

РАЗВИТИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ В РОССИИ. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Тополева Е. А., директор Агентства социальной информации, член Общественной палаты РФ
Федотов М. А., председатель Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека¹

Авторы отмечают, что, несмотря на декларируемые государством на разных уровнях интерес и поддержку гражданского общества и малого бизнеса, потенциал самоорганизации и самореализации граждан пока в полной мере не используется. Существующие успешные примеры и опыт такой самоорганизации через добровольчество, работу в некоммерческом секторе, создание малых социальных предприятий, участие в местном самоуправлении и благотворительность остро нуждаются в поддержке и продвижении со стороны государства. В статье описываются необходимые в этой связи меры и возможные сценарии.

СОСТОЯНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ В РОССИИ

Общественные институты в России следует характеризовать с точки зрения состояния третьего сектора и развитости социально ориентированных практик гражданского общества, которые, имея преимущественно неформальный характер, определяют устойчивость формальных общественных институтов. Исследования последних лет показывают, что в неформальные практики гражданского общества вовлечена значительная часть россиян: по собственному признанию респондентов, до 2/3 из них являются участниками неформальной волонтерской деятельности, до 50% участвуют в денежных пожертвованиях, примерно трети приходилось принимать участие 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 некоммерческих организациях (НКО) в качестве добровольцев (или 0,42% экономически активного населения в пересчете на полную занятость); лишь 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.

Одна из основных причин неразвитости этих каналов заключается в том, что значительная часть россиян не доверяет НКО. Те же, кто заявляют о своем

¹ С участием В. И. Бахмина, И. В. Мерсияновой, И. В. Задорина, Н. Г. Каминарской, Н. Л. Хананшвили, А. Ю. Сунгурова, Н. Б. Косаревой и других экспертов группы «Развитие общественных институтов» — разработчиков «Стратегии — 2020».

доверии указанным организациям, чаще упоминают общества защиты прав потребителей, профсоюзы и ветеранские объединения, садовые и дачные товарищества, общества инвалидов.

Третий сектор в целом составляют негосударственные некоммерческие организации, насчитывающие примерно 342 тысячи (по данным Росстата на 01.01.2011 г.). Однако, по данным Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ, численность реально действующих НКО составляет не более 38% формально зарегистрированных.

Несмотря на это, сдвиг отношения общества к проблематике некоммерческого сектора присутствует. Так, по данным исследования «Общественная поддержка НКО в российских регионах» 2010 г. (ЦИРКОН по заказу Агентства социальной информации), заметно выросла доля потенциальных участников деятельности общественных и благотворительных организаций (при пока незначительном росте числа фактических участников). То есть ценность участия в деятельности НКО в восприятии населения увеличилась, хотя на реальное поведение этот рост пока не повлиял. Тем не менее наблюдается положительная динамика: уровень осведомленности населения об общественных организациях вырос с 2008 по 2010 г. на 20% и составлял 50%, а готовность помогать им, по данным 2010 г., выразили более 2/3 опрошенных.

Также наблюдается тенденция заимствования государством практик и подходов некоммерческих организаций к решению отдельных социальных проблем. В качестве примера можно привести создание Фонда поддержки детей в трудной жизненной ситуации, действующего по модели грантодающей некоммерческой организации и поддерживающего внедрение различных подходов к решению проблемы сиротства. Более эффективной, по сравнению с государственной, признана и работа некоммерческих организаций в поддержку людей с ограниченными возможностями. Как результат идет передача данных функций в руки некоммерческих организаций на основе социального заказа.

Тем не менее состояние третьего сектора можно охарактеризовать следующим образом:

- во-первых, он *мал*: его трудовые ресурсы составляют 1,1% экономически активного населения, что на 5–10% меньше аналогичного показателя в странах Западной Европы, Израиля, Канады, США, Японии, Великобритании, но сопоставимо со странами Восточной Европы.
- во-вторых, он *недостаточно влиятелен*, имеет слабый административно-правовой (влияние на процесс принятия решений и контроль над 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 и сильных и компетентных лидеров;
- в-четвертых, очень велика *внутренняя дифференциация и неоднородность общественных институтов*. Они имеют серьезные различия по географическому признаку, тематической ориентации, экономической активности, уровню отстаивания интересов и взаимодействия

с заинтересованными сторонами, что затрудняет их консолидацию и выработку общей социально-политической позиции. Существует разрыв между неформализованными инициативами и институционализированными НКО.

