

## Глава 19.

### Развитие общественных институтов

#### ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Гражданский сектор общества пока мал, недостаточно влиятелен, пользуется слабой поддержкой и доверием граждан. Существует значительный разрыв между неформализованными инициативами и институционализированными НКО.
- Оптимальной представляется модель партнерских отношений общественного сектора и государства с наращиванием ресурсов сектора благодаря социальным инвестициям государства.
- Первым шагом должно стать принятие законов о гражданском (общественном) контроле и общественной экспертизе, об общественном телевидении и радио и о волонтерстве.
- Необходимо выровнять условия доступа НКО к рынку оказания социальных услуг. Это потребует развития нормативной базы, регулирующей заказ таких услуг (работ) государственными и муниципальными организациями, в том числе у негосударственных/немуниципальных поставщиков. Также предлагается развитие механизма целевых потребительских субсидий на приобретение социальных услуг с диверсификацией их провайдеров.
- Необходимо содействовать развитию и продвижению конструктивной гражданской активности, ведущей к самореализации, само- и взаимопомощи граждан и наращиванию социального капитала в сообществах.

## 1. РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ В РАЗВИТИИ ПОСТИНДУСТРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВА И ТЕКУЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ ДЕЛ

При любом сценарии развития ситуации в сфере государственного управления, равно как и при любой стратегии его реформирования, **роль общественных институтов** и некоммерческих организаций в социально-экономической и политической жизни России в среднесрочном периоде **будет быстро возрастать**.

### Текущее состояние общественного сектора России

При любом сценарии развития ситуации в сфере государственного управления, равно как и при любой стратегии его реформирования, **роль общественных институтов** и некоммерческих организаций в социально-экономической и политической жизни России в среднесрочном периоде **будет быстро возрастать**.

Широкое развитие общественных институтов и некоммерческого (так называемого «третьего») сектора становится неотъемлемым признаком перехода к постиндустриальному обществу, сопутствует росту благосостояния граждан и стимулируется ускоренным развитием информационно-коммуникативной среды. Современное и эффективное государство также невозможно без развитого общественного сектора, осуществляющего взаимодействие и механизмы обратной связи в треугольнике «государство — бизнес — граждане».

Таким образом, общественный сектор следует рассматривать как:

- 1) необходимого партнера стратегий по повышению качества и эффективности государственного управления и качества государственных услуг;
- 2) субъект новой социальной политики, соответствующей нынешней стадии социально-экономического развития и задачам модернизации российской экономики и перехода к инновационной стадии развития.

Исследования показывают, что в неформальные практики гражданского общества вовлечена значительная часть россиян (по собственному признанию респондентов, примерно две трети из них являются участниками неформальной волонтерской деятельности, до половины участвуют в денежных пожертвованиях, около трети приходилось участвовать в каких-либо мероприятиях, организованных самими гражданами по месту жительства).

Однако формальные каналы мобилизации общественной активности в стране развиты относительно слабо. Лишь 3% россиян декларируют свое участие в НКО в качестве добровольцев, 1–2% россиян указывают в качестве посредников своей благотворительной деятельности какие-либо организации, большинство предпочитают делать денежные пожертвования нуждающимся лично в руки или в форме милостыни. Третий сектор в целом составляют негосударственные некоммерческие организации, насчитывающие примерно 342 тыс.<sup>1</sup>, однако, по данным исследовательских центров, численность реально действующих НКО составляет не более 38% от формально зарегистрированных.

В последнее время наблюдаются позитивные сдвиги в отношении государства к третьему сектору. Просматривается тенденция к заимствованию государством подходов и практик некоммерческих организаций к решению отдельных социальных проблем. В некоторых сферах признается их большая эффективность по сравнению с государственными социальными системами (в частности, работа НКО с людьми с ограниченными возможностями). Как результат — в некоторых регионах ведется работа по передаче данных функций в целом в руки некоммерческих организаций на основе социального заказа.

В 2000-е гг. были созданы формальные институты взаимодействия гражданского сектора с государством (Гражданские форумы, Совет при президенте по развитию гражданского общества и правам человека, Общественная палата); созданы общественные советы практически при всех министерствах и ведомствах. Приняты федеральные законы и концепции, поддерживающие развитие НКО через предоставление возможности формирования целевых капиталов (2006 г.), содействие развитию благотворительности и добровольчества (июль 2009 г.), поддержку социально ориентированных НКО (апрель 2010 г.). Работают различ-

<sup>1</sup> По данным Росстата на 01.01.2011 г.

ные программы финансирования НКО, реализуется набор мер по поддержке социально ориентированных НКО (известных как Программа поддержки СО НКО, которую координирует Министерство экономического развития РФ), в ряде регионов реализована концепция муниципального гранта и/или заказа, конкурсы на консолидированный бюджет.

Наконец, принято законодательство о местном самоуправлении с четким разграничением полномочий и функций местного и территориального самоуправлений; наработана практика организации ТОСов и ТСЖ.

Тем не менее, нынешнее состояние третьего сектора можно охарактеризовать следующими чертами:

- во-первых, он мал: его трудовые ресурсы составляют 1,1% экономически активного населения, что меньше на 5–10 процентных пунктов аналогичного показателя в странах Западной Европы, Израиле, Канаде, США, Японии, Великобритании, однако сопоставимо со странами Восточной Европы;
- во-вторых, он недостаточно влиятелен, имеет слабый административно-правовой (влияние на процесс принятия решений и контроль за их исполнением) и незначительные материальные (финансовые, имущественные) ресурсы;
- в-третьих, он нереспектабелен, т. е. имеет незначительные социальный и символический капиталы — общественную поддержку и доверие граждан, оставаясь во многом без серьезной кадровой подпитки;
- в-четвертых, очень велика внутренняя дифференциация и неоднородность общественных институтов, что затрудняет его консолидацию и выработку общей социально-политической позиции.

Тем не менее потенциал сектора выглядит значительным, особенно за счет развития неформализованных гражданских инициатив. Это особенно наглядно проявляется при всплесках массовой активности в связи с различными чрезвычайными ситуациями. В силу изменяющихся обстоятельств общественной жизни общественные институты все чаще получают серьезный энергетический заряд в виде очаговой социальной активности граждан, вынужденных защищать свои экономические, гражданские или политические права (вынужденная субъектность).

В результате падения в последние годы общественного доверия к государственным институтам и бизнес-субъектам часть репутационного капитала (общественные ожидания и надежды) переходит к общественным структурам. А с ним начинает возрастать и социальный капитал, выражающийся в росте общественной поддержки граждан и появлении в секторе сильных кадровых ресурсов.

Вместе с тем существует и набор своеобразных стоп-факторов, препятствующих развитию сектора на данном этапе:

- 1) **противоречивость, неустойчивость и непоследовательность политики в отношениях государства с третьим сектором в целом.** Так, значительное число из перечисленных выше механизмов взаимодействия НКО и государственных институтов имеют формальный, имитационный характер, механизмы госфинансирования носят часто непрозрачный, волюнтаристский характер; основные причины этого отношения заключаются в:
  - завышенной оценке риска использования налоговых льгот и других преференций нецелевым образом;
  - недооценке квалификации работников сектора и переоценке риска некачественного исполнения социальных услуг НКО при передаче им части полномочий;
  - коррупционных интересах части государственных служащих, входящих в противоречие с общественными интересами, ведомственных интересах;
- 2) **дефицит ресурсов в секторе:** недостаток и нестабильность источников финансирования деятельности НКО, недостаток правового, социального и символического капиталов;
- 3) **разрозненность сектора, плохо развитая инфраструктура поддержки его деятельности** (включая собственные сети, СМИ, образование, доступные консультационные ресурсы и т. д.), недостаточный уровень прозрачности, подотчетности, демократического управления, саморегулирования.

Недостаток поддержки и настороженность со стороны государственных структур, недостаток финансирования и самоорганизации определяют высокую зависимость НКО от государства и бизнеса. В результате на сегодняшний момент, по мнению большинства экспертов (а также согласно данным, полученным в ходе опросов общественного мнения и обследований НКО), до-

минирующим субъектом развития общественных институтов в России является государство.

