкурентным, используя альтернативные проекты, по системе оценки «худший» – «лучший» законопроект.

Для оценки регулирующего воздействия требуются некоторые условия, такие как: надежные базы соответствующих данных; применение конкретных аналитических методов; полнота консультативного процесса; профессионализм; прозрачность; независимые проверки, подотчетность и ряд других. Поэтому создать ее в какой-либо устоявшейся системе управления обычно довольно сложно.

Подводя итог, можно определить цель оценки регулятивного воздействия, которая заключается в том, чтобы представить достаточные и четкие данные о потенциальных последствиях различных вариантов

возможному воздействию регулятивных предложений. Оценка регулирующего воздействия также должна вносить свой вклад в повышение эффективности расходования средств и результативности, генерируя более детальную информацию в отношении затрат и позволяя проводить более обширные исследования альтернативных вариантов, направленных на достижение стратегических целей.

Помимо указанного, оценка регулирующего воздействия может улучшить понимание воздействия деятельности правительства, включая как ее выгоды, так и издержки; может определить альтернативные варианты достижения желательных изменений в политике; помогает интегрировать сложные, взаимосвязанные между собой стратегические цели, определяя связи между стратегиями и позволяя лицам, принимающим решения, взвесить компромиссы. Таким образом, он содействует как их анализу, так и координации. Более того, оценка регулирующего воздействия может повысить подотчетность, предоставляя общественности более обширную информацию и, демонстрируя, какую пользу приносят обществу решения правительства (деятельность Парламента). Также, поощряет разработчиков политики к определению свежих вариантов и поиску менее обременительных решений, а также может привести к четкому определению информационных пробелов и предпосылок, которые до этого были скрытыми.

Оценка регулятивного воздействия – новый, инновационный институт, который практически не известен широкой аудитории. Рождение оценки регулирующего воздействия можно отнести к 2002 году, когда Европейская комиссия ввела новый комплексный метод оценки воздействия, охватывающий экономическое, социальное и экологическое воздействие. До конца 2004 года она осуществила более 50 оценок воздействия. В конце 2004 года она пересмотрела методологию и внесла определенные изменения. Усилила акцент на конкурентоспособности и на достижении целей, согласованных на встрече Европейского совета в Лиссабоне в 2000 году и направленных на то, чтобы к 2010 году сделать экономику Европейского

Технологиям (The Danish Board of Technology, <http://www.tekno.dk>) имеет ежегодный бюджет около 1,3 млн евро, 13 человек постоянного штата (1999 год). ДКТ занимается «независимой оценкой технологий и последствий их применения для общества и граждан».

В канадской провинции Квебек создано агентство BARE (<http://www.bare.gouv.qc.ca/index.htm>), специализирующееся на проведении общественных слушаний в рамках оценки экологических последствий проектов. BARE докладывает результаты слушаний (читай – экспертиз) министру экологии, но не подчиняется ему. Агентство имеет профессиональный штат около 40 человек, ежегодный бюджет несколько десятков миллионов долларов и профессиональный кодекс поведения служащих, который предусматривает такую щекотливую вещь, как разрешение «конфликта интересов». Стоимость программы общественных слушаний по одному лесоустроительному плану в провинции Онтарио составляет около 2 млн. американских долларов (это сверх бюджета аналогичного агентства), длится такая программа свыше двух лет.

Правда, довольно часто функции организации общественных слушаний и иных процедур передаются – по контракту – какой-нибудь неправительственной организации, чаще всего – университету.

В первом приближении сами процедуры общественного участия можно разделить на две категории: те, которые ориентированы на «заинтересованную общественность» или «стейкхолдеров», и те, которые вовлекают «простых граждан» (lay people). «Простые» в данном случае является антонимом слову «специалисты».

Кроме того, результатом процедур, могут быть, существенно разные «продукты». Скажем, решение о выдаче разрешения на природопользование, либо согласованный план (лесопользования, землепользования), либо policy paper – доклад, имеющий рекомендательный характер. Чем больше влияние результата процедуры на конкретное инвестиционное решение, тем строже регламент.

В данной статье мы рассматриваем только процедуры с высоким уровнем участия, которые соответствуют сути понятия «экспертиза».

В США, Канаде, Швеции и ряде других стран выдача разрешений на природопользование происходит в форме квази-судебного или специализированного судебного заседания, в котором участвуют проponent (тот, кто предложил проект), оппонент и свидетели-эксперты. Характер общественной экспертизы этому действию придает то, что оно может быть инициировано по заявлению представителей заинтересованной общественности, они имеют право выступать стороной на слушаниях и выставлять своих экспертов. Правда, в США свою заинтересованность надо доказывать...