Очевидно, что общественная активность россиян имеет еще и ситуативный характер, о чем свидетельствуют события, связанные с природными пожарами в 2010 г., когда в стране наблюдался подъем добровольческой и филантропической активности, когда организации гражданского общества продемонстрировали свои возможности как проводников конструктивной общественной активности в чрезвычайных обстоятельствах. Возможно, уровень этой активности в стабильные времена в России является достаточным для обеспечения функционирования всей общественной системы, но способен к резкому значительному увеличению в условиях бедствия.

РАЗВИТИЕ ПОСЛЕДНИХ ЛЕТ: НЕКОТОРЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ПРОБЛЕМЫ

В 2000 г. экспертами уже была разработана стратегия государственной политики в области содействия гражданским инициативам до 2010 г. В ней были поставлены цели и задачи, касающиеся развития общественного сектора. С этого времени произошли значительные внешние изменения и качественные трансформации, повлиявшие на развитие общественных институтов как в лучшую, так и в худшую стороны.

1. Формализация отношений сектора и государства на федеральном уровне:

- проведен ряд гражданских форумов²;
- создан (в 2004 г.) Совет при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека³;
- создана (в 2006 г.) Общественная палата РФ.

2. Приняты федеральные законы и программы, поддерживающие развитие НКО через:

- создание возможности формирования целевых капиталов (2006 г.);
- содействие развитию благотворительности и добровольчества (июль 2009 г.);
- облегчение процедур регистрации и отчетности НКО (2010 г.);
- поддержку социально ориентированных НКО (апрель 2010 г.).

3. Финансирование деятельности НКО (прямое и опосредованное):

- с 2007 г. через НКО-операторов реализуются грантовые конкурсы⁴. Вместе с тем система их распределения за время своего существования не завоевала доверия в НКО-сообществе из-за недостатка прозрачности и ясности конкурсных процедур;
- проведен ряд ярмарок социальных и культурных проектов в округах и отдельных регионах, в частности фондами местных сообществ⁵;

² В 2001–2008 гг., новая волна — в 2011 г.

³ С 2011 г. — Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека.

⁴ Так называемые «президентские» гранты.

⁵ Они проводились для представления проектов НКО потенциальным донорам; часто совмещались с конкурсом на консолидированный бюджет.

- готовится к реализации программа поддержки социально ориентированных НКО: в 2011 г. выделено 900 млн рублей на ее финансирование;
- в ряде регионов реализована концепция муниципального гранта и/или заказа, конкурсы на консолидированный бюджет.

4. Самоорганизация и сетевое строительство НКО:

- существуют формальные и неформальные объединения НКО (тематические, географические и др.);
- существуют этические кодексы и другие формальные и неформальные принципы саморегулирования НКО на разных уровнях — от сектора в целом до отдельных организаций.

5. Создание механизмов учета мнения граждан и их объединений на разных уровнях при принятии решений, в том числе:

- общественные и консультативные советы при всех министерствах и ведомствах (в ряде случаев они оказываются рабочими структурами, но чаще — имитационными, довольно закрытыми, ограниченными и не работающими);
- попечительские, наблюдательные или экспертные советы при местных органах власти, а также региональные общественные палаты;
- рабочая группа для выработки предложений по реформированию законодательства об НКО;
- процедура проведения общественных/публичных слушаний (она используется крайне выборочно, как тематически, так и регионально);
- аналитические центры как независимые негосударственные некоммерческие организации, которые занимаются анализом и разработкой социально-экономической политики.

6. Самоорганизация граждан по месту жительства:

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

Значительное число из перечисленных выше пунктов реализовано либо формально, имитационно, либо в недостаточном объеме. Среди причин такой ограниченной реализации стратегии развития можно выделить следующие.

Со стороны органов власти:

- противоречивость, неустойчивость и непоследовательность политики в отношении с сектором в целом;
- неоправданный страх «цветных» революций, инициаторами и/или участниками которых могут быть неправительственные организации;
- завышенная оценка риска использования налоговых льгот и других преференций нецелевым образом;
- коррупционные интересы государственных служащих, входящие в противоречие с общественными интересами;
- недооценка квалификации работников сектора и переоценка риска некачественного исполнения социальных услуг НКО при передаче им части полномочий.