Именно оно определяет их настоящее и ближайшее будущее, пока общественные институты испытывают дефицит связей с гражданами и признания со стороны общества. Поэтому особое значение для перспектив развития общественных институтов в стране имеют модели и сценарии взаимодействия общественных институтов и органов власти.

## 2. ВОЗМОЖНЫЕ СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

Существует несколько преобладающих моделей взаимодействия общественных институтов с органами власти:

- 1) **партнерская модель**, при которой государственные органы не пытаются управлять общественными институтами, а участвуют в различных формах диалога с НКО; в свою очередь, общественные институты формируют повестку дня, осуществляют обратную связь, предлагают решения определенных проблем, участвуют в создании новых органов государственной власти;
- 2) **патерналистская модель:** в жестком варианте общественные организации полностью контролируются и рассматриваются властью исключительно как передаточные механизмы от руководства к населению, в мягком варианте государство разрешает определенную автономию организаций в обмен на политическую лояльность, обеспечивает определенную поддержку деятельности лояльных организаций (финансирование, льготы и преференции);
- 3) **конфронтационная модель:** представители государства видят в лице независимых организаций, не желающих «встраиваться» в патерналистскую модель, опасность для собственной власти и стараются осложнить их деятельность; в свою очередь, общественные организации склоняются к тактике гражданского неповиновения.

Исходя из этого и из перспектив развития некоммерческого сектора, можно построить четыре прогнозных сценария его взаимоотношений с государством:

- 1) **партнерский**: высокий (растущий) уровень гражданской активности, сильное воздействие государства на гражданское общество, высокий уровень поддержки государством организаций гражданского общества;
- 2) **государственнический**: низкий уровень гражданской активности, сильное воздействие государства на гражданское общество, уровень поддержки государством организаций гражданского общества — неустойчивый;
- 3) **конфронтационный**: высокий уровень гражданской активности, сильное воздействие государства на гражданское общество, низкий уровень поддержки государством организаций гражданского общества;
- 4) **гражданский (демократический)**: высокий уровень гражданской активности, слабое воздействие государства на гражданское общество, низкий уровень поддержки государством организаций гражданского общества.

Следует признать, что в настоящее время в большинстве случаев взаимодействия в России реализуются модели, основанные на доминировании власти. И в ближайшей перспективе **государственнический сценарий** выглядит не только самым вероятным, но практически неизбежным. Однако столь же неизбежное развитие некоммерческого сектора и возрастающий потенциал гражданской активности (особенно в среде городского населения) ставит устойчивость и долгосрочность таких взаимоотношений под большое сомнение.

Вектор социального развития предопределяет наступление в относительно недалекой перспективе *точки бифуркации* (развилки). Вероятный кризис *инерционного (государственнического)* сценария поставит вопрос о выборе *конфронтационной* или *партнерской модели*, причем выбор того или иного в значительной степени будет зависеть от решения государства:

- 1) осуществить массированные социальные инвестиции в общественный сектор или нет;
- 2) предоставить общественным институтам большую самостоятельность и полномочия или нет.

При этом следует отметить, что **конфронтационный сценарий**, при котором государственные институты не будут учитывать ре-

сурсы общественных институтов и конструктивной активности граждан, а будут стремиться подавить их, плохо сочетается с задачами перехода к постиндустриальному обществу и стадии инновационного развития. По этой причине в качестве оптимального следует признать **партнерский сценарий**.

**Основные меры по реализации оптимального сценария развития сектора общественных организаций.**

Для обоснования выбора именно этого варианта развития группа выделила четыре зоны интересов государства, которые могут быть реализованы с использованием ресурсов гражданских (общественных) институтов:

1. Конкурентоспособность российского общества и государства в глобальном соревновании.
2. Оптимизация государственных расходов (инвестиций) в социальной сфере, «экономичность» и эффективность государства.
3. Наличие многофункционального партнера, разделение ответственности государства и общественного сектора.
4. Повышение общественного доверия и легитимности государственной политики.

Данные интересы власти (государства) могут быть достигнуты путем наращивания ресурсов общественного сектора (не только и не столько материальных, но институционально-правовых и информационных, символического капитала и т. п.) и повышения эффективности их использования. Резкое наращивание ресурсов сектора может быть осуществлено благодаря **массированным и стратегически обоснованным социальным инвестициям государства в развитие и инфраструктуру сектора**, планомерной передаче гражданскому партнеру государства соответствующих средств и полномочий.

Можно выделить три блока мер, соответствующих разному функционалу общественных институтов и способствующих наращиванию соответствующего ресурса (капитала) общественного сектора. В каждом из блоков предусмотрено изменение законодательства. При этом важно, что работа над проектами законов и поправками должна осуществляться на принципах равноправия всех участвующих сторон и открытости, что пред-

полагает публикацию в Интернете (например, на сайте Общественной палаты РФ) проектов документов и отчетов на всех этапах работы над ними.

### I. Гражданский контроль и общественная экспертиза

Гражданский (общественный) контроль является конституционно-правовым институтом, составляющим важный элемент демократической модели общества<sup>1</sup>. Для устойчивого и сбалансированного функционирования аппарата государственной власти общество должно располагать эффективными инструментами независимого контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В настоящее время в Российской Федерации в осуществлении общественного контроля уже участвует довольно много организаций различного уровня и типа. В их числе:

- Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты в субъектах РФ;
- общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, научно-консультативные или научно-методические советы при других федеральных органах и учреждениях;
- общественные советы районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований.

Часть указанных организаций действуют на основании законов<sup>2</sup>, однако большинство из них руководствуются подзаконными актами<sup>3</sup>. Единой системы общественного контроля, действующей на одинаковых принципах в соответствии с единым

<sup>1</sup> Часть 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации.

<sup>2</sup> Федеральные законы «Об Общественной палате Российской Федерации» и «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

<sup>3</sup> Ведомственные положения об общественных советах при федеральных органах исполнительной власти, научно-консультативных или научно-методических советах при других федеральных органах и учреждениях, а также Указ Президента Российской Федерации «Об общественных советах при МВД РФ и его территориальных подразделениях».

законом, в Российской Федерации нет. С одной стороны, такая ситуация является следствием непоследовательной политики государства в отношении общественных организаций. С другой стороны, организации общественного контроля препятствует присущий гражданам приоритет решения собственных проблем, минимальный опыт коллективного отстаивания интересов и плохо налаженная система его передачи, неумение НКО вовлекать граждан в свою деятельность и слабое взаимодействие между НКО и самостоятельными инициативами.

### Приоритетные цели

Эффективный общественный (гражданский) контроль:

- позволит на практике осуществить принципы разделения властей, верховенства права, народовластия, соблюдения прав человека;
- будет способствовать оптимизации расходов в социальной сфере и повышению эффективности социальных услуг;
- будет способствовать восстановлению общественного доверия к власти и реализации стратегии модернизации.

### Предлагаемые мероприятия

Первоочередным шагом, по мнению группы, должна стать разработка и принятие закона об общественном (гражданском) контроле, включающего в себя положения об общественной экспертизе.

Концепция закона «Об общественном контроле в Российской Федерации» подготовлена юристами группы и Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. Цель законопроекта — создание правовой основы общественного контроля с помощью структурообразующего нормативного правового акта, устанавливающего базовые правила его организации и осуществления: систему, принципы, правовую природу, задачи и основные формы общественного контроля, функции и полномочия его основных институтов. Предложение об объединении контроля и экспертизы в рамках одного законопроекта носит принципиальный характер, поскольку осуществлять одну функцию без другой в неимитационном варианте

невозможно. Закон «Об общественном (гражданском) контроле» должен быть максимально конкретным и однозначным, чтобы исключить возможность имитации реального контроля и экспертизы. В частности, закон должен категорически запрещать участие в структурах общественного контроля представителей исполнительной власти, а также другими методами гарантировать независимость этого института. В законе должен быть также отражен принцип соответствия международным нормам прозрачности и подотчетности, а также предусмотрено проведение контроля и экспертизы на основе признанных (в том числе международных) методик и валидных источников информации. Еще одной важной частью закона должна быть гарантия обязательной обратной связи по результатам мониторинга и экспертизы.

