



МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

Социальное партнерство  
и развитие институтов  
гражданского общества  
в регионах и муниципалитетах

# ПРАКТИКА МЕЖСЕКТОРНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Москва 2010



Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах. Практика межсекторного взаимодействия: Практическое пособие / Под ред. А.Е. Шадрина, заместителя директора Департамента стратегического управления (программ) и бюджетирования Министерства экономического развития РФ. – М.: Агентство социальной информации, 2010. – 508 с.

ISBN 5-901737-19-9

Одной из наиболее значимых предпосылок обеспечения социально-экономического развития страны является становление институтов гражданского общества и эффективное взаимодействие некоммерческих организаций, бизнеса и органов государственной власти, местного самоуправления в решении важнейших социальных задач. Представляемое читателям пособие посвящено практическому опыту развития механизмов социального партнерства и межсекторного взаимодействия, успешно реализуемых в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, и является продолжением изданий 2007–2009 годов. В сборнике изложен опыт работы фондов целевого капитала и фондов местного сообщества, описаны успешные модели деятельности в области благотворительности и добровольчества, а также социального предпринимательства. Отдельные разделы посвящены инфраструктурной поддержке деятельности некоммерческих организаций, а также механизмам привлечения НКО к решению конкретных социальных проблем.

Пособие адресовано представителям органов государственной власти, местного самоуправления, организаций гражданского общества и социально ответственного бизнеса, которые уже занимаются разработкой и внедрением механизмов межсекторного взаимодействия или только задумались о потенциале такой работы.

Издается при финансовой поддержке:

- Фонда региональных социальных программ «Наше будущее» – некоммерческой организации, специализирующейся на развитии социального предпринимательства в России
- Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) – глобальной сети ООН в области развития, выступающей за позитивные изменения в жизни людей путем предоставления странам-участницам доступа к источникам знаний, опыта и ресурсов

Мнение авторов необязательно отражает точку зрения ПРООН, других учреждений системы ООН и организаций, сотрудниками которых они являются.

Тираж: 1500 экз. Пособие предназначено для некоммерческого распространения.

Редакторы: *Н. Балясникова, Е. Дубченко*

Дизайн обложки: *Д. Бузылев*

Верстка: *О. Степанова*

© Агентство социальной информации, 2010

# СОДЕРЖАНИЕ

---

Обращение к читателям.....	6
----------------------------	---

## **1. Социальное партнерство, трехсекторное взаимодействие и содействие благотворительности**

1.1. Источники развития города и региона: ответ фондов местных сообществ <i>Б.А. Цирульников, А.В. Сапожников</i> .....	8
1.2. Региональные альянсы ФМС – новый объединенный ресурс для развития территорий <i>Л.В. Аврорина</i> .....	21
1.3. Целевые капиталы как механизмы устойчивого финансирования некоммерческих организаций <i>Т.А. Бурмистрова, Э.Р. Алейниченко</i> .....	33
1.4. Массовая благотворительность: тенденции и технологии <i>Ю.Ю. Ходорова</i> .....	52
1.5. Механизмы системной поддержки и развития добровольчества в Российской Федерации <i>Г.П. Бодренкова</i> .....	67
1.6. Корпоративная благотворительность – 2010 <i>Н.Г. Каминарская</i> .....	88

## **2. Социальное предпринимательство**

2.1. Социальное предпринимательство: взгляд в будущее <i>Н.И. Зверева</i> .....	108
2.2. Социальное предпринимательство и структуры его поддержки в России <i>А.А. Московская</i> .....	121
2.3. Микрофинансирование как социальный бизнес: практика и перспективы развития в российских регионах <i>М.В. Мамута, О.С. Сорокина</i> .....	137
2.4. Проекты социального предпринимательства <i>Г.А. Шалаев</i> .....	154

## **3. Общественно-государственные консультации и общественный контроль**

3.1. Гражданский мониторинг (потребительский контроль) качества предоставления государственных услуг <i>С.Г. Маковецкая</i> .....	168
3.2. Административная реформа и институт Уполномоченного по правам человека <i>А.Ю. Сунгуров</i> .....	185

#### **4. Поддержка инфраструктуры третьего сектора**

4.1. Технологии развития института социальной рекламы и потенциал ее использования в кампаниях по продвижению социально значимых инициатив <i>В.Г. Муравьева</i> .....	204
4.2. Межсекторное социальное партнерство в России: механизмы, оценка состояния и проблемы развития на региональном уровне <i>В.Н. Якимец</i> .....	222
4.3. Механизмы предоставления некоммерческим организациям помещений на льготных условиях <i>И.В. Чукалин</i> .....	240
4.4. Гражданское образование: в поисках оптимальной модели регионального развития <i>А.Ю. Сунгуров</i> .....	253
4.5. Социальная реклама как катализатор культуры частных пожертвований в регионах России: опыт программы «Социально активные медиа» САФ Россия <i>С.С. Брежнева</i> .....	270

#### **5. Механизмы участия НКО в оказании социальных услуг, финансируемых из бюджетных источников**

5.1. Механизмы доступа НКО к бюджетному финансированию государственных и муниципальных услуг в социальной сфере: муниципальный/государственный заказ и целевые потребительские субсидии <i>К.П. Чагин</i> .....	280
--	-----

#### **6. Поддержка развития территорий, механизмов местного самоуправления и жилищной реформы**

6.1. Механизм создания региональных и муниципальных объединений ТСЖ и ЖСК (ассоциаций) в целях повышения эффективности системы управления многоквартирными домами <i>К.П. Шишка</i> .....	312
--	-----

#### **7. Механизмы привлечения НКО к решению конкретных социальных проблем**

7.1. Профилактика безнадзорности, беспризорности, бродяжничества и социального сиротства. Ювенальная юстиция и профилактика правонарушений <i>Н.Л. Хананашвили</i> .....	344
7.2. Создание школьных служб примирения <i>Р.Р. Максудов</i> .....	361
7.3. Создание пилотных площадок восстановительной ювенальной юстиции <i>Р.Р. Максудов</i> .....	372

---

7.4. Социальные предприятия как инструмент решения проблемы трудовой занятости людей с инвалидностью: международный опыт и российские практики <i>М.Л. Новиков</i> .....	385
7.5. Социальное партнерство в решении проблем трудовой занятости людей с инвалидностью <i>М.Л. Новиков</i> .....	406
7.6. Опыт общественных организаций, действующих в сфере оказания услуг для преодоления социального сиротства и развития семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей <i>А.Г. Рудов</i> .....	432
7.7. Практики НКО по оказанию помощи детям в трудной жизненной ситуации <i>И.И. Солодова</i> .....	451
<b>8. Модели правового регулирования и реализации государственной политики развития институтов социального партнерства и развития гражданского общества</b>	
8.1. Закон Нижегородской области «О государственной поддержке некоммерческих организаций». Разработка и внедрение <i>А.Л. Балашова</i> .....	468
8.2. Концептуальные документы (стратегии, концепции). Основные положения, требующие закрепления на региональном и местном уровнях. Организационные механизмы взаимодействия НКО, бизнеса и органов власти <i>И.В. Чукалин</i> .....	476
<b>9. Дополнительные материалы</b>	
9.1. Прогнозная оценка результатов реализации Программы поддержки социально ориентированных НКО .....	492

---

## ОБРАЩЕНИЕ К ЧИТАТЕЛЯМ

Стратегической целью развития страны, отраженной в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, является переход к инновационной социально ориентированной модели развития.

Это подразумевает особое внимание не только к технологическим, но в первую очередь – к социальным инновациям, определяет приоритетность вопросов развития человеческого капитала, институтов гражданского общества и социального партнерства.

Представляемый читателям сборник посвящен практическому опыту развития механизмов социального партнерства и межсекторного взаимодействия, успешно реализуемых в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, и является продолжением изданий 2007–2009 годов.

Среди основных тем сборника – развитие финансовых институтов благотворительной деятельности: целевого капитала некоммерческих организаций (эндаументов) и фондов местных сообществ, практика социального предпринимательства.

Также в представленных материалах анализируется успешный опыт общественного участия в реализации административной реформы, развития механизмов гражданского образования, товариществ собственников жилья.

В сборнике подробно рассматривается успешная практика участия институтов гражданского общества в решении актуальных социальных проблем, таких как профилактика правонарушений, развитие механизмов восстановительного правосудия, содействие трудоустройству инвалидов.

Материалы сборника будут полезны всем сторонам социального партнерства – представителям органов государственной власти и местного самоуправления, гражданского общества, социально ответственного бизнеса.

Заместитель Министра экономического развития  
Российской Федерации

А.Н. Клепач

# 1

## Социальное партнерство, трехсекторное взаимодействие и содействие благотворительности

**Б.А. Цирульников, А.В. Сапожников  
Л.В. Аврорина  
Т.А. Бурмистрова, Э.Р. Алейниченко  
Ю.Ю. Ходорова  
Г.П. Бодренкова  
Н.Г. Каминарская**

## 1.1. ИСТОЧНИКИ РАЗВИТИЯ ГОРОДА И РЕГИОНА: ОТВЕТ ФОНДОВ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ

Б.А. ЦИРУЛЬНИКОВ, А.В. САПОЖНИКОВ

Партнерство фондов местных сообществ

Посткризисное развитие регионов и муниципалитетов диктует необходимость поиска новых эффективных механизмов устойчивого развития, особенно тех, которые имеют местные источники финансирования. Экономический кризис проверил на прочность и некоммерческий сектор, выявив наиболее устойчивые модели. К таким моделям межсекторного партнерства мы со всей уверенностью относим фонды местного сообщества (ФМС). Приведем описание модели фондов местных сообществ и основных перспектив ее развития в России.

### **Объединение жителей для развития территории – сущность модели фондов местных сообществ**

Фонды местных сообществ в настоящее время – одна из самых быстро развивающихся форм благотворительности на низовом уровне. В 1998 году был создан первый такой фонд в Тольятти, в 2004 году их было уже 13, а в 2010 году свыше 40 организаций используют технологии фондов местных сообществ. 24 фонда сейчас входят в состав профессионального сообщества – Партнерства фондов местных сообществ, которое призвано развивать модель на национальном уровне. Появившись впервые в начале XX века, ФМС сегодня существуют более чем в ста странах мира. Фонды местных сообществ как форма гражданского участия должны стать одним из объектов стратегии территориального развития в России, особенно городского: в городах уровень отчужденности неизмеримо выше, чем в малых поселениях.

За счет включения в состав управляющих органов фонда представителей всех трех основных секторов общества – власти, бизнеса и некоммерческих организаций – фонды местных сообществ обеспечивают объединение общественных и административных ресурсов попечителей, трудовых ресурсов добровольцев, финансовых ресурсов разных благотворителей.

Важным принципом деятельности ФМС является проведение *открытого конкурса при распределении средств* грантополучателям – неком-

мерческим организациям города или региона. В последнее время часто проводится и целевое распределение средств через созданные благотворителями в структуре ФМС свои именные и фамильные фонды. Фонд местного сообщества регистрируется как некоммерческая организация. Принцип его деятельности и управления одновременно очень прост и необычайно сложен и многослоен. В управлении фондом участвуют несколько органов:

**Совет учредителей** – высший руководящий орган фонда. Обладает правом окончательного решения и утверждения всех вопросов, связанных с жизнедеятельностью фонда. В него входят по одному представителю от учредителей. Совет учредителей делегирует часть своих полномочий попечительскому совету. Разделение чаще всего происходит «опытным путем» и несколько различается в отдельных фондах.

**Попечительский совет** – стратегический орган в деятельности фонда. Попечительский совет осуществляет надзор за деятельностью организации, использованием средств организации (в том числе за целесообразностью их использования), соблюдением законодательства, а также представляет на рассмотрение совета учредителей долгосрочные программы деятельности организации. В отличие от совета учредителей, который обязан проводить встречи раз в год, попечительский совет проводит свои заседания не реже двух раз в год, а также может проводить и внеочередные проверки деятельности организации. К участию в попечительском совете обычно приглашаются руководители органов исполнительной и представительной власти высокого уровня, представители бизнеса и влиятельных общественных организаций. Например, председателем попечительского совета фонда «Саратовская губерния» является губернатор области П.Л. Ипатов, председателем попечительского совета фонда «Самарская губерния» – министр экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области Г.Р. Хасаев, в числе членов совета – руководитель аппарата Самарской губернской думы Л.И. Дурова.

**Правление** организации является постоянно действующим коллегиальным органом. Именно этот орган занимается подготовкой годового отчета, определяет внутреннюю структуру органов организации и утверждает положение о них. К компетенции правления относятся все кадровые вопросы деятельности фонда, включая назначение директора, и правила внутреннего распорядка. Правление также утверждает административные расходы фонда. Но главной задачей правления является распределение средств на конкурсной основе, то есть выполнение функции грантового ко-

митета, а также утверждение благотворительных программ организации. В состав правления могут входить представители учредителей и благотворителей, органов власти, эксперты.

### **Этапы создания фонда местного сообщества**

Создание фонда происходит в несколько этапов. Основная задача **первого этапа** – создание инициативной группы, которая поможет представителям власти, бизнеса и некоммерческих организаций понять идею модели ФМС. Обычно проводятся встречи (по отдельности для каждой группы) с руководителями уже существующих фондов: исполнительным директором, членами правления и попечительского совета. Во время таких встреч разъясняются все непонятные вопросы и согласуются предложения по организации фонда на данной территории.

На **втором этапе** ведется разработка устава и привлекаются организации, которые могут выступить в числе учредителей фонда. Учредителями фонда могут быть коммерческие структуры, частные лица, а также некоммерческие организации (в этом случае они в дальнейшем не смогут получать финансирование из средств фонда). Как показывает практика, в качестве соучредителей эффективно приглашение бизнес-ассоциаций, крупных и средних коммерческих организаций, работающих на территории будущего базирования фонда, и наиболее авторитетных и профессиональных НКО.

Учредителями не могут выступать государственные органы и органы местного самоуправления. Организации-учредители делегируют своих представителей в совет учредителей и могут входить в попечительский совет и правление фонда. Кроме учредителей в органы управления фонда (только в попечительский совет и правление) могут входить представители городских властей и общественности, не являющиеся учредителями фонда.

**Третьим этапом** создания фонда, который наступает после регистрации, является определение направлений финансирования, приоритетных для данного региона. Для этого принято проводить оценку состояния региона, при необходимости – специальные исследования, чтобы выбранные цели были понятны местному сообществу и могли обеспечить получение финансирования со стороны бизнеса.

**Четвертый шаг** – организация первого грантового конкурса, призванного показать эффективность и профессионализм работы фонда. Под выбранные стратегические цели привлекаются средства бизнеса и дру-

гих источников (например, частные пожертвования или бюджетные субсидии), а затем проводится открытый конкурс грантов. Его освещение в СМИ позволит фонду сформировать свой имидж и привлечь дальнейших сторонников со стороны бизнеса и общественных организаций.

И, пожалуй, **пятым важным этапом** в становлении фонда можно назвать первый отчет, который должен быть подготовлен и публично представлен всем заинтересованным сторонам.

### **Базовые принципы деятельности фонда**

При формировании органов управления фонда используется принцип баланса: *желательно, чтобы представительство бизнес-структур, местных органов самоуправления и общественности в этих органах было одинаковым* (например, если в правлении три человека представляют бизнес-структуры, то представителей власти и общественности должно быть также по три человека). Такое соотношение создает гарантию независимости (от местных органов самоуправления, предпринимателей или от некоммерческих организаций). Чаще всего в соответствии с уставом организации предусмотрен механизм привлечения к управлению представителей власти и известных в обществе людей. На практике у фондов, действующих в пределах муниципального образования, это обычно бывают мэр города или кто-то из его заместителей, известные промышленники и предприниматели, городские деятели.

*Второй важный принцип – отсутствие конфликта интересов.* Это особенно важно при привлечении в инициативную группу или органы управления фондом некоммерческих организаций. В данном случае конфликт интересов может состоять в том, что НКО, участвующие в создании фонда или в органах управления, захотят затем получать средства из фонда, а находясь «вблизи» управления, смогут добиться получения средств в обход открытого конкурса или вообще на внеконкурсной основе. Этого нельзя допускать ни в коем случае, так как первый же факт подобного рода оттолкнет от фонда самого важного потенциального донора в будущем – население. Да и многие предприниматели перестанут доверять фонду, который распределяет средства «между своими».

Учет данных принципов и последовательности шагов по созданию фонда помогут создать ФМС, который:

- 1) привлекает местные финансовые средства;
- 2) создает благотворительный капитал (средства долгосрочного финансирования, целевой капитал);

- 3) поддерживает социальную деятельность на своей территории преимущественно посредством выдачи целевых благотворительных пожертвований на конкурсной основе с определенной периодичностью, а также благодаря консультированию и иной помощи;
- 4) занимается развитием филантропии, проводит постоянный мониторинг нужд и запросов местных жителей и учитывает их в своей деятельности;
- 5) полностью независим от других организаций и способен оказывать поддержку местному сообществу на основе независимой оценки;
- 6) создает органы управления из людей, представляющих три сектора общества, и вовлекает в экспертный совет и другую деятельность фонда широкий круг жителей;
- 7) регулярно публикует годовые отчеты и информацию о своей деятельности;
- 8) в своей работе использует ясные и четкие принципы управления, открытость, равные возможности.

### **Источники финансирования**

Безусловно, при разговоре о фонде главный вопрос, на который необходимо дать ответ, – где фонд находит средства и как с ними поступает. Сначала рассмотрим вопрос привлечения средств самим фондом.

В своем финансовом обеспечении фонд ориентирован в основном на создание постоянного источника финансирования благотворительных программ. Поэтому одно из распространенных опасений других НКО – что фонд является их конкурентом в привлечении средств – необоснованно. Напротив, одна из задач ФМС – обеспечить решение социальных проблем через активизацию деятельности НКО.

ФМС получают средства из разных источников. Среди них и средства бизнеса (вне зависимости от его размера), и государственные (из бюджетов разных уровней), и средства частных лиц, гранты от российских и иностранных доноров. Кроме благотворительных средств, фонды, как и другие НКО, могут оказывать услуги, например, предоставляя компаниям консультации по разработке благотворительных проектов. Еще одним источником являются доходы от размещения средств ФМС в банках и вложения в ценные бумаги.

Хотя подобный перечень может показаться слишком длинным, на практике именно диверсифицированная система привлечения средств обеспе-

чивает устойчивость функционирования фонда в российских условиях, и в особенности на первых этапах его создания.

Главной отличительной чертой ФМС является практика формирования собственного постоянного источника средств – в виде капитала, доходы от инвестирования которого (например, проценты по банковскому депозиту) используются для финансирования текущей деятельности фонда. Данный капитал является прототипом целевого капитала, так как его формирование ФМС начали задолго до принятия федерального закона о целевом капитале некоммерческих организаций.

### **Основные показатели фондов местных сообществ**

В последние годы к изучению темы фондов местных сообществ обратились ведущие научные школы России. В частности, в 2009 году исследования фондов местных сообществ провел Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Государственного университета – Высшей школы экономики. В рамках проекта были проведены глубинные экспертные интервью (14 респондентов) и экспертный опрос по полуформализованной анкете, включающей масштабный блок открытых вопросов к руководителям ФМС (15 респондентов). Из 28 обследованных фондов 22 являются членами Партнерства ФМС. Сбор информации от представителей органов власти осуществлялся по аналогичной схеме – 10 глубинных интервью и восемь экспертных анкетных опросов. Как руководители ФМС, так и чиновники опрашивались в различных регионах России в соответствии с максимально возможным соблюдением требований территориальной репрезентации.

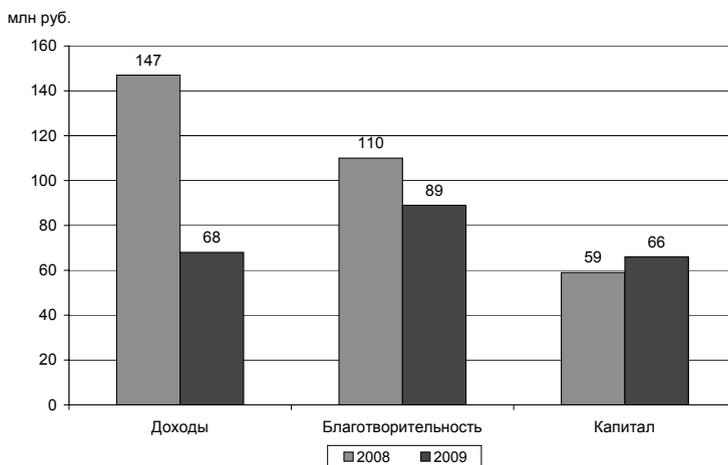
Актуальность исследования темы фондов местных сообществ авторы объясняют следующим. «Вклад негосударственных субъектов в решение социальных проблем зависит не только от их активной деятельности, но и от возможностей институтов поддержки общественных инициатив на местном уровне. Среди таких институтов ведущая роль традиционно приписывается органам местного самоуправления, однако в последние годы в условиях ограниченности бюджетных средств в ряде российских городов на первый план все больше стали выходить фонды местных сообществ. В условиях экономического кризиса повысилась их социальная значимость как альтернативного инструмента поддержания качества жизни населения на местном уровне. ФМС выступают как механизм институционализации благотворительной деятельности, инструмент улучшения государственно- и муниципального управления социальной сферой, как акторы решения

социальных проблем территории за счет аккумуляции и перераспределения средств коммерческого сектора и частных благотворителей».

С подробными результатами исследования можно ознакомиться в книге И.В. Мерсияновой «Фонды местных сообществ в России»: <http://grans.hse.ru/monograph>.

Приведем несколько показателей развития фондов местных сообществ по материалам аналитических справок, представленных в Партнерство ФМС.

### Суммарные средства ФМС



Как можно заметить, в 2009 году произошло значительное уменьшение объема средств фондов. Этому есть объективные причины, а именно мировой экономический кризис. В условиях кризиса многие компании стремятся сократить свои расходы, в том числе урезать бюджет на благотворительные программы.

Однако стоит заметить, что конкурсы проектов проводятся, их количество в среднем остается прежним, то есть грантовая активность фондов не уменьшается. Более того, фонды продолжают накапливать средства долгосрочного финансирования (капитал), что говорит о повышении доверия со стороны благотворителей. Распределение объема капитала по фондам представлено в приведенной ниже таблице.

**Распределение объема капитала по фондам**

	2006	2007	2008	06.2010
<b>Первоуральск</b>	8 120 000	10 420 000	13 070 000	10 700 000
<b>Пермь</b>	400 000	397 840	0	0
<b>Рубцовск</b>	100 000	350 000	580 000	1 140 000
<b>Тельшай</b>	800 644	953 580	–	–
<b>Тольятти</b>	41 250 000	50 400 866	54 415 000	62 686 000
<b>Тюмень</b>	1 032 000	1 032 000	1 032 000	–
<b>Чайковский</b>	2 000 000	2 300 000	–	–
<b>Шелехов</b>	4 500 000	4 500 000		
<b>Кирово-Чепецк</b>	–	10 000	–	–
<b>Пенза</b>	–	183 655	1 352 227	1 926 077

Созданное более семи лет назад Партнерство фондов местных сообществ избрало своей миссией «развитие гражданского общества через улучшение качества жизни местных сообществ на основе развития и продвижения технологий социальной стабильности». Тем не менее, вызовы нового времени требуют корректировки данных установок. Эти задачи призвана решить «Стратегия развития Партнерства на 2009–2012 годы». Приведем итоги ее реализации за 2009 год.

**Региональные центры – новый этап развития фондов местных сообществ**

Согласно Стратегии развития, Партнерство ФМС ведет работу по созданию региональных центров ФМС для поддержки и консультирования инициативных групп и вновь созданных фондов. Согласно Положению о региональных центрах ФМС, в задачи центров входит:

- проведение мероприятий для широкого общественного резонанса: общественных слушаний, круглых столов, пресс-конференций, презентаций, содействующих продвижению технологии фондов местных сообществ;
- использование различных обучающих форм: семинаров, тренингов, мастер-классов для представителей власти, бизнеса, НКО;
- разработка и публикация методических сборников и рекомендаций по созданию и развитию ФМС и т.д.

На Координационном совете ПФМС осенью 2009 года был выбран заместитель председателя Партнерства по реализации стратегии (О.В. Ша-

рипков), в чьи обязанности входит также и работа по развитию региональных центров ФМС. В связи с созданием и последующим развитием региональных центров спектр задач отдельных членов Партнерства, ответственных за региональные центры, значительно расширится.

Сейчас активно действуют три региональных центра: Северо-Западный (с центром в Калининграде), Пермский и Байкальский (с центром в Улан-Удэ).

Для развития кадрового потенциала региональных центров ведется работа по подготовке профессиональных консультантов Партнерства фондов местных сообществ. Была разработана модифицированная программа обучения. Сертификаты профессиональных консультантов попечительский совет будет присуждать на основании рекомендаций экспертов. Будет также создан реестр консультантов, которые имеют сертификаты, для того чтобы продвигать их услуги и тем самым повышать заинтересованность в создании ФМС в регионах.

С теми консультантами, которые возьмут на себя обязательства по курированию инициативных групп до вступления вновь созданных ФМС в Партнерство, будут заключены договоры на предоставление консалтинговых услуг.

Для стимулирования работы региональных центров предусматривается предоставление компенсации административных расходов на проведение обучающих мероприятий всеми консультантами, имеющими сертификат. Региональные центры Партнерства будут использовать в работе уже существующие практики, описания которых имеются в Методическом центре ПФМС, и разрабатывать и описывать новые, которые, в свою очередь, будут пополнять базу Методического центра.

### **Региональный целевой капитал – новый финансовый инструмент фондов местных сообществ**

Региональное развитие и особенно привлечение инвестиций в регион напрямую зависят от уровня социальной стабильности на территории. Именно некоммерческий сектор призван снижать социальную напряженность, повышать человеческий капитал территории. А для этого нужны постоянные средства для решения актуальных проблем.

В настоящий момент в России распространена практика создания целевых капиталов для поддержки конкретных учреждений (в основном образовательных). В этой связи появление регионального объединенного целевого капитала для социальной сферы будет первым опытом создания поддержки для целой сети инфраструктуры на уровне региона.

Сам же создаваемый фонд целевого капитала обеспечит постоянную финансовую поддержку ряду важных социальных программ и проектов на территории региона при полной прозрачности использования средств и возможности контроля за их расходованием как со стороны жертвователей, так и со стороны общества.

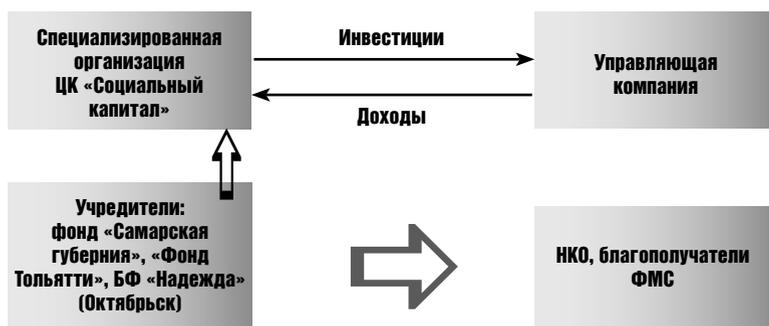
Наличие фонда целевого капитала позволит поддерживать и проекты на «непопулярные темы», ведь направления расходования средств будут определяться советом по управлению целевым капиталом, и таким образом, они не будут напрямую связаны с жертвователями.

В целях социально-экономического развития региона Партнерство разработало схему постоянного объединения ресурсов «Социальный капитал» для Самарской области.

Предпосылки создания регионального целевого капитала:

- 1) принята стратегия социально-экономического развития Самарской области до 2020 года;
- 2) накоплена практика применения законодательства о целевом капитале;
- 3) в Самарской области по технологиям фондов местных сообществ работают пять НКО;
- 4) в регионе активно работают более 2 тыс. НКО;
- 5) действует закон о благотворительности и благотворительной деятельности в Самарской области;
- 6) работает Благотворительный совет;
- 7) действуют профильные комитеты в Общественной палате Самарской области и общественных палатах крупных городов региона.

**Схема постоянного объединения ресурсов «Социальный капитал» для Самарской области**



Региональный целевой капитал будет создан фондами местного сообщества при поддержке региональных властей. Формировать и пополнять целевой капитал будут региональный социально ответственный бизнес и население. Доходы, полученные от целевого капитала, будут направляться в фонды местного сообщества с целью распределения их на конкурсной основе и целевого финансирования социально значимых программ.

Контроль за распределением средств и привлечение ресурсов осуществляет попечительский совет, состоящий из представителей органов власти, бизнеса, значимых для региона личностей. Можно сказать, что объединенный целевой капитал для поддержки деятельности ФМС представляет собой фактически оптимизированную модель самих же фондов местных сообществ: средства и собираются, и инвестируются, и распределяются профессионалами на той же территории.