Со стороны граждан:

- приоритетность решения индивидуальных проблем, сильная атомизация общества (при существовании традиции «непосредственной» солидарности);
- неверие и отсутствие понимания, каким образом можно повлиять на принятие решений и их реализацию: *83% российских граждан считают, что не могут повлиять на развитие в стране, 40% — не могут повлиять на решения, принимаемые на местном уровне;*
- низкое доверие к разного рода институтам, в том числе общественным структурам, и недостаток информации о них.

Со стороны организаций и самостоятельных объединений граждан:

- недостаток и нестабильность источников финансирования деятельности;
- сравнительно небольшой и кастомизированный опыт отстаивания собственных объединенных интересов;
- разрозненность, плохо развитая инфраструктура поддержки деятельности (включая собственные сети, СМИ, образование, доступные консультационные ресурсы);
- плохо налаженная система передачи опыта в среде организаций;
- недостаточный/неравномерный профессионализм и недостаточный уровень качества экспертной деятельности внутри самого сектора, разрыв между поколениями «старых» и «новых» организаций, слабое взаимодействие между НКО и самостоятельными инициативами;
- недостаточный уровень прозрачности, подотчетности, демократического управления, саморегулирования;
- невлиятельность и нереспектабельность (отсутствие символического и репутационного капитала) большинства некоммерческих организаций, отсутствие массовой общественной поддержки деятельности этих организаций со стороны граждан.

Дефицит ресурсов (правового, финансового, социального, символического и культурного капиталов) порождает высокую зависимость общественных институтов от государства и бизнеса. Фактически на сегодняшний день общественные институты не обладают *субъектностью*, т. е. способностью самостоятельно формулировать свои интересы и осуществлять целеполагание, активно действовать и достигать поставленных целей.

Вместе с тем в силу изменяющихся обстоятельств общественной жизни в стране общественные институты все чаще получают серьезный энергетический заряд в виде очаговой социальной активности граждан, вынужденных защищать свои экономические или политические права (вынужденная субъектность). В результате определенного 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.

Таким образом, текущее состояние общественных институтов весьма противоречиво: при материальной слабости — существование большого неудовлетворенного спроса на социальные услуги и готовность государства передать часть соответствующих полномочий; при пока весьма незначительной

гражданской активности — отсутствие явно негативного отношения со стороны граждан; при высокой зависимости от других стейкхолдеров — начало формирования *собственной повестки дня*.

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

На сегодняшний момент, по мнению большинства экспертов (а также согласно данным, полученным в ходе опросов общественного мнения и обследований НКО), доминирующим субъектом развития общественных институтов в России является государство. Именно оно определяет их настоящее и ближайшее будущее, поскольку сейчас общественные институты испытывают дефицит связей с гражданами и только начинают выстраивать эти связи, да и ресурс институциональной гражданской активности пока крайне невелик. Особое значение для перспектив развития общественных институтов в стране имеют *модели и сценарии взаимодействия этих институтов и органов власти*.

Исследователи и эксперты с начала XXI века описывают несколько таких моделей, оговариваясь, что в реальной жизни они всегда существуют в сочетании. Однако в большинстве случаев можно выделить преобладающую модель.

- **Партнерское взаимодействие**
 1. *«Модель садовника»*. Органы власти разного уровня принимают нормативные акты, способствующие появлению и развитию независимых общественных организаций, и предпринимают конкретные действия по поддержке развития таких организаций.
 2. *Партнерская модель*, при которой государственные органы не пытаются управлять общественными институтами, а участвуют в различных формах диалога с НКО — в виде «переговорных площадок» и иных форм.
 3. *«Модель архитектора»*. Общественные институты формируют повестку дня, предлагают решения определенных проблем, участвуют в создании новых органов государственной власти, обучают и «воспитывают» чиновников государственных структур.
- **Взаимодействие, основанное на доминировании власти**
 4. *Патерналистская модель*. Государство разрешает определенную автономию организаций в обмен на политическую лояльность, обеспечивает определенную поддержку деятельности лояльных организаций (финансирование, льготы и преференции).
 5. *Модель «приводных ремней»*. Общественные организации полностью контролируются и рассматриваются властью исключительно как передаточные механизмы от руководства к населению.
- **Конфронтация**
 6. *Модель «борьбы с противником»*. Представители государства видят в лице независимых организаций, в первую очередь правозащитных или не желающих «встраиваться» в патерналистскую модель, опасность для собственной власти и стараются осложнить их деятельность.
 7. *Модель «гражданского неповиновения»*. В условиях нарушения властью гражданских прав человека и политических свобод ряд общественных организаций избирает тактику гражданского неповиновения — участия в несанкционированных митингах, пикетах, других действиях, вызываю-

ших репрессивные действия власти, переходя тем самым уже фактически в плоскость политической борьбы.