**Основные задачи законопроекта:**

- сформировать единый понятийный аппарат законодательства об общественном контроле, включая такие понятия, как «общественный контроль», «общественные интересы» и т. д.;
- установить единую систему принципов общественного контроля;
- определить состав законодательства об общественном контроле в Российской Федерации;
- распространить процедуры общественного контроля как на процессы принятия решений органами государственной власти и органами местного самоуправления, так и на процессы исполнения таких решений с тем, чтобы повысить качество деятельности государственных и муниципальных органов и снизить риск принятия ошибочных и неэффективных решений;
- создать юридические механизмы для объединения общественных усилий в борьбе с коррупцией, безответственностью, непрофессионализмом государственных и муниципальных служащих, архаичностью управленческих решений и т. д.;
- определить полномочия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля и экспертизы;
- определить обязанности должностных лиц государственных и муниципальных органов по взаимодействию с институтами общественного контроля;
- установить ответственность должностных лиц государственных и муниципальных органов за воспрепятствование осуществлению общественного контроля.

Группа считает необходимой разработку модельных регламентов и типовых решений для систем общественных приемных, гражданских (общественных) советов при губернаторах и мэрах с участием руководителей саморегулируемых организаций НКО, проведение общественных слушаний по докладам о результатах и основных направлениях деятельности, введение стандартов доступности информации о деятельности общественных советов.

#### **Необходимые затраты**

Учитывая то, что разработка законопроектов и проектов подзаконных актов может производиться в рамках соответствующей деятельности органов государственной власти, на которую заложены средства в бюджетах указанных органов, дополнительные затраты бюджета РФ не планируются.

#### **Последствия мероприятий для различных групп стейкхолдеров**

Основными заинтересованными сторонами рассматриваемых мероприятий являются государственные и муниципальные служащие, сотрудники государственных (муниципальных) учреждений, негосударственные (немуниципальные) коммерческие и некоммерческие организации и граждане.

Внедрение общественного контроля и общественной экспертизы вынуждает государственных и муниципальных служащих активизировать выполнение своих функциональных обязанностей, придает этому процессу более публичный характер, снижает возможность получения коррупционной ренты. Таким образом, значительная часть бюрократического аппарата, за исключением некоррупцированных и заинтересованных представителей органов публичной власти и наиболее эффективных учреждений, может быть отнесена к числу потенциальных противников предлагаемых мероприятий. Непосредственными бенефициарами мероприятий будут негосударственные (немуниципальные) коммерческие и некоммерческие организации. В случае успешной реализации общественного контроля и экспертизы за счет повышения качества и разнообразия государственных услуг выигрывают также все граждане РФ.

**Риски реализации и механизмы их снижения**

В случае интенсивного внедрения механизмов общественного контроля со стороны федеральных органов государственной власти не исключен риск профанации аналогичных мероприятий на местах. Органы публичной власти на региональном и местном уровне без особых сложностей могут имитировать соответствующие механизмы, не меняя систему по существу. Чтобы избежать этого, необходимо:

- определить в разрабатываемых на федеральном уровне инструкциях и модельных правовых актах детализированные требования к процедурам общественного контроля, включая процедуры формирования общественных советов;
- предусмотреть нормы, обязывающие органы государственной власти, органы местного самоуправления, другие организации, учреждения и их должностных лиц оказывать содействие работе органов общественного (гражданского) контроля, учитывать их рекомендации в своей работе, давать ответы на поступившие от них замечания и предложения.

**II. Повышение конструктивной социальной активности**

Как известно, одним из главных конкурентных ресурсов любого общества является человеческий потенциал. Современное динамичное плюралистическое развивающееся государство немислимо без самостоятельных, инициативных, креативных, образованных, информированных граждан. Формирование таких качеств невозможно без повышения социальной активности граждан, включения их в политические процессы, повышения уровня участия в делах государства. Повышение конструктивной социальной активности является абсолютно необходимым условием развития страны, усиления ее конкурентоспособности в глобальном соревновании, которого невозможно достичь без развития общественных (гражданских) институтов.

**Приоритетные цели:**

- формирование нового ценностного консенсуса;
- повышение престижа конструктивной социальной активности:

- обеспечение благоприятных условий для развития конструктивной социальной активности, в том числе благотворительности, волонтерства (добровольчества), работы социально ориентированных НКО.

**Задачи**

- развитие «гражданского всеобуча» — системы гражданского образования и просвещения для населения, начиная с начальной школы;
- поддержка и стимулирование развития добровольчества, волонтерства и благотворительности, активизация «творчества масс»;
- материальная и организационная поддержка гражданских объединений и некоммерческих организаций;
- повышение кадрового и организационного потенциала общественного сектора;
- формирование собственной медиаиндустрии общественно-гражданского сектора;
- развитие инновационного поведения и инновационной культуры общества
- совершенствование законодательства об НКО.

**Предлагаемые мероприятия**

1. Совершенствование институциональных условий функционирования некоммерческих организаций относится к числу важнейших направлений развития институтов гражданского общества. Развитие правовой среды и реализация мер поддержки со стороны государства сами по себе не могут обеспечить качественный рост роли НКО в обществе, однако они являются важным фактором повышения гражданской активности, стимулирования благотворительной и иной социально полезной деятельности.

Необходима унификация законодательства об НКО и упорядочение организационно-правовых форм НКО (Федеральные законы о внесении изменений в Гражданский кодекс РФ, поправки в федеральные законы), совершенствование законодательства о некоммерческих организациях в части внесения изменений в федеральные законы «О некоммерческих органи-

зациях», «Об общественных объединениях», Арбитражно-процессуальный кодекс Российской Федерации и «Об арбитражных судах в Российской Федерации»), и совершенствование правового обеспечения предоставления и расходования грантов и иных форм целевого финансирования некоммерческих организаций. В частности, в ближайшее время нужно обратить внимание на:

1. Завершение реформы законодательства в области регулирования волонтерства, добровольчества и деятельности благотворительных организаций (с учетом стимулирования граждан к участию в благотворительной деятельности), в том числе возможные изменения в Гражданском кодексе. В связи с этим группа предлагает концепцию закона «О волонтерстве». Цель законопроекта — создание правовой основы функционирования в России целостной системы волонтерской деятельности, структуры, механизмов функционирования институтов и организаций, осуществляющих волонтерскую деятельность, правовых норм взаимодействия гражданского общества и власти по регулированию организации деятельности волонтеров. Его основные задачи заключаются в следующем:
  - совершенствование законодательных основ, обеспечивающих эффективное функционирование и развитие деятельности волонтеров в современных условиях;
  - установление системного правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере деятельности волонтеров;
  - развитие благотворительности и гуманизация общества в России.
2. Устранение противоречий в законодательстве, возникших в связи с созданием реестра международных и иностранных неправительственных организаций, действующих на территории Российской Федерации. Необходимо разработать прозрачные критерии и механизмы включения в перечни российских, а также иностранных и международных неправительственных организаций.
3. Формирование общественного (публично-правового) телерадиовещания путем трансформации системы государственного телерадиовещания. Группа предлагает концепцию закона «Об общественном телевидении и радио». **Основная идея законопроекта** — создание правовой базы для организации

и деятельности общенациональной системы общественного телерадиовещания, то есть вещания, «предназначенного для общества, финансируемого обществом, контролируемого обществом»<sup>1</sup>. Во-первых, доступ к услугам общественного вещания должен быть обеспечен каждой семье, во-вторых, эти услуги должны быть ориентированы на интересы всех групп и слоев общества, в-третьих, характер этих услуг не должен зависеть от каких-либо органов власти, политических партий или держателей акций. **Цель законопроекта** — закрепление принципов общественного телевидения и радио, правил формирования, управления, финансирования и функционирования организаций, осуществляющих функции общественного вещателя и являющихся в силу этого субъектами публичного права.

Помимо мероприятий законодательного характера, повышению конструктивной гражданской активности будут способствовать также:

- Публичное оформление и продвижение норм современной светской морали, трудовой (профессиональной) этики, культуры общественного поведения, основанной на ценностях доверия, солидарности, добродетельности, продуктивной культуры, конструктивной социальной активности. Этому будут содействовать информационные кампании по продвижению конструктивной социальной активности, распространению позитивных культурных образцов социальной активности, успешного опыта социально значимых проектов, низовых гражданских инициатив. В кампаниях нужно шире использовать инструменты социальной рекламы, продвигающей образцы конструктивной социальной активности, позитивного коллективного действия, продуктивной культуры. В кампаниях делать акцент на повышение информированности граждан о деятельности НКО и социальном предпринимательстве. Такие кампании могут сопровождать общественно значимые проекты на местном уровне, если они реализуются с вовлечением жителей. Есть смысл задуматься о создании специаль-

<sup>1</sup> Типовой закон об общественном вещании, разработанный Международным Союзом электросвязи и ЮНЕСКО, 1998 г.