### **Контактная информация**

#### **1. Исполнительная дирекция Партнерства фондов местных сообществ**

Тел.: (8482) 53-67-50

E-mail: p-cf@p-cf.org

www.p-cf.org

#### **2. Пресс-служба Партнерства фондов местных сообществ**

Тел.: (8412) 54-37-29

E-mail: info@civility.org

#### **3. Филиал Благотворительного фонда «Чаритиз Эйд Фаундейшн» (Великобритания) в России (CAF Россия)**

E-mail: info@cafrussia.ru

www.cafcf.ru

#### **4. Глобальный фонд поддержки фондов местных сообществ (Global Fund for community foundations)**

www.globalfundcommunityfoundations.org

### **Члены Партнерства фондов местных сообществ (по состоянию на 01.11.2010):**

#### **1. Санкт-Петербургский общественный благотворительный фонд «МИЛОСТЬ»**

Тел.: (812) 579-43-51

E-mail: info@milost-fond.ru

www.milost-fond.ru

#### **2. Астраханский фонд местного сообщества**

Тел.: (8512) 61-28-65

E-mail: cci\_shateeva@mail.ru

**3. Байкальский фонд местного сообщества (Улан-Удэ)**

Тел.: (3012) 23-22-16

E-mail: bbfond@list.ru

**4. Благотворительная организация «Днепровская ассоциация развития регионов» (Украина)**

Тел.: 38 (099) 729-86-63, 38 (067) 988-18-21

**5. Благотворительный фонд местного сообщества «Новокузнецк»**

Тел.: (3843) 46-49-34

E-mail: novodf@yandex.ru

**6. Благотворительный фонд «Новый Ангарск»**

Тел.: (3955) 55-64-55

E-mail: Hadrin\_P@mail.ru

www.fondnewang.ru

**7. Городской благотворительный фонд «Фонд Тольятти»**

Тел.: (8482) 53-67-50

E-mail: bac@fondtol.org

www.fondtol.org

**8. Благотворительный фонд местного сообщества «Первоуральск – 21 век»**

Тел.: (34392) 593-48; 596-46

E-mail: prv21vek@uraltc.ru

**9. Благотворительный фонд местного сообщества им. Г. Шелехова**

Тел.: (39510) 5-30-03

E-mail: shelcf@mail.ru

**10. Городской благотворительный фонд «Развитие» (Рубцовск)**

Тел.: (38557) 46-1-47

E-mail: razvitie@rubtsovsk.ru

**11. БФМС «Двуречье» (Кирово-Чепецк)**

Тел.: (912) 828-28-35

E-mail: kirov-nko@rambler.ru

**12. НКО «Региональный информационно-ресурсный фонд» (Ульяновск)**

Тел.: (8422) 67-46-14

E-mail: kate-rif@yandex.ru, ul-asi@jandex.ru

**13. Общественный фонд «Фонд местных сообществ Енбекшиказахского района» (Казахстан)**

Тел.: (72775) 4-53-42

E-mail: belchibaeva@yandex.ru

**14. Общественный фонд Обнинска**

Тел.: (48439) 32-719; 62-253

E-mail: ocf@obninsk.ru

**15. Пензенский общественный благотворительный фонд «Гражданский Союз»**

Тел.: (8412) 26-01-20

E-mail: pr@civilunity.org, head@civilunity.org

www.penzafond.ru

**16. Региональный благотворительный фонд «Самарская Губерния»**

Тел.: (846) 333-25-08; 332-31-89

E-mail: t\_akimova2003@mail.ru

www.fondsg.org

**17. Фонд местного сообщества «Калининград»**

Тел.: (4012) 59-51-23; 71-82-42

www.fond-kaliningrad.ru

**18. Фонд местного сообщества г. Чайковского**

Тел.: 8-902-830-87-75

**19. Фонд «Samogitia» (Литва, г. Тельшай)**

Тел.: 8 10 370 444-692-01, 8 10 370 698-628-90

E-mail: tavi@tavi.lt

**20. Региональный благотворительный фонд «Саратовская губерния»**

Тел.: (8452) 28-61-02

E-mail: info@sgcf.ru

www.sgcf.ru

**21. Фонд местного сообщества «Фонд развития Коврова»**

Тел.: (49232) 6-87-05

E-mail: frkov@mail.ru

**22. Фонд поддержки социальных инициатив «Содействие» (Пермь)**

Тел.: (342) 212-23-20; 212-79-99

E-mail: consaltingperm@list.ru

www.consaltperm.ru

**23. Фонд развития г. Николаева (Украина)**

Тел.: +380 (067) 512-16-32

E-mail: centre@sed.nikolaev.ua, centre.sed@ukrpost.ua

www.frgn.mk.ua

**24. Общественный фонд «Десента» (Казахстан, г. Павлодар)**

Тел.: +7 7182 30-00-07, +7 7182 30-11-90

E-mail: info@decenta.org, elena@decenta.org

## **1.2. РЕГИОНАЛЬНЫЕ АЛЬЯНСЫ ФМС – НОВЫЙ ОБЪЕДИНЕННЫЙ РЕСУРС ДЛЯ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ**

*Л.В. АВРОРИНА*

Филиал Благотворительного фонда «Чаритиз Эйд Фаундейшн»  
(Великобритания) в России (CAF Россия)

### **Предпосылки создания альянсов**

Концепция фондов местных сообществ (ФМС) прочно укоренилась в России и широко признается в качестве эффективной модели благотворительности в местных сообществах. ФМС занимают уникальную нишу на пересечении бизнеса, благотворительности, управления благотворительными средствами и развития сообществ, выполняя роль «социального моста». ФМС, пожалуй, первые некоммерческие организации в России, которые научились говорить на языке бизнеса, структурировали свою деятельность в виде профессиональных услуг и начали собирать средства на местном уровне.

ФМС освоили основные принципы управления институционализированной благотворительной деятельностью. Стимулируя активность и развитие чувства ответственности в сообществах, ФМС сегодня начинают влиять на социальный климат, способствуют началу систематических изменений, по сути, формируют социальный капитал на уровне сообщества.

За более чем десятилетие развития фондов местных сообществ в России появилось свыше 30 профессионально работающих организаций, которые служат очень разным сообществам в регионах – от больших городов до сельских поселений. Они аккумулируют местные ресурсы, которые предоставляют компании, местные власти и частные лица. Некоторые фонды даже создали капитал.

Несмотря на неблагоприятную законодательную среду и зачастую негативное отношение со стороны власти и общества в целом к некоммерческим организациям и благотворительности, ФМС сумели занять место в сердцевине процессов развития сообществ, территорий и сами стали агентами социальных изменений. Они способствуют диалогу в регионах между различными представителями местных сообществ, помогают вы-

растить новых лидеров, предоставляют профессиональные услуги местным филантропам, содействуют развитию инициатив граждан и укреплению организаций гражданского общества.

В условиях развернувшегося экономического кризиса произошло сворачивание или существенное сокращение социальных инвестиций со стороны крупных компаний, многие специалисты, ответственные за социальные программы, были уволены. Все это не только привело к уменьшению ресурсов для развития сообществ, но и скорректировало политику участия компаний в социальном партнерстве и в развитии местных сообществ, где зачастую партнером при реализации благотворительных и социальных программ выступали ФМС. Эти события значительно повлияли на ФМС России, хотя фонды в разной степени ощутили воздействие кризиса.

На самом деле кризис во многом стал проверкой на устойчивость различных моделей ФМС, которые активно развивались в последние 10 лет. Фонды местных сообществ стали привлекательной площадкой для инвестирования в решение социальных проблем со стороны среднего и малого бизнеса, а также частных жертвователей. В данный момент в России работает 30 ФМС, географически покрывая территории в 11 часовых поясов – от Калининграда до Магадана.

Основной вывод, который можно уже сделать в существующей ситуации, – ФМС смогли приспособиться к различным обстоятельствам и найти возможности для роста даже в экономически трудные времена. Мы полагаем, что главную роль в этом сыграла способность ФМС аккумулировать социальный капитал внутри своих сообществ и мобилизовать поддержку в форме человеческого капитала и помощи волонтеров в условиях, когда финансовых ресурсов становится недостаточно.

Безусловно, в регионах действуют различные модели местной филантропии и развития местных сообществ. Но, как показало исследование, проведенное САФ Россия, большинство моделей имеют ограничения по применению, так как ориентированы на определенные задачи и на интересы определенной группы (местные власти, отдельная компания или бизнес-группа) или на поддержку определенной части сообщества (дети, школьники).

На этом фоне модель фондов местных сообществ является наиболее институционально развитой, позволяет привлекать местные инвестиции, аккумулировать ресурсы для решения различных социальных проблем и поддерживать широкий спектр инициатив как некоммерческих организаций, так и групп граждан.

По мере усиления роли и влияния ФМС в развитии местных сообществ, а также появления регионов, на территории которых действуют несколько фондов, возникла потребность в формировании объединений (альянсов). Институционально и географически близким фондам это дает возможность объединить усилия по продвижению модели ФМС и укреплению их роли и позиций в регионах. Объединение и расширение практики взаимодействия с другими некоммерческими организациями, обладающими компетенциями, ресурсами и имеющими значительный опыт работы в местных сообществах, также позволяет улучшить качество программ и повысить уровень доверия к фондам со стороны власти, бизнеса и местного сообщества.

Объединение в альянсы способствует улучшению и укреплению коммуникаций между фондами на региональном и межрегиональном уровне, более эффективному обмену опытом по применению и освоению новых технологий и программ, продвижению модели и лучшему пониманию роли и места фонда в сообществе.

Отличительной чертой последних двух лет стало расширение практик, применяемых в ФМС, для оценки потребностей в сообществах и увеличение спектра программ, содействующих социальным изменениям. ФМС стали играть более заметную роль в формировании законодательных инициатив как на федеральном, так и региональном уровне для создания более благоприятной среды развития благотворительности. Новые объединения, сформированные альянсы, в которые вошли ФМС и другие игроки в поле развития благотворительности, позволили объединить профессиональные и другие ресурсы и закрепить роль ФМС как лидера в достижении социальных изменений, а также улучшить информационный обмен в области применения лучших практик.

Основные задачи, которые поставили перед собой новые объединения – альянсы – в территориях, это:

- привлечение различных ресурсов при развитии деятельности и программ ФМС;
- создание условий для развития местной филантропии в регионах, в том числе на законодательном уровне;
- оказание профессиональной помощи как действующим, так и вновь создаваемым фондам;
- совместное использование и тиражирование наиболее эффективных технологий развития местной благотворительности и программ, направленных на улучшение качества жизни населения;

- усиление потенциала территорий за счет объединения экспертных и профессиональных ресурсов как на муниципальном, так и региональном уровнях, укрепление взаимодействия с организациями, обладающими компетенциями и ресурсами, имеющими значительный опыт работы в местных сообществах;
- интеграция и более эффективное взаимодействие с другими общественными институтами, некоммерческими организациями, деятельность которых направлена на развитие благотворительности и разработку социальных программ;
- продвижение модели и укрепление позиций ФМС на муниципальном и региональном уровне за счет объединения усилий и ресурсов;
- улучшение и укрепление коммуникаций между ФМС по применению лучших практик и подходов;
- повышение уровня доверия со стороны власти, бизнеса и сообщества.

В 2010 году, помимо Партнерства ФМС, еще четыре региональных и межрегиональных объединения работали как альянсы. Это альянсы в Северо-Западном и Приволжском федеральных округах, в Пермском крае и Иркутской области. Появилась инициатива создания альянса в Прибайкалье.

Каждый из альянсов ставит перед собой определенные программные задачи или объединяется под проект. Соответственно, в будущем возможно изменение количества альянсов и количества участников в зависимости от масштаба поставленных задач.

Любое объединение различных организаций – достаточно сложный процесс. Появившиеся альянсы, с одной стороны, демонстрируют понимание необходимости объединения ресурсов и расширение спектра задач, которые они могут решать, с другой стороны, процесс налаживания взаимодействия не так просто складывается. Тем более, что основным принципом альянсов является добровольное, неформальное объединение. Только Пермский альянс принял решение официально зарегистрироваться как юридическое лицо. Видимо, это объясняется тем, что в альянс входят в основном сельские организации, и им нужен определенный юридический статус.

Ниже приведены кейсы с описанием моделей альянсов, которые образовались в 2009 году и уже имеют определенные результаты такого объединения.

### **Альянс Северо-Запада**

Это межрегиональный альянс, в состав которого вошли шесть организаций, представляющих регионы Северо-Западного федерального округа:

- Региональный некоммерческий благотворительный фонд местного сообщества «Калининград», Калининград;
- Центр социальных технологий «Гарант», Архангельск;
- Межрегиональный общественный благотворительный фонд «МИЛОСТЬ», Санкт-Петербург;
- Центр развития некоммерческих организаций (ЦРНО), Санкт-Петербург;
- Псковская областная общественная организация «Центр устойчивого развития Псковской области», Псков;
- Региональное общественное движение «Конгресс женщин Кольского полуострова», Мурманск.

Все участники альянса имеют достаточные профессиональные ресурсы и большой опыт по развитию моделей социального партнерства, что позволяет решать комплексные задачи как по развитию модели ФМС, так и по обмену и передаче социальных технологий. Платформой для объединения участников стал Меморандум о сотрудничестве – программный документ, описывающий принципы объединения, цели и задачи, направленные на продвижение модели ФМС в федеральном округе: обмен опытом и технологиями, повышение статуса организаций-участников, улучшение финансовой ситуации и привлечение финансовых средств, расширение влияния организации на Северо-Западе, развитие благотворительности, активизация внутренних ресурсов региона, повышение профессионализма сотрудников и решение проблемы с кадрами, развитие внешних связей, объединение ресурсов других участников.

Альянс провел «ревизию» своих активов, создал карту имеющихся ресурсов – профессиональных и программных технологий, которые доступны не только участникам, но и могут быть тиражированы в другие регионы округа. Подобная работа была проделана впервые. В итоге такой ревизии участники альянса определили не один десяток эффективных практик и программ, которые действуют в регионах и составляют консолидированный ресурс альянса.

Альянс ФМС Северо-Западного федерального округа, помимо продвижения модели фондов, реализует совместный проект – «Разработка

индикаторов «социального здоровья территорий». Это исследовательская работа, основная цель которой – сформировать индикаторы и критерии, позволяющие оценить потребности сообщества на различных уровнях, определить более эффективные направления деятельности фондов для достижения социальных изменений, что будет способствовать более рациональному подходу в определении ресурсов при планировании развития территорий.

В основу проекта легло исследование принципов и подходов канадской модели VITEL SINGS, которая является общей платформой для развития и оценки эффективности деятельности ФМС Канады, а также позволяет определить те проблемы в сообществах, решение которых требует участия различных групп населения. Изучение подходов и применяемых инструментов в VITEL SINGS позволило проанализировать имеющиеся возможности и оценить собственные экспертные наработки в этом направлении, которые легли в основу исследования. В настоящее время на территориях проведены пилотные исследования, которые будут проанализированы и представлены фондам в других регионах. Представители администраций территорий, где проводились первые тесты новых индикаторов, уже выразили заинтересованность в применении и апробации таких инструментов исследования.

Основой для объединения в альянс послужили следующие задачи, которые закреплены соглашением:

- расширение влияния организаций-участников на Северо-Западе РФ;
- повышение статуса организаций-участников;
- содействие развитию благотворительности на Северо-Западе РФ;
- организация систематического обмена опытом и технологиями;
- укрепление финансовой устойчивости организаций-участников и привлечение дополнительных финансовых ресурсов;
- содействие активизации внутренних ресурсов региона в области развития местных сообществ;
- лоббирование интересов участников альянса;
- повышение профессионализма сотрудников организаций-участников и решение кадровых вопросов;
- развитие внешних, в том числе международных, связей участников альянса.

## **Пермский альянс**

Этот альянс, объединяющий сельские и городские территории, сформирован для развития ФМС в крае, продвижения модели на региональном уровне. Развитие Альянса стало логическим продолжением начатой работы по развитию сельских территорий в рамках проекта «Местное самоуправление и гражданское участие в сельской России», который выполнял САФ Россия в 2004–2007 годах при финансовой поддержке Всемирного банка. Это был первый российский опыт по развитию модели ФМС в сельских территориях.

Соглашение о сотрудничестве между участниками альянса определяет цель объединения как «содействие развитию гражданского общества и эффективному взаимодействию в рамках развития социального партнерства в территориях Пермского края; формирование актуальной «повестки дня» на ближайшую перспективу по развитию гражданской активности в территориях». Альянс объединяет 12 территорий края.

Основными задачами альянса являются:

- развитие внутрикорпоративных связей между представителями некоммерческих организаций на региональном, федеральном и международном уровнях;
- улучшение качества и расширение спектра услуг, предоставляемых некоммерческими организациями, через повышение эффективности управления;
- создание информационного пространства для развития гражданского общества и повышение роли населения, инициативных групп и некоммерческих организаций в общественно-экономической жизни территорий края;
- содействие установлению личных контактов между руководителями некоммерческих организаций, общественно активными жителями территорий Пермского края;
- повышение профессионального уровня представителей некоммерческого сектора края;
- деловое общение и обмен наработанными практиками, мнениями и опытом.

В 2010 году альянс получил официальную регистрацию. Отличительной особенностью Альянса ФМС Пермского края является то, что от его имени подписываются соглашения о сотрудничестве с муниципальными образованияами, на территориях которых работают члены альянса. Фак-

тически действует общественный договор, который включает в процесс развития региона удаленные территории и способствует укреплению институтов гражданского общества. Ведь удаленность определяется не только расстояниями, но и отсутствием отлаженных информационных коммуникаций, что не позволяет жителям глубинки чувствовать включенность в общие процессы. Благодаря созданию и поддержке со стороны альянса его участники получили новые информационные возможности позиционирования своей деятельности на региональном уровне, ощутили себя частью целого.

Фонды альянса стали площадкой по передаче опыта и для других регионов. В рамках организованной стажировки пермский опыт изучали представители инициативных групп из пяти районов Красноярского края, которые планировали создать фонды в своих районах. Полученная практика и знакомство с реально действующими сельскими фондами, а также последующее экспертное сопровождение со стороны Пермского альянса способствовали созданию в 2010 году четырех ФМС в удаленных районах Красноярского края.

### **Иркутский альянс**

Анализ роли и места фондов местных сообществ, который проводился в 2009 году в рамках исследования по заказу Глобального фонда поддержки фондов местных сообществ (GFCE), показал, что реформы в структуре местного самоуправления способствовали и определяли развитие ФМС в России. Примером развития ФМС как института в системе местного самоуправления могут послужить фонды, входящие в Иркутский альянс.

Как и Пермский, это тоже региональный альянс, в состав которого входят фонды местных сообществ Ангарска, Шелехова, Свирска, Тайшета, Иркутского района. Координатором по формированию альянса выступил Молодежный благотворительный фонд «Возрождение Земли Сибирской». Это крупная некоммерческая организация, имеющая более чем 10-летнюю историю, опыт работы по развитию местных сообществ и благотворительности в Сибири. Сотрудники обладают профессиональными знаниями и достаточным опытом по выстраиванию партнерских проектов. По оценкам фондов – участников альянса, объединение позволило каждому внести свой вклад в развитие альянса: по продвижению друг друга и модели ФМС в Иркутской области, созданию объединенных ресурсов. Один из важных ресурсов – возможность обучаться, обмениваться опытом.

По мнению участников, наличие среди членов альянса МБФ «Возрождение Земли Сибирской» – мощного ресурсного центра, имеющего огромный опыт обучения НКО, – дает возможность организовать на региональном уровне «Школу фондов». В такой программе могут обучаться и уже существующие фонды, и те инициативные группы, которые мечтают создать фонд в территории.

Пример развития фондов в Иркутской области является уникальным. Это первый регион, на территории которого существуют шесть зарегистрированных ФМС. В 2010 году добавился новый фонд в Усть-Илимске. Иркутские фонды созданы в небольших городах, поэтому их роль в местных сообществах очень заметна. Фактически они стали реальными институтами местного самоуправления.

Основными задачами для объединения в альянс стали:

- организация взаимовыгодного взаимодействия ФМС, действующих на территории Иркутской области, обмен опытом и практиками фондов местных сообществ, обобщение результатов работы ФМС области;
- создание единого информационного пространства ФМС Иркутской области;
- содействие продвижению модели ФМС на территории области, помощь в создании новых ФМС, внедрение новых институциональных моделей взаимодействия ФМС с местным сообществом;
- представление и защита общих интересов ФМС на региональном уровне, содействие созданию благоприятных условий для деятельности ФМС на территории Иркутской области (лоббирование законов, участие в формировании программ и проектов, направленных на развитие ФМС). Представители альянса активно работают в этом направлении. Так, в Иркутской области подготовлен проект закона Иркутской области об областной государственной поддержке общественных объединений и социально ориентированных НКО, в перечень которых включены и организации, занимающиеся благотворительной деятельностью, а также содействующие развитию благотворительности и добровольчества, в том числе ФМС. Также в Иркутской области в рамках Байкальского гражданского форума выработаны рекомендации по включению ФМС в систему местного самоуправления как эффективного механизма участия граждан в решении проблем сообществ.

Представитель альянса Елена Творогова вошла в состав Общественной палаты области (Комиссия по региональному развитию и местному

самоуправлению), благодаря чему создан прецедент представительства альянса в самой влиятельной структуре некоммерческого сектора, имеющей выход на региональные органы власти.

*Из истории создания Иркутского альянса\**. В Иркутской области сложилась уникальная ситуация – в 2007 году, когда на всю Россию насчитывалось около 20 фондов местных сообществ, в области их было четыре – в Ангарске, Шелехове, Свирске и Тайшете. Еще в нескольких городах был проявлен интерес к ФМС как к инструменту объединения местных ресурсов и активизации местного сообщества. Именно тогда и появилась идея объединения ФМС области, чтобы совместно продвигать саму технологию и интересы ФМС на региональном уровне.

Первым большим делом такого объединения стала встреча на высоком уровне в Законодательном Собрании области с вице-спикером Людмилой Берлиной, где были представлены сама модель ФМС, фонды и их объединение. Очень важным было то, что участники ассоциации продвигали ФМС не просто как инструмент развития местной филантропии, а в первую очередь как один из инструментов развития местного самоуправления и вовлечения граждан в осуществление местного самоуправления.

После этого были и другие встречи, круглые столы, поднимающие вопросы развития благотворительности и ее правового регулирования (в Иркутской области нет закона о благотворительности и благотворительных организациях), деятельности ФМС и их роли в развитии сообществ. А еще шел обмен информацией и опытом, поездки к друг другу на мероприятия, консультации по телефону.

Исполнилось три года с того момента, когда фонды впервые собрались вместе. Нельзя сказать, что за это время были достигнуты невероятные успехи. Дружить фондами в условиях финансово-экономического кризиса, политических передраг на местном уровне, колоссальной загруженности сотрудников и прочих трудностях – это не такое простое дело.

Так чего же все-таки удалось достичь за счет объединения?

Как говорит Е. Творогова, «во-первых, о том, что такое ФМС, у нас теперь знают и в Законодательном Собрании области, и во всех муниципалитетах. Во-вторых, появились новые ФМС в Иркутском и Нижне-Илимском районах, которые вошли в наш альянс. В-третьих, в муници-

---

\* По материалам, представленным Е. Твороговой.

пальных образованиях, где действуют ФМС, их стали воспринимать как предмет гордости, как конкурентное преимущество перед другими МО. И самое главное – это ощущение плеча товарища, понимание, что «не один в поле», сотрудничество и взаимопомощь между членами альянса».

Итоги деятельности вновь созданных альянсов ФМС способствовали продвижению модели и укреплению роли фондов как в регионах, так и на уровне нескольких территорий. Они стали региональными центрами развития, оформили соглашения о принципах сотрудничества и деятельности, способствуют лучшему обмену практиками и технологиями, помогают развиваться новым инициативам в соседних территориях, способствуют объединению различных благотворительных ресурсов и консолидации деятельности по развитию филантропии.

Помимо ресурсов территорий, фонды которых объединились в альянсы, есть еще и другие возможности. Лидеры альянсов и организации, которые они представляют, входят в различные профессиональные российские объединения и сети, ресурсы которых также становятся доступными для участников альянсов. Так, в межрегиональную коалицию некоммерческих негосударственных организаций «Регионы» входят Иркутская и Архангельская области, Пермский край. В альянсах есть специалисты, которые являются членами международной сети специалистов по оценке социальных проектов и программ IPEN. Это дополнительные профессиональные ресурсы как для фондов, так и для территорий, входящих в альянсы. Большинство фондов, входящих в альянсы, также являются членами Партнерства ФМС в России.

Фактически создание альянсов – это форма объединения и привлечения ресурсов для развития и укрепления модели фондов местных сообществ на региональном и межрегиональном уровне, что особенно актуально с учетом расстояний, которые разделяют фонды, и тех различий в социально-экономических условиях территорий, на которых работают ФМС. Альянсы становятся платформой для привлечения и обмена лучшими практиками, наработанными не только фондами, но и другими организациями, действующими в благотворительном секторе; благодаря объединению фонды стали «ближе» друг к другу. Альянсы актуализируют и объединяют зачастую разрозненные примеры и практики в области благотворительности, что позволяет фондам стать лидерами в развитии местной филантропии и местных сообществ.

Альянсы позволили объединить и привлечь дополнительные профессиональные ресурсы, усилить позиционирование и интегрировать ФМС в

сообщества. Использование такого интегрального ресурса дало фондам возможность не только укрепить свои позиции, но и решать более масштабные задачи.

Инициаторами формирования альянсов стали признанные эксперты в сфере развития гражданского общества и филантропии. Их компетенции и профессиональный уровень, а также включенность в различные институты по развитию сообществ также являются дополнительным ресурсом и способствуют продвижению модели ФМС в регионах РФ.

### **Контактная информация**

#### **1. Иркутский альянс**

Творогова Елена Александровна, руководитель альянса, президент Молодежного благотворительного фонда «Возрождение Земли Сибирской»

Тел.: (3952) 53-04-23

E-mail: elena@fvzs.ru

#### **2. Пермский альянс**

Самарина Нина Николаевна, руководитель альянса, президент Фонда поддержки социальных инициатив «Содействие»

Тел.: (342) 212-23-20

E-mail: codeistvie@perm.ru

#### **3. Альянс Северо-Западного федерального округа**

Михайлова Марина Евгеньевна, руководитель альянса, директор РБ ОО «Архангельский центр социальных технологий «Гарант»

Тел.: (8182) 68-09-10

E-mail: mihailova@ngo-garant.ru

#### **4. Филиал Благотворительного фонда «Чаритиз Эйд Фаундейшн» (Великобритания) в России (CAF Россия)**

Аврорина Лариса Васильевна, руководитель программ

Тел.: (495) 792-59-29

E-mail: Lavrорina@cafrussia.ru

## **1.3. ЦЕЛЕВЫЕ КАПИТАЛЫ КАК МЕХАНИЗМЫ УСТОЙЧИВОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

Т.А. БУРМИСТРОВА, Э.Р. АЛЕЙНИЧЕНКО

Форум Доноров

Федеральный закон «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций», вступивший в силу в 2007 году, вводит новую модель внебюджетного финансирования общественно значимых сфер: образования, науки, здравоохранения, культуры, физической культуры и непрофессионального спорта, искусства, архивного дела, социальной помощи. Закон открывает широкие возможности для субъектов Российской Федерации и муниципалитетов как в развитии и поддержке местных организаций и институтов, работающих в вышеперечисленных сферах, так и в аккумулировании средств для решения конкретных социальных проблем региона или муниципалитета.

Целевой капитал (ЦК) некоммерческой организации – сформированная за счет пожертвований часть имущества некоммерческой организации, переданная в доверительное управление управляющей компании для получения дохода, используемого для финансирования уставной деятельности некоммерческих организаций.

Целевые капиталы позволяют достигать финансовой устойчивости организациям некоммерческой сферы и реализовывать инновационные проекты, требующие долгосрочного финансирования: например, поддержка научных разработок, создание инновационных кафедр, приглашение перодовой профессуры для чтения лекций и т.п.

Западный аналог (англ. endowment – вклад, дар, пожертвование) – целевой фонд, предназначенный для использования в некоммерческих целях. Он создается преимущественно за счет благотворительных пожертвований, которые инвестируются для получения дохода, но весь доход направляется в пользу тех организаций, для поддержки которых он был создан.