Вообще, американская традиция больше ориентирована на вердикт, решение суда. Европейская (включая канадский Квебек) – на достижение консенсуса. В этом отношении характерны различия между параллельными процедурами оценки технологических новаций, которые в США носят название Гражданское Жюри (Citizens Jury), а в Европе, в частности, в Дании, где эта процедура была разработана, – Конференции по достижению Консенсуса (Consensus Conferences).

Обе процедуры позволяют организовать обсуждение политики в области высоких технологий группой «простых» граждан, которые не имеют подготовки в этой сфере. Группа формируется на основании предварительного опроса и составляется из добровольцев так, чтобы репрезентативно представлять население региона (страны) по базовым социально-демографическим параметрам, а иногда – по параметрам, существенным с точки зрения обсуждаемого вопроса (например, вероисповедания). На протяжении двух недель члены группы знакомятся с базовыми материалами и формируют повестку обсуждения. Затем на самой конференции они заслушивают экспертов, задают им вопросы, обсуждают и формулируют итоговый документ. Американский вариант технологии больше

таких важных ценностей, как гласность, вовлечение общественности и подотчетность.

Предполагается, что положительными аспектами проведения оценки регулирующего воздействия являются:

- эффективность экономики и благосостояние потребителей;
- качество государственного управления;
- компетентность и эффективность государственной службы.

Оценка регулирующего воздействия может внести свой вклад в достижение экономической эффективности путем выявления тех аспектов регулирования, которые ограничивают выбор потребителей и уровень конкуренции в экономике. Также может определить потенциально направленные против конкуренции или протекционистские регулятивные положения до их введения в действие. Поскольку оценка регулирующего воздействия включает консультации с большим числом заинтересованных сторон, он также дает возможность тем, кто потенциально пострадает от введения этих нормативных положений, высветить те непредвиденные последствия, которые могли быть не приняты во внимание ранее.

Оценка регулирующего воздействия также является средством улучшения качества государственного управления посредством повышения прозрачности и легитимности процесса регулирования. Включение консультаций обеспечивает такое положение, при котором интересы граждан и фирм систематически учитываются в регулятивном процессе, а сосредоточение внимания на применении и пересмотре регулятивных актов поощряет стратегический подход к их мониторингу и правоприменению. Все это повышает подотчетность регулятивного процесса.

Кроме того, оценку регулирующего воздействия повышает компетентность и эффективность государственной службы. Она улучшает качество стратегических рекомендаций, даваемых министерствам, путем поощрения более широкого использования фактических данных при разработке политики и предоставления большего количества информации по

определен контрольный перечень вопросов по оценке регулирующего воздействия;

выделены приличные средства для претворения в жизнь системы оценки регулирующего воздействия.

Одними из основных условий внедрения оценки регулирующего воздействия предлагается принятие стратегии реформы регулятивной сферы, консультации с общественностью, и самое главное, перспективное планирование законодательной деятельности.

В принципе, оценка регулирующего воздействия по некоторым основаниям схожа с общественной экспертизой и может выступать одним из видов экспертизы. Оценка регулирующего воздействия представляет собой инструмент, который используется для оценки вероятных результатов введения предлагаемых новых регулятивных актов, или внесения изменений в существующие. Он включает в себя детальный анализ, направленный на установление того, возьмёт ли новый регулятивный акт желательное действие. Он помогает определить какие-либо возможные побочные эффекты или скрытые издержки, связанные с данным регулятивным положением, и измерить вероятные издержки от его соблюдения для отдельных граждан или предприятий. Он также помогает уточнить затраты государства на его применение.

Не существует единой базовой модели оценки регулирующего воздействия, используемой в международном масштабе, однако оценка регулирующего воздействия обычно включает в себя четкое определение целей, структурированный процесс консультаций с заинтересованными сторонами, детальное изучение воздействия и рассмотрение альтернативных вариантов регулирования. Важно отметить, что оценка регулирующего воздействия не заменяет собой процесс принятия решений. Оценку регулирующего воздействия лучше всего использовать в качестве руководства для улучшения качества процесса принятия политических и административных решений, и в то же время он может служить соблюдению

напоминает суд присяжных, европейский – занимается поиском консенсуса, как в формировании повестки обсуждения, так и в итоговом документе.

Во всех упомянутых процедурах большое внимание уделяется равному представительству позиций pro и contra. При организации «консенсусных конференций» за этим следит специальный наблюдательный совет, в американской версии эксперты заполняют бумагу, удостоверяющую, что им дали полностью высказаться и не оказывали на них давления. В квази-судебных слушаниях есть возможность апелляции в суд общей юрисдикции (уровня штата) на основании нарушения процедуры и сомнения в ее объективности.