ного инвестиционного фонда для поддержки производства художественной продукции (кино, театр, литература, поп-музыка), в которой продвигаются соответствующие ценности социальной активности (value placement).

- Формирование и развертывание деятельности общественных советов при государственных каналах информации, осуществляющих контроль за экологией медиапространства, общественную экспертизу информационной продукции.
- Общественная экспертиза реальных смыслов модернизации и инновационного развития, популяризация позитивных смыслов (в том числе нахождение адекватного языка продвижения модернизационных и инновационных ценностей), разработка и продвижение социально-психологических стимулов модернизации. Внедрение социально-инновационного подхода в образовательную деятельность. Поддержка инновационных форм повышения конструктивной социальной активности, таких, как «экономика заслуг», способствующих расширению мотивов и стимулов общественно-полезной деятельности.
- Утверждение нового профессионального статуса — социальный менеджер (социальный предприниматель), поднимающего авторитет общественной деятельности; принятие соответствующих решений в системе образования (курсы подготовки, дипломы, статус профессии). Создание широкой сети социально-профессиональных объединений («союзов профессий», «союзов деятельности», «союзов занятий»). Развертывание сети центров социальных инноваций (в том числе на базе уже существующих аналитических центров и центров публичной политики), создание и расширение общественных институтов развития и модернизации (экспертные сети, клубы, научно-технические общества и т. п.). Организация, поддержка проведения конкурсов социальных идей, проектов, гражданских инициатив, конкурсов социальных предпринимателей (менеджеров).
- Поддержка мероприятий по гражданскому образованию, повышению уровня гражданско-правовой культуры для разных категорий граждан. В первую очередь важно помочь развитию компетентного понимания государством важности гражданского участия и активности, способствовать повышению квалификации государственных и муниципальных служащих в области межсекторного партнерства, а также поддерживать образовательные программы по тематике социальной ответ-

ственности для бизнес-менеджеров. Необходимо формирование регулярно действующих переговорных площадок для диалога НКО и власти, НКО и бизнеса; приглашение власти к участию в жизни НКО, стимулирование привлечения со стороны НКО представителей власти к реализации общественно значимых проектов.

- Массированные государственные инвестиции в развитие социально ориентированных НКО и социального предпринимательства, и в том числе инвестиции в социальный и культурный капитал гражданских активистов через разработку системы поощрений, премий, грантов, стипендий. Кроме того, нужно инвестировать средства в повышение культуры представительства НКО, партнерства и кооперации, поддержку проектов, предполагающих кооперацию и партнерство разных НКО, неформальных объединений, инициативных групп. Группа также считает, что важно оказать содействие созданию собственных СМИ некоммерческого сектора, обеспечить предоставление НКО информации, полученной в рамках социологических и прочих исследований, проводимых по заказу государственных органов и поддерживать открытые и публичные исследования общественного мнения, проводимые по инициативе НКО.

#### Необходимые затраты

Предлагаемые меры не требуют больших материальных затрат и серьезных бюджетных инвестиций. В большей степени необходимы правовые и информационные ресурсы, а также привлечение в государственное управление кадров принципиально нового типа, способных работать и сотрудничать с гражданскими объединениями.

#### Последствия мероприятий для различных групп стейкхолдеров

Социологический анализ показывает, что от предлагаемых мер повышения социальной активности выиграют, прежде всего самостоятельные, инициативные, активные граждане и их организованные группы, действующие в публичных интересах, а следовательно, и другие субъекты, акторы и структуры, ориентированные на развитие и модернизацию страны.

В проигрыше в известном смысле оказываются отдельные представители политической элиты, чиновники, ориентированные на административно-командный стиль управления и режим доминирования исключительно за счет административных ресурсов, а также несамостоятельные и пассивные представители третьего сектора (акторы, действующие в рамках частных эгоистических или узкогрупповых интересов).

#### **Риски реализации и механизмы их снижения**

Существуют риски как определенного противодействия предлагаемым мерам со стороны вышеуказанных «незаинтересованных» субъектов, так и риски имитации социальной активности, которая реально приводит к обратным результатам — к подрыву доверия граждан к власти и социальным институтам, к социальной апатии. Механизмами снижения рисков в данном случае могут стать реально работающие институты гражданского участия (система гражданского контроля, гражданской экспертизы, институт демократических выборов и т. п.) и вовлечение всех заинтересованных лиц, гражданских объединений и иных субъектов политики (без разделения на «своих» и «чужих») в их функционирование. Кроме того, важным условием минимизации рисков в этом процессе будет повышение экономической устойчивости и самостоятельности НКО. В этих механизмах (экономика НКО, гражданский контроль и экспертиза) данное направление хорошо сопрягается с двумя другими направлениями развития общественных институтов.

### **III. Механизмы участия НКО в деятельности на рынке социальных услуг**

Расширение доступа НКО к рынку социальных услуг предполагает развитие механизмов участия НКО на рынке государственных (муниципальных) услуг (работ), а также механизмов их участия в управлении предоставлением общественных услуг.

#### **1. Развитие механизмов участия некоммерческих организаций на рынке государственных (муниципальных) услуг (работ)**

В настоящее время предоставление населению подавляющей части государственных (муниципальных) услуг (работ) в соци-

альной сфере, финансируемых за счет бюджетных средств, осуществляется на основе сети государственных и муниципальных учреждений. Монополизм в системе оказания государственных услуг и выполнения работ приводит к тому, что учреждения слабо заинтересованы в повышении качества и эффективности предоставления услуг (работ) населению. Малопрозрачной остается и система принятия решений органами публичной власти в отношении объемов и качества государственных (муниципальных) услуг (работ).

На практике федеральная правовая база, регламентирующая привлечение негосударственных (немуниципальных) организаций, не развита, бюджетные средства «закреплены» за государственными и муниципальными учреждениями, а их финансирование по-прежнему осуществляется преимущественно на основе затратного способа. В существующих условиях региональные и местные власти имеют мало стимулов менять сложившуюся ситуацию.

Предлагаемые цели (приоритеты) развития направления

Частичная передача обязательств и ресурсов от бюджетного сектора негосударственным (немуниципальным) организациям позволит повысить качество и эффективность предоставления услуг (работ), будет стимулировать конкуренцию между поставщиками и повышение общественного участия при реализации социальной политики.

Развитие механизмов участия некоммерческих организаций на рынке государственных (муниципальных) услуг (работ) предлагается осуществлять за счет:

- развития практики заказа государственных (муниципальных) услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций;
- развития механизмов предоставления государственных (муниципальных) услуг (работ) и товаров на основе целевых потребительских субсидий, когда объем полученных организацией-поставщиком из бюджета средств напрямую зависит от спроса на ее услуги — (принцип «деньги следуют за человеком»).

В качестве вспомогательных мер предлагается обеспечить:

- недискриминационные налоговые условия деятельности НКО при предоставлении государственных (муниципальных) услуг (работ);
- развитие системы бюджетной поддержки некоммерческих организаций, повышение доступности кредитно-финансовых ресурсов

Развитие практики заказа государственных (муниципальных) услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций

#### *Предлагаемые мероприятия*

- Выделение закупок государственных (муниципальных) услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций как особой категории заказа.
- Развитие бюджетного законодательства.
- Развитие отраслевого законодательства<sup>1</sup>.
- Подготовка федеральными органами государственной власти инструкций и модельных актов для регионов и муниципалитетов, регулирующих заказ услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций.
- Стимулирование федеральными органами государственной власти практики заказа услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций федеральными органами власти.
- Финансирование и поддержка обучающих программ для представителей органов публичной власти, некоммерческих организаций и иных негосударственных (немуниципальных) поставщиков.