### **Результаты**

Уже в 2007 году в России было зарегистрировано более 15 фондов, созданных для формирования целевого капитала. Московский государственный институт международных отношений стал первым российским

вузом, который провел учредительное собрание своего эндаумента. Большую помощь в его создании оказали известные выпускники МГИМО Владимир Потанин, Алишер Усманов и Фаттах Шодиев. После создания эндаумент-фонда они внесли в него по 125 млн рублей. Сейчас целевой капитал МГИМО – самый крупный из российских эндаументов, в нем аккумулировано более 600 млн рублей. По оценкам экспертов, в России зарегистрировано или находится в процессе регистрации около 50 специализированных фондов. Порядка 10 некоммерческих организаций внесли изменения в устав либо вновь создали НКО, имеющие возможность создавать целевой капитал для поддержки своих уставных целей. У половины этих организаций целевые капиталы сформированы. В совокупности размер целевых капиталов России составляет более 3,2 млрд рублей.

Самые крупные собственники целевых капиталов в нашей стране в подавляющем большинстве – фонды поддержки вузов: МГИМО, Академии народного хозяйства, Санкт-Петербургского государственного университета, Европейского университета в Санкт-Петербурге, Высшей школы экономики, Российской экономической школы, Финансовой академии при Правительстве РФ. Для вуза целевой капитал может стать одновременно и «подушкой безопасности», гарантирующей дополнительные доходы, и источником финансирования инновационных и долгосрочных программ. Например, эндаумент-фонд Европейского университета в Санкт-Петербурге к концу октября 2010 года уже давал университету ежегодное дополнительное финансирование более 22 млн рублей. ЦК Европейского университета – один из первых в России. За время работы фонд увеличился втрое – за счет управления и за счет привлеченных пожертвований.

Негосударственным научным центрам целевые капиталы дают возможность обеспечить стабильное финансирование научных исследований и сохранение научных коллективов. Приведем примеры научных негосударственных организаций, создавших целевые капиталы.

1. АНО «Центр изучения русского общественно-политического языка». Создан в 2009 году. Размер капитала при формировании – 27,7 млн рублей; доход от управления на конец мая 2010 года – 2,2 млн рублей – был потрачен на научные исследования.
2. Фонд «Инсовр-капитал» (Институт современного развития). На конец мая 2010 года размер ЦК – 160 млн рублей; доход от управления за 2009 год – 24,5 млн рублей.

Первый и пока единственный в России эндаумент, созданный в целях поддержки непрофессионального спорта, принадлежит Национальному

специализированному фонду поддержки детского и юношеского спорта. Фонд поддерживает детско-юношеские школы регби. На сегодняшний день в фонде чуть более 23 млн рублей, которыми управляет ЗАО «Национальная управляющая компания», доход от целевого капитала в 2009 году составил 1 632 669 рублей и был передан школам регби клуба «Слава». Фонд сформирован за счет средств учредителя, пополнен за счет пожертвований ЗАО «Татнефть Европа», Банка «Зенит» и нескольких физических лиц. Про учредителя на официальном сайте фонда сказано, что он считает регби идеальным видом спорта для мальчишки: «В юности сам играл за московское «Динамо» на месте «самого умного». Успешный бизнесмен и руководитель. Неравнодушный человек. Оказывает реальное содействие развитию регби в нашей стране». Создав фонд целевого капитала, его основатели продолжают поддерживать развитие любимого вида спорта, но при этом: 1) заложили долгосрочную основу стабильности финансовой поддержки; 2) потенциально сократили траты на благотворительность из чистой прибыли; 3) предусмотрели возможность увеличения целевого капитала за счет привлечения пожертвований других физических лиц и компаний.

Другой пример уникального фонда целевого капитала, опыт которого может быть интересен в российских регионах, – это Специализированный фонд целевого капитала «Перспектива». Идея фонда состоит в том, чтобы предоставить возможность использовать целевой капитал любому, даже совсем маленькому образовательному учреждению. Фонд создан для того, чтобы объединять в себе разные целевые капиталы для поддержки разных организаций и разных целей. Объединение целевых капиталов под «одной крышей» экономически выгодно – и с позиции администрирования такого фонда, и с точки зрения эффективности управления капиталом. Фонд был зарегистрирован 21 мая 2009 года в Москве, в настоящее время он объединяет три целевых капитала.

Первый из них – «Неоткрытые острова» – был собран в конце августа 2009 года для поддержки деятельности дворца творчества детей и молодежи. Второй целевой капитал – «Образование» – сам по себе является объединенным целевым капиталом, созданным для поддержки общего и дополнительного образования. Третий целевой капитал называется «Учительский фонд Северо-Запада». 420 человек – учителя, директора школ, сотрудники управления образования Северо-Западного административного округа Москвы – собрали за три месяца 3 млн рублей. Доход от данного целевого капитала планируется тратить на поддержку детей, ветеранов

учительского труда, работающих учителей, попавших в трудную жизненную ситуацию.

Структура управления объединенным фондом достаточно сложна. С одной стороны, есть Попечительский совет, в нем сейчас шесть членов. Попечительский совет выполняет функции совета по использованию целевого капитала. С другой стороны, те, кто формируют «свой» целевой капитал в Фонде «Перспектива», хотят им управлять, и такая возможность им предоставлена. Разные целевые капиталы – разные люди – разные модели управления. Должен быть максимум возможностей.

Фонд ЦК «Перспектива» пошел по пути формирования рабочих органов Попечительского совета. Формы могут быть разные: комиссии, комитеты, экспертные советы. Решение о создании такого органа принимается одновременно с принятием решения о формировании целевого капитала. Для целевого капитала «Учительский фонд Северо-Запада» сформирован Наблюдательный совет. Около 20 членов совета – известные люди в системе образования СЗАО. Наблюдательный совет решает, каким образом использовать доход, выбирает стратегию пополнения целевого капитала.

Была разработана и реализована специальная система учета, которая позволила бы внедрить модель объединенного фонда целевого капитала таким образом, чтобы можно было идентифицировать учреждение – адресат каждого пожертвования, поступающего при публичном сборе средств.

Стоимость имущества, составляющего целевые капиталы Фонда «Перспектива» на 31 октября 2010 года, – 23 431 341 рубль. Из них:

- «Неоткрытые острова» – 16 953 782 рубля;
- «Образование» – 3 162 319 рублей;
- «Учительский фонд Северо-Запада» – 3 315 240 рублей.

Эти средства собраны в процессе публичного сбора. За 14 месяцев получено 12 млн рублей. Нет ни одного пожертвования больше 100 тыс. рублей, а большая часть – это суммы от 1 до 20 тыс. рублей. Каждые десять дней, 5, 15 и 25-го числа каждого месяца, согласно требованию закона, собранные средства передаются управляющей компании.

В таблице приведены данные о том, как увеличивались фонды ЦК за счет пожертвований и фандрайзинга, а также список управляющих компаний.

Показатели некоторых российских эндаументов<sup>1</sup>

Организация	Дата создания ЦК	Размер ЦК на конец мая 2010 года, млн рублей	Доход от управления в 2009 году, млн рублей	Пополнение целевого капитала за счет пожертвований в 2009 году, млн рублей	Количество целевых капиталов	Управляющая компания
1	2	3	4	5	6	7
Фонд развития МГИМО	15.02.2008	526,0	72,0	58,0	1	Газпром-банк – Управление активами
Фонд развития социально-экономических наук и образования	9.04.2009	383,3	51,5	336,9	1	Либра Капитал
Фонд Европейского университета в Санкт-Петербурге	7.03.2008	240,5	40,0	н. д.	1	КИТ Фортис Инвестмент Менеджмент
Фонд Финансовой академии при Правительстве РФ	31.03.2007	203,0	7,9	71,7	1	УК Банка Москвы
Фонд целевого капитала РЭШ	29.10.2007	176,1	23,8	83,7	1	Ренессанс – Управление инвестициями
Фонд «Инсовр-Капитал»	24.09.2008	160,0	24,5	5,0	1	УК Банка Москвы
Международный благотворительный фонд SM.charity	15.05.2008	90,0	12,0	7,0	1	СМ.арт
Центр изучения русского общественно-политического языка	22.09.2009	27,7	2,2	27,7	1	Открытие
Фонд формирования и использования целевого капитала для помощи хосписам «Вера»	25.01.2008	24,0	9,2	0	1	Открытие Тройка Диалог

<sup>1</sup> Подготовлено в рамках программы «Целевой капитал» для журнала «Финанс». «Финанс» № 22 (353) – С. 23–25.

1	2	3	4	5	6	7
Национальный специализированный фонд поддержки детско-юношеского спорта	05.11.2008	23,3	1,8	16,9	1	Национальная управляющая компания
Фонд «Перспектива»	25.08.2009	20,5	0,6	4,0	3	Открытие
Эндаумент Новосибирского государственного университета Сибиряк	28.03.2008	16,0	1,4	0	1	УК Банка Москвы
Фонд развития Тюменского государственного университета	26.05.2009	11,5	н. д.	н. д.	1	Газпром-банк – Управление активами
Фонд Южного федерального университета	25.04.2008	10,2	1,4	1,2	1	Центр-инвест
Молодежный центр изучения финансовых операций	01.06.2009	3,0	0,2	0	1	Агана
Фонд «Сколково»	н. д.	н. д.	н. д.	н. д.	1	Газпром-банк – Управление активами

### Механизм

Целевой капитал и доходы от управления целевым капиталом не являются объектом налогообложения. Минимальный срок формирования ЦК – 10 лет, минимальная сумма – 3 млн рублей. Целевой капитал считается сформированным, если минимально требуемая сумма в течение года была собрана и передана по договору доверительного управления в управляющую компанию, а также были созданы органы управления целевым капиталом и внесены соответствующие изменения в уставные документы некоммерческой организации – собственника ЦК. Целевые капиталы формируются и пополняются исключительно из денежных средств, пожертвованных гражданами или юридическими лицами, российскими или иностранными. Для пополнения ЦК можно объявлять публичный сбор средств российских и иностранных граждан, а также юридических лиц. Целевой капитал может быть недвижимым (некоммерческая организация тра-

тит только доход от целевого капитала, но не вправе расходовать средства, составляющие «тело» целевого капитала) и расходоуемым. В этом случае НКО может тратить в год не более 10% от балансовой стоимости имущества, составляющего целевой капитал. Порядок устанавливается жертвователем либо самой НКО – собственником целевого капитала.

### Основные участники отношений по поводу целевого капитала

#### Некоммерческая организация

(которая вправе формировать целевой капитал и (или) получать от него доход)

#### Жертвователи:

физические и (или) юридические лица

#### Управляющая компания

(имеющая соответствующую лицензию)

Жертвователи в целевой капитал сегодня – это учредители фондов целевого капитала, крупные бизнесмены, коммерческие организации, зарубежные фонды, выпускники вузов, чиновники, политики, люди разных профессий, даже учителя. Размеры пожертвований – от 100 рублей до 10 млн долларов. Для меценатов фонды целевого капитала – это гарантия прозрачной траты благотворительных средств, гарантия того, что они не будут израсходованы за один год, а будут работать в течение длительного срока. Благотворитель, дающий деньги безвозмездно и навсегда, должен быть уверен, что существует институциональная основа для того, чтобы эти деньги работали вечно.

Для управляющих компаний некоммерческие организации – собственники целевого капитала – новая группа клиентов, в привлечении которых они очень заинтересованы, поскольку это новый перспективный рынок, и потенциально средства целевого капитала могут быть переданы в управление на длительный срок.

Сейчас более десяти крупных управляющих компаний имеют в управлении целевые капиталы, однако случаи заключения доверительных договоров фондов ЦК сроком более чем на год с одной управляющей компанией пока скорее исключение, чем правило. Поводов для недоверия управляющие компании не дали даже в период кризиса. Доходность от управления

в 2009 году колебалась от 7% до 34%. Серьезные убытки получили только два фонда: Первый специализированный фонд и Фонд формирования и использования целевого капитала для помощи хосписам «Вера». Оба находились под управлением УК «Тройка Диалог». По словам А. Зокина, вице-президента ОАО «Газпромбанк», для управляющих компаний фонды целевого капитала – особый клиент, в том числе и потому, что законодательство строго ограничивает набор финансовых инструментов и риски при инвестировании средств такого фонда. Фонды ЦК требуют индивидуального внимания. Управляющие компании осознают всю ответственность и жесткие рамки, в которые поставлены. С одной стороны, доверительный управляющий не должен рисковать и допустить уменьшения «тела» эндаумента, с другой – необходимо обеспечивать прирост активов, который, как минимум, должен покрыть инфляцию.

Для некоммерческих организаций возможны две модели создания целевых капиталов.

Первой моделью могут воспользоваться некоммерческие организации, зарегистрированные в форме фонда, автономной некоммерческой организации, общественной организации, религиозной организации. Целевой капитал создается «внутри» НКО, доход от ЦК тратится на уставную деятельность организации. Чтобы воспользоваться этой возможностью, НКО должна внести соответствующие изменения в устав организации (или предусмотреть возможность создания целевого капитала при регистрации новой организации), создать совет по использованию целевого капитала и соблюдать ограничения, предусмотренные перечнем видов платной деятельности, которую вправе осуществлять некоммерческая организация – собственник целевого капитала, за исключением специализированной организации (утвержден Распоряжением Правительства РФ от 13.09.2007 № 1227-р).

Вторая модель предполагает создание любыми физическими или юридическими лицами особой, специализированной некоммерческой организации для управления целевым капиталом в форме фонда (СОУЦК). СОУЦК формирует целевой капитал из денежных средств (по договорам пожертвования и по завещаниям), является собственником целевого капитала, передает средства в доверительное управление управляющей компании и получает доход от целевого капитала. На административно-управленческие расходы СОУЦК оставляет часть дохода. Основную долю дохода от целевого капитала СОУЦК передает другим НКО, которые определены договорами пожертвования (или завещанием). При отсутствии в догово-

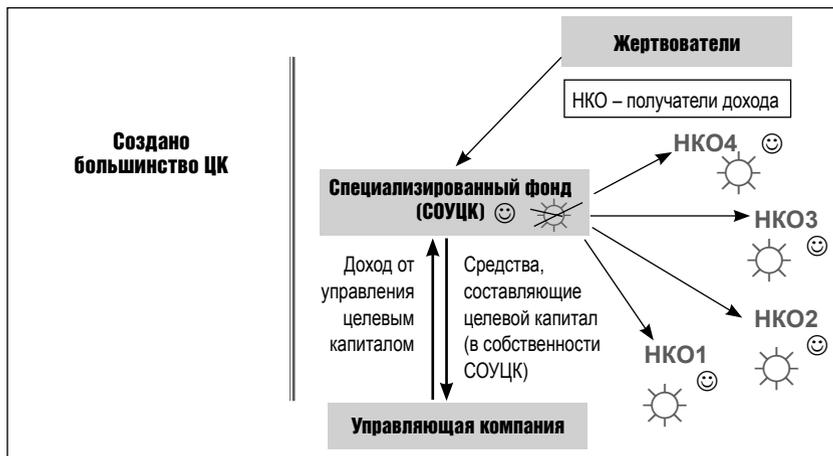
рах пожертвования или завещании указания на конкретную НКО получателем дохода определяются по решению особого коллегиального органа.

**Две модели создания некоммерческих организаций – собственников целевого капитала**

**Первая модель**



**Вторая модель**



### **Этапы формирования и развития механизма**

Создание целевого капитала для некоммерческой организации – достаточно серьезный шаг, и он должен быть осмысленным. Прежде чем предпринимать действия по разработке документов, необходимо решить вопросы стратегического и управленческого характера.

**Шаг 1.** Определение направлений развития некоммерческой организации и основных программ, которые будут финансироваться за счет дохода от целевого капитала. На какой срок должен быть создан целевой капитал? Какой объем финансирования для намеченных программ необходим? Какие результаты от реализации программ должны быть получены?

**Шаг 2.** Разработка фандрайзинговой стратегии (стратегии формирования и пополнения целевого капитала). Необходимо до создания фонда продумать, откуда придут деньги на формирование, как фонд будет пополняться, достаточно ли будет собрано средств и т.д.

**Шаг 3.** Разработка организационной структуры, определение органов управления фонда целевого капитала. Законом определены требования и процедуры, но каждый ЦК – индивидуален. Нельзя написать типовой устав для специализированного фонда целевого капитала.

«Эндаумент – это большие деньги. Соответственно, основной задачей при продумывании системы управления и контроля должна стать задача безопасности, – отмечает С. Лаврова, исполнительный директор Фонда ЦК Европейского университета в Санкт-Петербурге. – Необходимо разработать такую систему взаимной ответственности, контроля и ротации, которая позволяла бы организаторам целевого капитала надеяться, что даже по прошествии нескольких десятков лет возможности злоупотреблений различного свойства все еще будут сведены к минимуму»<sup>2</sup>.

Практика показывает, что первые три шага – самые затратные по времени и трудовым ресурсам. Для того чтобы сделать их, некоторым фондам потребовалось от 6 до 10 месяцев. На этом этапе полезно привлекать внешних консультантов, создавать рабочие группы, изучать опыт создания и функционирования других российских эндаументов. Когда глобаль-

---

<sup>2</sup> Лаврова С. Некоторые аспекты создания вузовского эндаумент-фонда: практические советы // Теория и практика функционирования фондов целевого капитала в высшем образовании России: Сборник практических рекомендаций для участников Международной научно-практической конференции «Теория и практика функционирования фондов целевого капитала в России», МГИМО (У) МИД России, 27–29 апреля 2010 г./Под. ред. Е.С. Бирюкова, Д.А. Дегтерева, А.В. Стельмаха. – М.: МГИМО, 2010.

ные стратегические вопросы решены, тогда можно запускать юридические процедуры регистрации.

При создании фонда целевого капитала (специализированной организации) как юридического лица применяется общий порядок создания обычной некоммерческой организации<sup>3</sup>.

На *первом этапе* проводится собрание учредителей некоммерческой организации с оформлением соответствующего протокола.

На *втором этапе* осуществляется регистрация фонда как юридического лица в Федеральной регистрационной службе с получением следующих документов:

- свидетельство Федеральной налоговой службы о внесении записи в ЕГРЮЛ о фонде как юридическом лице;
- выписка из ЕГРЮЛ;
- свидетельство Федеральной регистрационной службы о государственной регистрации некоммерческой организации.

На *третьем этапе* осуществляется регистрация фонда в налоговых органах с получением идентификационного номера налогоплательщика (ИНН).

На *четвертом этапе* осуществляется получение статистических кодов.

На *пятом этапе*, после регистрации фонда как юридического лица, следует провести ряд мероприятий, необходимых для функционирования фонда:

- 1) изготовить печать фонда;
- 2) открыть банковский счет;
- 3) поставить фонд на учет в Пенсионный фонд, фонд медицинского и социального страхования;
- 4) заключить договор аренды помещения по юридическому адресу фонда;
- 5) заключить трудовой договор с исполнительным директором.

Далее проводится комплекс мероприятий для становления фонда как специализированной организации по управлению целевым капиталом.

---

<sup>3</sup> С.В. Шитьков, к. ю. н., начальник юридического управления МГИМО. Процедура регистрации эндаумент-фондов высших учебных заведений по российскому законодательству//Теория и практика функционирования фондов целевого капитала в высшем образовании России: Сборник практических рекомендаций для участников Международной научно-практической конференции «Теория и практика функционирования фондов целевого капитала в России», МГИМО (У) МИД России, 27–29 апреля 2010 г./ под. ред. Е.С. Бирюкова, Д.А. Дегтерева, А.В. Стельмаха. – М.: МГИМО, 2010.

На *шестом этапе* необходимо провести собрание высшего органа управления некоммерческой организации (правления) с оформлением соответствующего протокола. Требования к проведению собрания и оформлению протокола установлены ст. 8 Федерального закона № 275-ФЗ от 30.12.06.

На *седьмом этапе* следует провести заседание попечительского совета фонда (совета по использованию целевого капитала). Требования к проведению такого заседания установлены ст. 9 Федерального закона № 275-ФЗ от 30.12.06. Заседание можно провести и после прохождения следующего, восьмого этапа.

Наконец, на *восьмом этапе* фонд приступает к формированию целевого капитала. При этом следует руководствоваться ст. 4 Федерального закона № 275-ФЗ от 30.12.06 (договор пожертвования) и ст. 6 Федерального закона № 275-ФЗ от 30.12.06, обращая особое внимание на п. 5 (об открытии отдельного банковского счета) и п. 9.

В течение двух месяцев после того, как сумма пожертвований достигнет размера в 3 млн рублей, фонд обязан передать поступившие денежные средства в доверительное управление управляющей компании, определенной высшим органом управления фонда на основании договора доверительного управления. Со дня передачи денежных средств в доверительное управление управляющей компании ЦК считается сформированным.

Согласно п. 12 статьи 6 Федерального закона № 275-ФЗ от 30.12.06, если за год капитал в указанном минимальном размере (3 млн рублей) не будет сформирован, имеющиеся средства должны быть возвращены жертвователю, если договором пожертвования не предусмотрено иное или если денежные средства получены в порядке наследования.

Важно помнить, что законодательная основа целевых капиталов в России также развивается и не стоит на месте. В мае 2010 года Госдума приняла в первом чтении пакет поправок в действующий закон, среди которых две представляют особую важность: во-первых, фонды целевых капиталов получают право пополнять сформированный ЦК не только деньгами, но и ценными бумагами и недвижимым имуществом, во-вторых, перечень общественно значимых сфер, в целях поддержки которых могут создаваться фонды ЦК, может быть расширен, в частности, в него войдут экология и окружающая среда.

В первом чтении Государственная Дума РФ приняла законопроект «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Фе-

дерации в части совершенствования налогообложения некоммерческих организаций и благотворительной деятельности». Законопроект предусматривает налоговые вычеты для физических лиц, применяемые к сумме доходов, перечисляемых налогоплательщиком в виде пожертвований некоммерческим организациям на формирование и пополнение целевого капитала, которые осуществляются в порядке, установленном Федеральным законом «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций». Указанный вычет предоставляется в размере фактически произведенных расходов, но не более 25% суммы дохода, полученного в налоговом периоде и подлежащего налогообложению.

### **Затраты, связанные с реализацией механизма**

Трудовые и финансовые затраты, связанные с регистрацией, формированием и функционированием фондов целевого капитала, различны в разных фондах и обусловлены многими факторами. Опрос некоммерческих организаций – собственников целевых капиталов в 2009 году показал, что только 15% организаций брали средства на административные расходы, связанные с функционированием фонда ЦК, из дохода от управления, остальные привлекали дополнительные ресурсы. Количество сотрудников, необходимых для функционирования и развития фонда, в разных организациях колеблется от одного до пяти человек. Обычно это исполнительный директор, финансовый директор и менеджер по развитию. Во многих фондах существует практика волонтерского участия в работе, особенно это касается участия попечителей. Известны случаи, когда до 50% рабочего времени членов попечительского совета безвозмездно тратится на развитие фонда. Несмотря на разнообразие подходов к ресурсному обеспечению деятельности фондов целевых капиталов, есть ресурсы, которые необходимо предусмотреть. Это:

1. Адрес местонахождения исполнительного органа.
2. Офис (или средства на его аренду).
3. Оборудование офиса, наличие стационарных рабочих мест.
4. Финансовое сопровождение, ведение бухгалтерского учета, разработка учетной политики, специальная отчетность.
5. Юридическое сопровождение, разработка пакета документов для регистрации, разработка пакета документов для формирования целевого капитала, разработка пакета документов для пополнения целевого капитала, в том числе в случае объявления публичного

сбора денежных средств, оформление протоколов решений органов управления, юридическое сопровождение текущей деятельности фонда.

6. Затраты на фандрайзинг (издание буклетов, проведение фандрайзинговых мероприятий, затраты на консультантов по разработке фандрайзинговой стратегии и т.д.).
7. Создание интернет-представительства фонда, отдельный сайт/страница на сайте НКО, поддержка, хостинг.
8. Разработка и регистрация эмблемы фонда.
9. Заработная плата сотрудников фонда.

### **Риски, связанные с реализацией механизма**

Процесс создания эндаументов идет медленно по многим объективным и субъективным причинам. Экономический кризис, утрата культуры благотворительности в стране, отсутствие налоговых льгот для жертвователей, несомненно, сдерживают создание и формирование фондов целевых капиталов в стране. Однако наряду с объективными факторами зачастую более значимую роль начинает играть субъективный фактор. Смысл в создании целевого капитала появляется тогда, когда у руководителей некоммерческой организации и потенциальных доноров есть перспективный горизонт планирования минимум на 5–10 лет. Только тогда длинные деньги будут собраны и начнут работать.

Однако для определенной части некоммерческих организации (в большей степени это относится к вузам) создание ЦК было делом политическим и во многих случаях спонтанным. Целевые капиталы создавались либо по инициативе крупного донора (доноров), либо по инициативе первых лиц государства. В итоге «за скобками» вновь создаваемых фондов остались важнейшие вопросы стратегического характера: «На какие программы будет направлен доход от целевого капитала?», «Какими будут пропорции финансирования и абсолютные значения по источникам финансирования НКО в перспективе трех-пяти-десяти лет?», «Какого объема целевой капитал и за какой срок должен быть сформирован?» и т. д. Отсутствие подробной стратегии развития организации на 5–10 лет и ясного понимания роли и места в ней эндаумент-фонда стало сдерживающим фактором в пополнении ЦК. Кампании по привлечению средств либо не проводились, либо были крайне неэффективными.

Долгосрочную перспективу и роль эндаумент-фонда часто не осознают первые лица некоммерческих организаций – исполнительные директора и

ректоры вузов. Привлечение денег в эндаумент-фонды рассматривается как замораживание средств, в то время как необходимо искать деньги для финансирования срочных и конкретных потребностей учебных заведений. Эндаумент – «долгосрочная» инвестиция, которая начнет пополнять бюджет только через два-три года после создания. Несложные математические расчеты показывают, что вуз ощутит полную отдачу от ЦК как минимум через 10 лет. В такой долгосрочной перспективе многие действующие руководители не видят себя во главе организации, и их интерес к эндаументу закономерным образом снижается.

Успех эндаумент-фонда во многом зависит от институциональной основы организации. Как отмечал С.М. Гуриев, ректор Российской экономической школы, в своем выступлении на заседании Клуба «Целевой капитал», «институциональная основа организации – важная характеристика, которую в России часто забывают. Потому что в России вообще принято разговаривать об организациях в терминах их лидеров, а не в терминах структуры управления, институтов и правил игры. В частности, очень важно показать потенциальному донору правила смены лидера, подотчетность лидера, структуру принятия решения организации и другие формальные правила, которые переживут сегодняшнего лидера.

Если организацией руководит первый лидер – основатель организации, то эта организация на самом деле не прошла еще серьезный тест на то, что она существует как организация. Ее нельзя пока отличить от индивидуального проекта этого человека. Благотворитель, который собирается сделать пожертвование в эндаумент, должен понимать, почему и как организация переживет уход этого лидера. Для этого нужно предъявить структуры сдержек и противовесов, подотчетности, правил игры, правил принятия решений – то, что по-английски называется *governance*».

Риски для развития индустрии целевых капиталов в целом общие, можно выделить два основных риска: потеря денег и потеря репутации.

Нестабильность экономики может привести к существенному снижению размера целевого капитала, что в период кризиса и произошло с крупнейшими мировыми эндаументами США. Тем не менее, эндаументы остаются основой финансирования крупных некоммерческих организаций. В докладе финансового директора Метрополитен-музея о результатах работы за 2009 год сказано, что за период кризиса эндаумент уменьшился на 28% и на момент отчета составлял 2,9 млрд долларов. Доля дохода в годовом бюджете от управления эндаументом составила 35% от всей суммы поступлений за год, или 68,1 млн долларов (всего го-

довой доход в бюджет музея составил 213 млн долларов). Несмотря на существенную потерю, произошедшую за время кризиса, наращивание и увеличение эндаумента остается одним из финансовых приоритетов музея.

Репутационные риски связаны, прежде всего, с неумелым либо искаженным применением федерального закона. Закон декларирует один из самых прозрачных инструментов благотворительности в современной России. Однако далеко не все нормы закона всегда и всеми соблюдаются. Самый распространенный случай нарушений – это нарушение статьи 12 закона «Отчетность некоммерческой организации – собственника целевого капитала». Согласно данной статье, некоммерческая организация – собственник целевого капитала обязана не позднее шести месяцев после окончания отчетного года подготовить и утвердить годовой отчет о формировании целевого капитала, об использовании и о распределении дохода от целевого капитала. Закон подробнейшим образом регламентирует информацию, которую должен содержать годовой отчет. В течение 10 дней с даты утверждения такого отчета или внесения в него изменений НКО должна разместить его на сайте в сети Интернет. Только часть существующих фондов публикует отчеты, и еще меньшая часть из них публикует отчеты на доступных сайтах. Одним из возможных выходов из сложившейся ситуации может быть создание корпоративных стандартов деятельности целевых капиталов в России, продвижение идеи прозрачности и закрепление нормы соблюдения закона в сообществе.