Принципиальным отличием от «экспертизы по-русски» является то, что эксперты – специалисты в предметных областях – всегда выступают свидетелями, а не субъектами принятия решений! На «консенсусных конференциях» решения принимают «простые граждане», на квази-судебных слушаниях – судьи, члены специальных комитетов, на рабочих группах по обсуждению планов земле-, водо-, лесопользования – представители основных заинтересованных групп.

На западе, черты демократии, а именно - участия стали развиваться тоже не так давно – примерно с середины 80-х. Отчасти это попытка преодолеть растущую политическую апатию, отчужденность граждан от профессиональной политики. Отчасти – реакция на освобождение от гнета «холодной войны», реализация новых появившихся возможностей. Однако идеологической базой является не столько идея контроля за бюрократической машиной или прямого участия в любом акте государственного управления, сколько организация возможностей для граждан принимать решения по тем вопросам, которые их непосредственно касаются.

Технологии участия, как правило, опираются на сильные стороны демократических традиций – на суды присяжных, на попечительские советы, которые уже много десятилетий управляют каждой школой, каждой

водокачкой, принимая полновесные финансовые и организационные решения. Как уже было сказано, граждане признаются вполне правоспособными в отношении принятия решений – без приобретения статуса эксперта, зато после получения весьма значимой инъекции специальной информации и обучения.

Несмотря на противоречия, заложенные в российском архетипе общественной экспертизы, лучше укреплять имеющееся, достраивать и дополнять различными технологиями вовлечения широкой общественности. (Например, сочетание в одном процессе общественных слушаний и экспертизы упрочивает статус последней).

Для того, чтобы общественная экспертиза выжила, как социальный институт, необходимо укрепление доверия к ней со стороны элит, со стороны населения, со стороны экспертных сообществ. Если отбросить лежащие на поверхности причины недоверия – наличие «чего изволите» организаций и экспертов, то останется тугой клубок из двух-трех серьезных проблем, крепко связанных друг с другом.

Оценка регулирующего воздействия законодательства на правоприменительную практику (оценка регулирующего воздействия законов, законопроектов) – это совокупность мер, которые позволяют оценить качество этих законов, законопроектов. Также как были достигнуты цели, поставленные законодателем при разработке конкретного законопроекта. Следует исходить из того, что целесообразно отслеживать все стадии прохождения законопроекта одной структуре, чтобы избежать рассеивания и недостоверность информации по законопроекту или закону. Если применять зарубежный опыт прохождения оценки регулирующего воздействия законов, то можно выделить две стадии: перспективную и ретроспективную. Первую стадию оценки законопроектов можно охарактеризовать как оценку возможных последствий принятия готовящегося закона. Перспективная оценка выполняется перед принятием закона, чтобы

понять воздействие данного закона. В ходе работы на данной стадии оценки законопроекта, выявляется, какие пробелы и коллизии существуют в данном законопроекте, и рекомендуется законодателям ликвидировать эти пробелы, в целях принятия качественного и эффективного закона предложив свой вариант поправки в нормативный правовой акт.

Другая стадия оценки законопроектов – ретроспективная оценка, цель которой состоит в определении того, что же происходит после того, как закон вступил в силу, и, соответственно, проводят ее уже после принятия закона.

На западе проведение оценки регулирующего воздействия сталкивается с рядом проблем, таких как: дефицит времени, недостаточная квалификация, отсутствие процесса консультаций с общественностью, отсутствие согласований с заинтересованными сторонами и т.д. К сожалению, приведенные факты распространяются и на российскую экспертную нишу. По крайней мере, чтобы получить качественный закон, соответствующий параметрам социального и правового государства, необходимо провести общественную экспертизу законопроекта (закона или иного правового акта). Однако, часто мы сталкиваемся с такими проблемами: мало времени (надо срочно принять закон, а уж, потом «латать» его бесконечно). Также, нет хороших социологов, юристов, аналитиков. Чтобы, Общественная палата выпустила полезный и достойный экспертный продукт требуется время и не все представители органов государственной власти хотят согласовывать нормативный акт с общественностью и бизнесом, последние всегда заняты, а депутатов и сенаторов не прельщает общественное мнение.

Например, в Польше и Сербии существует стратегический подход к оценке регулирующего воздействия:

на правительственном уровне образован Совет по оценке регулирующего воздействия;

правительством введены требования об обязательной оценке регулирующего воздействия;

разработаны методические рекомендации по проведению оценки;