Основными альтернативными вариантами реализации первого мероприятия являются принятие специальной главы федерального закона, регулирующего размещение заказа для государственных и муниципальных нужд, и развитие законодательства, регулирующего применение государственных и муниципальных заданий.

<sup>1</sup> Под отраслевым законодательством в настоящей аналитической записке понимается законодательство, регулирующее предоставление отдельных видов государственных (муниципальных) услуг (работ): Закон РФ «Об образовании», Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, Основы законодательства РФ о культуре, Федеральный закон «О библиотечном деле» и т. д.

#### *Необходимые затраты*

Предлагаемый объем расходов федерального бюджета оценивается в 300–500 млн руб. в ценах 2011 г. ежегодно, в том числе 150–300 млн руб. на стимулирование федеральными органами власти практики (предоставлений субсидий субъектам РФ и муниципальным образованиям) и 150–200 млн руб. на финансирование обучающих программ.

#### *Риски реализации мероприятий и механизмы их снижения*

- Риск снижения качества предоставляемых услуг (работ).  
Для минимизации риска должно быть предусмотрено создание системы контроля качества поставляемых услуг (работ), в том числе путем утверждения стандартов качества данных услуг (работ) и контроля соответствия качества фактически оказываемых услуг требованиям стандартов, а также привлечение некоммерческих организаций и других потребителей услуг (работ) к отбору поставщиков, оценке качества поставляемых услуг (работ).  
На федеральном уровне механизмом снижения риска является детальная подготовка инструкций и модельных актов, в частности, подготовка модельных контрактов (договоров) органов публичной власти с организациями-поставщиками, включающих в себя санкции за поставку услуг (работ) недолжного качества. Кроме того, целесообразно осуществлять мониторинг региональной и местной практики применения заказа услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) поставщиков с целью выявления типичных проблем и оперативной корректировки правовой базы РФ, инструкций и модельных правовых актов.
- Риск повышения средней стоимости государственных (муниципальных) услуг (работ).  
Простых и однозначных механизмов снижения данного риска не существует. В долгосрочном плане развитие конкуренции благоприятно сказывается на качестве и себестоимости услуг (работ) на тех территориях, где для этого существуют объективные предпосылки, и в тех случаях, когда органы публичной власти создают адекватную систему стимулов для негосударственного (немуниципального) сектора. Поэтому для минимизации риска повышения средней стоимости необхо-

димо дифференцировано подходить к внедрению рассматриваемого механизма и предварять его оценкой экономических и социальных последствий. На федеральном уровне важно отказать от подмены понятий, указывая в качестве целей реформирования создание долгосрочных стимулов, а не возможность быстрой оптимизации бюджетных расходов.

- Риск перерыва в предоставлении критически важных для населения государственных (муниципальных) услуг (работ). Механизмом снижения риска является диверсификация поставщиков. При стимулировании применения практики федеральными органами государственной власти снижение может достигаться путем конкретизации предпосылок использования механизма (в частности, осторожный подход к принятию решений может быть рекомендован для территорий, где число поставщиков ограничено небольшой численностью потенциальных потребителей).

- Риск противодействия со стороны населения, рассматривающего отказ от традиционной системы предоставления услуг как попытку коммерциализации социальной сферы.

Можно выделить следующие механизмы снижения риска:

- закрепление в разрабатываемых на федеральном уровне инструкциях и модельных актах необходимости широкого информирования потребителей услуг (работ);
- выделение специальных средств на проведение информационных кампаний.
- Риск неготовности негосударственного (немуниципального) сектора.

Механизмом снижения риска является поэтапный дифференцированный подход к вынесению услуг (работ) на аутсорсинг, а также целенаправленная политика поддержки НКО и прочих производителей социально значимых услуг.

Развитие механизмов предоставления государственных (муниципальных) услуг (работ, товаров) на основе целевых потребительских субсидий

#### *Предлагаемые мероприятия*

- Снятие ограничений бюджетного законодательства.
- Подготовка федеральными органами государственной власти инструкций и модельных актов для регионов и муници-

палитетов, регулирующих предоставление целевых потребительских субсидий.

- Стимулирование практики предоставления целевых потребительских субсидий на региональном и местном уровне федеральными органами власти.
- Финансирование и поддержка обучающих программ для представителей органов публичной власти, некоммерческих организаций и иных негосударственных (немуниципальных) поставщиков.

#### *Необходимые затраты*

Предлагаемый объем расходов федерального бюджета оценивается в 350–500 млн руб. в ценах 2011 г. ежегодно, в том числе 200–300 млн руб. на стимулирование федеральными органами власти практики (предоставлений субсидий субъектам РФ и муниципальным образованиям) и 150–200 млн руб. на финансирование обучающих программ. В случае стимулирования применения целевых потребительских субсидий в форме специальных счетов (на основе единых электронных карт либо специальных смарт-карт) предлагаемый объем затрат на предоставление субсидий субъектам РФ и муниципальным образованиям может быть увеличен до 400–600 млн руб.

#### *Риски реализации мероприятий и механизмы их снижения*

- Риск профанации мероприятий.  
Можно выделить следующие механизмы снижения риска:
- консервативный подход к определению целевых значений индикаторов результата выполнения мероприятий, недопустимость применения административного давления для распространения данной практики;
- разработка и закрепление в федеральных правовых актах детализированных требований к процедурам предоставления услуг (работ, товаров) на основе целевых потребительских субсидий, удовлетворение которых позволяет учесть стоимость услуг (работ, товаров) при определении значения целевого показателя;
- снижение роли субъектов РФ и муниципальных образований в сборе информации об уровне распространения механизма целевых потребительских субсидий;

- закрепление в разрабатываемых на федеральном уровне инструкциях и модельных актах необходимости максимально широкого привлечения негосударственного (немуниципального) сектора к предоставлению услуг (работ, товаров);
- определение в разрабатываемых на федеральном уровне инструкциях и модельных актах максимально детальных процедур привлечения общественности к принятию решений, связанных с использованием целевых потребительских субсидий. Особым случаем риска профанации мероприятий является типичная в российской практике ситуация постановки задачи администрацией субъекта РФ достижения целевых значений для входящих в состав субъекта РФ муниципальных образований без учета возможности практического использования технологии и специфики муниципалитетов (в частности, небольших и географически удаленных от крупных городов муниципалитетов). По мере возможности данные ситуации должны пресекаться федеральными органами власти.
- Риск снижения качества предоставляемых услуг (работ, товаров).  
Формирование системы контроля качества предоставляемых услуг (работ, товаров). Данная система может включить в себя следующие аспекты:
  - предъявление требований на этапе отбора поставщиков услуг (работ, товаров);
  - контроль качества поставляемых услуг (работ, товаров), в том числе путем утверждения стандартов качества данных услуг (работ, товаров);
  - привлечение потребителей услуг (работ, товаров) и некоммерческих организаций к оценке поставщиков.
 На федеральном уровне механизмом снижения риска является максимально детальная подготовка инструкций и модельных актов, в частности, подготовка модельных договоров органов публичной власти с организациями-поставщиками, включающих в себя санкции за поставку услуг (работ, товаров) недолжного качества. Кроме того, целесообразно осуществлять мониторинг региональной и местной практики применения целевых потребительских субсидий с целью выявления типичных проблем и оперативной корректировки правовой базы РФ, инструкций и модельных правовых актов.
- Риск взаимодействия с населением.

Можно выделить следующие механизмы снижения риска:

- закрепление в разрабатываемых на федеральном уровне инструкциях и модельных актах необходимости широкого информирования потребителей услуг;
- выделение специальных средств на проведение информационных кампаний в рамках стимулирования практики предоставления целевых потребительских субсидий на региональном и местном уровне федеральными органами власти.
- Риск повышения средней стоимости услуг (работ, товаров).  
Данный риск полностью идентичен риску повышения стоимости услуг (работ) при развитии механизмов государственного (муниципального) заказа на их предоставление, поэтому механизмы снижения рисков те же самые.
- Риск неготовности технологической инфраструктуры и ее сбоя (в случае форсированного внедрения целевых субсидий в форме специальных счетов (на основе единых электронных карт либо специальных смарт-карт)).  
Данное внедрение должно осуществляться поэтапно, и желательно, чтобы все вновь внедряемые технологии проходили апробацию на пилотных территориях до этапа массового внедрения. Кроме того, внедрение новых электронных технологий должно осуществляться с учетом неспособности ряда территорий самостоятельно профинансировать приобретение и обеспечение эксплуатации (включая переквалификацию и найм нового персонала) нового оборудования за счет бюджетных средств.