### **Справочная информация о Программе «Целевые капиталы» Форума Доноров и Клубе «Целевой капитал»**

Программа «Целевые капиталы» Некоммерческого партнерства грантодающих организаций «Форум Доноров» реализуется с января 2010 года и является логическим продолжением Клуба экспертов «Целевой капитал», основанного в феврале 2009 года при поддержке Благотворительного фонда Владимира Потанина. Клуб был создан для информационной и методической поддержки деятельности некоммерческих организаций с целевым капиталом, установления горизонтальных связей и информационного обмена между представителями организаций, заинтересованных во внедрении модели целевого капитала в российскую практику. Поддержку программе «Целевые капиталы» с 2009 года оказывают Общественная палата Российской Федерации, Министерство экономического развития России, Институт современного развития. На сегодняшний день, помимо

активно действующего Клуба экспертов, программа включает в себя конференции, семинары, круглые столы, цикл публикаций об эндаументах в СМИ, интернет-конференции.

Клуб «Целевой капитал» объединяет представителей активно развивающихся российских фондов целевого капитала. Активными участниками клуба являются более 180 человек – представители специализированных фондов целевых капиталов университетов, музеев и других некоммерческих организаций, управляющих компаний; юристы, экономисты, специалисты в области привлечения ресурсов в целевые капиталы. В мероприятиях в рамках программы регулярно принимают участие сотрудники Минэкономразвития РФ, Минюста России, Минфина России, представители консалтинговых компаний.

При поддержке ЗАО «Газпромбанк – Управление активами» запущен интернет-портал, аккумулирующий всю имеющуюся информацию о развитии целевых капиталов в России с целью сделать ее понятной и доступной для всех интересующихся этой темой, а также объединить экспертов сообщества Клуба «Целевой капитал» и предоставить им возможность для общения. Этот уникальный ресурс имеет разные уровни доступа и создает возможности для сетевого общения зарегистрированных пользователей, оперативного обмена информацией, мнениями, приглашения на мероприятия, размещения полезных ресурсов.

***Результаты реализации программы с 2009 года:***

- проведено 10 заседаний Клуба «Целевой капитал»;
- разработаны экспертные предложения по внесению поправок в законопроект о внесении изменений в федеральный закон о целевых капиталах (от имени членов Клуба «Целевой капитал» направлены письма в Минэкономразвития РФ и Государственную Думу РФ);
- выпущено девять тематических информационных бюллетеней и шесть дайджестов «Целевой капитал»;
- проведено четыре обучающих семинара для представителей фондов целевых капиталов;
- опубликован ряд статей в федеральных и региональных СМИ;
- проведено анкетирование российских фондов целевых капиталов;
- состоялся круглый стол на тему «Целевые капиталы – инновационный механизм инвестирования» в рамках IX международного инвестиционного форума «Сочи-2010», 18 сентября, Сочи;
- проведен второй день VIII ежегодной конференции Форума Доноров «Благотворительность в России: новые правила игры» (21–22 ок-

тября, 2010, Москва), который полностью посвящен теме развития фондов целевых капиталов в России;

- запущен интернет-портал о работе целевых капиталов ([endowment.donorsforum.ru](http://endowment.donorsforum.ru)).

### **Информационные источники**

#### *Законодательство*

1. Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций»
2. Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 276-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций»

#### *Методические материалы*

1. Актуальные вопросы внедрения целевого капитала некоммерческих организаций в российскую практику: Практическое пособие (на рус. яз.) /Под ред. С.А. Рубашкиной. – М.: Общественная палата Российской Федерации, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, 2008. – 128 с.
2. Сборник методических рекомендаций для общественных объединений по применению Федерального закона № 275-ФЗ от 30 декабря 2006 г. «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций». – М.: Комиссия Общественной палаты РФ по вопросам развития благотворительности, милосердия и волонтерства, Министерство экономического развития и торговли РФ, 2007. – 131 с.
3. Практические рекомендации для общественных объединений по внедрению модели целевого капитала некоммерческих организаций/Под ред. С.А. Рубашкиной. – М.: Комиссия Общественной палаты РФ по вопросам развития благотворительности, милосердия и волонтерства, Министерство экономического развития и торговли РФ, 2007. – 102 с.
4. Информационные бюллетени Клуба «Целевой капитал» за 2009 год и дайджесты «Целевой капитал» за 2010 год (отражают хронологию развития целевых капиталов в России, содержат презентации се-

минаров, тренингов и конференций, аналитические статьи, резюме заседаний Клуба «Целевой капитал»).

5. Теория и практика функционирования фондов целевого капитала в высшем образовании России. Сборник практических рекомендаций для участников Международной научно-практической конференции «Теория и практика функционирования фондов целевого капитала в России», МГИМО (У) МИД России, 27–29 апреля 2010 г./под. ред. Е.С. Бирюкова, Д.А. Дегтерева, А.В. Стельмаха. – М.: МГИМО, 2010.

[http://fund.mgimo.ru/img/main\\_sites\\_fund\\_topblock\\_143521\\_154037\\_text\\_c/4N9jQ73ej1\\_.pdf](http://fund.mgimo.ru/img/main_sites_fund_topblock_143521_154037_text_c/4N9jQ73ej1_.pdf)

6. Годовой отчет Специализированного фонда целевого капитала «Перспектива»

[http://www.fondperspectiva.ru/docs/Godovoi\\_otchet\\_2009.pdf](http://www.fondperspectiva.ru/docs/Godovoi_otchet_2009.pdf)

### **Контактная информация**

#### ***1. Некоммерческое партнерство грантодающих организаций «Форум Доноров»***

Тел.: (499) 978-59-93; факс: (499) 973-34-78

E-mail: [endowment@donorsforum.ru](mailto:endowment@donorsforum.ru)

<http://endowment.donorsforum.ru/>

#### ***2. Специализированный фонд управления целевым капиталом для развития МГИМО***

E-mail: [fund@mgimo.ru](mailto:fund@mgimo.ru)<http://www.fund.mgimo>

#### ***3. Фонд формирования целевого капитала «Фонд развития социально-экономических наук и образования»***

<http://www.iet.ru/ru/fond-forseno.html>

#### ***4. Фонд Европейского университета в Санкт-Петербурге (Фонд ЕУСПб)***

E-mail: [Svetlana@eu.spb.ru](mailto:Svetlana@eu.spb.ru)

[www.eu.spb.ru/endowment](http://www.eu.spb.ru/endowment)

#### ***5. Фонд целевого капитала Финансового университета при Правительстве Российской Федерации***

E-mail: [ura@fa.ru](mailto:ura@fa.ru)[http://www.fa.ru/endaument\\_fond.asp](http://www.fa.ru/endaument_fond.asp)

#### ***6. Специализированный фонд управления целевым капиталом «Перспектива»***

E-mail: [office\\_fond@mail.ru](mailto:office_fond@mail.ru)

[www.fondperspectiva.ru](http://www.fondperspectiva.ru)

## 1.4. МАССОВАЯ БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТЬ: ТЕНДЕНЦИИ И ТЕХНОЛОГИИ

Ю.Ю. ХОДОРОВА

Филиал Благотворительного фонда «Чаритиз Эйд Фаундейшн»  
(Великобритания) в России (CAF Россия)

Развитие гражданского сектора в регионах является одной из приоритетных задач для региональных властей. Одним из механизмов укрепления некоммерческих организаций, достижения их самостоятельности и устойчивости являются массовые частные пожертвования. Во всем мире частные пожертвования составляют основную долю бюджета некоммерческой организации. Поэтому региональным властям нужно уделять особое внимание развитию механизмов частных пожертвований, информировать НКО о возможностях, новых технологиях и решениях.

Массовые пожертвования можно считать необходимым ресурсом для достижения финансовой устойчивости НКО, так как именно диверсификация источников финансирования, привлечение пожертвований локальных доноров, широкое общественное признание и поддержка свидетельствуют об устойчивости и популярности НКО. В том числе, механизмы частных пожертвований могут стать серьезным ресурсом для развития и стабильности НКО в регионах.

Однако пока в России большая часть НКО не рассматривает частные пожертвования в качестве значимого источника финансирования. НКО в России больше ориентированы на крупных и средних корпоративных доноров, государственные средства, средства крупных фондов, так как получение таких видов финансирования менее трудозатратно, а объемы более значительны, чем в случае частных пожертвований.

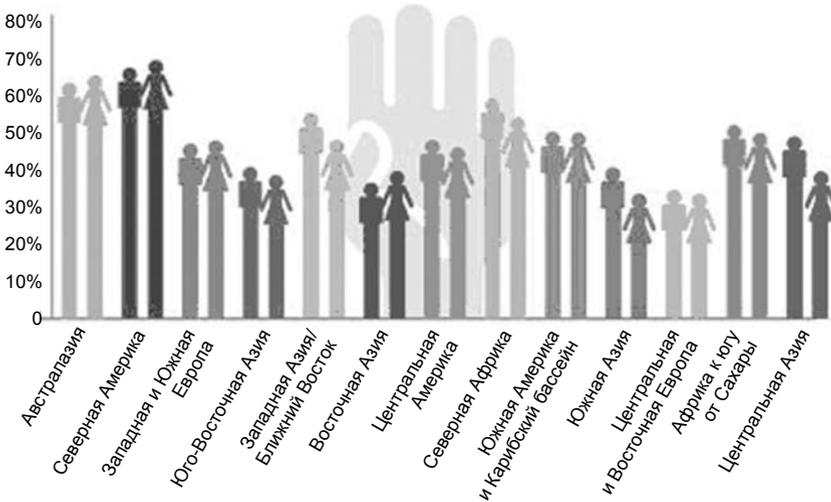
Действительно, увеличение числа частных доноров – задача не из легких. Она сравнима с выводом на рынок нового бренда, нового товара, обеспечением роста продаж, поддержанием лояльности покупателей, завоеванием своей целевой аудитории. Все эти цели релевантны и для НКО, которые также пытаются привлечь как можно больше сторонников, «понравиться» им и мотивировать их пожертвовать.

В сентябре 2010 года Фонд CAF провел крупнейшее глобальное исследование на основании данных всемирного опроса компании Gallup's WorldView poll (Gallup) о благотворительной деятельности. Его провели в

153 странах. На основе полученных данных был составлен мировой рейтинг благотворительности, отражающий различные формы участия людей в благотворительной деятельности с учетом культурных особенностей и национальных традиций. Первое и второе места в рейтинге разделили Австралия и Новая Зеландия. Далее следуют Канада и Ирландия. В первой десятке также Швейцария, США, Нидерланды, Великобритания, Шри-Ланка и Австрия<sup>1</sup>.

### Мировой рейтинг благотворительности

Россия занимает 138-е место в рейтинге со следующими показателями: 6% благотворительных пожертвований, 20% волонтерской работы, 29% помощи нуждающимся. Этот результат демонстрирует реальное положение дел в благотворительности в России, свидетельствует о неразвитости в целом культуры и механизмов благотворительности.



<sup>1</sup> Мировой рейтинг благотворительности – 2010. CAF.

### **Благотворительность онлайн**

Когда речь заходит о массовой благотворительности, наиболее актуальной темой сейчас можно считать сбор пожертвований через Интернет. Появление онлайн-фандрайзинга в 1990-х годах ознаменовало новый этап развития благотворительности в Интернете. В западных странах, таких как Великобритания и США, отмечается значительный рост объема средств, собранных через Интернет. В частности, в США в период с 2005-го по 2006 год онлайн-пожертвования увеличились на 37%, а в кризисном 2008 году их сумма стала больше на 26%<sup>2</sup>.

В России практику сбора средств через Интернет освоили и успешно осуществляют некоторые благотворительные фонды и частные лица, но назвать ее массовой пока нельзя. Фандрайзинговые сайты в России менее распространены, чем на Западе. Их сборы гораздо скромнее. В 2007 году в нашей стране онлайн-фандрайзеры привлекли около 6 млн долларов<sup>3</sup>. Одним из ограничений для развития пожертвований через Интернет в регионах, безусловно, является слабая вовлеченность и осведомленность НКО и благотворителей о таких механизмах, недоверие к ним.

Полноценному развитию технологичной благотворительности мешают и законодательные ограничения. Например, такие удобные механизмы, как пожертвование через платежный терминал-стойку, через веб-кошелек, не могут считаться абсолютно законными. Если провайдером услуг по созданию, хранению и использованию таких кошельков все-таки удастся привести механизм своей работы в соответствие с новым законодательством (что они сейчас активно и делают, заключая новые договоры со своими клиентами), то относительно сохранения возможности использования веб-кошельков для сбора пожертвований остаются большие сомнения. Судя по всему, эти сомнения разделяют и поставщики услуг. Например, WebMoney устроил массовую рассылку уведомлений в адрес НКО об одностороннем прекращении договорных отношений (увы, без объяснения причин)<sup>4</sup>.

Лучше ситуация с платежами с использованием банковских карт. Закон о банках не ограничивает назначение платежей, проводимых через платежных агентов с использованием банковских карт. В том числе раз-

---

<sup>2</sup> <http://e-benchmarksstudy.com>.

<sup>3</sup> Журнал «Деньги и благотворительность», № 72.

<sup>4</sup> Чекмарева Ю. Выходит технологичные недоработки. / Журнал «Деньги и благотворительность», № 72.

решены и благотворительные пожертвования. Главное – соблюсти два условия. У платежных агентов – некредитных организаций должны быть соответствующие договоры-поручения от банков, от лица и в интересах которых они и осуществляют описанные выше операции. А у банков, в свою очередь, – соглашения с лицами, в пользу которых производятся безналичные расчеты. Таким образом, деятельность по сбору пожертвований в Интернете законна<sup>5</sup>.

Поэтому число интернет-ресурсов, с помощью которых можно сделать пожертвование, растет, и все больше благотворителей прибегают к такому способу привлечения средств. Большинство российских ресурсов нацелены на сбор средств на конкретные проблемы, острые, неотложные ситуации. Абсолютно все они работают в соответствии с довольно жесткими принципами: помощь – предельно адресна, передача денег для жертвователя – проста и удобна, отчетность – максимально прозрачна<sup>6</sup>.

Одним из современных примеров в сетевой благотворительности стал интернет-фонд «Помоги.орг», основанный в 2005 году Антоном Носиком и Саррой Нежелской. Фонд собирает средства на острые и неотложные социально-медицинские нужды (операции, дорогостоящие курсы лечения, помощь детским и лечебным учреждениям в России). Фонд реализует свою деятельность через четыре основные программы. Это поддержка детей, больных муковисцидозом; поддержка детей, больных детским церебральным параличом; помощь детям с врожденными пороками сердца; поддержка многодетных и малоимущих семей. Фонд успешно привлекает средства: только в 2009 году была оказана помощь нуждающимся на сумму 28 545 763 рубля<sup>7</sup>. Вся отчетность о собранных и распределенных средствах публикуется на сайте. Каждый жертвователь может проконтролировать, на что пошли переданные им деньги.

Больших успехов добился Российский фонд помощи, который собирает средства, используя площадку газеты «Коммерсантъ», Газеты.Ру, ресурс радиостанции «Эхо Москвы», сообщества Русфонда в «Живом Журнале» (rus\_fond). С момента создания фонда в 1996 году собрано 752 173 275 рублей. Только за первый месяц 2010 года собрано свыше 12,8 млн рублей. В фонд обращаются за помощью люди со всей России. Проверив письма читателей, Российский фонд помощи публикует их в «Ъ» и на своем сай-

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Благотворительность. Статус: онлайн. Л. Тихонович, И. Пагава. Журнал «Деньги и благотворительность», № 72.

<sup>7</sup> Журнал «Деньги и благотворительность», № 72.

те. Решив помочь, читатель берет в фонде реквизиты автора письма и дальше действует сам, то есть может совершить пожертвование прямо на сайте. «Фонд лишь помогает помогать и верен принципу: ваша помощь идет напрямую и адресно», – говорится на сайте организации. Правомерность такого подхода подтверждается сотнями миллионов рублей, передаваемых частными и юридическими лицами на помощь нуждающимся. Не последнюю роль в успехе Российского фонда помощи сыграл ресурс делового издания «Коммерсантъ», имеющего выход на широкую целевую аудиторию.

Успешно привлекает средства через Интернет Всемирный фонд дикой природы (WWF), последовательно и осознанно превращая случайных посетителей сайта в своих убежденных сторонников. Фонд тщательно изучает возможности интернет-фандрайзинга, собирает статистику и аналитику, распространяет в России последние ноу-хау западных коллег. В разделе «Благотворительное пожертвование» на сайте фонда можно выбрать один из 11 способов перечисления средств. Сейчас это самый полный набор механизмов совершения платежей в благотворительном Рунете. При этом WWF подробно объясняет особенности каждого типа платежа, а также то, как любое, даже небольшое, пожертвование помогает спасти природу.

Одним из примеров использования технологий интернет-пожертвований является фонд помощи тяжелобольным детям «Линия жизни». Наряду с традиционными способами перевода платежей в сентябре 2008 года в партнерстве с «Альфа-Банком» был запущен сервис, позволяющий делать переводы без комиссии на операции детям. Сделать благотворительное пожертвование в фонд можно, воспользовавшись готовым шаблоном в интернет-банке «Альфа-Клик», либо при помощи банковского перевода на расчетный счет фонда.

Кроме того, большинство благотворительных фондов, например «Даун-сайд Ап», «Дети Марии», «Центр лечебной педагогики», «Подари жизнь» и сотни других некоммерческих организаций и фондов, обращаются к пользователям Интернета с призывом о помощи. На первых страницах на видном месте размещаются рубрики «как помочь», «хотим помочь», «сделать пожертвование» и пр. Без такой рубрики сложно представить современный сайт некоммерческой организации или благотворительного фонда.

Для развития онлайн-благотворительности в регионах необходимо проводить мероприятия по обучению новым технологиям НКО, а также по-

пуляризации таких механизмов среди населения. Необходимо отметить, что возможности совершать пожертвования онлайн могут привлечь молодую аудиторию благотворителей – студентов, молодежь, которым гораздо проще сделать пожертвование через Интернет, чем иными способами. Это в целом будет способствовать развитию благотворительности в регионе, повышать устойчивость и популярность НКО.

Большой интерес в Рунете представляют ресурсы, создающие возможность собирать средства не на одну, а сразу на несколько организаций. Идея таких ресурсов в том, чтобы на одном веб-ресурсе собрать информацию о надежных некоммерческих организациях и благотворительных фондах, чтобы потенциальный жертвователь мог легко получить достоверную информацию об НКО и пожертвовать. Пока такие ресурсы – редкое явление в Рунете и представлены проектом «Благо.ру» ([www.blago.ru](http://www.blago.ru)).

Проект «Благо.ру» был разработан в апреле 2008 года Филиалом Благотворительного фонда «Чаритиз Эйд Фаундейшн» (Великобритания) в России (CAF Россия) совместно с «Яндексом» с целью создания устойчивого интернет-ресурса, позволяющего пользователю получить достоверную информацию по возможностям оказания помощи НКО, а также совершить пожертвование и отследить результат вложения средств. Задача ресурса – повышение информированности пользователей о деятельности НКО. Он предоставляет простой и доступный механизм осуществления благотворительных пожертвований, обеспечивает прозрачность расходования поступивших средств. В конечном счете это позволяет развить новую форму филантропии путем внедрения новой модели частной благотворительности для финансирования российского некоммерческого сектора.

Сейчас на сайте «Благо.ру» представлены 54 некоммерческие организации, прошедшие экспертизу CAF Россия. Спектр их деятельности разнообразен: социализация детей, оставшихся без попечения родителей; помощь людям с ограниченными возможностями; помощь детям, больным раком; помощь одиноким пенсионерам; работа с бездомными; адаптация «трудных» подростков; развитие детей с особыми потребностями и др. Посетители сайта могут ознакомиться с деятельностью различных НКО и совершить пожертвование в пользу одной или нескольких некоммерческих организаций. Размер и назначение пожертвования (то есть конкретную НКО – участника программы) посетитель сайта определяет самостоятельно.

Опираясь на 15-летний опыт работы в качестве грантодающего фонда, в работе с НКО, участвующими в проекте, CAF Россия придерживается

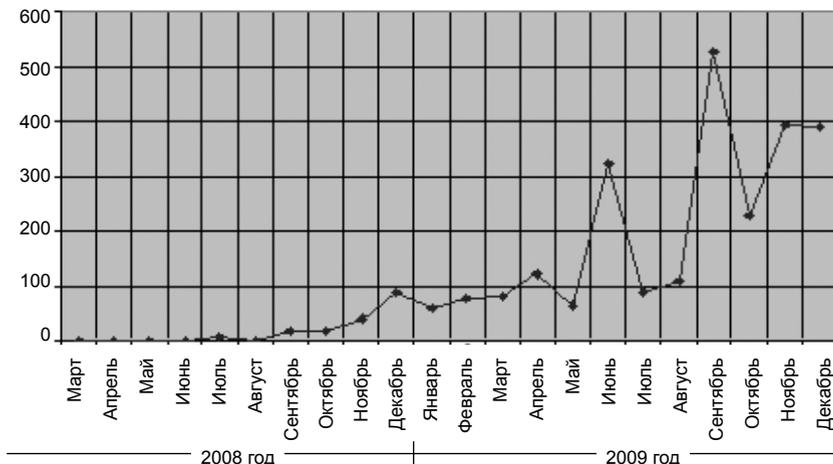
принципов прозрачности и подотчетности. Все благополучатели проходят валидацию и представляют детальные отчеты о расходовании полученных средств (включая первичные документы). Для участия в программе НКО отбирались согласно критериям – они должны иметь отчетность, работать не менее двух лет и др. Ежемесячно на сайте «Благо.ру» размещается информация о пожертвованиях за истекший месяц с указанием суммы, собранной в рамках программы, и НКО-благополучателей. Также НКО, участвующие в программе, регулярно предоставляют для публикации на сайте информацию о своей текущей деятельности (новости, фото-материалы и т.д.).

Перечислить средства можно при помощи банковской карты либо прямым переводом с банковского счета. Все пожертвования видны в режиме онлайн. 95% суммы пожертвований, сделанных на сайте, направляется на поддержку НКО, определенных жертвователем, 5% суммы пожертвования направляется на покрытие расходов по администрированию программы, включая расходы по переводу пожертвованных средств посредством Интернета и с помощью пластиковых банковских карт (оплата комиссии банка, услуг провайдера, хостинг сайта и т.п.). Полученные в рамках программы средства некоммерческие организации могут использовать на осуществление своей уставной деятельности и содержание организации, а также на реализацию своих специальных проектов (в том случае, если на сайте ведется сбор средств именно на реализацию данного проекта НКО).

### **Результаты работы портала**

Если в первые месяцы работы портала «Благо.ру» объем пожертвований составлял порядка 50 тыс. рублей в месяц, то в некоторые месяцы 2010 года объем пожертвований превышал 500 тыс. рублей, и наблюдается отчетливая динамика роста. По данным на конец октября 2010 года, с помощью сайта было собрано 2 928 040,29 рубля, а всего за время работы сайта – 5 627 805 рублей.

Конечно, есть свои сложности. По статистике сайт посещают около 5000 пользователей в месяц, однако осуществляют пожертвование только 80–120 человек в месяц. Такая высокая посещаемость сайта свидетельствует об устойчивом интересе пользователей к НКО и благотворительности в целом. При этом лишь малая доля посетителей решаются сделать пожертвование. Многие пользователи Интернета не хотят делать пожерт-

**Динамика сбора пожертвований, 2008–2009 годы, тыс. руб**

ования при помощи банковской карты, опасаясь, что данные могут быть использованы мошенниками.

Безусловно, основными принципами онлайн-благотворительности являются интерактивность и прозрачность. И здесь еще предстоит пройти долгий путь, чтобы привить культуру платежей через Интернет. Вторая сложность – ментальная. Здесь нет призывов о помощи, нет сигналов SOS. Здесь делают пожертвования те, кто доверяют работе НКО, понимают ее значение. Это непростая задача – создать в нашем обществе культуру пожертвований не на адресную срочную помощь, а на текущую деятельность «нераскрученных» некоммерческих организаций, а также внедрить культуру регулярной поддержки НКО путем пожертвований на постоянной основе, например из зарплаты.

Портал стремится развиваться, становиться более доступным и удобным ресурсом для тех, кто хочет оказать помощь, и для профессиональных организаций, которые смогут достичь существенного социального результата. Многое, безусловно, зависит от организаций, участвующих в проекте. Например, было замечено, что организации, которые зарегистрированы и активно продвигаются в социальных сетях, пользуются большей популярностью у посетителей сайта и получают больше пожертвований. Организациям рекомендуется постоянно присылать обновления и новости для своего «портфолио» на портале.

Для продвижения портала и увеличения сбора средств проводятся специальные акции и мероприятия. Например, на сайте «Благо.ру» в рамках инициативы «Благотворительность вместо сувениров» проходили акции «Хочу получить в подарок», а также новогодняя акция. Идея проста: если у пользователя день рождения, праздник, он может предложить своим друзьям сделать доброе дело в подарок, то есть попросить друзей вместо традиционных сувениров и подарков сделать пожертвование в одну из организаций на сайте «Благо.ру». В декабре 2009 года в рамках акции «Благотворительность вместо сувениров» на «Благо.ру» было отправлено порядка 100 открыток и совершено более 20 пожертвований на общую сумму 29 800 рублей. «Благо.ру» регулярно участвует в публичных мероприятиях, таких, как пикник журнала «Афиша», концерт артистов балета в пользу Фонда помощи хосписам «Вера», проводилась совместная с YouTube акция «Помоги мне», участие в которой принимали известные исполнители.

Несмотря на то, что сайт не собирает средства на экстренные случаи, конечно, проект не может оставаться безучастным к проблемам, волнующим всю страну, как например, экстремальная ситуация с пожарами летом 2010 года. На «Благо.ру» была открыта возможность оказать помощь пострадавшим от пожаров, сделав пожертвование в пользу Фонда «Милосердие». С первых дней трагедии он начал оказывать помощь пострадавшим. Сбор средств продолжался с августа по 31 сентября 2010 года. Было собрано 55 155 рублей. Пожертвованные средства пошли на приобретение самого необходимого: посуды, предметов личной гигиены, лекарств, постельного белья и других необходимых вещей.

Тем не менее, несмотря на определенный прорыв в онлайн-благотворительности, интернет-платежи в России в отличие от западных стран по-прежнему уступают традиционным способам перечисления средств (через квитанции или наличными). Причина здесь проста: люди не хотят открывать данные своих банковских карт, опасаясь недобросовестного использования этой информации. Поэтому основным условием для пожертвований через Интернет является доверие граждан к НКО и к технологиям совершения интернет-платежей.

В регионах также могут быть созданы такие ресурсы. Важными вопросами в этом случае будут выбор оператора портала и текущего администрирования пожертвований, предоставление отчетности, валидация получателей.

### **Сбор пожертвований сотрудников компаний**

Сбор частных пожертвований сотрудников – известная и широко распространенная в мире модель социальной ответственности компаний. Она уникальна тем, что позволяет объединить благотворительные пожертвования сотрудников и корпорации, сделав помощь во много раз эффективнее. Опыт реализации программ совместной социальной поддержки (сотрудники + компания) в некоторых корпорациях США и Великобритании насчитывает уже более двух десятков лет. Главная цель таких программ – привлечь дополнительные финансовые средства в организации некоммерческого сектора, способствовать эффективному решению социальных проблем. Программа частных пожертвований может действовать в любой компании (независимо от сферы и географии ее деятельности, численности сотрудников) и может реализовываться как при помощи компьютерной программы, так и на бумажных носителях.

Технология работы программ частных пожертвований заключается в следующем: сотрудник компании самостоятельно определяет размер пожертвования и адресата помощи, и эти средства автоматически удерживаются при расчете его зарплаты. Отсюда и общее название таких программ – payroll giving (от английского payroll – «платежная ведомость»). Пожертвованные средства перечисляются в выбранную сотрудником некоммерческую организацию, которая регулярно предоставляет в компанию отчеты о том, на что были израсходованы полученные деньги.

Как правило, все зарубежные программы частных пожертвований имеют в своей структуре «мэтчевый» компонент (от английского to match – «подбирать/подходить под пару, соответствовать»). Схематично это можно представить следующим образом: пожертвование сотрудника + пожертвование компании (пожертвование сотрудника  $\times$  X) = помощь для некоммерческой организации. Компания может увеличивать пожертвование сотрудника в несколько раз (число X в приведенной выше формуле), добавляя свои собственные средства. Тем самым компания демонстрирует сотруднику свою поддержку и уважение, высоко оценивая его усилия не только в профессиональной, но и благотворительной сфере. Именно поэтому программы пожертвований сотрудников часто называют dollars-for-doers, что можно перевести как «доллары тем, кто что-то делает», «воздаяние неравнодушным».

В Великобритании CAF разработал Программу частных пожертвований сотрудников коммерческих организаций Give As You Earn. Сегодня

эта программа известна далеко за пределами Великобритании: многие крупные компании мира выбрали ее в качестве эффективного инструмента привлечения частных пожертвований. В настоящее время фонд администрирует программы пожертвований более чем в 60% британских компаний, включая BP/Amoco, Barclays Bank, Baker&McKenzie, а также в Citigroup, American Express, GlaxoSmithKline и др. Программы пожертвований сотрудников при поддержке CAF в сотрудничестве с транснациональными корпорациями осуществляются также в Южной Африке, Индии, Австралии.