• **Отсутствие взаимодействия**

8. *Модель «игнорирования».* Государство не замечает большинства НКО, не мешает, но и не помогает их деятельности.
9. *Модель «социального эскапизма».* Среди неформальных объединений граждан и ряда некоммерческих организаций растет число желающих всячески минимизировать свою связь с органами власти и, шире, институализированной социальной реальностью (движение социального эскейпа).

Следует признать, что настоящее время в большинстве случаев взаимодействия реализуются **модели, основанные на доминировании власти.**

Специалисты полагают, что ближайшее возможное развитие общественного сектора в стране определяется прежде всего тремя важнейшими факторами:

- уровнем поддержки (финансирования) общественных организаций со стороны государства и бизнеса;
- уровнем государственного контроля над общественными организациями;
- уровнем социальной активности граждан.

Исходя из возможной динамики указанных факторов, можно построить четыре прогнозных сценария развития общественного сектора:

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

В настоящее время и в самой ближайшей перспективе в качестве самого вероятного сценария многими экспертами называется государственнический, в рамках которого ведущая роль в развитии гражданского общества остается за государством.

Вместе с тем уже среднесрочное прогнозирование (3–4 года) выявляет серьезную неопределенность. Так, в ходе реализации группой ЦИРКОН исследовательского проекта «Краткосрочное сценарное прогнозирование гражданского общества в России» выяснилось, что имеющиеся опыт и знания свидетельствуют о неопределенном состоянии и перспективах гражданского общества: в экспертном мнении не просматривается доминирующий (наиболее вероятный сценарий) из четырех вышеуказанных «контрастных» сценариев. Иными словами, в развитии общественного сектора наступает

точка бифуркации (развилки), которая задает примерно равную вероятность самых разных поворотов и перспектив.

Таким образом, реализация инерционного (государственнического) сценария в 2014–2020 гг. подвергается сомнению. Более вероятными становятся конфронтационный или партнерский сценарии, причем выбор того или иного в большей степени зависит от «решений» государства: 1) осуществить массированные социальные инвестиции в общественный сектор или нет; 2) предоставить общественным институтам большую самостоятельность и полномочия или нет. В случае положительного решения повышается вероятность партнерского сценария, в случае отрицательного — конфронтационного.

Добавим также, что при инерционном и конфронтационном варианте развития, когда власть не будет учитывать ресурсы общественных институтов и конструктивной активности граждан, резко понижается вероятность успеха модернизации и перехода страны на инновационный путь развития.

Таким образом, у государства и общества практически нет альтернативы переходу на партнерское взаимодействие.

ПАРТНЕРСКИЙ СЦЕНАРИЙ РАЗВИТИЯ КАК ОПТИМАЛЬНЫЙ И ЕГО РЕАЛИЗАЦИЯ

В силу изложенных выше предпосылок, партнерский сценарий развития, при котором будут сочетаться рост уровня гражданской активности, сильный уровень воздействия государства на гражданское общество и высокий уровень поддержки государством организаций гражданского общества, является наиболее предпочтительным и реалистичным.

Под сильным уровнем воздействия государства понимается не правовое давление на гражданское общество и не финансирование лояльных организаций. Речь идет об инвестициях в человеческий капитал. Если государство действительно хочет, чтобы страна развивалась, оно должно направить массированные инвестиции в социальный сектор (в развитие его инициативы и креативности) с одновременным делегированием полномочий и ответственности за эффективность этих инвестиций некоммерческим организациям (институтам гражданского общества) либо предоставить общественным институтам, выполняющим полезные для общества функции, льготы в обмен на прозрачность и подотчетность (но не на подконтрольность и лояльность). Таким образом, предлагается сочетание социальных инвестиций и ослабления правового давления.

Возможны четыре зоны интересов власти, 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*, планомерной передаче гражданскому партнеру государства соответствующих средств и полномочий.