Обеспечение недискриминационных налоговых условий деятельности НКО при предоставлении государственных (муниципальных) услуг (работ)

*Предлагаемые мероприятия*

- Создание законодательных ограничений на установление льгот государственным (муниципальным) учреждениям по региональным и местным налогам без установления льгот НКО, предоставляющим аналогичные социально значимые услуги (работы).
- Конкретизация Налогового кодекса РФ в части норм, регулирующих определение налоговой базы при уплате налога на прибыль организаций (или методические указания Министерства финансов РФ).

Указанные мероприятия представляют собой конкретные меры совершенствования действующего налогового законодательства. По отношению к стратегическим направлениям развития гражданской активности они носят поддерживающий (вспомогательный) характер.

#### *Необходимые затраты*

Прямые расходы бюджетной системы РФ на реализацию первого мероприятия (внесение изменений в Налоговый кодекс РФ) отсутствуют. Примерная оценка ежегодных потерь налоговых поступлений («выпадающих доходов»), полученная с учетом разной вероятности предоставления льгот по разным налогам, по России в целом в ценах 2011 г. составляет 3,33 млрд руб.

Точные данные, необходимые для оценки финансового эффекта («выпадающих доходов») от реализации второго мероприятия, отсутствуют. Порядок ежегодных потерь доходов региональных бюджетов и федерального бюджета в ценах 2011 г. в первом приближении можно оценить в 1,22 млрд руб.

#### *Последствия мероприятий для различных групп стейкхолдеров*

Основные группы стейкхолдеров не отличаются от ранее рассмотренных. Непосредственными бенефициарами мероприятий являются негосударственные (немуниципальные) коммерческие и некоммерческие организации. Потребители выигрывают за счет повышения качества и разнообразия услуг (работ) в результате возросшей конкуренции между бюджетным сектором и негосударственными (немуниципальными) поставщиками. При этом значительной части государственных и муниципальных служащих придется активизировать использование новых технологий предоставления услуг (работ), а значит, увеличится сложность их работы, но при этом сам процесс приобретет более публичный характер, а административные возможности сократятся. Внедрение целевых потребительских субсидий переносит часть принимаемых решений с представителей органов публичной власти на потребителей, снижает долю услуг (работ, товаров), предоставляемых государственными (муниципальными) поставщиками. Сотрудники государственных (муниципальных) учреждений-поставщиков услуг и работ столкнутся с усилением конкуренции и снижением бюджетного финансирования, причем часть функционирующих в настоящее время учрежде-

ний может быть закрыта или передана в частную собственность. Таким образом, большая часть представителей государственных (муниципальных) учреждений, за исключением наиболее эффективных, а также большая часть соответствующих служащих являются потенциальными противниками предлагаемых мероприятий и потенциально могут препятствовать их реализации на региональном и местном уровне. В случае реального снижения бюджетного финансирования действующей сети учреждений (от 2–3 лет с момента начала реализации реформ) в отдельных регионах и муниципалитетах могут возникнуть конфликты в бюджетном секторе. Потери указанных стейкхолдеров распределяются по всей стране, в результате они не имеют возможности заблокировать проведение мероприятий на федеральном уровне, но в состоянии препятствовать их полноценной реализации на региональном и местном уровне. В целом влияние мероприятий на стейкхолдеров сравнимо с влиянием Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Развитие системы бюджетной поддержки некоммерческих организаций, повышение доступности кредитно-финансовых ресурсов

#### *Предлагаемые мероприятия*

- Развитие практики субсидирования процентной ставки по кредитам, привлекаемым некоммерческими организациями и прочими производителями социально значимых услуг.
- Развитие практики предоставления бюджетных гарантий при кредитовании некоммерческих организаций и прочих производителей социально значимых услуг.

Данные мероприятия выделены и охарактеризованы в дополнение к мероприятиям формирующейся сегодня системы поддержки социально ориентированных НКО. В последнюю входят мероприятия по прямой финансовой поддержке социально ориентированных НКО за счет бюджетных средств, по оказанию имущественной поддержки, по предоставлению социально ориентированным НКО и юридическим лицам, оказыва-

ющим им материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов<sup>1</sup> и др.

В части изменения федерального законодательства и подготовки модельных актов, инструкций органам публичной власти предлагаемые мероприятия могут быть реализованы в течение 2012 г. В части стимулирования применения практик на региональном и местном уровне период реализации мероприятий охватывает весь период реализации Концепции социально-экономического развития РФ до 2020 г.

#### *Необходимые затраты*

Прямые затраты бюджетной системы РФ на реализацию стимулирующих мероприятий отсутствуют. Расширение практик субсидирования процентной ставки и предоставления государственных (муниципальных) гарантий по кредитам, привлекаемым некоммерческими организациями и прочими производителями социально значимых услуг, потребует дополнительных расходов на всех уровнях бюджетной системы РФ. Объем данных расходов может прогнозироваться только после принятия решений о формах реализации мероприятий.

#### *Последствия мероприятий для различных групп стейкхолдеров*

Некоммерческие организации и прочие производители социально значимых услуг являются непосредственными бенефициарами предлагаемых мероприятий. Кредитные организации также являются бенефициарами мероприятий, поскольку их реализация вызовет рост спроса на предлагаемые кредитные ресурсы. Однако для большинства кредитных организаций данное направление является периферийным, в связи с чем заинтересованность в мероприятиях можно оценить как умеренную.

Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления в случае внесения предлагаемых поправок в законодательство получают дополнительные возможности и сталкиваются с увеличением полномочий. Предполагается, что их позиция на этапе внесения изменений в законодательство будет нейтральной (выжидательной).

<sup>1</sup> Данная группа мероприятий выделяется в настоящих предложениях, но не характеризуется подробно.

Министерство финансов Российской Федерации, Федеральная антимонопольная служба как органы государственной власти РФ, курирующие соответствующие сферы, сталкиваются с изменением своих полномочий. Конкретные выигрыши и проигрыши ведомств зависят от выбранных формулировок. Негативная реакция со стороны данных ведомств достаточно вероятна, поскольку они являются последовательными противниками любых мер, ослабляющих дисциплину расходования бюджетных средств. В связи с этим предлагаемые мероприятия требуют политической поддержки, так как ни одно из указанных ведомств прямой заинтересованности в реализации мероприятий не имеет.

#### *Риски реализации мероприятий и механизмы их снижения*

- Риск увеличения масштабов нецелевого использования бюджетных средств.  
Для предотвращения данного риска предлагается на этапе разработки правовых актов использовать механизм общественного обсуждения, а на этапе реализации обеспечить максимально широкое привлечение представителей общественности к отбору организаций-получателей поддержки. Привлечение представителей общественности к отбору организаций-получателей поддержки исключительно важно, поскольку возможности злоупотребления на региональном и местном уровнях при некоторых законодательных решениях могут оказаться весьма высокими.
- Риск неготовности негосударственного (немуниципального) сектора.

Механизмом снижения риска является целенаправленная политика по поддержке социально ориентированных НКО, а также по развитию механизмов участия некоммерческих организаций на рынке государственных (муниципальных) услуг (работ). Такая политика будет способствовать уравниванию спроса и предложения в отношении деятельности НКО и прочих производителей социально значимых услуг. Кроме того, важным фактором снижения риска является отсутствие установок по достижению определенных целевых значений показателей, характеризующих ход реализации мероприятий (показателей ресурсов). Такая постановка задачи не будет стимулировать «освоение» бюджетных средств без реального стремления достичь результатов расходования.

## 2. Развитие механизмов участия некоммерческих организаций в управлении предоставлением общественных услуг

Этот блок мер частично пересекается и дополняет мероприятия блока «Гражданский контроль и общественная экспертиза». Цель — расширение возможностей влияния граждан (через своих представителей) на процедуры принятия решений по предоставлению общественных (публичных) услуг. В отличие от первых двух направлений общественными (публичными) услугами в данном случае понимается вся совокупность услуг, предоставляемых органами публичной власти населению: социальные услуги, услуги жизнеобеспечения (коммунальные и социальные), услуги в области поддержания безопасности проживания (экологической, противопожарной, общественной) на территории т. д. Предлагаемые в рамках данного направления мероприятия будут наиболее эффективны в случае их комплексной реализации.