В зарубежных компаниях, где культура частных пожертвований имеет многолетнюю историю и традиции, задача продвижения самой идеи благотворительности уже не так актуальна. Усилия сосредоточены, как правило, на том, чтобы продвинуть именно эту технологию программы, позиционируя ее для сотрудников как один из самых действенных механизмов.

В компаниях серьезно анализируют результаты работы Give As You Earn с тем, чтобы выработать новые подходы к привлечению и «удержанию» сотрудников – именно от их участия в итоге зависит успех программы. Помимо промоматериалов и специальных акций, компании разрабатывают механизмы поощрения сотрудников, участвующих в программе. Сотрудники, которые регулярно перечисляют большие пожертвования, становятся «чемпионами» программы – об этом объявляется на корпоративных сайтах, в журналах и информационных бюллетенях. Существует даже определенная «конкуренция» по участию в программе между разными компаниями. Например, по данным CAF, в финансово-инвестиционном секторе Великобритании средний показатель участия в программе составляет 15% от общего числа сотрудников, и компании стремятся к тому, чтобы «догнать и обогнать» своих конкурентов.

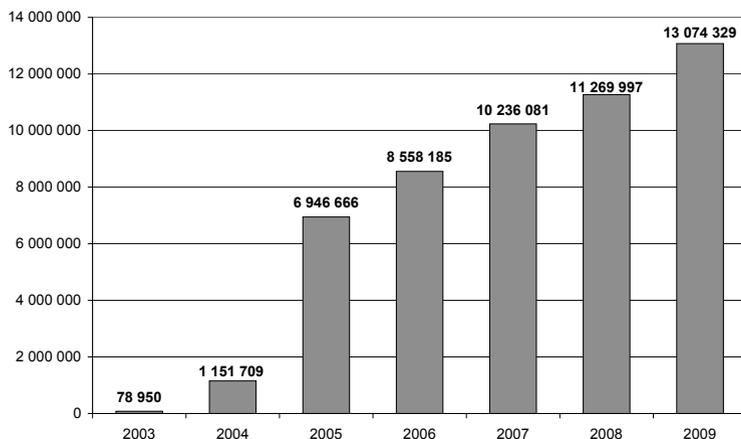
#### **Программа Give As You Earn в России ([www.donatenow.ru](http://www.donatenow.ru))**

В России программа Give As You Earn организована и управляется CAF Россия. Русское название программы – «Им нужна Ваша помощь». Для удобства участников инициативы CAF Россия создал собственную компьютерную программу, отвечающую требованиям российского законодательства. Программа содержит всю необходимую информацию и, так же как и в зарубежных компаниях, позволяет сотруднику сделать пожертвование, не покидая офиса. Сотрудники организации, в которой установлена программа «Им нужна Ваша помощь», получают возможность жертвовать определенную сумму (или процент) от своей зарплаты на выбранный ими

социальный проект или в выбранную организацию (например в детский дом), затрачивая минимум времени. CAF Россия, контролируя целевое использование перечисленных средств, регулярно представляет в компанию отчеты о том, на реализацию каких именно проектов некоммерческие организации израсходовали пожертвованные средства.

Впервые программа пожертвований сотрудников была запущена в 2003 году в компании «Бритиш Американ Табакко Россия». В настоящее время программы реализуются в ИД Independent Media Sanoma Magazines, Procter&Gamble, ОАО «Альфа-Банк», ОАО «ТНК-ВР Менеджмент», ВР Россия, «Ресо-Гарантия» и CAF Россия. С начала работы программой было собрано более 51 млн рублей частных пожертвований. Все эти средства в полном объеме были переведены в 38 благотворительных организаций. В 2009 году с помощью программы было собрано 13 074 329 рублей, в программе приняли участие 1354 жертвователя.

**Динамика пожертвований по программе «Им нужна ваша помощь», руб.**



В России в программе участвуют до 30% сотрудников компаний, что значительно больше, чем за рубежом, где этот показатель составляет от 10 до 17%. Ежемесячно сотрудники жертвуют от 50 до 10 тыс. рублей (чаще всего 100–300 рублей). Популярные направления поддержки – помощь тяжелобольным детям, детям и взрослым, имеющим инвалидность, детям-сиротам, бездомным животным.

По данным опросов, популярность программы среди сотрудников компаний обусловлена простотой и удобством ее использования. Одной из составляющих успеха программы является полная прозрачность работы некоммерческих организаций. Сотрудник передает свои средства в надежные и проверенные организации, которые реально работают, у них в полном порядке финансовые и юридические документы и т.д. Строгий контроль за расходованием пожертвованных средств позволяет сотрудникам оценить эффективность помощи.

Однако среди российских компаний программа гораздо менее распространена, чем среди западных. Еще меньше она распространена в регионах России. Часто руководство компаний не считает целесообразным устанавливать специальную систему, которая потребует некоторой перестройки работы бухгалтерии, информационной системы компании, интранета. Кроме того, обслуживание и администрирование программы требует дополнительных затрат. Несмотря на положительные примеры работы программы в некоторых компаниях, руководство часто выражает неуверенность в том, что усилия и расходы на внедрение программы будут «окупаться» суммой пожертвований сотрудников. Схема мэтчинга также практикуется в российских компаниях не часто. Только три компании, в которых установлена программа, удваивают средства, собранные сотрудниками: «Бритиш Американ Табакко Россия», ИД Independent Media Sanoma Magazines, ВР Россия.

Развитие массовой благотворительности, вовлечение широких общественных кругов должно становиться актуальной тенденцией благотворительности в России, создавать устойчивую базу для развития гражданского сектора. Но по ряду причин массовая благотворительность в пользу некоммерческих организаций в России в целом распространяется довольно медленно и сложно.

По данным российского исследования, участие в благотворительности российских граждан напрямую связано с оценкой уровня своих доходов. Чем выше оценка собственных доходов и удовлетворенность ими, тем большую готовность проявляют люди к осуществлению пожертвований. К сожалению, на вопрос: «Позволяют ли Ваши доходы делать денежные пожертвования нуждающимся людям, не членам вашей семьи?» – 80% респондентов дали отрицательный ответ и только 17% ответили положительно<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Потенциал и пути развития филантропии в России/под ред. И.В. Мерсияновой, Л.И. Якобсона – Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом Гос ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – С. 214.

Кроме того, по оценкам исполнительного секретаря Форума Доноров Н. Каминарской, существует целый ряд устойчивых представлений, свойственных как отдельным целевым группам, так и обществу в целом. Например, принято считать, что благотворительность доступна только богатым, или что главным благотворителем в России является государство<sup>9</sup>.

Также исследование показало приоритетные направления благотворительности российских граждан. Больше всего люди готовы жертвовать на медицинские операции детям (62%), оказывать помощь детским домам (41%), заботиться об инвалидах (31%), заботиться о пожилых (27%), оказывать помощь домам престарелых (21%), жертвовать на медицинские операции взрослым (17%)<sup>10</sup>. Эти результаты демонстрируют, что поддержка социальных проектов НКО пока не входит в список приоритетов российских граждан. По результатам исследования CAF, в 2008 году НКО пожертвовали только 15% опрошенных против 40% пожертвовавших нуждающимся напрямую<sup>11</sup>.

Вместе с тем исследование показывает, что люди, считающие, что их доход позволяет им заниматься благотворительностью, как правило, принадлежат к высокоресурсным категориям населения (с более высоким уровнем образования, трудоспособные и т.п.). Видимо, благотворительность станет массовой вследствие повышения качества жизни нашего общества, уровня его массовой культуры, образования и т.п. Большое значение также имеет информированность общества о состоянии гражданского сектора, о реальных проблемах и достижениях, о серьезных результатах и позитивных социальных изменениях, которых удастся достигнуть НКО.

---

<sup>9</sup> Взгляд на современную российскую благотворительность с точки зрения донорских организаций. Н.Г. Каминарская.

<sup>10</sup> Потенциал и пути развития филантропии в России/под ред. И.В. Мерсияновой, Л.И. Якобсона – Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом Гос ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – С. 214.

<sup>11</sup> Благотворительность в странах BRIC: Результаты исследования в России (исследование CAF, октябрь 2008 года).

### **Контактная информация**

**1. Филиал Благотворительного фонда «Чаритиз Эйд Фаундейшн» (Великобритания) в России (CAF Россия)**

Тел.: (495) 792-59-29

[www.cafrussia.ru](http://www.cafrussia.ru)

**2. Форум Доноров**

Тел.: (499) 978-59-93

[www.donorsforum.ru](http://www.donorsforum.ru)

**3. Фонд «Школа НКО»**

Тел.: (495) 792-59-88

[www.ngoschool.ru](http://www.ngoschool.ru)

**4. Электронный журнал «Филантроп»**

[www.philanthropy.ru](http://www.philanthropy.ru)

**5. Портал «Благо.ру»**

[www.blago.ru](http://www.blago.ru)

**6. Программа «Им нужна Ваша помощь»**

[www.donatenow.ru](http://www.donatenow.ru)

**7. Фонд «Помоги.орг»**

[www.pomogi.org](http://www.pomogi.org)

**8. Российский фонд помощи**

[www.rusfond.ru](http://www.rusfond.ru)

**9. Фонд «Линия жизни»**

[www.life-line.ru](http://www.life-line.ru)

## **1.5. МЕХАНИЗМЫ СИСТЕМНОЙ ПОДДЕРЖКИ И РАЗВИТИЯ ДОБРОВОЛЬЧЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Г.П. БОДРЕНКОВА*

Российский центр развития добровольчества

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, содействие развитию и распространению добровольческой деятельности (волонтерства) отнесено к числу приоритетных направлений модернизации страны и социальной и молодежной политики в частности.

Добровольчество является одним из признанных в мире стратегических ресурсов, эффективным способом мобилизации общественной инициативы, консолидации усилий и ресурсов общества и государства в решении социальных задач сообществ. Организацией Объединенных Наций принят целый ряд специальных резолюций о роли и значении добровольчества как основы построения гражданского общества, достижения Целей развития тысячелетия. 2011 год объявлен ООН годом празднования Десятилетия Международного года добровольцев (МГД+10) с целью активизировать общественно-государственные усилия для поддержки и развития добровольчества в мире.

В течение последних 10 лет в результате предпринимаемых совместных общественно-государственных усилий в России постепенно создаются определенные предпосылки и условия формирования институциональных механизмов содействия развитию добровольчества<sup>1</sup>. Роль и деятель-

---

<sup>1</sup> Более подробно описание основных аспектов развития добровольчества в России дано в статьях предыдущих сборников Минэкономразвития России. Статья «Развитие механизмов поддержки добровольчества». Г.П. Бодренкова, Е.А. Захарова, А.А. Попова / «Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия». – М.: Фонд «Школа НКО», 2007. – 312 с.; в статье Г.П. Бодренковой «Развитие механизмов системной поддержки добровольчества. Опыт регионов и муниципалитетов», вошедшей в сборник «Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия. – 2008» / практическое пособие/ под редакцией А.Е. Шадрина, заместителя директора Департамента стратегического управления (программ) и бюджетирования Минэкономразвития России – М.: Агентство социальной информации, 2008. – 488 с.

ность добровольцев с 2007 года ежегодно отмечаются в посланиях президента, докладах Общественной палаты; принят и реализуется ряд законодательных решений, способствующих развитию добровольчества; поддержка добровольчества становится приоритетным направлением государственной молодежной и социальной политики, и в целом – социально-экономического развития страны.

Вместе с тем продолжает сохраняться значительный разрыв между уровнем вовлеченности граждан в добровольческую деятельность (3,02% экономически активного населения по данным ГУ–ВШЭ) и их готовностью к участию на добровольных началах (более 40%). Согласно данным всероссийского обследования НКО<sup>2</sup>, общий уровень вовлеченности в добровольческую деятельность в некоммерческом секторе в пересчете на полную занятость составил 0,43% от численности экономически активного населения, или 0,46% от числа занятых в экономике, что в 3–17 раз меньше показателей ведущих экономически развитых стран<sup>3</sup>.

Таким образом, актуальность системного развития и поддержки добровольчества на государственном и общественном уровне подтверждается готовностью миллионов российских граждан вместе с государством быть активными участниками решения социально значимых проблем на пути инновационного и модернизационного развития России.

Решение проблем, обуславливающих недоиспользование потенциала добровольчества (волонтерства), позволит создать реальные условия для граждан страны быть активными участниками процессов, обеспечивающих новое качество жизни; существенно повысит доверие общества к государству, к благотворительным и иным типам НКО, будет способствовать консолидации общественно-государственных усилий для достижения целей модернизации, поставленных Президентом Российской Федерации.

В 2009 году в результате совместной работы Минэкономразвития России, Общественной палаты и экспертного добровольческого и благотворительного сообщества Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2009 года № 1054-р была утверждена Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации.

---

<sup>2</sup> Всероссийское обследование НКО, проведенное Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Государственного университета – Высшей школы экономики (2009).

<sup>3</sup> В 2008 году уровень вовлеченности в добровольческую деятельность в некоммерческом секторе составлял 3,02% от численности экономически активного населения (3,2% от числа занятых в экономике) при работе добровольцев 26 часов в месяц.

Важным шагом в содействии развитию добровольческой деятельности стало введение в законодательство норм поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, предусмотренных Федеральным законом от 5 апреля 2010 года № 40-ФЗ, в котором содействие развитию добровольчества определено как один из видов социально ориентированной деятельности.

В Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации<sup>4</sup>, которая является согласованным с экспертным добровольческим сообществом политическим документом, обозначены цели и задачи содействия развитию добровольчества.

**Основная цель** механизмов системной поддержки и развития добровольчества – активизация потенциала добровольчества как ресурса развития гражданского общества, способствующего привлечению в социальную сферу трудовых ресурсов добровольцев, расширению масштабов и повышению эффективности деятельности организаций некоммерческого сектора.

**Основными задачами** являются:

- обеспечение роста поддержки в обществе и расширения участия граждан в добровольческой деятельности;
- содействие повышению эффективности деятельности и профессионализма благотворительных организаций;
- развитие инфраструктуры информационно-консультационной и образовательной поддержки добровольческой деятельности;
- формирование условий для эффективного использования потенциала добровольческой деятельности на этапах планирования и реализации социальных программ государства и бизнеса в работе государственных и муниципальных учреждений и некоммерческих организаций.

**Основным принципом реализации задач содействия развитию добровольчества** определено партнерское взаимодействие государства,

---

<sup>4</sup> Отметим, что в данной редакции Концепции совмещены вопросы содействия благотворительной и добровольческой деятельности, поэтому в рамках данной работы анализируется и выделяется в основном только добровольческая составляющая, включая роль добровольчества для повышения эффективности деятельности благотворительных и иных видов неправительственных некоммерческих организаций (НКО). По мнению автора, применяемый совмещенный подход является важным, но первым шагом в процессе поддержки добровольчества, который должен трансформироваться в дальнейшем в самостоятельное направление государственной политики в области поддержки добровольческих инициатив, выходящих за пределы благотворительной деятельности.

органов местного самоуправления и институтов гражданского общества на федеральном уровне и в регионах. Приоритетным направлением является содействие институциональному развитию<sup>5</sup> добровольчества, что может обеспечить расширение масштабов добровольческой деятельности и повышение ее результативности.

В числе основных проблем, связанных с низким уровнем вовлеченности населения в добровольческую деятельность, в Концепции названы неразвитость инфраструктуры поддержки добровольческой деятельности; недостаток информации о добровольческой деятельности, мотивации, ее целях и реальных результатах.

Можно назвать еще ряд проблем (правовых, организационных, экономических и др.) в сфере добровольчества, которые становятся препятствием для развития механизмов самоорганизации, саморегулирования, расширения участия граждан в общественно значимой жизни общества.

В условиях перехода на инновационный путь развития страны актуализируется задача создания условий поэтапного перехода от имеющегося в настоящее время 3%-го уровня общественного участия к 40–50%-му в 2020 году. Это предопределяет необходимость качественно нового уровня общественно-государственного сотрудничества в создании эффективной системы управления развитием добровольчества, имеющей необходимый организационный, информационный, кадровый и ресурсный потенциалы.

Модель инфраструктуры поддержки добровольчества, сложившаяся во многих экономически развитых странах мира и получающая развитие в России, как правило, включает следующие основные элементы:

- добровольческие центры, являющиеся основным организационным механизмом поддержки и развития добровольчества на определенной территории (субъект РФ, город, сельское поселение и т.д.);
- различного типа НКО, использующие в своей деятельности добровольческий труд;
- НКО, государственные или муниципальные социальные, образовательные учреждения и СМИ, в той или иной степени поддерживающие или содействующие развитию добровольчества.

**Добровольческие центры** обеспечивают поддержку по всему комплексу услуг для эффективной организации добровольческой деятельности

---

<sup>5</sup> Институционализация – образование стабильных образцов социального взаимодействия, основанного на формализованных правилах, законах, обычаях и ритуалах. Правовое и организационное закрепление сложившихся в обществе форм поведения, отношений.

путем консультирования, обучения, информационного обмена, популяризации, мониторинга, признания и поощрения добровольческих инициатив в обществе.

Добровольческие центры имеют несколько основных задач:

- а) повышение осведомленности общества и государства о роли и возможностях добровольчества через продвижение идей, ценностей и практики добровольчества;
- б) стимулирование интереса к участию в добровольческой деятельности различных слоев населения и содействие людям, желающим быть добровольцами, то есть участвовать в той добровольческой деятельности, которая им интересна;
- в) формирование спроса и предложений на добровольческие услуги и содействие некоммерческим организациям, предпринимателям, образовательным учреждениям, общественным группам в более эффективной организации добровольческой деятельности.

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

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

- (1) создание условий для граждан конкретной территории (от детей до людей старшего поколения, учащейся и студенческой молодежи и сотрудников частных фирм) быть добровольцами, чтобы помочь развитию своего сообщества и своей страны;
- (2) повышение стабильности, устойчивости и эффективности деятельности организаций, использующих труд добровольцев и признающих ценность добровольчества (НКО, государственных социальных учреждений), в результате увеличения ресурсной базы и соответственно увеличения объемов оказываемых услуг; обеспечения увеличения занятости в секторе некоммерческих организаций;
- (3) повышение социальной ответственности бизнеса через содействие компаниям в создании программ корпоративного добровольчества;
- (4) содействие достижению целей системы образования и учебно-воспитательной работы через включение добровольчества в учебно-

воспитательный и образовательный процессы учебных учреждений;

- (5) популяризация добровольчества в обществе через освещение добровольческих событий и поступков добровольцев в СМИ, проведение широкомасштабных добровольческих мероприятий (Национальная общественная награда в области добровольчества, конкурсы «Доброволец года» в регионах России), акций и кампаний (Весенняя Неделя Добра, Международный день добровольцев, кампания «Так просто!») и др.

**Региональный центр развития добровольчества (РЦД)** является ресурсным центром для местных добровольческих центров, организующим для специалистов местных добровольческих центров, НКО и других заинтересованных организаций информационные и образовательные семинары и тренинги. В сотрудничестве с местными добровольческими центрами РЦД содействует организации добровольческих программ в школах, компаниях и местных органах самоуправления через предоставление им постоянной помощи и связи с добровольцами; разрабатывает и внедряет новые проекты, служащие моделями для местных добровольческих центров.

**Национальный центр развития добровольчества** – ресурсный информационный и учебно-методический центр поддержки и развития добровольчества – представляет собой механизм обеспечения и формирования инфраструктуры информационно-консультационной и образовательной поддержки добровольческой деятельности.

Центр работает в прямом сотрудничестве с региональными и местными добровольческими центрами, органами государственной власти, ведущими в сфере добровольчества международными организациями.

Работа Центра направлена на повышение объема и качества добровольчества в стране через информационно-консультационную и образовательную деятельность по подготовке специалистов региональных и местных добровольческих центров, менеджеров добровольческой деятельности неправительственных организаций или государственных учреждений; продвижение и внедрение стандартов качества деятельности добровольческих центров, а также через проведение национальных мероприятий по популяризации добровольчества и признанию заслуг добровольцев.

Следует рассмотреть **альтернативную модель** поддержки и развития добровольчества, которая не предусматривает в своей инфраструктуре

наличия специализированных организаций – добровольческих центров, а базируется на оказании ресурсными/сетевыми организациями, работающими в рамках определенных направлений, прямых услуг НКО в сфере добровольческой деятельности.

Отметим существенные отличия каждой из моделей в подходах организации системы содействия развитию добровольчества.

1. Добровольческие центры – это специализированные организации, единственной целью которых является развитие добровольчества на определенной территории, а миссией – эффективное вовлечение добровольческих ресурсов в решение социальных проблем и развитие местных сообществ.

Для реализации своих целей и задач каждый добровольческий центр обладает соответствующей системой знаний, навыков и технологий, фокусирующихся на развитии добровольчества на той территории, на которой он действует, образуя вместе сеть добровольческих центров на межрегиональном или национальном уровне.

2. Деятельность и услуги добровольческого центра в отличие от деятельности и услуг любой другой организации направлены прежде всего на создание условий для вовлечения в добровольческую деятельность той части граждан (как показано выше, их более 40%), которые готовы к участию в ней, но по разным причинам не делают этого. Таким образом, прямая функция добровольческих центров – снижать разрыв между уровнем добровольцев (3% от экономически занятого населения) и готовых к участию, но не участвующих в добровольческой деятельности.
3. НКО, используя инструменты PR, занимается привлечением добровольцев к деятельности своей организации для реализации своих целей и задач. Добровольческий центр, главным фокусом которого являются общественность и проблемы общества, вовлекает добровольцев в деятельность других организаций, работающих на данной территории, используя инструменты PR для привлечения внимания общественности, власти и СМИ к проблемам, решаемым другими организациями.

**Наличие двух альтернативных моделей** позволяет на этапе внедрения механизмов развития добровольчества (в рамках федеральной программы) апробировать обе модели в нескольких пилотных регионах в целях выявления наиболее эффективных и перспективных.

### **Результаты, достигнутые благодаря использованию механизма развития добровольчества в наиболее успешных городах и регионах**

Позитивным результатом применения механизмов развития добровольчества за последнее десятилетие может служить реальный рост активности граждан всех возрастов в общероссийских добровольческих действиях (Весенняя Неделя Добра, апрель; Международный день добровольцев, декабрь) – с 10 тыс. в 2000 году до 1 млн 600 тыс. в 2010 году). Общее время, пожертвованное добровольцами в мероприятиях ВНД в 2010 году, – более 5 529 419 часов за одну неделю. В финансовом выражении инвестиции добровольцев в социальную сферу составили свыше 330 млн рублей. Благополучателями ВНД стали более 3,3 млн человек и 7147 учреждений.

Готовность российских граждан оказывать помощь в условиях чрезвычайных ситуаций подтверждается каждый раз, когда в стране такие ситуации возникают, как например летом 2010 года, когда гражданами была проявлена высочайшая степень добровольческой активности при тушении лесных пожаров.

Позитивная практика активного внедрения моделей и механизмов развития добровольчества наиболее успешно осуществляется в Москве, Санкт-Петербурге, Нижегородской, Самарской, Липецкой, Иркутской областях; Пермском крае, республиках Татарстан, Карелия и ряде других регионов.

#### ***Санкт-Петербург***

Санкт-Петербургский городской центр поддержки добровольческих инициатив (СПб ГЦПДИ) создан в ходе практической реализации «Концепции развития социального добровольчества в Санкт-Петербурге на 2008–2011 годы» и является структурой поддержки добровольчества на городском уровне.

Центр призван поддерживать добровольческие инициативы в Санкт-Петербурге, предоставлять комплекс услуг гражданам и организациям в области добровольчества, обеспечивая государственную поддержку организации жизни общества таким образом, чтобы люди могли свободно реализовать свой потенциал, взяв на себя часть ответственности, расширяя ресурсную базу социальной сферы.

Деятельность Центра ориентирована на вовлечение представителей всех слоев общества и возрастных категорий в общественно полезную де-

тельность, их поддержку и стимулирование, при этом особое внимание уделяется молодежному и семейному добровольчеству.

Целями деятельности Центра являются обеспечение государственной поддержки добровольческих инициатив и создание благоприятных условий для граждан, государственных, муниципальных и некоммерческих организаций социальной сферы в области социального добровольчества.

Центр решает следующие задачи:

- информирование, просвещение, вовлечение, поддержка и стимулирование населения Санкт-Петербурга для участия в добровольческой деятельности в социальной сфере;
- ресурсная поддержка и предоставление комплекса базовых услуг для организаций социальной сферы в области стимулирования, поддержки и развития социального добровольчества в интересах повышения социально-экономической эффективности добровольного труда;
- развитие практического взаимодействия организаций социальной сферы в области поддержки социального добровольчества;
- содействие созданию и эффективному функционированию структур поддержки социального добровольчества на районном и муниципальном уровнях, а также в профильных организациях социальной сферы, включая средние и высшие учебные заведения, региональные отделения российских и межрегиональных общественных и других некоммерческих организаций, действующих в Санкт-Петербурге;
- соединение потребностей организаций социальной сферы в добровольческих ресурсах с интересом граждан к добровольческой деятельности и добровольному труду в социальной сфере;
- развитие кадров – повышение квалификации, обучение и подготовка новых кадров в области управления добровольцами;
- проведение исследований, обобщение информации, распространение опыта и технологий в области добровольчества, внедрение в практику эффективных форм вовлечения граждан в добровольческую деятельность и методов организации добровольного труда;
- привлечение государственных, муниципальных и негосударственных организаций социальной сферы, коммерческих компаний, частных доноров и других лиц к решению вопросов, связанных со стимулированием социального добровольчества в Санкт-Петербурге;

- расширение финансовой и иной материально-технической базы государственной системы поддержки добровольческих инициатив из внебюджетных источников для развития форм и объемов поддержки организаций социальной сферы, развития добровольческих ресурсов.

**Краткие результаты работы СПб ГЦПДИ за первый год работы:**

- охвачено 860 организаций социальной сферы, из которых 640 организаций действуют на территории Санкт-Петербурга, 220 – в других субъектах РФ;
- общий охват граждан составил 1520 человек, из которых 1100 – жители Санкт-Петербурга, 420 – жители других регионов;
- проведено 43 групповых и массовых мероприятия, в том числе общественно полезные добровольческие акции, мотивирование граждан, обучение координаторов, распространение опыта в регионах страны;
- оказана организационная, кадровая и финансовая поддержка молодежных акций «День молодежного служения», Весенняя Неделя Добра, «День добровольцев». Информация о местах и возможностях добровольной работы для граждан в организациях социальной сферы распространяется Санкт-Петербургским городским центром поддержки добровольческих инициатив, размещается на сайте [www.kdobru.ru](http://www.kdobru.ru) и других социально ориентированных сайтах, представляется в СМИ<sup>6</sup>.

***Липецкая область***

В Липецкой области развитие добровольческого движения осуществляется при государственной поддержке, предоставляемой в соответствии с Концепцией развития добровольчества в Липецкой области на 2009–2012 годы.

Добровольческий центр обозначен в Концепции как государственное учреждение, оказывающее полный комплекс информационных, консультационных, методических услуг организациям и гражданам в области добровольчества в Липецкой области.

Цели Г(О)У «Центр развития добровольчества» отражают основные направления деятельности:

---

<sup>6</sup> В статье использованы материалы, предоставленные В.А. Лукьяновым, руководителем Санкт-Петербургского городского центра поддержки добровольческих инициатив.

- активизация потенциала добровольчества как ресурса развития общества;
- популяризация и развитие добровольчества в Липецкой области;
- координация добровольческой деятельности в городах/районах Липецкой области посредством создания агентств, муниципальных добровольческих центров;
- реализация социальных проектов и программ.

Для достижения поставленных целей решаются следующие задачи:

- проведение мониторинга социальной активности общественности Липецкой области;
- формирование баз данных учреждений, организаций, лиц, нуждающихся в оказании добровольной помощи, и учреждений, организаций, лиц, готовых оказать добровольную помощь;
- разработка и реализация проектов, программ, способствующих развитию добровольчества, благотворительности и повышению социальной ответственности граждан;
- создание в городах/районах Липецкой области агентств добровольной помощи;
- методическое и ресурсное сопровождение добровольческой деятельности в Липецкой области;
- создание информационного поля добровольческой деятельности в Липецкой области, осуществление просветительской деятельности в сфере добровольчества.

Для реализации уставных целей и задач Г(О)У «Центр развития добровольчества» оказывает информационно-консалтинговые услуги в сфере развития добровольчества и благотворительности. Приоритетными направлениями в этой сфере являются подготовка активистов добровольческого движения, кураторов и координаторов добровольческой деятельности в районах и городах Липецкой области, создание молодежных добровольческих агентств, муниципальных добровольческих центров.