Для реализации партнерского сценария необходимо следующее:

- *гражданский контроль и общественная экспертиза;*
- *повышение конструктивной социальной активности;*
- *создание механизмов участия НКО в деятельности на рынке социальных услуг (как выравнивание условий для поставщиков социальных услуг всех организационно-правовых форм, так и стимулирование развития услуг, предоставляемых НКО).*

Гражданский контроль и общественная экспертиза

Гражданский (общественный) контроль является конституционно-правовым институтом, составляющим важный элемент демократической модели общества. Для устойчивого и сбалансированного функционирования аппарата государственной власти, сформированного при помощи демократических институтов, общество должно располагать современными и эффективными инструментами независимого контроля над деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Эффективный гражданский контроль позволит подкрепить закрепленные на уровне конституционного законодательства, но с большим трудом реализующиеся на практике принципы разделения властей, верховенства права, народовластия, приоритета прав человека и т. д., будет способствовать оптимизации расходов в социальной сфере и повышению эффективности социальных услуг, вместе с развитием экспертизы приведет к экстратерриториальной консолидации институтов и, в конце концов, будет способствовать восстановлению общественного доверия к власти и реализации стратегии модернизации.

Разрабатываемые изменения должны касаться следующих аспектов:

- 1) обеспечения широкого и действенного участия некоммерческих негосударственных организаций в разработке и принятии общественно значимых решений на всех уровнях управления страной;
- 2) обеспечения действенного контроля НКО над осуществлением принятых общественно значимых решений на всех уровнях управления страной;
- 3) обеспечения ответственности социальных менеджеров за эффективность социальных инвестиций;
- 4) расширения ресурсного обеспечения общественной экспертизы и общественного контроля.

Одними из первоочередных шагов должны стать разработка и принятие федеральных законов «О гражданском (общественном) контроле» и «Об общественной (гражданской) экспертизе» либо единого, структурообразующего закона «О гражданском контроле и гражданском участии». Контроль и экспертиза, будучи формами гражданского участия, объединены в один

блок, поскольку осуществлять одну функцию без другой не в имитационном варианте невозможно. Предлагается предусмотреть комплекс мер, которые обеспечат участие общественных институтов в разработке, процессе принятия решений (в том числе экспертизе до принятия решений), а также в мониторинге и оценке осуществления того или иного решения.

Закон «Об общественном (гражданском) контроле» должен установить правовые и организационные основы общественного (гражданского) контроля над законным принятием и эффективной реализацией нормативных правовых актов (НПА), государственных и муниципальных программ, значимых социально-экономических решений. Общественный (гражданский) контроль осуществляется на принципах законности, гласности, приоритета прав человека. Объект контроля — деятельность органов государственной власти и местного самоуправления. Возможно и целесообразно распространение гражданского контроля на негосударственную сферу, как минимум на бизнес-структуры, деятельность которых затрагивает общественные интересы. Субъекты проведения мероприятий по контролю — общественные палаты всех уровней, НКО, включая ресурсные центры, независимые экспертные группы, независимые аналитические центры и организации, а также отдельные граждане и их объединения. Устанавливаются виды (обязательный, инициативный), порядок и стандарты проведения, рассмотрения результатов контроля.

Закон «Об общественной (гражданской) экспертизе» устанавливает правовые и организационные основы общественной экспертизы НПА и проектов НПА, определяет понятие, цели, задачи, принципы, виды экспертизы. Объектом экспертизы являются исследование, анализ и оценка НПА и проектов НПА на предмет их соответствия интересам личности, общества и государства. Субъекты экспертизы — общественные палаты (советы), а также НКО, включая ресурсные центры, независимые экспертные группы и организации, граждане, получившие аккредитацию при общественных палатах (советах). Устанавливаются виды (обязательная, инициативная), порядок и стандарты проведения, рассмотрения и оформления результатов экспертизы.

Закон (или законы) должны быть максимально конкретными и однозначными, чтобы исключить возможность подмены реального контроля и экспертизы имитационным. В частности, закон должен категорически запрещать участие в институтах общественного контроля представителей исполнительной власти, а также другими методами гарантировать защиту независимости общественного контроля. В законе должны быть также отражены принципы соответствия международным нормам прозрачности и подотчетности, а также проведения 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.

Повышение конструктивной социальной активности

Всемерное содействие повышению конструктивной социальной активности населения имеет ключевое значение для реализации всех предложенных мер. Развитие общественной активности и инициативы, культуры солидарности

и коллективного действия является базой для укрепления общественных институтов.