### Снятие противоречий между действующим отраслевым законодательством и конституционными гарантиями права граждан (их представителей) на участие в государственном (муниципальном) управлении, на примере участия граждан (их представителей) в управлении общественными услугами

#### Предлагаемые мероприятия

Проведение общественной экспертизы норм действующего российского законодательства, а также правоприменительной практики, касающихся участия граждан (их представителей) в управлении общественными услугами с целью определения уровня их соответствия конституционным нормам, и разработка предложений по устранению имеющихся противоречий.

Анализ законодательства должен осуществляться независимой группой признанных экспертов в области государственно-общественных отношений, выдвинутых представителями общественных и некоммерческих организаций.

#### Необходимые затраты

Ориентировочные затраты на оплату экспертов, которые будут осуществлять анализ действующего российского законодательства, составляют 3,5–4 млн руб.

### Создание устойчивых каналов коммуникации между органами власти и гражданами (их представителями) в сфере предоставления общественных услуг, в том числе за счет повышения прозрачности для населения действий органов власти

#### Предлагаемые мероприятия

- Включение в образовательные программы по подготовке государственных и муниципальных служащих, а также в образовательные программы по специальностям «политология», «менеджмент (управление)», «журналистика» тем по вовлечению населения в механизм принятия решений, поскольку именно эти специалисты формируют завтрашнее восприятие проблем общественного участия и гражданской активности.
- Проведение обучающих семинаров для представителей некоммерческого сектора, муниципальных служащих и должностных лиц местного самоуправления по практике взаимного согласования интересов в сфере предоставления общественных (публичных) услуг.
- Совершенствование методов информирования граждан и некоммерческих организаций о планах и решениях органов публичной власти.
- Разработка предложений по развитию институтов общественного контроля, а также институтов досудебного разрешения споров в сфере предоставления общественных (публичных) услуг.

#### Необходимые затраты

Прямые расходы бюджетной системы РФ на реализацию указанных мероприятий на период 2012–2013 гг. на оплату научно-преподавательского состава учебных заведений можно приблизительно оценить в 70 млн руб., на оплату экспертов и преподавателей научно-консультационных организаций – 5 млн руб., на привлечение консультирующих организаций для оценки эффективности имеющихся каналов коммуникации, а также для разработки новых подходов к повышению информированности граждан – 80 млн руб., на стимулирование развития института медиации (посредничества) – 50 млн руб.



**Стимулирование органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления к созданию новых механизмов привлечения общественных и некоммерческих организаций к управлению в сфере предоставления общественных (публичных) услуг**

Предлагаемые мероприятия

- Разработка федеральными органами государственной власти модельных предложений о включении в устав (конституцию) субъектов РФ норм, гарантирующих право граждан (их представителей) на участие в принятии решений по вопросам предоставления публичных услуг, а также соответствующих модельных нормативных правовых актов субъектов РФ, регулирующих требования по привлечению НКО к принятию управленческих решений в сфере оказания публичных услуг.
- Стимулирование органов власти субъектов РФ и органов МСУ к добровольной сертификации по международному стандарту ISO 26000:2010 «Руководство по социальной ответственности».
- Включение в оценку органов государственной исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления дополнительного индикатора «доля негосударственных, немунципальных организаций, участвующих в системе предоставления публичных услуг».
- Сбор, анализ и обобщение положительной практики общественного участия в сфере предоставления публичных услуг с точки зрения использованных форм, процедур и технологий, с целью формирования предложений по их последующему нормативному закреплению. Публикация и тиражирование позитивных примеров.

Необходимые затраты

Расходы федерального бюджета на реализацию вышеуказанных мероприятий в ценах 2011 г. можно приблизительно оценить в 2,5–3 млн руб., 100–150 млн руб., 1–1,5 млн руб., 50–60 млн руб. соответственно.

Последствия реализации мер для различных групп стейкхолдеров

В результате реализации предлагаемых мероприятий создаются новые каналы коммуникации, повышается прозрачность деятельности органов власти, при этом усложняются процедуры

принятия решений, особенно по конфликтным вопросам, значимым для НКО и населения. Государственные и муниципальные служащие в результате реализации предлагаемых направлений и мероприятий будут вынуждены предусматривать дополнительные административные и временные ресурсы для решения тех или иных вопросов. Иногда привлечение представителей НКО к принятию решений приведет к необходимости корректировать или даже отказаться от планируемого решения. В этой части государственные и муниципальные служащие проигрывают. Вместе с тем, если рассматривать долгосрочные результаты реализации предлагаемых мероприятий, то социально-экономический эффект может быть более значительным за счет снижения рисков принятия неэффективных решений по бюджетным расходам.

Граждане и негосударственные (немунципальные) некоммерческие организации являются непосредственными бенефициарами мероприятий, так как все предложения направлены на снятие существующих правовых, административных и ресурсных барьеров участия граждан (их представителей) в управлении публичными услугами.

Риски реализации мероприятий и механизмы их снижения

Существенным риском в реализации предлагаемых направлений и мероприятий являются высокие бюджетные и административные затраты «на входе» (анализ всего действующего законодательства, методическое обеспечение, обучающие мероприятия, мероприятия по повышению прозрачности и т. п.).

«На выходе» органы власти могут не получить ожидаемого эффекта: повышения лояльности населения к органам власти, готовности к конструктивному диалогу. Вместо этого органы власти могут столкнуться с эгоистическим поведением представителей НКО при обсуждении тех или иных вопросов участия и распределения ресурсов.

Механизмами снижения рисков в данном случае могут быть активная демонстрация органами власти (даже в одностороннем порядке) доброжелательного отношения к предложениям общественности и выведение ее на конструктивный диалог, обучение представителей НКО и специалистов ОМСУ технологиям конструктивного ведения споров, а также совместное создание прозрачных «правил игры» по вопросам взаимодействия, поддержанных представителями большинства НКО.

#### IV. Ключевые меры государственной политики в части общественных институтов

##### Общественный контроль и экспертиза

1. Разработка и принятие закона «Об общественном (гражданском) контроле».
2. Разработка модельных регламентов и типовых решений для:
  - систем общественных приемных;
  - гражданских (общественных) советов при губернаторах и мэрах с участием руководителей саморегулируемых организаций НКО;
  - общественных слушаний по Докладам о результатах и основных направлениях деятельности;
  - стандартов доступности информации;
  - деятельности общественных советов.
3. Осуществление мониторинга реализации решений, принятых по итогам общественного контроля (с использованием системы показателей).
4. Создание механизма реагирования прокуратуры на негативные результаты мониторинга или на отсутствие реакции госоргана на результаты общественного контроля.
5. Проведение мониторинга деятельности общественных советов.
6. Обязательные совместные обсуждения официальных и альтернативных отчетов о деятельности органов власти.
7. Целенаправленное внедрение (вневедомственный заказ) общественного контроля в «зонах пристального внимания», например, при реализации отдельных федеральных целевых программ и т. п.
8. Обеспечение публичности общественной оценки деятельности органов власти, основанной на признанных методиках и валидных источниках информации.
9. Признание и широкая публикация мировых индексов развития, внедрение национальной системы индикаторов развития.

##### Повышение конструктивной социальной активности

1. Совершенствование регулирования (и саморегулирования) деятельности НКО.