Был разработан проект многоступенчатого личного консалтинга «Технологии добровольческой деятельности», который включает комплекс занятий, объединенных целью показать возможность личного роста гражданина, и дает возможность погрузиться в технологии добровольчества.

В 2009–2010 годах пилотный курс консалтинга прошли две группы в количестве 30 человек, сформированные из числа студентов и преподавателей.

давателей учреждений общего, среднего и высшего профессионального образования, представителей общественных организаций и объединений.

Тренинги, мастер-классы, лекционно-практические занятия велись в интерактивном режиме с применением современных мультимедийных технологий, что способствовало быстрому достижению поставленных тренером задач<sup>7</sup>.

### **Пермский край**

С 2008 года созданием системы развития и реализации социальных инициатив жителей Пермского края занимается Пермский центр развития добровольчества. Создание центра было инициировано молодежью, осознавшей добровольчество как системную деятельность по приобретению социальных практик и компетенций с возможностью реализации профессиональных качеств и личностных способностей.

За три года своей деятельности Пермский центр развития добровольчества стал не только площадкой позиционирования волонтерства в регионе, но и своеобразным банком волонтерского опыта.

Совет Центра, представленный 42 добровольческими организациями Пермского края, решает задачи формирования общей стратегии развития добровольческого движения на региональном уровне; создания реестра добровольческих организаций края, адресного реестра нуждающихся категорий населения; обучения добровольчеству представителей всех институтов гражданского общества; консолидации усилий в оказании добровольческих и благотворительных услуг представителей разных направлений деятельности Пермского края; развития корпоративного добровольчества, популяризации добровольчества в обществе, в том числе среди молодежи, повышения имиджа волонтера и др.

В целях расширения возможностей полноценного участия граждан в общественной жизни региона, активного проявления гражданской социальной инициативы, формирования новых перспективных форм занятости, создания прочной основы для возрождения традиций благотворительности, частной и корпоративной филантропии, обновления и укрепления системы демократических ценностей РБОО «Пермский центр развития добровольчества» обратился с инициативой к губернатору Пермского края

---

<sup>7</sup> Материалы, использованные в статье, предоставлены О.В. Голощаповой, директором Г(О)У «Центр развития добровольчества» Липецкой области.

О.А. Чиркунову объявить 2011 год в Пермском крае Годом добровольцев, в честь празднования Десятилетия Международного года добровольца, объявленного ООН.

**Предполагаемые результаты:**

- рост поддержки в обществе и расширение участия жителей и организаций Прикамья в благотворительной и добровольческой деятельности;
- развитие корпоративного добровольчества в Пермском крае;
- развитие системы подготовки кадров для благотворительных и иных некоммерческих организаций, включая модернизацию образовательных стандартов и учебных программ учреждений профессионального образования, а также развитие системы дополнительного образования;
- формирование системы моральных стимулов участия в благотворительной и добровольческой деятельности, содействующих ее общественному признанию;
- вовлечение школьников Пермского края в добровольческую деятельность через воспитательные и образовательные программы;
- увеличение количества добровольческих и благотворительных организаций, фондов, инициативных групп;
- социализация воспитанников детских домов и детей с ограниченными физическими возможностями (включение детей и молодежи в систему социальных и культурно-образовательных мероприятий посредством деятельности добровольческих организаций);
- формирование добровольческих инициативных групп с участием граждан «третьего» возраста.

***Республика Карелия***

В конце 2009 года в Республике Карелия создана Карельская региональная общественная молодежная организация «Карельский центр развития добровольчества», которая занимается развитием добровольчества в регионе.

***Самарская область, г. Новокуйбышевск***

В Добровольческом центре г. о. Новокуйбышевск Самарской области создан актив добровольческого центра из 50 добровольцев, в основном школьников и студентов. Всего в базу данных Добровольческого центра

входит 250 человек. Учреждение обеспечивает ресурсную поддержку по всему комплексу услуг для эффективной организации добровольческой деятельности путем консультаций, обучения, информационного обмена, популяризации, мониторинга, признания и поощрения добровольческих инициатив в обществе.

Виды деятельности:

- создание базы данных добровольцев и добровольческих рабочих мест;
- создание информационной поддержки добровольчества (бюллетень «Добровольно», страничка на сайте <http://infocentrnsk.ru>, группа ВКонтakte <http://vkontakte.ru/club12639245>).

Для организации межведомственного взаимодействия по развитию добровольчества на территории г. о. Новокуйбышевск заключены соглашения о совместной деятельности с 19 организациями и учреждениями города, в том числе создано 17 молодежных добровольческих агентств, участниками которых являются около 1 тыс. молодых добровольцев.

### **Формирование и развитие механизмов системной поддержки добровольчества**

К числу основных направлений поддержки и развития механизмов системной поддержки и развития добровольчества следует отнести следующие<sup>8</sup>.

**1. Совершенствование инфраструктуры поддержки и развития добровольчества и общественно-государственного партнерства** включает создание сети региональных и муниципальных добровольческих центров, обеспечивающих ресурсную поддержку по всему комплексу услуг для эффективной организации добровольческой деятельности в различных организациях на городском, муниципальном и областном уровнях. Совершенствование механизмов общественно-государственного партнерства при решении социально значимых проблем и реализации социальной политики включает разработку документации, в том числе положений о региональном добровольческом центре, местных добровольческих центрах, молодежной добровольческой службе, о конкурсе «Доброволец года» и др.

---

<sup>8</sup> Предлагаемые концептуальные подходы разработаны Российским центром развития добровольчества (МДМ).

## **2. Развитие молодежного добровольчества, молодежных добровольческих программ, программ семейного и корпоративного добровольчества.**

Развитие системы стимулирования молодежного добровольчества как элемента молодежной политики и гражданского образования направлено на вовлечение молодежи/подростков в общественно полезную добровольческую деятельность; обеспечение признания молодежи за добровольческий вклад в социальное и экономическое развитие общества. Направление реализуется через региональную систему молодежных добровольческих служб, программ, являющихся составной частью инфраструктуры поддержки и развития добровольчества.

Развитие программ молодежного добровольчества в системе образования предусматривается через механизмы гражданского образования и внеклассного воспитания, а в перспективе – через внедрение инновационного метода «Обучение служением», основанного на интеграции молодежного добровольчества в образовательный процесс. Метод «Обучение служением» является компонентом учебно-воспитательного процесса, направленным на усвоение теоретических знаний учащимися и получение практических навыков в процессе добровольческого труда.

Развитие добровольческих программ семейного добровольчества (совместное участие членов семей в добровольческой деятельности) и корпоративного добровольчества (участие сотрудников компаний в добровольческой деятельности местных сообществ) реализуется путем проведения образовательных программ и добровольческих акций семейного и корпоративного добровольчества.

## **3. Совершенствование и развитие системы профессиональной подготовки кадров в сфере добровольческой деятельности**

Системный подход в профессиональной подготовке специалистов в области добровольчества может быть наиболее эффективно реализован посредством создания постоянно действующего информационно-консультационного и образовательного механизма (Национального ресурсного центра развития добровольчества).

Предусматривается разработка программ обучающих курсов (управлений добровольческими ресурсами), проведение семинаров, тренингов для руководителей и специалистов добровольческих служб, центров, руководителей и менеджеров добровольческой деятельности НКО, госу-

дарственных органов власти, социальных и образовательных учреждений, руководителей и работников компаний и СМИ, а также поддержка и постоянное обновление (совершенствование) образовательного процесса по подготовке специалистов в области управления добровольческими ресурсами, формирование корпуса профессиональных сертифицированных тренеров в сфере добровольчества.

#### **4. Формирование механизмов продвижения и популяризации ценностей и практики добровольчества в обществе**

Направление включает поддержку участников добровольческой деятельности, чей опыт по конкретным направлениям развития добровольчества признается лучшим; сбор, обобщение и распространение лучших примеров, инновационных технологий и методов, опыта и практики, имеющихся в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Направление реализуется через освещение добровольческой деятельности в средствах массовой информации; использование социальной рекламы; поддержку конкурсов в области развития добровольчества, областных форумов, конференций, круглых столов, областных и общероссийских добровольческих акций (Весенняя Неделя Добра, Международный день добровольцев).

#### **5. Организация единой системы учета и измерения эффективности добровольческого труда и ценности вклада добровольцев в социальное и экономическое развитие.**

Данное направление реализуется путем разработки критериев оценки и методов определения социально-экономической эффективности добровольческого труда в социальной сфере, применяемых в международной практике и в России подходов, основанных на методиках учета количества пожертвованного добровольцами времени, выраженного в финансовом эквиваленте, исходя из среднечасовой ставки оплаты труда<sup>9</sup>.

#### **Информационные источники**

##### *Международные материалы*

1. Развитие инфраструктуры добровольчества. Руководство. Программа «Добровольцы ООН (UNV)» <http://www.unvolunteers.org>

*Нормативные правовые материалы федерального, регионального и муниципального уровня в сфере содействия развитию добровольчества*

---

<sup>9</sup> См.: Концепция развития и поддержки добровольчества в Самарской области; долгосрочная целевая программа «Развитие добровольчества на территории г. о. Новокуйбышевск» на 2010–2013 годы.

1. Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июля 2009 г. № 1054-р)
2. Постановление администрации Брянской области от 10 февраля 2010 г. № 114 о развитии и пропаганде добровольческой (волонтерской) деятельности среди молодежи Брянской области
3. Постановление администрация Кадыйского муниципального района Костромской области от 2 декабря 2009 г. № 700 о развитии добровольческой (волонтерской) деятельности в Кадыйском муниципальном районе на период 2010–2012 годов
4. Постановление администрации города Хабаровска от 20 июля 2009 г. № 2533 «О развитии добровольческого движения в городе Хабаровске» (в ред. Постановления администрации г. Хабаровска от 09.10.2009 № 3607)
5. Администрация Владимирской области. Постановление губернатора от 31 марта 2008 г. № 232 «Об областном конкурсе добровольческих проектов «Важное дело» (в ред. Постановления губернатора Владимирской области от 31.03.2010 № 382)
6. Постановление правительства Санкт-Петербурга от 23 января 2008 г. № 45 «О концепции развития социального добровольчества в Санкт-Петербурге на 2008–2011 годы»
7. Постановление правительства Самарской области от 23 декабря 2009 г. № 686 «О концепции развития и поддержки добровольчества в Самарской области»
8. Постановление администрации Липецкой области от 15 июня 2009 г. № 206 «О добровольческом движении в Липецкой области»
9. Постановление главы администрации муниципального района Уфимский район Республики Башкортостан от 25 ноября 2009 г. № 2283 «О развитии добровольческой деятельности среди подростков и молодежи»
10. Постановление мэра города Магадана от 16 апреля 2003 г. № 835 «О проведении молодежной добровольческой акции «Весенняя Неделя Добра»
11. Распоряжение префекта Юго-Восточного административного округа города Москвы от 9 июня 2009 г. № 756 «Об организации работы по развитию добровольческих инициатив в Юго-Восточном административном округе города Москвы»

12. Распоряжение префекта Юго-Восточного административного округа города Москвы от 21 декабря 2009 г. № 1610 «О концепции и программе поддержки добровольческих инициатив «Юго-Восток – округ добрых дел» на 2010–2011 годы»
13. Распоряжение префекта Центрального административного округа города Москвы от 16 апреля 2010 г. № 1295-р «О ходе реализации межведомственной целевой программы развития добровольческого движения в Центральном административном округе города Москвы «Доброволец ЦАО» (2009–2011 гг.) в 2009 году и задачах на 2010 год
14. Ивановская область. Муниципальный городской совет городского округа Тейково пятого созыва. Решение от 30 апреля 2010 г. № 32 «О реализации полномочий органов местного самоуправления г. о. Тейково по оказанию поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству»

*Материалы общероссийских, межрегиональных конференций, мероприятий, акций*

- Итоговый документ (рекомендации) VII Общероссийской конференции по добровольчеству (апрель, 2010), Липецкая область
- Сборник материалов VII Общероссийской конференции по добровольчеству «Добровольчество – инновационный ресурс социального партнерства и развития гражданского общества», 26–27 апреля 2010 г., Липецкая область. Журнал «Сотис»
- Сборник статей и аналитических материалов Межрегиональной научно-практической конференции «Опыт и перспективы вовлечения населения в добровольческую деятельность НКО социальной сферы и пропаганды здорового образа жизни»
- Конференция «Развитие культуры добровольчества. Информация как инструмент добровольческих инициатив». 25 ноября 2010 г., Москва

*Исследования в российском добровольческом секторе*

- Аналитическая записка по результатам вторичного анализа данных по показателям и индикаторам общественной активности и деятельности НКО (февраль 2008 г.). Государственный университет – Высшая школа экономики, лаборатория исследования гражданского общества. Руководитель темы канд. социол. наук, старший научный сотрудник ГУ-ВШЭ И.В. Мерсиянова

- Исследования: Общественная поддержка НКО в российских регионах: взгляд руководителей некоммерческих организаций. Вторая волна. АНО «Социологическая мастерская Задорина» (группа ЦИРКОН), Агентство социальной информации
- Социальные представления о молодежном волонтерстве: результаты эмпирических исследований. Миговарова Екатерина Викторовна (ФОМ)

### **Контактная информация**

#### ***1. Российский центр развития добровольчества (МДМ)***

Бодренкова Галина Петровна, президент, член экспертного совета Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций, член рабочей группы по развитию благотворительности Общественной палаты РФ

Тел.: (985) 990-05-27

E-mail: gbodrenkova@yandex.ru

#### ***2. Фонд «Созидание»***

Захарова Елена Александровна, исполнительный директор, член рабочей группы по развитию благотворительности Общественной палаты РФ

Тел.: (916) 220-10-44, (985) 292-16-33

E-mail: sozidanie2000@yandex.ru, sozidanie@co.ru

www.volunteersector.ru, www.fondsozidanie.ru

#### ***3. Проект JABA.RU***

Караваешников Станислав Евгеньевич, руководитель, член Общественного совета по молодежной политике Минспорттуризма

Тел.: (963) 710-48-26

E-mail: s.karavaeshnikov@jaba.ru, s.karavaeshnikov@gmail.com

www.jaba.ru

#### ***4. Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора ГУ–ВШЭ***

Мерсиянова Ирина Владимировна, директор

Тел.: (916) 884-01-05

#### ***5. ФОМ, Мастерская «дис-цил»***

Миговарова Екатерина, исследователь, сотрудник

Тел.: (906) 096-24-00

E-mail: kalida@bk.ru

#### ***6. Детский фонд «Виктория»***

Швец Ирина Юрьевна, руководитель программы «Добровольцы»

Тел.: (495) 705-92-66 (доб. 1181)

E-mail: shvetsiy@uralsib.ru»  
www.victoriacf.ru

**7. ОАО «Авиационная компания «Трансаэро»**

Журавлева Елена Сергеевна, руководитель социальных проектов

Тел.: (499) 271-00-61, доб. 2542

E-mail: elena.juravleva@transaero.ru

www.transaero.ru

**8. Журнал «Бизнес и общество»**

Бачинская Татьяна Яковлевна, главный редактор

Тел./факс: (499) 972-17-98, 973-15-28

E-mail: bioclub@bk.ru

www.b-soc.ru

**9. Санкт-Петербургский городской центр поддержки добровольческих инициатив**

Лукьянов Владимир Альфредович, руководитель

Тел.: (812) 374-46-03

E-mail: lukianov.cpd@gmail.com, info.cpd@gmail.com

**10. РБОО «Пермский центр развития добровольчества»**

Зубкова Ольга Викторовна, руководитель

Тел./факс: (342) 220-56-65

E-mail: info@vfunion.ru

www.dobrovobлаго.ru, www.vfunion.ru

**11. Центр поддержки и развития добровольчества «Твори добро», г. Иркутск**

Гареева Наталия Фарисовна, исполнительный директор

Тел.: (950) 126-41-28

E-mail: nataga85@mail.ru, dobrovolec1@mail.ru

http://dobroedelo.org.ru

**12. Г(О)У «Центр развития добровольчества» Липецкой области**

Голощапова Ольга Викторовна, директор

Тел.: (4742) 22-19-45

E-mail: dobrocentre@mail.ru, olgaviktorovna74@mail.ru

**13. Чувашская республиканская молодежная общественная организация «Молодежное добровольческое объединение Чувашии»**

Краснов Борис Владимирович, председатель правления

Тел.: (8352) 37-25-50

E-mail: dobro21@mail.ru

**14. Республиканский центр молодежных, инновационных и профилактических программ**

Латыпова Дина Юрьевна, заместитель директора, ответственный секретарь Координационного совета добровольческого движения РТ, проектный руководитель добровольческого клуба «САМИ»

Тел./факс: (843) 231-82-24

E-mail: dlatypova@yandex.ru

**15. КРОМО «Центр развития добровольчества», Республика Карелия, г. Петрозаводск**

Маковецкая Дарья, руководитель

Тел.: (906) 206-12-12

E-mail: dobrocentr@gmail.com

<http://dobrocentr10.ru>

**16. Муниципальное учреждение «Молодежный информационно-культурный центр», Добровольческий центр**

Малофеева Лариса Юрьевна, руководитель

Тел.: (84635) 69-69-8

E-mail: centr2005@yandex.ru

## 1.6. КОРПОРАТИВНАЯ БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТЬ – 2010

Н.Г. КАМИНАРСКАЯ

Форум Доноров

В последние два года можно выделить два главных тренда развития корпоративной благотворительности: вовлечение сотрудников и партнеров в благотворительную деятельность компаний и продолжение курса на реализацию собственных программ вместо развития сотрудничества с некоммерческими организациями.

Первая тенденция четко прослеживается по результатам, которые показали участники проекта «Лидеры корпоративной благотворительности» в 2009 году. Так, 36 из 53 компаний заявили, что имеют в своем арсенале программы корпоративного волонтерства или программы частных пожертвований сотрудников, а 20 компаний – что имеют оба типа программ.

По словам члена Общественной палаты и соруководителя рабочей группы по благотворительности Ларисы Зельковой, «вовлечение сотрудников компаний в сферу благотворительности является магистральной дорогой, потому что там – наши сторонники», то есть те граждане, которые смогут принять участие в благотворительности в дальнейшем и без поддержки компании. И, безусловно, необходимо поощрять деятельность компаний в данном направлении.

Что касается второй тенденции, то по результатам того же проекта видно, что 45 из 53 компаний имеют собственную благотворительную программу. При этом описание конкретной работы у 40% содержало перечень поддержанных напрямую социальных учреждений из регионов присутствия, а не продуманную, взаимосвязанную деятельность, которая в том числе может быть направлена на данные учреждения. С другой стороны, можно расценивать попытку представить данные таким образом как один из шагов в направлении разработки действительных стратегий и политик в области корпоративной благотворительности и социальных инвестиций, что хотелось бы увидеть в ближайшем будущем.

Однако эксперты благотворительности говорят о том, что у бизнеса сегодня существует уникальная возможность – создать и развить социальную профессиональную инфраструктуру для занятия благотворитель-

ностью. По словам Ларисы Зельковой, «если бы компании этим занялись, то оставили бы заметный след в истории».

В целом можно сказать, что кризис 2008–2009 годов неожиданно повлиял на развитие корпоративной благотворительности. Так, большинство компаний сократило персонал, однако суммы, выделенные на благотворительные и социальные цели не уменьшились, а в отдельных случаях даже увеличились.

Более того, тенденция к **предварительному** планированию средств бюджета сохранилась и даже укрепилась: только 4 из 53 компаний указали, что бюджет выделяется по остаточному принципу или по запросу. Другим позитивным изменением можно считать указание на наличие административных расходов. Не все компании готовы объявить их сумму, а некоторые просто не ведут их учет, но сам факт появления каких-либо данных об этом у 24 компаний из 53 указывает на серьезность подхода.

Еще одно позитивное изменение, которое необходимо отметить, – качество поданных на конкурс анкет. Приятно, что компании с вниманием отнеслись к рекомендациям прошлого года, поэтому членам жюри было значительно проще оценивать представленные материалы.

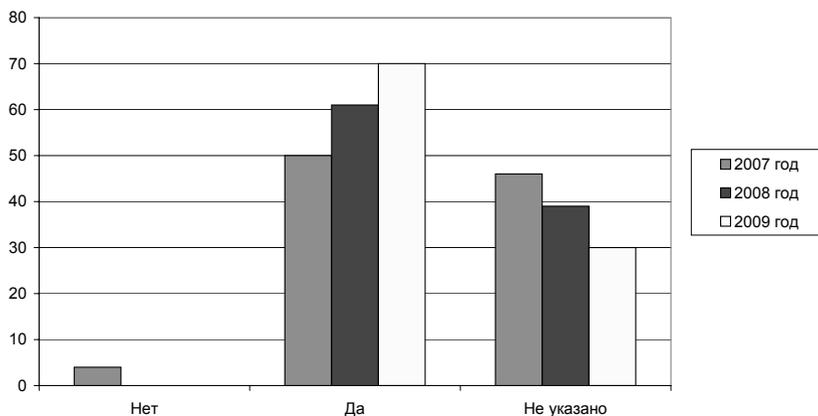
В целом хочется сказать, что корпоративная благотворительность достойно пережила кризисное время. И лишним подтверждением тому являются победители в номинациях, где две компании – ЛУКОЙЛ и Северсталь – вернули себе первенство, представив свои брендовые проекты.

Если же анализировать более длительный период времени – не год, а три года, можно сделать следующие экспертные выводы<sup>1</sup>.

*Во-первых, большинство компаний-респондентов связывают свою благотворительную деятельность с корпоративной стратегией, однако четкое понимание характера этой связи все еще находится на этапе становления.* В 2009 году такую связь отметили уже 70% компаний, причем данный показатель демонстрирует устойчивый рост, составив в 2008 году 61%, а в 2007-м – 50%. Тем не менее, многие компании по-прежнему не готовы четко сформулировать характер этой связи и, соответственно, механизм ее реализации, хотя наличие этой связи как таковой в 2008–2009 годах не отрицала ни одна из компаний-респондентов.

---

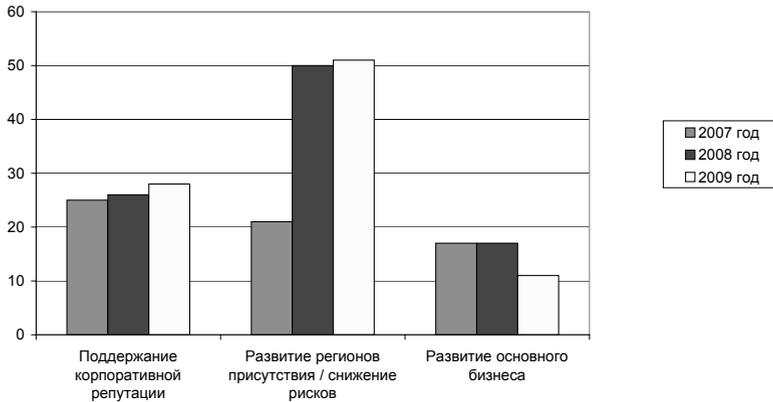
<sup>1</sup> Данные подготовлены Центром развития КСО Высшей школы менеджмента СПб ГУ, 2010 год, на основе материалов проекта «Лидеры корпоративной благотворительности» 2007–2009.

**Наличие связи благотворительной деятельности с корпоративной стратегией  
(% от числа компаний-респондентов)**

Показательно, что компании, представленные в исследовании, по-разному интерпретировали характер этой связи, прямо или косвенно подразумевающей достижение ими устойчивых конкурентных преимуществ. Связь с развитием основного бизнеса, непосредственно ассоциируемая с категорией «стратегическая филантропия», подразумевающей усиление позиций компании в отдельных областях конкурентной среды, отметили лишь 11% респондентов, причем этот показатель снизился по сравнению с предыдущим периодом (по 17% в 2008 и 2007 годах).

Общую и, как правило, не конкретизированную связь с поддержанием корпоративной репутации отметили 28% компаний, и этот показатель продемонстрировал наибольшую стабильность (25% в 2007 году и 26% в 2008-м). В свою очередь в кризисные годы существенно (с 21% в 2007 году до 50–51% в 2008–2009 годах) возросла доля компаний, интерпретирующих связь благотворительности с корпоративной стратегией как участие в решении актуальных социально-экономических проблем региона. При этом трактовка стратегических целей варьирует от поддержания социальной стабильности и подъема уровня жизни отдельных слоев населения до усиления «переговорной силы» компаний во взаимодействии с государственными органами.

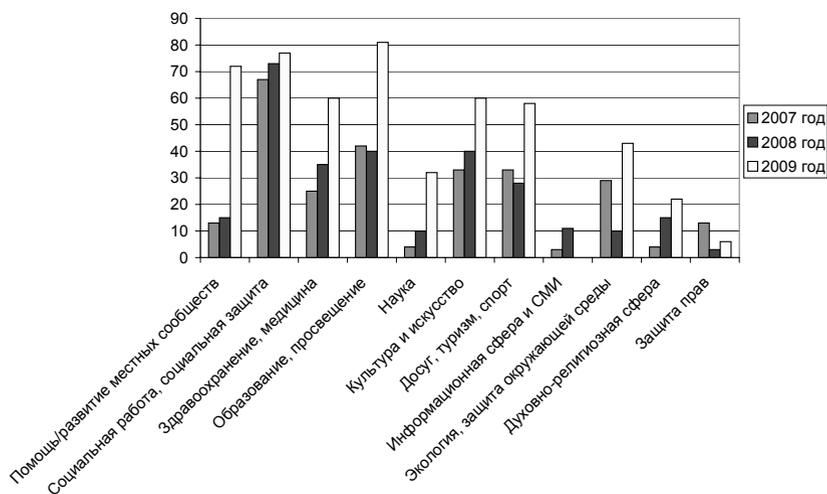
**Интерпретация связи благотворительной деятельности с корпоративной стратегией  
(% от числа компаний-респондентов)**



*Во-вторых, происходит существенная диверсификация направлений корпоративной благотворительности при усилении «замещающей» роли лидеров корпоративного сектора по широкому спектру общественных проблем. С одной стороны, программы, связанные с социальной защитой населения и социальной работой, традиционно реализуются подавляющим большинством компаний (63% в 2007 году, 73% в 2008-м и 77% в 2009 году). С другой стороны, в кризисные 2008–2009 годы произошел значительный рост вовлеченности компаний в программы поддержки и развития местных сообществ (с 13% в 2007 году и 15% в 2008-м до 72% в 2009 году). В то же время за два последних года произошла существенная диверсификация направлений корпоративной благотворительности в целом. Если в 2007 году более 50% компаний-респондентов объединяло лишь участие в программах социальной защиты и социальной работы, то в 2009-м можно отметить уже шесть таких «магистральных» направлений, в число которых, помимо отмеченной поддержки местных сообществ, вошли также здравоохранение, образование, культура и искусство, спорт и туризм. Кроме того, 43% компаний-респондентов в 2009 году реализовывали программы в области защиты окружающей среды, трактуемые ими как благотворительные (в 2008 году – только 10%). Иными словами, налицо усиление «замещающей» роли компаний – лидеров корпоративной благотворительности. В то же время программы, связанные с развитием*

информационной и духовной сферы, а также с защитой гражданских прав, по-прежнему пользуются гораздо меньшей популярностью среди компаний-респондентов.

#### Направления благотворительной деятельности (% от числа компаний-респондентов)

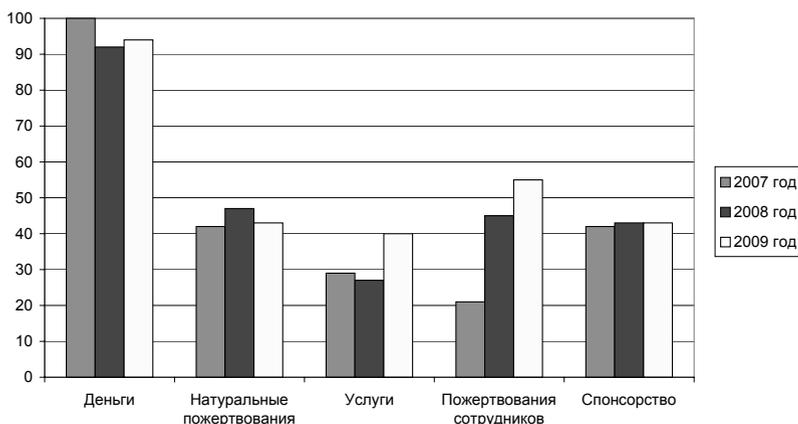


В-третьих, сложившиеся формы корпоративной благотворительности в целом демонстрируют высокую устойчивость, причем на их распределение практически не повлиял кризис 2008–2009 годов. В частности, в 2009 году 94% компаний-респондентов связывали благотворительные программы с расходами в денежной форме (100% в 2007 году, 92% в 2008-м). Не менее стабильны доли натуральных пожертвований – 43% компаний (42% в 2007 году, 47% в 2008-м) и спонсорства – 43% компаний (42% в 2007 году, 43% в 2008-м). Несколько возросла доля услуг – 40% компаний (29% в 2007-м и 27% в 2008 году).