Разрабатываемые изменения должны касаться следующих аспектов:

- 1) активизация «творчества масс» и содействие развитию практик гражданского участия, в том числе в благотворительной и волонтерской деятельности и самоорганизации:
 - содействие созданию и расширению общественных институтов развития и модернизации (экспертных сетей, клубов, научно-технических обществ);
 - формирование общественного (публично-правового) телерадиовещания путем трансформации системы государственного телерадиовещания (ФГУП ВГТРК) в соответствии с проектом закона «Об общественном телевидении и радио»⁶;
 - содействие повышению человеческого потенциала страны, внедрение социально-инновационного подхода (гражданского образования) в образовательную деятельность;
- 2) формирование ценностного консенсуса — принятого подавляющим большинством общества комплекса ценностей, включающего ценности доверия, солидарности, добродетельности, разнообразия и альтернативности, продуктивной культуры;
- 3) поддержка гражданских объединений по защите прав избирателей, прав потребителей (потребительские общества) и прав наемных работников (профессиональные союзы).

В качестве конкретных решений в первоочередном порядке можно усилить информационную компоненту для продвижения идеологии, ценностей и моделей социальной активности и разработать более детальный план реализации Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в РФ⁷, принятой в 2009 г.

Государство вместе с ведущими общественными организациями и фондами должно развернуть информационную кампанию, продвигающую конструктивную социальную активность, распространяющую позитивные культурные образцы такой активности. Кампания может использовать различные ресурсы и методы пропаганды — от специальных роликов и другого рода рекламы до создания позитивных образов в рамках сериалов и книг. Возможно также утверждение нового профессионального статуса — социального менеджера (социального предпринимателя), поднимающего авторитет общественной деятельности вкпе с соответствующими решениями в системе образования.

Основным методом развития социальной активности является поддержка развития благотворительности и волонтерства. Большая часть мер зафиксирована в Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации. В ней указаны конкретные измеримые результаты ее реализации: 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

⁶ Размещен на сайте: <http://www.president-sovet.ru> в разделе «Материалы».

⁷ Принята Распоряжением Правительства РФ № 1054-р от 30 июля 2009 г.

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; рост эффективности благотворительных и добровольческих программ и повышение качества жизни граждан Российской Федерации.

Наряду с налоговым стимулированием граждан к участию в благотворительной деятельности, уже реализованном принятым в июле 2011 г. законом⁸, необходимо завершить реформу законодательства в области регулирования деятельности благотворительных организаций.

В дополнение к мерам, перечисленным в Концепции, предлагается начинать уже с 2011 г. готовить ежегодный аналитический отчет о реализации Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в РФ, производить ежегодный пересмотр плана для корректировки приоритетов. Кроме того, важным шагом стало бы создание системы учета и мониторинга показателей, характеризующих развитие благотворительности в стране.

Механизмы участия НКО в деятельности на рынке социальных услуг

Предложены два подхода к расширению доступа НКО к рынку социальных услуг. Первый подход предполагает главным образом выравнивание условий для всех поставщиков социальных услуг, в том числе НКО; второй — создание благоприятных условий для услуг, которые оказываются только НКО. Второй подход основан на том, что на сегодняшний день коммерческое предложение и государственный бюджетный сектор не обеспечивают бюджетно-сбалансированного и широкого предложения качественных социальных услуг и требуются специальные меры по включению некоммерческих организаций в производство таких услуг. Несмотря на кажущуюся развилку, оба подхода идеологически не противоречивы и при более предметной и глубокой проработке предложений могут быть согласованы. Очевидно, что каждый из подходов «в чистом виде» влечет за собой определенные риски (вытеснение небольших НКО с рынка социальных услуг в первом случае или расход бюджетных средств на оказание услуг в интересах ограниченной группы лиц во втором случае). Необходимо в дальнейшем сформулировать конкретные направления и критерии для применения селективного подхода без риска злоупотреблений.

Выравнивание условий для поставщиков социальных услуг всех организационно-правовых форм.

Подобный подход позволит оптимизировать государственные расходы в социальной сфере, повысить «экономичность» и эффективность государства и укрепить экономическую устойчивость некоммерческого сектора.

⁸ Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 235-ФЗ «О внесении изменений во вторую часть Налогового кодекса РФ в части совершенствования налогообложения некоммерческих организаций и благотворительной деятельности».