- а) Унификация законодательства об НКО и упорядочение организационно-правовых форм НКО (Федеральные законы о внесении изменений в Гражданский кодекс РФ, поправки в федеральные законы).
  - б) Совершенствование законодательства о некоммерческих организациях (в части внесения изменений в федеральные законы «О некоммерческих организациях», «Об общественных объединениях», Арбитражно-процессуальный кодекс Российской Федерации и «Об арбитражных судах в Российской Федерации»).
  - в) Завершение реформы законодательства в области регулирования волонтерства, добровольчества и деятельности благотворительных организаций (с учетом стимулирования граждан к участию в благотворительной деятельности), в т. ч. возможные изменения в Гражданском кодексе.
  - г) Формирование общественного (публично-правового) телерадиовещания путем трансформации системы государственного телерадиовещания в соответствии с проектом закона «Об общественном телевидении и радио».
2. Реализация Концепции содействия развитию благотворительности и волонтерства, принятой в 2009 г., а также Программы поддержки СО НКО и мер поддержки корпоративной социальной активности (КСО):
    - а) Подготовка и выпуск ежегодного аналитического доклада о реализации Концепции поддержки благотворительной деятельности, ежегодный анализ и корректировка приоритетов.
    - б) Поддержка кампаний по повышению информированности граждан о деятельности НКО, общественного доверия к НКО.
    - в) Массированные государственные инвестиции в развитие социально ориентированных НКО.
    - г) Введение налоговых льгот в отношении пожертвований юридических лиц.
    - д) Устранение законодательных ограничений, сдерживающих привлечение массовых пожертвований через платежные терминалы, кассы магазинов и сервисы СМС; упрощение процедуры получения налоговых вычетов для жертвователей, в том числе возможность их «жертвовать» (механизм Gift Aid).

- е) Инвестиции в социальный и культурный капитал гражданских активистов (через разработку системы поощрений, премий, грантов, стипендий).
- ж) г) ции, полученной в рамках социологических и прочих исследований, проводимых по заказу государственных органов. Поддержка открытых и публичных исследований общественного мнения, проводимых по инициативе НПО.
- з) Стимулирование и поощрение (в том числе налоговое) социально ответственных коммерческих компаний, которые реализуют программы поддержки некоммерческих организаций, осуществляют благотворительную деятельность, реализуют программы корпоративного волонтерства и др.
- и) Содействие диалогу и взаимодействию между общественными институтами, бизнес-сектором и органами власти.
- к) Стимулирование прозрачности и подотчетности НКО, в том числе налоговое, стимулирование создания механизмов добровольной сертификации и иного добровольного регулирования внутри сектора некоммерческих организаций.
- 3. Формирование нового ценностного консенсуса. Пропаганда образцов конструктивной социальной активности, позитивного коллективного действия, продуктивной культуры.
  - а) Проведение информационных кампаний по продвижению конструктивной социальной активности, распространению позитивных культурных образцов социальной активности, успешного опыта социально значимых проектов, низовых гражданских инициатив; повышение веры в успех общественно полезной деятельности и конструктивной социальной активности.
  - б) Создание специального инвестиционного фонда для поддержки производства художественной продукции (кино, театр, литература, поп-музыка), в которой продвигаются соответствующие ценности социальной активности (value placement).
  - в) Формирование и развертывание деятельности общественных советов при государственных каналах информации, осуществляющих контроль за экологией медиaprостранства, общественную экспертизу информационной продукции.
  - г) Содействие созданию собственных СМИ некоммерческого сектора.
- 4. Поддержка мероприятий по гражданскому образованию, повышению уровня гражданско-правовой культуры.
  - а) Поддержка программ гражданского образования в школе и вузах.
  - б) Поддержка образовательных проектов для активистов НКО и для граждан по гражданскому образованию, содействие развитию навыков социального модератора.
  - в) Поддержка стажировок и ознакомительных поездок социальных активистов, дистанционного обучения.
  - г) Содействие развитию компетентного понимания государством важности гражданского участия и активности, повышение квалификации государственных и муниципальных служащих в области межсекторного партнерства.
  - д) Поддержка образовательных программ по тематике социальной ответственности для бизнес-менеджеров.
  - е) Создание широкой сети социально-профессиональных объединений («союзов профессий», «союзов деятельности», «союзов занятий»).
  - ж) Разработка и реализация общественно значимых проектов с обязательным условием вовлечения жителей на локальном уровне.
  - з) Поддержка гражданских объединений и некоммерческих организаций по защите прав избирателей, прав потребителей (потребительские общества) и прав наемных работников (профессиональные союзы), экологических объединений.
  - и) Организация, поддержка проведения конкурсов социальных идей, проектов, гражданских инициатив, конкурсов социальных предпринимателей (менеджеров).
- 5. Общественная экспертиза реальных смыслов модернизации и инновационного развития, популяризация позитивных смыслов (в том числе нахождение адекватного языка продвижения модернизационных и инновационных ценностей), разработка и продвижение социально-психологических стимулов модернизации.
  - а) Утверждение нового профессионального статуса — социальный менеджер (социальный предприниматель), поднимающего авторитет общественной деятельности; принятие соответствующих решений в системе образования (курсы подготовки, дипломы, статус профессии).

- б) Внедрение социально-инновационного подхода в образовательную деятельность.
- в) Расширение общественных институтов развития и модернизации (экспертные сети, клубы, научно-технические общества и т. п.).
- г) Развертывание сети центров социальных инноваций (в т. ч. на базе уже существующих аналитических центров и центров публичной политики), создание и расширение общественных институтов развития и модернизации (экспертные сети, клубы, научно-технические общества и т. п.).

#### **Привлечение некоммерческих организаций к предоставлению государственных (муниципальных) услуг (работ)**

1. Развитие практики заказа государственных (муниципальных) услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций.  
Выделение закупок.
  - а) Выделение закупок государственных (муниципальных) услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций как особой категории заказа.
  - б) Развитие бюджетного законодательства.
  - в) Развитие отраслевого законодательства<sup>1</sup>.
  - г) Подготовка федеральными органами государственной власти инструкций и модельных актов для регионов и муниципалитетов, регулирующих заказ услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций.
  - д) Стимулирование федеральными органами государственной власти практики заказа услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций.
  - е) Финансирование и поддержка обучающих программ для представителей органов публичной власти, некоммерческих

<sup>1</sup> Под отраслевым законодательством понимается законодательство, регулирующее предоставление отдельных видов государственных (муниципальных) услуг (работ): — Закон РФ «Об образовании», Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, Основы законодательства РФ о культуре, Федеральный закон «О библиотечном деле» и т. д.

- организаций и иных негосударственных (немуниципальных) поставщиков.
  - ж) Обеспечение недискриминационных налоговых условий деятельности НКО при предоставлении государственных (муниципальных) услуг (работ).
  - з) Создание законодательных ограничений на установление льгот государственным (муниципальным) учреждениям по региональным и местным налогам без установления льгот НКО, предоставляющим аналогичные социально-значимые услуги (работы).
  - и) Конкретизация Налогового кодекса РФ в части норм, регулирующих определение налоговой базы при уплате налога на прибыль организаций.
2. Развитие механизмов предоставления государственных (муниципальных) услуг (работ, товаров) на основе целевых потребительских субсидий.
    - а) Снятие ограничений бюджетного законодательства.
    - б) Подготовка федеральными органами государственной власти инструкций и модельных актов для регионов и муниципалитетов, регулирующих предоставление целевых потребительских субсидий.
    - в) Стимулирование практики предоставления целевых потребительских субсидий на региональном и местном уровне федеральными органами власти.
    - г) Финансирование и поддержка обучающих программ для представителей органов публичной власти, некоммерческих организаций и иных негосударственных (немуниципальных) поставщиков.
  3. Развитие системы бюджетной поддержки некоммерческих организаций, повышение доступности кредитно-финансовых ресурсов.
    - а) Развитие практики субсидирования процентной ставки по кредитам, привлекаемым некоммерческими организациями и прочими производителями социально-значимых услуг.
    - б) Развитие практики предоставления бюджетных гарантий при кредитовании некоммерческих организаций и прочих производителей социально-значимых услуг.

## Раздел V. Эффективное государство

4. Развитие механизмов участия некоммерческих организаций в управлении предоставлением общественных услуг.
- а) Снятие противоречий между действующим отраслевым законодательством и конституционными гарантиями права граждан (их представителей) на участие в государственном (муниципальном) управлении, на примере участия граждан (их представителей) в управлении общественными услугами.
- б) Создание устойчивых каналов коммуникации между органами власти и гражданами (их представителями) в сфере предоставления общественных услуг, в том числе за счет повышения прозрачности для населения действий органов власти.
- в) Стимулирование органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления к созданию новых механизмов привлечения общественных и некоммерческих организаций к управлению в сфере предоставления общественных (публичных) услуг.