Очевидно, что относительная устойчивость форм корпоративной благотворительности связана с отраслевой спецификой бизнеса в большей степени, чем с конкретными направлениями благотворительной деятельности. Впрочем, стоит отметить существенный рост значения пожертвований сотрудников. Доля этого показателя у компаний-респондентов возросла с 21% в 2007 году до 45% в 2008-м и 55% в 2009 году. Представляется, что

причинами этого являются не только рост сознательности сотрудников, но и развитие всех видов корпоративного волонтерства, которое трактуется компаниями как относительно самостоятельный элемент корпоративной социальной деятельности, ассоциируемый преимущественно с деятельностью физических лиц, но положительно влияющий на развитие корпоративной культуры.

#### Формы благотворительной деятельности (% от числа компаний-респондентов)



Ожидания будущего года связаны прежде всего с реформированием законодательства о благотворительной деятельности.

Ввиду изменения ставок уплаты страховых взносов для всех хозяйствующих субъектов возможности компаний в сфере благотворительности сократятся – свободных средств будет меньше.

Одновременно благополучатели из числа некоммерческих организаций также будут ожидать большего вклада от компаний, так как им необходимо будет собрать больше средств для продолжения своей работы.

В этой связи очень важны поддержка государства на всех уровнях (от федерального до местного) той важной работы, которую ведут компании. Практика предоставления налоговых льгот в части уплаты налогов на местах может способствовать активности компаний в данной сфере.

Другой ожидаемой тенденцией будущего года является продолжение разного рода проектов и программ с участием сотрудников, клиентов и

партнеров. Вместе компании и их сотрудники способны предложить и реализовать значительно более интересные и качественные проекты и программы, что будет способствовать развитию местных сообществ.

### **Контактная информация**

#### **1. Форум Доноров**

Каминарская Наталья Георгиевна, исполнительный секретарь  
Адрес: 127055, Москва, ул. Суцевская, дом 9, стр. 4, офис 311  
Тел.: (499) 978-59-93  
Факс: (499) 973-34-78  
E-mail: [dinfo@donorsforum.ru](mailto:dinfo@donorsforum.ru)  
<http://www.donorsforum.ru/>

#### **2. Российский союз промышленников и предпринимателей, Центр корпоративной социальной ответственности и нефинансовой отчетности**

Феоктистова Елена Николаевна, руководитель  
Тел.: (495) 663-04-04  
E-mail: [feoktistovaen@rspp.ru](mailto:feoktistovaen@rspp.ru)

#### **3. Библиотека корпоративных практик РСПП – <http://rspp.ru/library>**

*Приложение*

**Лучшие практики проекта «Лидеры корпоративной благотворительности» в номинации Министерства экономического развития «Лучшая программа (проект), способствующая развитию местных сообществ и улучшению социального климата в регионе присутствия компании»**

### **ОАО «Северсталь»**

**Отрасль экономики:** металлургическая и горнодобывающая промышленность

**Количество сотрудников:** 81 904 человека

#### **Программа «Дорога к дому»**

Программа «Дорога к дому» построена по проектному принципу. Каждый проект работает с конкретной группой людей, направлен на решение конкретных социальных проблем и причин, приводящих к безнадзорности и социальному сиротству.

**Цели:** профилактика безнадзорности и социального сиротства; семейное устройство детей-сирот.

**Целевая аудитория:** несовершеннолетние г. Череповца и их семьи, находящиеся в состоянии социальной беспомощности, трудной жизненной ситуации или социально опасном положении; а также дети, оставшиеся без попечения кровных родителей.

**Сроки реализации:** 2006–2016 годы.

**Бюджет:** бюджет региональной программы «Дорога к дому» в Вологодской области является консолидированным и в 2009 году составил свыше 216 млн рублей, из них: 25,3 млн рублей – средства ОАО «Северсталь», 23,3 млн рублей – средства Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, 168,2 млн рублей – средства правительства Вологодской области.

В 2004 году программа «Дорога к дому» была впервые представлена в мэрии Череповца небольшим социальным проектом, который на первоначальном этапе был запущен в трех экспериментальных микрорайонах города. 13 апреля 2005 года был подписан Открытый меморандум о взаимодействии между ведомствами социальной сферы и отдельными организациями, участвующими в реализации проекта «Дорога к дому». В декабре 2005 года проект становится программой. В 2006 году приняты решения о дополнительном финансировании программы ОАО «Северсталь», о ее расширении в целом на весь город и разработке дополнительных программ и мероприятий.

В течение 2007 года были разработаны Концепция программы и основные нормативные документы, регламентирующие деятельность проектов. Также созданы органы управления программы: программный комитет, общественный экспертный совет, межведомственная проектная группа, в которые входят представители городской власти.

В 2008 году результаты программы «Дорога к дому» представлены на российских и международных форумах и конференциях (Токио, Харфорд, Варшава, Амстердам, Москва, Санкт-Петербург, Астрахань), происходит активный обмен опытом с другими программами, занимающимися аналогичной деятельностью. Благодаря хорошим результатам и эффективной работе в 2009 году программа была поддержана правительством Вологодской области и стала распространять свой опыт на всю область. Участвуя в конкурсе региональных программ, программа «Дорога к дому» выиграла грант Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Программа построена по проектному принципу. В 2009 году в рамках программы реализовывались следующие проекты:

**Проекты, направленные на профилактику социальной беспомощности**

- **Родительская академия** – это школа для родителей, испытывающих трудности в воспитании детей. Благодаря занятиям в проекте родители учатся строить ответственные доверительные отношения в семье.
- **Социально-развивающий курс для подростков «СоРоКа»** предназначен для тех, кому от 11 до 17 лет. Цель проекта – развивающая работа с подростками, способствующая их социальной адаптации, активности, ответственности, развитию личностных ресурсов, приобретению нового опыта, самораскрытию.
- **Биржа труда для несовершеннолетних граждан** предназначена для молодых людей от 16 до 18 лет, которые не учатся и хотят найти постоянное место работы.
- Проект **«Восстановительное правосудие»** помогает разрешить конфликт между несовершеннолетним правонарушителем и пострадавшим, компенсировать моральный и материальный вред.
- Проект **«Территория детства»** оказывает информационную, социальную, юридическую и психологическую помощь, деятельность направлена на защиту законных прав и интересов детей.
- **Территориальная социальная служба** работает с детьми и семьями, оказавшимися в трудной жизненной ситуации. Работа специалистов направлена на сохранение семьи, восстановление внутрисемейных связей.
- **Школа воспитания здорового ребенка** предназначена для юных родителей. Специалисты проекта помогают избежать проблем, связанных со здоровьем детей. Проект реализуется в детских поликлиниках города.

**Проекты, направленные на профилактику кризиса семьи**

- **Социальная скорая помощь** оказывает экстренную помощь детям в случае возникновения угрозы их жизни и здоровью, выявляет семьи, в которых родители уклоняются от выполнения родительских обязанностей, злоупотребляют алкоголем или другими психоактивными веществами, жестоко обращаются с детьми.
- Проект **«Шаг навстречу»** работает с несовершеннолетними и их семьями, находящимися в кризисной ситуации.
- Проект **«Счастливое родительство»** предназначен для будущих мам и пап. Они осваивают комплекс упражнений по подготовке к родам и практические умения по уходу за новорожденным.

- Проект **«Семья+»** помогает семьям, находящимся в кризисной ситуации в связи с выявлением у ребенка от рождения до 18 лет тяжелых и множественных нарушений в развитии. Родители учатся приемам взаимодействия и общения с «особым» ребенком.

***Проекты, направленные на поддержку людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации из-за кризиса***

- Специалисты **телефона горячей линии «Антикризис»** оперативно консультируют людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации в связи с потерей работы.
- **Группы поддержки «Вместе» и «Лига взаимопомощи»** – это возможность для людей, чье психическое, эмоциональное состояние подверглось негативному воздействию кризиса, обсудить общие проблемы, приобрести уверенность в своих силах, получить поддержку как от специалистов программы, так и друг от друга.

***Проекты, направленные на профилактику социального сиротства и семейное устройство детей-сирот***

- Цель проекта **«Вместе с мамой»** – профилактика ранних отказов от новорожденных, оказание социально-психологической поддержки беременным женщинам и их семьям, находящимся в кризисной тяжелой жизненной ситуации. Проект работает в каждой женской консультации города.
- Психологи проекта **«Счастливый ребенок»** работают с пациентами детской городской больницы, оказавшимися там по причине насилия, жестокости или оставшимися без попечения родителей.
- Для тех, кто хочет усыновить ребенка, оформить над ним опеку, создать приемную семью, открыта **Школа приемных родителей**. Здесь можно получить подробную информацию об особенностях физического, психического и личностного развития детей, оставшихся без попечения кровных родителей, определиться с истинными мотивами принятия ребенка в семью и подготовиться к этому ответственному шагу.
- По **телефону горячей линии «Детство»** круглосуточно можно получить бесплатную анонимную профессиональную психологическую помощь, а также подробную информационную справку по вопросам и проблемам детства.
- В **Службе психологического консультирования** оказывают помощь квалифицированные специалисты-психологи.

**Результаты работы программы с 2006 по 2009 год:**

- бесплатную квалифицированную психологическую помощь ежегодно получают около 5 тыс. горожан;
- на телефон горячей линии «Детство» поступило более 15 тыс. звонков;
- благодаря программе 68 детей из детских домов нашли свою семью. (Справка: на содержание одного ребенка в детском доме уходит 500 тыс. рублей в год);
- предотвращено 55 отказов от новорожденных в роддомах;
- ни один ребенок, взятый из детского дома родителями, прошедшими обучение в «Школе приемных родителей», не был возвращен обратно;
- устранена угроза здоровью и жизни более 2 тыс. детей.

**Закрытое акционерное общество «Золотодобывающая компания «Полюс» – ЗАО «Полюс»**

**Отрасль экономики:** горнодобывающая промышленность и металлургия

**Количество сотрудников:** 6300 человек, численность Группы «Полюс» – 19 208 человек

**Грантовый конкурс «ПОЛЮС ЗОЛОТО – САФ»**

**Цели:** выявление и поддержка лучших социальных инициатив, программ и проектов некоммерческих организаций и граждан в следующих сферах:

- повышение качества и доступности социальных услуг;
- повышение качества и доступности образования;
- развитие занятости;
- развитие досуга и спорта для молодежи, пропаганда здорового образа жизни;
- экология и охрана окружающей среды.

**Целевая аудитория:**

- НКО (общественные, муниципальные, государственные – участники программы) – оценка реальных и актуальных на сегодня потребностей сообщества, предложение путей самостоятельного решения этих проблем, собственно реализация проектов;
- население поселков/городов на этих территориях – основные благополучатели, непосредственно вовлеченные в реализацию проектов;

- власти (региональные) – руководство муниципальных образований, органов местного самоуправления – в качестве членов региональных экспертных советов осуществляют отбор проектов, могут участвовать в софинансировании некоторых проектов;
- СМИ (региональные) – в качестве членов региональных экспертных советов принимают участие в отборе проектов, осуществляют информационную поддержку деятельности НКО, реализующих проекты; принимают участие в конкурсах для региональных СМИ, организуемых в рамках программы;
- Компания – участие в организации программы, в том числе участие в работе региональных экспертных советов.

### ***Сроки реализации***

В 2007 году стартовал пилотный этап программы, реализуемой в партнерстве с САФ Россия. На этом этапе было проведено исследование состояния, уровня развития местных сообществ в регионах присутствия компании и степени их готовности к применению на этих территориях тех или иных социальных технологий. Исследование проводилось методом интервьюирования потенциальной целевой группы (общественных и муниципальных организаций), а также совместного обсуждения будущей программы с представителями местных органов власти как районного, так и областного/краевого уровней.

На основе результатов исследования, с учетом миссии компании и понимания потребностей местного сообщества совместными усилиями компании и САФ Россия была разработана программа.

С 2008 года Программа осуществляется во всех регионах деятельности компании:

- Регион 1 – Иркутск и Бодайбинский район Иркутской области;
- Регион 2 – Красноярск и Северо-Енисейский район Красноярского края;
- Регион 3 – Магадан и Тенькинский район Магаданской области;
- Регион 4 – Якутск, Нерюнгри и Алданский улус (район) Республики Саха (Якутия).

***Бюджет:*** 16 млн 783 тыс. рублей грантовой поддержки в 2009 году (часть проектов будет реализована в 2010 году).

### ***Компоненты программы***

В целях развития местного сообщества программа не ограничивается только раздачей грантов. Работа с местными сообществами требует зна-

чительно более сложного структурирования программной деятельности, введения дополнительных компонентов.

*Компонент 1.* Конкурс малых грантов – основной, проводится ежегодно.

В каждом из регионов поддерживается по 8–12 проектов. Максимальный размер финансирования одного проекта – 250 тыс. рублей. Общая сумма финансирования в каждом регионе составляет примерно 1,8 млн рублей.

Этапы:

- объявление о начале нового конкурса;
- обучение, планирование проектов, подготовка заявок;
- определение победителей (осуществляется независимыми экспертными советами – сначала в регионах, затем в Москве).

*Компонент 2.* Деятельность региональных координаторов (ежегодно)

В каждом из регионов на конкурсной основе отбирается одна профессиональная общественная организация (сумма поддержки – до 480 тыс. рублей), которая в дальнейшем является координатором программы в своем регионе.

Этапы:

- обучение НКО в регионах (социальное проектирование, подготовка заявок, управление проектами);
- организация работы регионального экспертного совета по отбору проектов (развитие регионального экспертного потенциала);
- проведение в регионе ярмарки социально полезных проектов (не только для участников программы, но и для всех региональных инициатив);
- консультирование и помощь в реализации проектов, поиск новых проектных идей и инициативных групп/организаций для участия в следующем конкурсе малых грантов, налаживание горизонтальных связей (взаимодействий/партнерства) в регионе;
- проведение конкурса для региональных СМИ, направленного на стимулирование интереса СМИ к социальным изменениям в регионе и новым социальным технологиям.

*Компонент 3.* Экспертные проекты (по мере возникновения запроса в регионах)

Размер поддержки одного экспертного проекта – до 790 тыс. рублей.

Этапы:

- после консультаций в регионах формируется перечень желательных для территории социальных технологий;

- закрытым конкурсным отбором определяются организации, которые могут заниматься внедрением этих технологий в регионе;
- определяется ресурс региона (возможности, «валентности» организаций и ведомств, участие которых необходимо; определяется степень их готовности к реализации одного из проектов);
- процесс внедрения технологии идет при непосредственном участии (партнерстве) муниципальных и государственных структур, администраций муниципальных образований региона (под контролем САФ Россия и компании).

### **Результаты программы за 2009 год**

#### **Компонент 1. Конкурс малых грантов**

67 проектов (32 из которых будут реализованы в 2010 году), сумма поддержки – 12 млн 549 тыс. рублей.

*Компонент 2. Региональные координаторы (проекты по развитию социальной активности населения)*

8 проектов (4 из которых будут реализованы частично и в 2010 году), сумма поддержки – 3 млн 444 тыс. рублей.

*Компонент 3. Специальный проект (Создание и развитие Фонда местного сообщества «Золотой запас», г. Магадан)*

1 проект, сумма поддержки – 790 тыс. рублей.

Проведено 23 тренинговых занятия для участников программы (всего 142 часа), в которых приняли участие 459 человек. В очной и заочной форме проведены 497 часов консультирования 497 человек.

В регионах программы проведены 12 общественно значимых мероприятий (Весенняя Неделя Добра, публичные региональные экспертные советы по определению победителей, ярмарки социально значимых проектов, круглые столы и т.д.), в которых приняли участие 620 человек.

Проведены мониторинги (как промежуточные, так и окончательные) деятельности по всем 35 проектам, которые были реализованы в 2009 году.

#### **«ЭксонМобил Раша Инк.»**

**Отрасль экономики:** нефтегазовая промышленность

**Количество сотрудников:** 80 тыс. человек

#### **Молодежные центры «Come In» в Краснодаре**

Проект направлен на продвижение ценностей здорового образа жизни среди подростков и молодежи.

**Цели:** организация досуга подростков и молодежи Краснодарского края через продвижение в молодежной среде ценностей здорового образа жизни, профилактики употребления психоактивных веществ (ПАВ) и ВИЧ.

**Целевая аудитория:** подростки и молодежь Краснодарского края; досуговые, образовательные и другие учреждения Краснодарского края, работающие с подростками и молодежью.

**Сроки реализации:** 2008–2011 годы.

**Бюджет:** бюджет начального этапа – 5 млн 200 тыс. рублей (2007–2008 годы). На третий квартал 2010 года финансирование проекта составило около 15 млн рублей.

Для выявления наиболее востребованного в Краснодарском крае проекта была привлечена подрядная организация, занимающаяся поиском и реализацией специальных проектов в области благотворительности, – Фонд социального развития и информации – PSI. Компания «ЭксонМобил Раша Инк.» выступила заказчиком исследования, требующего от Фонда описания и оценки ситуации в регионе с последующим предложением концепции реализации социальных проектов в сфере образования и здравоохранения на территории Краснодара.

В результате проведенного исследования и с учетом местной специфики были выбраны семь молодежных центров и клубов, расположенных в двух самых неблагополучных с социально-экономической точки зрения районов г. Краснодара – Прикубанском и Карасунском. При поддержке департамента молодежной политики Краснодарского края, с которым была проведена предварительная консультация и подписан рамочный договор о сотрудничестве, компанией «ЭксонМобил Раша Инк.» и фондом PSI был запущен проект поддержки семи молодежных центров Come In.

Для организации и развития проекта «Молодежные центры Come In» в 2008–2010 годах дооснащено или обустроено заново 10 площадок (клубов и центров): семь площадок в Прикубанском округе, три в Карасунском округе, одна площадка в Западном округе, произведен косметический ремонт трех досуговых зон.

В результате реализации всех этапов проекта на регулярной основе ведется образовательная и досуговая деятельность для подростков и молодежи:

- изучение английского языка;
- спортивные мероприятия;
- тренинги компьютерной грамотности;
- деятельность творческих объединений;

- развитие личности и психологические тренинги;
- улучшение жизненных навыков;
- жизненно необходимая информация.

В досуговых зонах подростки получают консультации профессиональных психологов, врачей и социальных работников, посещают обучающие мероприятия по профилактике зависимости от ПАВ и ВИЧ. Четыре психолога проводят индивидуальные, групповые и семейные консультации для подростков и их родителей на интересующие подростков темы: развитие личностных ресурсов, навыки коммуникации, копинговые стратегии. Все консультации проходят в двух оборудованных «семейных гостиных», а также в комнате психолога.

*Материалы проекта:*

- брошюра «Правила игры»;
- брошюра «Секретные материалы»;
- телефонная книжка;
- листовка «Подростки, изменившие мир» и др.

Все информационные материалы прошли рецензирование в образовательных структурах при Министерстве образования РФ.

С 2009 года по настоящее время проект был расширен до организации двух летних смен в лагере «Да здравствую Я», где ребята из молодежных центров, а также из неблагополучных семей участвовали в развивающих играх, получали новые знания и учились говорить «Нет» вредным привычкам и наркотикам.

В 2009–2010 годах в Западном округе на базе молодежно-спортивного клуба оборудован тренировочный зал для подростков, занимающихся тяжелой атлетикой. В настоящий момент клуб лидирует в городе Краснодара по уровню оснащения современным оборудованием.

Сотрудники центров и клубов, участвующих в проекте, на регулярной основе проходят дополнительное обучение и повышают уровень своей компетенции в вопросах профилактики ПАВ и ВИЧ.

**Результаты**

На третий квартал 2010 года в рамках проекта было разработано и проведено около 60 акций – праздников, игровых программ, соревнований, конкурсов, выставок, туристических слетов, фестивалей, экскурсий, экспедиций городского, краевого, всероссийского и международного уровней, которые проходили под девизом «Мы за здоровый образ жизни!». В проведенных акциях и мероприятиях приняли участие более 23 тыс. детей, подростков, родителей – жителей Краснодара, Краснодарского края

и других регионов России. Благодаря участию в программе «Молодежные центры» был организован отряд волонтеров и активистов «Плюс один». Ребята из отряда волонтеров заявляют: «Мы смело выступаем перед публикой и рекламируем здоровый образ жизни! Мы научились говорить и с большим удовольствием проводим тренинги для своих сверстников!». В составе агитпоезда «Закон 1539», который был организован по инициативе администрации Карасунского внутригородского округа города Краснодара, агитационная бригада волонтеров выступала перед трудовыми коллективами предприятий Краснодара.

*Количество волонтеров:*

- более 26 человек в 2008 году;
- более 48 человек в 2009 году.

Благодаря современному оснащению молодежно-спортивного клуба ребята имеют возможность тренироваться на более высоком уровне и уже занимают призовые места. В 2010 году 15 воспитанников клуба стали чемпионами и призерами различных городских, краевых, окружных соревнований.

В августе 2010 года при поддержке администрации Прикубанского округа и мэрии города Краснодара прошла молодежная акция «Альтернатива». Организаторами акции выступили компания «ЭксонМобил», Прикубанский внутригородской округ администрации муниципального образования город Краснодар, руководители центров детского творчества и фонд PSI. Акция была приурочена к трехлетию юбилею успешной реализации программы «Молодежные центры Come In» в Краснодаре.

#### **Открытое акционерное общество «Акционерная финансовая корпорация «Система» – ОАО АФК «Система»**

*Отрасль экономики:* группа компаний

*Количество сотрудников:* Управляющая компания – 300 человек

Общая численность персонала Группы компаний – 100 тыс. человек

#### **Развитие социальной инфраструктуры Республики Башкортостан (Филиал благотворительного фонда «Система» в Уфе)**

*Цели:*

- улучшение качества жизни населения в регионе присутствия компании;
- обеспечение высокого уровня медицинского обслуживания и качества образования и досуга;
- всестороннее развитие инфраструктуры региона.

**Целевая аудитория:** Общественный фонд развития города Уфы, социальные, образовательные, культурные учреждения Башкирии.

**Сроки реализации:** программа является долгосрочной и реализуется с 2009 года.

**Бюджет:** за 2009 год через филиал Фонда предприятиями Группы «Башнефть» профинансированы строительство и реконструкция ряда социальных объектов на сумму 1,2 млрд рублей. В рамках социальной деятельности «Башнефть» профинансировала мероприятия по содержанию территорий и объектов, имеющих важное историческое, культурное и природоохранное значение, на общую сумму в 200 млн рублей.

Предприятия Башкирского топливно-энергетического комплекса всегда (начиная с момента образования в середине XX века) принимали активное участие в развитии социальной инфраструктуры Башкирии. Однако в начале XXI века деятельность отдельных предприятий стала разрозненной, отсутствовали координация действий и единая стратегия поддержки всего региона.

После того как компании БашТЭКа вошли в структуру АФК «Система», поддержка региональной социальной инфраструктуры не только сохранила объемы, но и вышла на новый уровень – появились общая стратегия, координация мероприятий, единая система контроля.

Для координации благотворительной деятельности компании и обеспечения эффективного инвестирования в развитие социальной инфраструктуры Башкирии в марте 2009 года был открыт филиал Благотворительного фонда «Система» в Уфе, который на основе многолетнего опыта благотворительной деятельности корпорации осуществляет благотворительные программы по нескольким направлениям – культура, образование, социальное развитие.

Благодаря филиалу фонда «Система» появилось отсутствующее прежде связующее звено между предприятиями Группы и были реализованы современные принципы благотворительной деятельности. Принятие решений в выборе формы поддержки и объектов социального инвестирования осуществляется непосредственно филиалом, который сотрудничает напрямую с правительством Башкирии и оценивает объекты, нуждающиеся в поддержке, на основе данных соответствующих министерств. Контроль за строительными работами (большинство объектов социальной сферы нуждались в реконструкции/строительстве дополнительных сооружений) осуществляется на месте представителями Фонда. Главным ре-

зультатом подобной схемы является гарантия соблюдения поставленных сроков строительства, что чрезвычайно важно в случаях, когда финансируется строительство объектов в сфере образования и здравоохранения, и объемов инвестируемых средств.

Помощь получили объекты, расположенные не только в районных центрах, но и в отдаленных поселках и деревнях. Таким образом, была оказана помощь более чем десяти школам, больницам и другим социально важным объектам.

Технологии, используемые в ходе реализации проекта, нельзя назвать инновационными – это целенаправленное инвестирование в социальную инфраструктуру Башкирии, денежные средства идут на строительство, отделку помещений, закупку мебели и современного оборудования для школ, больниц, поликлиник, спортивных и досуговых центров. Однако в некоторых районах, где здания перечисленных учреждений находились в аварийном состоянии, именно этот метод решения первостепенных задач являлся наиболее адекватным.

### **Результаты**

По итогам реализации программы в 2009 году:

- Баймакский сельскохозяйственный техникум в селе Ургаза – развитие материальной базы для организации спортивно-оздоровительной работы.

Построены:

- культурно-образовательный комплекс на базе школы деревни Абдулкаримово;
- новое здание для школы № 1 в селе Старобалтачево Балтачевского района;
- средняя школа № 3 села Бураево;
- школа деревни Саиткулово Кугарчинского района;
- школа и детский сад в деревне Янтышево Хайбуллинского района;
- средняя общеобразовательная школа села Бурибай Хайбуллинского района;
- хирургический корпус в селе Толбазы Аургазинского района;
- лечебный корпус в селе Киргиз-Мияки (а также сделан капитальный ремонт старого здания больницы);
- лечебный корпус в селе Стерлибашево;
- больница в селе Бижбуляк Бижбулякского района;
- осуществлена реконструкция здания клуба санатория «Зеленая роща».

2

**Социальное  
предпринимательство**

**Н.И. Зверева  
А.А. Московская  
И.В. Мамута, О.С. Сорокина  
Г.А. Шалаев**

## **2.1. СОЦИАЛЬНОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО: ВЗГЛЯД В БУДУЩЕЕ**

*Н.И. ЗВЕРЕВА*

Фонд региональных социальных программ «Наше будущее»

Последние несколько лет стали временем становления в России качественно нового явления на стыке социальной и экономической систем страны. Феномен социального предпринимательства, ранее широко известный лишь за рубежом, получил распространение и в отечественной бизнес-практике. Накопленный опыт реализации проектов в сфере социального предпринимательства требует осмысления и оценки проблем и перспектив развития этого явления в условиях современной России.

### **Система координат социального предпринимательства**

Понятие социального предпринимательства многогранно и отражает широкий спектр задач и особенностей, присущих ему. Уже само название указывает на то, что приоритетом для этого вида бизнеса является не извлечение прибыли, а решение или смягчение существующих социальных проблем. Определяющее значение приобретают позитивность, устойчивость и измеримость достигнутых социальных результатов. Социальный предприниматель ставит перед собой задачу внесения положительных изменений, имеющих долгосрочный эффект, в инфраструктуру общественной системы.

Социальные предприятия строятся на принципах самокупаемости, финансовой устойчивости и инновационности используемых подходов. Применение новых, уникальных инструментов, способность решать проблемы до тех пор, пока это необходимо, и за счет собственных доходов формируют ключевые преимущества социального предпринимательства. Если благотворительность ограничена в объеме ресурсов, времени и пространстве, то социальное предпринимательство изначально предполагает масштабируемость и тиражируемость. Целью становится не локальное решение единичного вопроса, а достижение качественно нового уровня в преодолении социально значимых проблем.

Сильной стороной социального предпринимательства являются и встроенные механизмы контроля эффективности. Решение общественно значимых вопросов непосредственно включено в бизнес-процесс компа-

нии, что существенно снижает вероятность нерационального расходования ресурсов. Именно социальное предпринимательство обладает наиболее высоким уровнем отдачи на единицу вложенных средств.

Наконец, социальный предприниматель, как и любой другой бизнесмен, руководствуется определенной бизнес-стратегией, основанной на знании сильных и слабых сторон продукта, поиске новых рыночных возможностей и определении угроз. Использование предпринимательского подхода позволяет в итоге резко повысить вклад в достижение долгосрочного социального эффекта.

### **Социальное предпринимательство в контексте модернизации страны**

Социальное предпринимательство – это механизм, который может и должен стать социальным измерением модернизации России. Тиражируемость опыта, изначально заложенная в его концепции, позволяет быстро и эффективно расширять число предприятий, переносить подходы и идеи. Это сопровождается повышением компетентности социальных предпринимателей, их профессиональным ростом и вносит вклад в развитие человеческого капитала страны. В большинстве своем те, кто решается посвятить себя этой сложной области бизнеса, – новаторы. Они способны сплотить вокруг себя единомышленников, изыскать необходимые ресурсы для решения социальных проблем, объединить собственные знания с самыми современными технологиями. Социальные предприниматели создают точки роста, вокруг которых формируются не только новые предприятия, но и особые общественные отношения.