Разрабатываемые изменения должны касаться следующих аспектов:

- 1) закрепления обязанности привлечения НКО к процедурам закупки услуг (работ) на разных уровнях;
- 2) создания равных условий по контролю за получением и расходованием целевых бюджетных средств для всех типов их поставщиков;
- 3) обеспечения привлечения НКО к разработке стандартов оказания и контролю над качеством оказываемых услуг.

Первоочередным решением для развития нормативной правовой базы, регулирующей заказ государственных (муниципальных) услуг (работ) у некоммерческих организаций, должно стать выделение закупок услуг (работ) у негосударственных (немуниципальных) организаций в особую категорию заказа — в рамках развития уже существующего законодательства о закупках. Это потребует создания инструкций и модельных актов, регулирующих заказ услуг (работ) на муниципальном и местном уровнях; подготовки и проведения обучающих программ для представителей власти и НКО; разработки мер по стимулированию привлечения НКО к выполнению госуслуг (например, путем включения оценки уровня развития подобной практики в показатели эффективности деятельности регионов и муниципалитетов).

Другой мерой в данном направлении является создание новой нормативно-правовой базы в области целевых потребительских субсидий — целевых средств населению на приобретение им услуг образования, здравоохранения и т. д., позволяющего выбрать поставщика этих услуг. Такие меры будут иметь положительные последствия для населения, для частных организаций, предоставляющих социальные услуги, негативные — для работников бюджетного сектора (сокращение числа рабочих мест и финансирования), для чиновников всех уровней, независимо от вовлеченности в коррупционные схемы (снижение сферы полномочий, кадровые сокращения). Также потребуются совершенствование регулирования целевого финансирования НКО — безвозмездных средств, передающихся в НКО для выполнения уставной деятельности. Требуется внесение уточнения в определение целевого финансирования, совершенствование налогообложения данной категории средств у НКО и у благополучателей, а также разработка детальных инструкций по работе с НКО — получателями целевых бюджетных средств.

Для обеспечения недискриминационных налоговых условий деятельности НКО (речь не идет о создании искусственного конкурентного преимущества) предлагается конкретизация налоговой базы при уплате налога на прибыль и создание законодательных ограничений на установление налоговых льгот государственным (муниципальным) учреждениям без установления соответствующих льгот НКО.

Меры, направленные на стимулирование привлечения некоммерческих организаций к принятию решений в системе государственного (муниципального) управления, включают в себя закрепление в отраслевом федеральном законодательстве обязательности привлечения НКО к принятию управленческих решений (в части определения объемов, установления критериев качества и процедур предоставления социальных услуг, выносимых на конкурс) и сопровождаются подготовкой федеральными органами государственной власти инструкций и модельных актов для регионов и муниципалитетов, регулирующих требования к привлечению НКО к принятию управленческих решений. Предлагается не ограничиваться областью целевых социальных

программ (применение целевых программ на региональном и местном уровне носит сегодня добровольный характер), а закреплять обязательность привлечения НКО к принятию решений в отношении конкретных процедур в отраслевых законах через участие представителей НКО в конкурсных комиссиях.

Для обеспечения качества услуг предлагается разработать модельные стандарты государственных социальных программ и стимулировать их применение на региональном и местном уровнях со стороны федеральных органов власти (предоставление грантов, учет в показателях оценки эффективности деятельности регионов и муниципалитетов и т. д.). Однако при разработке стандартов следует опасаться риска их подготовки по минимальному уровню и профанации.

Стимулирование развития услуг, предоставляемых НКО.

Подобный подход позволит поддержать и укрепить жизнедеятельность сектора некоммерческих организаций и инициатив, развитие которого может способствовать достижению более масштабных социальных и экономических результатов.

Изменения в данной части должны касаться:

- 1) расширения спектра социальных услуг, которые может оказывать сектор НКО;
- 2) создания специальных преференций для производителей социальных услуг;
- 3) создания специальных стимулов для органов власти разных уровней с целью привлечения НКО к производству и оказанию социальных услуг.

Задача состоит в стимулировании инициативы по производству социальных услуг в нужном для города (района) направлении (в том числе для удовлетворения потребностей населения в услугах «первой необходимости», исходя из структуры потребностей), в демонаполизации сферы оказания социальных услуг, во внедрении социальных инноваций или производственных новшеств. *Координация федерального, регионального и местного уровней* реализации политики требует учета того, какие цели и какими средствами могут быть достигнуты с наибольшим эффектом на соответствующем уровне. *Федеральный уровень* гарантирует устойчивость общего подхода к возможности масштабного включения НКО в производство социальных услуг и снимает основные барьеры доступа к их производству, а также определяет основные комплексы стимулов. *Региональный уровень* обеспечивает разработку «правил игры» и механизмов поддержки НКО в производстве социальных услуг. *Муниципальный уровень* обеспечивает адресность мер и мониторинг их эффективности.

Предполагается, что основные формы поддержки некоммерческих производителей социальных услуг (имущественная, кредитно-финансовая, инфраструктурная и др.) должны в основном оказываться на региональном и местном уровнях власти. Именно на уровне местного самоуправления должны определяться приоритетные направления поддержки НКО, производящих социальные услуги, так как там нужно вести работу с конкретными проектами, осуществлять отбор финансовых и иных институтов, участвующих в реализации отдельных мероприятий.

Первоочередной мерой может являться создание системы преференций для НКО, предоставляющих социальные услуги (аналогично государственной системе поддержки субъектов малого предпринимательства). Это позволит решить проблемы резкого возрастания мощности производства социальных услуг в негосударственном (муниципальном) секторе. Главной целью финансовой политики в отношении НКО, оказывающих социальные услуги, должны стать устранение неблагоприятного положения некоммерческих социальных предпринимателей на рынке кредитных ресурсов в силу их недостаточной финансовой устойчивости и залогоспособности, а также введение целевого финансирования отдельных высокоэффективных программ и проектов, позволяющего раскрыть внутренний потенциал социального предпринимательства в некоммерческом секторе, обеспечить его поступательное развитие и повышение конкурентоспособности. Возможно создание специального законодательства, регулирующего организационно-правовой механизм получения финансово-имущественных ресурсов (в том числе банковских кредитов) НКО, участвующими в социальном заказе, а также распространение на некоммерческих предпринимателей мер поддержки НКО (например, прямое финансирование на разных уровнях приоритетных программ и проектов).

Эти меры по стимулированию будут иметь положительные последствия для некоммерческих организаций, предоставляющих социальные услуги, для населения, органов местного самоуправления, частных лиц, готовых к благотворительности, для банковских учреждений и иных кредитно-финансовых организаций. Для учреждений и персонала традиционного бюджетного сектора они будут означать сокращение числа рабочих мест и финансирования, для коммерческих организаций, оказывающих социальные услуги, — возрастание конкуренции за заказы и ресурсы. Есть также вероятность переориентации почти всех бюджетных потоков поддержки НКО исключительно на поддержку некоммерческих социальных предпринимателей, из-за чего пострадают НКО, не оказывающие социальные услуги. Существуют также следующие риски: для НКО — коммерциализация и номенклатуризация, для налогоплательщиков — поддержка бюджетными средствами экономически неэффективного производства социальных услуг, для населения — неполучение стабильного качества и достаточного объема услуг в связи с неустойчивостью производства услуг в НКО.

ЛИТЕРАТУРА

Гражданское общество в модернизирующейся России [Электронный ресурс]: аналитический доклад Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики по итогам реализации проекта «Индекс гражданского общества — CIVICUS»/Л. И. Якобсон, И. В. Мерсиянова, О. Н. Кононыхина и др. М.: НИУ ВШЭ, 2011. С. 22.

Задорин И. В., Зайцев Д. Г., Римский В. Л. Гражданское общество России в ближайшем будущем: результаты экспертного исследования // Полития. 2009. № 4.

Краткосрочное сценарное прогнозирование развития гражданского общества в России: итоговый аналитический доклад по результатам исследования [Электронный

ресурс]: ЦИРКОН, 2009. — Режим доступа: <http://www.zircon.ru/upload/File/russian/publication/4/090530.pdf>, свободный.

Ланг С., Хартель А., Бюриш М. Гражданское общество и гражданская активность в России: аналитический доклад по результатам исследования. Friedrich Ebert Stiftung. 2010. Апрель.

Потенциал и пути развития филантропии в России / под ред. И. В. Мерсияновой и Л. И. Якобсона. М., 2010. Гл. 6–8.

Стратегия государственной политики в области содействия гражданским инициативам / коллектив авторов; под ред. А. Р. Севортьян и Е. А. Тополевой; — Центр стратегических разработок. 2000.

Сунгуров А. Ю., Нездюров А. Л. Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества: российский опыт // Модернизация экономики и глобализация: в 3 кн. Кн. 1 / отв. ред. Е. Г. Ясин. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2009. С. 500–508.