Крайне ценен опыт взаимодействия россиян с социальными компаниями. Сегодня, согласно опросу Левада-Центра, 60% жителей России позитивно оценивают вклад малого и среднего бизнеса в развитие страны. Вместе с тем все еще достаточно высок уровень недоверия к представителям бизнес-сообщества и их усилиям в социальной сфере.

Справедливость этих оценок подтверждают сами предприниматели: исследование ВЦИОМа (2009 год) показало, что более половины бизнесменов считают уровень социальной ответственности российского бизнеса низким. Налицо проблема, которую можно охарактеризовать как кризис доверия. С одной стороны, бизнес в целом воспринимается позитивно, с другой – в нем не видят активного агента социальных изменений.

С расширением сети социальных предприятий неизбежно произойдет изменение отношения к социально ориентированному бизнесу. Встречным движением станет рост социальной ответственности традиционного

бизнеса, который будет стремиться интегрироваться в новую парадигму взаимодействия общества и предпринимателей.

Отдельно необходимо упомянуть функцию реинтеграции целого ряда социальных групп в общество. В первую очередь, речь идет об инвалидах, зачастую исключенных из повседневной жизни. Создание возможностей для их трудоустройства, повышения материального благосостояния и морального благополучия – одна из ключевых задач социального предпринимательства.

Самофинансирование социального предпринимательства, помимо очевидной прагматической, несет еще и специфическую смысловую составляющую. Некоторые иностранные благотворительные организации, имеющие представительства в России, получают финансирование через недостаточно прозрачные схемы, что вызывает озабоченность органов государственной власти. Сложность контроля над получением и расходованием средств иностранными НКО стала одной из причин ужесточения законодательства в данной сфере. Это повлекло за собой осложнение работы и российских некоммерческих фондов и организаций. Преимущества социального предпринимательства в этом контексте очевидны: производя продукты или оказывая услуги, компания самостоятельно обеспечивает свое существование и не требует дополнительного контроля со стороны уполномоченных органов. Более того, решая социальные задачи, она, как всякое коммерческое предприятие, осуществляет налоговые выплаты в бюджеты всех уровней.

Взаимодействие с государственными и муниципальными органами власти в сфере социального предпринимательства не ограничивается фискальной сферой. Достаточно широкое распространение получили специальные фонды развития – партнерские организации, которые создаются с целью социально-экономического развития территорий муниципалитетами, бизнесом и некоммерческими организациями. Такие трехсторонние коалиции позволяют эффективно решать проблемы местного уровня. Более того, реализация трехсторонних соглашений формирует устойчивые партнерские связи и выстраивает коммуникационные сети, составляющие фундамент дальнейшего сотрудничества.

Упрочение взаимоотношений государства, бизнеса и общества в рамках парадигмы социального предпринимательства даст новый импульс к формированию институтов гражданского общества в России. Ориентация на комплексное решение острых социальных проблем, сетевой принцип распространения, способность к активной интеграции в существующие проекты делают социальное предпринимательство мощным источником гражданских инициатив.

Позитивно то, что все без исключения начинания в рамках данного подхода преследуют исключительно конструктивные цели. Процесс социального предпринимательства, если рассмотреть его детально, предполагает прохождение пяти основных этапов.

- Поиск возможностей: социальные проблемы; неудовлетворенные потребности.
- Определение концепции развития: определение социальных выгод; определение новых продуктов или рынка.
- Определение и приобретение необходимых ресурсов: финансовые ресурсы; человеческие ресурсы; знания, опыт, навыки, компетенции.
- Запуск и рост предприятия: измерение результата; расширение компании.
- Достижение цели: слияние с другими компаниями; расширение компании и изменение миссии; выполнение миссии и закрытие компании.

Весь бизнес-процесс компании, работающей в сфере социального предпринимательства, структурируется двумя доминирующими векторами. В первую очередь это решение общественно значимой проблемы, во вторую – получение прибыли. Баланс этих векторов определяет сущность социального предпринимательства. Оно становится источником стабилизации и упрочения общественных связей, двигателем устойчивого и поступательного развития.

### **Приоритетные задачи развития социального предпринимательства**

Для достижения заметного прогресса в распространении социального предпринимательства в России необходимо решить две комплексные задачи.

Во-первых, это создание соответствующей нормативной базы и законодательное закрепление понятия «социальное предпринимательство», а также включение государства в процесс финансирования проектов на начальном этапе.

Существующие нормативные акты не в полной мере отражают то особое положение, которое социальные предприятия занимают в ряду традиционных бизнес-структур. Необходимо четко отграничить эту сферу деятельности, придать ей определенный статус, что позволит более активно продвигать модель социального предпринимательства в регионах. Следует также дать зеленый свет механизмам государственной поддержки

этой области. Социальное предприятие в большинстве случаев требует минимальных вложений на начальном этапе. Государственная поддержка данного вида деятельности даст очевидный мультипликативный эффект: одновременно с решением определенной социальной задачи создается и новый источник налоговых поступлений.

Второй важной задачей является активное информационное сопровождение, проведение просветительской кампании. Модель социального предпринимательства позволяет освещать идеи и результаты проектов как в традиционных, так и в новых медиа. В этом заключается радикальное отличие от благотворительности, в случае с которой публичность не всегда уместна.

Информационная кампания должна быть ориентирована на три ключевые аудитории: широкую общественность, представителей региональных органов власти и потенциальных социальных предпринимателей.

Привлечение внимания широкой общественности должно изменить отношение людей к самому феномену социального предпринимательства, продемонстрировать его жизнеспособность и всеобщую значимость. Согласно исследованию, проведенному Исследовательской группой ЦИР-КОН в декабре 2008 года, лишь 26% респондентов имели представление о социальном предпринимательстве, 73% ранее не сталкивались с этим явлением и не могли ничего о нем сказать. Одновременно более половины респондентов утвердительно ответили на вопрос о перспективах распространения социального предпринимательства, почти 60% респондентов выразили уверенность, что необходимо внедрять новые, современные подходы в решение социальных проблем. Вместе с тем чуть более 60% считают государство ответственным за решение социальных проблем, а 73% не готовы верить в социальную ориентацию бизнеса.

Таким образом, в массовом сознании россиян понятие «социальное предпринимательство» практически отсутствует, но предпосылки для его формирования имеются. Общество готово к инновациям в социальной сфере, к позитивному восприятию бизнес-структур, которые работают над решением социальных проблем. В данном случае эффективность информационной кампании определяют примеры успешного применения механизмов социального предпринимательства, решающих понятные россиянам насущные проблемы.

Расширение сети социальных предприятий должно, прежде всего, идти в регионах России, что предполагает конструктивное отношение к ним со стороны местных органов власти. В данном случае невозможно ограни-

читься лишь демонстрацией успешных примеров социального бизнеса. Вопрос признания социального предпринимательства особым видом деятельности вновь выходит на первый план. Твердая позиция федеральных органов власти, поддерживающих инициативы в этой области, существенно облегчит развитие социальных предприятий в регионах.

Активная информационная кампания в поддержку социального предпринимательства имеет и еще одну, исключительно значимую цель – поиск проектов в данной области и мотивирование людей, готовых заняться таким бизнесом. Эффективность данного процесса определяется тем, насколько доступны информационные ресурсы, финансовые средства и бизнес-инфраструктура для начинающего предпринимателя. Государственная поддержка также способна стать катализатором процесса вовлечения новых участников в процесс распространения социального бизнеса.

Реализация обрисованной выше комплексной информационной стратегии развития социального предпринимательства окажет влияние и на традиционный бизнес. Рост осведомленности населения и властных органов о специфике и возможностях социального бизнеса, расширение сети предприятий неизбежно изменят восприятие социальной ответственности и политики в глазах прочих предпринимателей. Это будет своеобразная «цепная реакция», охватывающая коммерческие компании из самых разных отраслей экономики. В идеальном случае итогом данного процесса станут кардинальное изменение восприятия социальной ответственности в бизнес-сообществе, формирование широкой поддержки социального предпринимательства среди населения и органов государственной власти.

### **Социальное предпринимательство в современной России**

Социальное предпринимательство на территории Российской Федерации сегодня на постоянной основе поддерживается достаточно ограниченным числом некоммерческих организаций и фондов. Наиболее существенный вклад в развитие этого инновационного для России направления бизнеса вносит Фонд региональных социальных программ «Наше будущее». Он обеспечивает финансирование программ социального предпринимательства в течение последних трех лет. Комплексная поддержка Фондом начинающих социальных предпринимателей включает:

- финансовую поддержку в виде грантов, займов и участия в уставном капитале;
- обучение и консультирование по актуальным вопросам их деятельности;

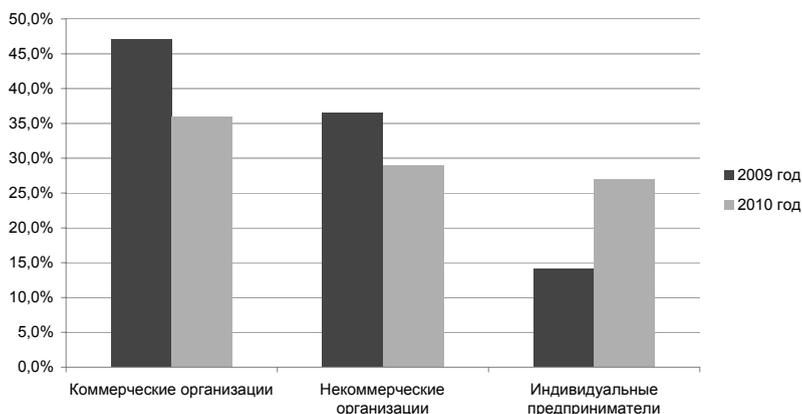
- информационное обеспечение и продвижение;
- иные формы поддержки.

Каждый проект, поддержанный Фондом, в обязательном порядке оценивается по ряду показателей эффективности, среди которых:

- количество трудоустроенных человек;
- количество обученных человек;
- количество оказанных социальных услуг;
- количество произведенной продукции.

С 2008 года Фонд проводит Региональный конкурс проектов в сфере социального предпринимательства, в котором с 2008 по 2010 год приняли участие 246 проектов из 21 региона. Наиболее активно участвуют в конкурсах коммерческие организации. Вместе с тем растет доля индивидуальных предпринимателей, предлагающих к рассмотрению свои проекты. Это свидетельствует о том, что заинтересованность активной части населения страны в программах развития социального предпринимательства быстро растет (диаграмма 1).

**Диаграмма 1. Основные типы заявителей на участие в конкурсе**



Можно с уверенностью говорить о том, что и рост общего числа заявок, и повышение равномерности их распределения внутри категорий свидетельствуют об эффективности проводимой Фондом информационной кампании. Социальное предпринимательство перестает быть *terra incognita*, включая в свою орбиту все большее число россиян.

Самую высокую активность в подаче заявок на участие проявили жители Пермского края, Волгоградской, Челябинской, Калининградской и Астраханской областей. Широкая география уже рассмотренных проектов и активная экспансия в регионы позволяют утверждать, что в течение ближайших нескольких лет осведомленность о социальном предпринимательстве достигнет уровня, когда заявители будут представлять все без исключения субъекты Федерации.

Показатели целевых групп, на которые ориентированы проекты в сфере социального бизнеса, демонстрируют достаточно интересную динамику (диаграмма 2). Если в 2009 году безоговорочно доминировали проекты, не относящиеся непосредственно к наиболее социально незащищенным слоям, то в 2010 году именно они захватили пальму первенства.

Особенно показательна ситуация с проектами, ориентированными на инвалидов, пенсионеров и другие категории малообеспеченных граждан. В последнем случае имеет место десятикратный рост, наглядно показывающий взрыв интереса к решению сложных социальных проблем в данной сфере.

Перенос акцентов в сторону обеспечения потребностей социально незащищенных групп непосредственно связан с увеличением числа индивидуальных предпринимателей, занявшихся социальным бизнесом. Очевидно, что это направление имеет наибольший потенциал роста, и поддержке инициатив индивидуальных предпринимателей следует уделять повышенное внимание.

**Диаграмма 2. Целевые группы проектов социального предпринимательства**

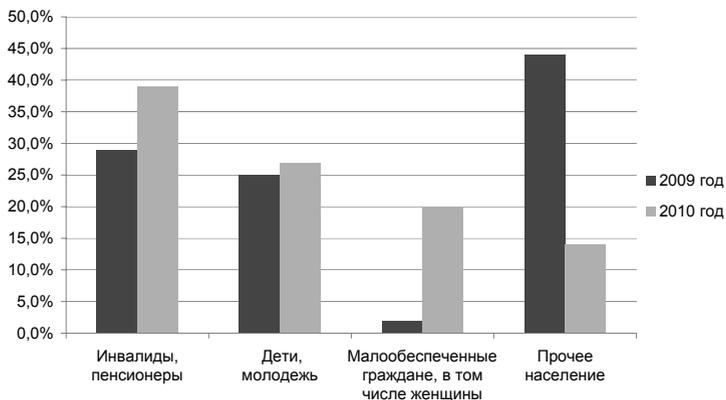
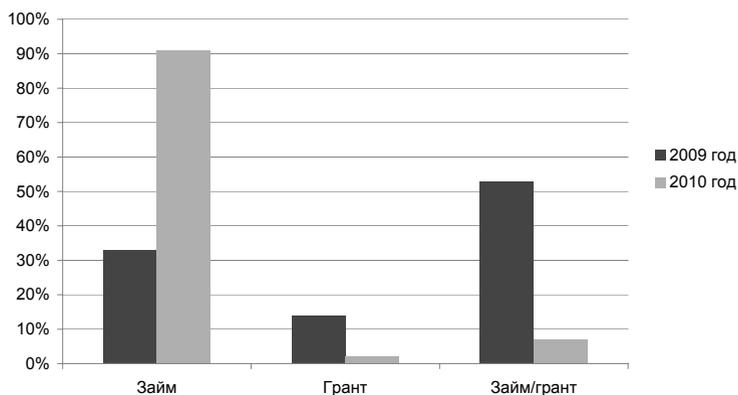


Диаграмма 3 демонстрирует положительную динамику в сторону уменьшения количества грантов и увеличения числа займов. Это свидетельствует как о стремлении предпринимателей брать на себя ответственность, так и о повышении их уверенности в успешности проектов, которые они развивают совместно с Фондом «Наше будущее».

**Диаграмма 3. Форма финансирования проектов**



Социально-демографический профиль среднего социального предпринимателя в России представлен в следующей таблице.

**Социально-демографический профиль среднего российского социального предпринимателя**

Пол	Мужчины (64%)/женщины (36%)
Возраст	45 лет
Семейное положение	Женат/замужем
Образование	Высшее
Опыт работы в социальном предпринимательстве/социальной сфере	8,5 лет

### **Актуальные примеры социального предпринимательства**

Среди проектов в сфере социального предпринимательства, получивших поддержку Фонда «Наше будущее», можно особо выделить три.

**Проект «Доспехи» (ООО «Новые реабилитационные технологии «Доспехи»).** «Доспехи» представляют собой ортопедическую систему, которая позволяет человеку с повреждениями спинного мозга передвигаться, стоять, вставать и садиться без посторонней помощи. Она была разработана и запатентована инвалидом-спинальником Алексеем Налогиним. Проект «Доспехи» стал первым социальным предприятием, которое поддержал Фонд. Общий объем инвестиций составил 9,5 млн рублей, из них 5,5 млн – в форме беспроцентного займа. На сегодня Фонду возвращены 50% инвестированных средств. Производство ортопедических систем было организовано на базе медицинского центра Российского государственного медицинского университета, в штате «Доспехов» – 11 человек.

**Творческая мастерская «Веселый войлок» (НП «Женская организация социальной поддержки «Женщина, Личность, Общество»).** Целью проекта «Веселый войлок» стало создание в Рыбинске творческой мастерской по изготовлению дизайнерских игрушек-сувениров и бижутерии из войлока. Социальная ориентация проекта заключается в том, что в его реализации участвуют многодетные матери из малообеспеченных семей, не имеющие возможности работать с полной занятостью и нуждающиеся в надомной работе. Финансирование предприятия со стороны Фонда составило 400 тыс. рублей, из них 100 тыс. – в виде беспроцентного займа. Сегодня «Веселый войлок» дает работу 15 женщинам. Предприятие досрочно погасило заем, выданный Фондом в 2008 году, и успешно сотрудничает с производителями и продавцами игрушек из России и зарубежных стран.

**«Школа фермеров» (индивидуальный предприниматель В.В. Горелов).** Проект направлен на подготовку сельских предпринимателей из числа выпускников детских домов Перми. Участие в «Школе фермеров» предоставляет возможность выпускникам детских домов зарабатывать средства, овладеть профессией, чувствовать себя социально защищенными. Особенно важно то, что вовлеченность в такой проект помогает сформировать позитивные ценности, включает сирот в общественные отношения. Кроме того, «Школа фермеров» привлекает молодежь к работе на селе и воспитывает самостоятельных молодых фермеров, способных

вести доходный бизнес. Фонд вложил в реализацию инициативы 1 млн рублей, причем полученный заем автор проекта Вячеслав Горелов погасил досрочно. Сегодня проект развивается и трансформируется в Молодежную деревню. Это предприятие сможет готовить будущих фермеров в еще больших масштабах, попутно решая важную социальную задачу.

Краткий обзор лишь небольшой доли проектов, получивших поддержку Фонда, позволяет сделать ряд выводов. Все профинансированные проекты нацелены на решение острейших социальных проблем, стоящих перед современной Россией. Для достижения устойчивых, самокупаемых результатов необходимы минимальные начальные инвестиции и серьезная организационная поддержка проектов. Принципиальным становится создание инфраструктуры развития, опора на которую позволяет быстро выходить на устойчивые финансовые показатели. Это, в свою очередь, делает проекты самостоятельными и дает средства на поддержку новых инициатив. Все социальные предприниматели активно развивают бизнес, расширяют его географию. Движимые идеей решения проблемы, они охотно делятся опытом и наработанными технологиями с теми, кто готов последовать их примеру. Таким образом, социальные предприятия становятся точками роста, активно формируя институты гражданского общества.

### **Общие выводы и рекомендации**

Социальное предпринимательство только начинает свой путь в России. Российское общество все еще скептически настроено к этому понятию, и для преодоления барьера восприятия необходимо многое сделать. Отрадно то, что большинство россиян признают необходимость существования организаций, которые ставят для себя главной целью не максимизацию прибыли, а решение или смягчение социальных проблем.

Существующие примеры социального предпринимательства позволяют говорить о больших перспективах данного направления бизнеса в России. Граждане готовы самостоятельно решать острые социальные проблемы, о чем свидетельствует успех проектов «Доспехи», «Веселый войлок», «Школа фермеров», а также многих других. Наряду с этим в стране насчитывается порядка 6,8 тыс. предприятий, имеющих социальную направленность. Большая часть из них не идентифицирует себя как социальные предприятия, что во многом обусловлено нехваткой информации по данной теме.

Отдельная и исключительно важная проблема социального предпринимательства – это отсутствие адекватного нормативно-правового обес-

печения. Все еще не создана законодательная база, регламентирующая деятельность социальных предпринимателей. Они вынуждены работать на общих началах, что в определенной степени снижает их возможности в решении социальных задач.

Фонд региональных социальных программ «Наше будущее» – одна из немногих организаций, непосредственно поддерживающих социальных предпринимателей. За время своей деятельности Фонд внес весомый вклад в становление социального предпринимательства в России.

На октябрь 2010 года Фондом поддержано 22 проекта в сфере социального предпринимательства. Общая сумма инвестиций составила 57,6 млн рублей. В рамках проектов было трудоустроено и обучено 204 человека, уплачено 10,3 млн рублей налогов в бюджет. В ходе реализации собственных проектов, направленных на развитие малого предпринимательства, услугами Фонда воспользовались 860 человек, прошли обучение 226 человек. Как лидер отрасли Фонд прилагает немало усилий не только для поддержки проектов, но и для выработки устойчивых «правил игры» в данной сфере. Проведенные конкурсы позволили сформировать основные характеристики и параметры социального предпринимательства в России:

- 1) формы социальных предприятий:  
НКО и благотворительные организации;  
специализированные предприятия;  
малый бизнес.
- 2) направленность деятельности по целевым группам:  
инвалиды/пенсионеры;  
дети/молодежь;  
малообеспеченные граждане.
- 3) портрет российского социального предпринимателя:  
мужчина;  
45 лет;  
женат;  
высшее образование;  
с опытом работы в сфере социального предпринимательства/социальной сфере около 8,5 лет.
- 4) средний объем финансирования, требуемого предприятию для начала/развития своей деятельности:  
2 млн рублей.

Подводя итоги, можно отметить, что наиболее остро сегодня стоит вопрос об информированности общества относительно понятия «социальное предпринимательство». Без преодоления информационного вакуума через рассказы о позитивных примерах в СМИ, проведение круглых столов и лекций на данную тематику невозможно сформировать положительное восприятие гражданами концепции социального предпринимательства.

Исключительно важно ввести понятие «социальное предпринимательство» в правовое поле России. Здесь требуются законодательные инициативы и последовательная политика, направленная на укоренение этого явления в жизни страны.

Наконец, перспективы роста социальных предприятий зависят от того, какое внимание будет уделяться привлечению новых энергичных и ответственных социальных предпринимателей. Только количественный рост числа социально ориентированных бизнесменов дает надежду на то, что в недалеком будущем многие актуальные социальные проблемы будут успешно решены.

#### **Информационные источники**

1. Аналитические отчеты Фонда «Наше будущее» об итогах конкурсов 2009–2010 годов.
2. Глушков В. Социальное предпринимательство в России. Начало пути. – 2009: <http://www.rmcenter.ru/about/news/detail.php?ID=2907>
3. Незэквивалентный обмен: социальная ответственность бизнеса и его признание российским обществом. – М.: ВЦИОМ, 2010: <http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=13587>
4. Общественное мнение – 2009. – М.: Левада-Центр, 2009.
5. Общественная поддержка и доверие как фактор развития социального предпринимательства. – М.: Исследовательская группа ЦИРКОН, 2008: <http://www.zircon.ru/russian/publication/4/081216.htm>
6. Сайдуллаев Ф.С., Шестоперов А.М. Динамика развития малого предпринимательства в регионах России в январе – марте 2010 года. – М.: АНО НИСИПП, 2010: [http://www.nisse.ru/business/article/article\\_1473.html](http://www.nisse.ru/business/article/article_1473.html)
7. <http://www.nb-fund.ru>
8. <http://www.nb-forum.ru>
9. <http://socialentre.ru/>

## **2.2. СОЦИАЛЬНОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО И СТРУКТУРЫ ЕГО ПОДДЕРЖКИ В РОССИИ**

*А.А. МОСКОВСКАЯ*  
Российский микрофинансовый центр

Социальное предпринимательство (СП) – новаторский способ решения социальных проблем средствами бизнес-организации, при котором полученная прибыль направляется на реализацию социальных целей организации.

От социально ответственного бизнеса социальное предпринимательство отличает главенство социальной миссии над коммерческой и как следствие – устойчивость и целенаправленность выполнения социальной миссии; от некоммерческой организации социального назначения – наличие устойчивого коммерческого эффекта, самокупаемость, основанная преимущественно на продаже товаров или услуг, а не на фандрайзинге и ресурсах внешней благотворительности.

Исследования социального предпринимательства – новое направление социальной науки даже на Западе, где они стали активно проводиться примерно с середины 1990-х годов. В то же время уже накоплен важный опыт теоретических и эмпирических исследований. Анализ этого опыта позволил провести в 2009 году собственный пилотный проект «Исследование моделей социального предпринимательства в России» при поддержке «Оксфам» (Великобритания) в партнерстве с Российским микрофинансовым центром (научный руководитель проекта – А. Московская), который к тому же опирался на трехлетний опыт работы руководителя в качестве эксперта конкурсов проектов социального предпринимательства, организуемых Фондом региональных социальных программ «Наше будущее» (Фонд Вагита Алекперова). Указанная информационная база легла в основу настоящего материала.

Поскольку в России в отличие от развитых стран Запада само понятие «социальное предпринимательство» недостаточно известно, а толкование – неустойчиво, самостоятельной исследовательской проблемой стало выявление и идентификация социальных предприятий.

Как показали наши исследования и как подтверждает опыт Фонда «Наше будущее», многие социальные предприниматели в России впервые знакомятся с этим понятием в ходе беседы с экспертами – исследова-

телями СП либо в результате объявления конкурса проектов социального предпринимательства, а без этого могут не идентифицировать себя в качестве таковых.

Для отбора предприятий в качестве объектов анализа СП в ходе исследования использовались следующие критерии:

- преобладание социальной цели над получением экономического эффекта от деятельности;
- решение (ослабление остроты) реально существующей социальной проблемы, на которое направлена деятельность организации;
- самокупаемость и финансовая устойчивость организации обеспечивается преимущественно продажей товаров или услуг (а не получением грантов либо иной формой помощи внешних благотворителей);
- наличие инновации в достижении результатов деятельности (социальная или экономическая инновация, инновационная комбинация социальных, материальных, финансовых ресурсов и пр.)<sup>1</sup>.

Исследование опиралось на качественные методы социологического анализа, в частности на метод «кейс-стади». Для этого проводились фокусированные полуструктурированные интервью с руководителями организаций, а также с их основными стейкхолдерами – работниками организации, деловыми партнерами, экспертами в избранной области деятельности в регионе (в частности представителями профильных департаментов региональных и городских администраций, профильных некоммерческих организаций), представителями организаций-клиентов исследуемых предприятий и/или целевой группы потребителей.

В настоящей статье уделяется внимание лишь одному аспекту взаимодействия социального предприятия с внешней средой – особенностям и барьерам инфраструктурной поддержки предприятий СП в сфере государственного и муниципального управления. Эти особенности, барьеры и пути решения проблем определяются как спецификой предприятий

---

<sup>1</sup> Выявление инноваций в некоторых организациях СП может вызывать у экспертов затруднения в связи с тем, что речь не всегда идет о применении каких-либо технических новшеств либо совершенно новых методик работы с клиентами, хотя это нередко случается. Новаторство выявляется в комбинации используемых средств и организационных механизмов, включая сочетание коммерческих и некоммерческих ресурсов, применение труда волонтеров-профессионалов или поддержки неформальных социальных сетей, служащих источником пополнения клиентуры и человеческих ресурсов организации. Неформальность деловых отношений также в ряде случаев может вуалировать новаторские механизмы реализации социальной цели предприятия.

СП, так и характером сложившегося разделения труда и ответственности в сфере регулирования деятельности коммерческих и некоммерческих предприятий в региональных органах власти.

### **Взаимодействие с экономическими департаментами и службами**

Одним из важных направлений разделения ответственности за поддержку потенциальных предприятий СП в региональных структурах власти является разделение по принципу «коммерческий – некоммерческий».

В стандартной ситуации предполагается, что у каждого из этих типов предприятий своя система сетей, управления активами, отношений с клиентами, свой круг общения и система деловых ценностей.

Однако организация СП отличается тем, что комбинирует коммерческие и некоммерческие формы работы, причем факт выбора той или иной организационной формы – ИП, ООО, кооператив, НКО, АНО – не отменяет ни коммерческой базы деятельности, связанной с обеспечением самоukupаемости, ни устойчивости решения социальной проблемы.

Предприниматель выбирает организационно-правовую форму, опираясь исключительно на соответствие ее преимуществ задачам организации и наличным ресурсам.

Однако определившись с организационно-правовой формой, социальный предприниматель попадает в поле регулирования и поддержки одних структур государственной власти и выпадает из «поля зрения» других по чисто формальному критерию, что в конечном счете обедняет его возможности помочь целевой группе (а в этом, по идее, заинтересовано и государство).

О чем идет речь? Если вы позиционируете как бизнес (малое предприятие), то на государственном региональном уровне вы попадаете в зону возможностей департамента развития предпринимательства и торговли.

На сайте департамента (в некоторых регионах – министерства) можно получить информацию о пакете документов на регистрацию субъектам МСП, о региональных выставках-ярмарках, приоритетных направлениях поддержки – как правило, это сельское хозяйство и производители экспортной продукции.

В действительности соответствующий департамент обычно располагает весьма скромными финансовыми средствами, отсюда – сужение круга приоритетов. В некоторых сравнительно благополучных регионах выделяются субсидии более широкому кругу предприятий.

Например, в Пермском крае предоставляют субсидии победителям краевых студенческих конкурсов бизнес-идей (на частичное возмещение затрат на разработку бизнес-планов), стимулируют новаторские идеи и программы развития человеческого потенциала (в частности возмещением части затрат, связанных с патентованием изобретений, госрегистрацией иных результатов интеллектуальной деятельности, обучением руководителей и сотрудников МСП).

В отраслевом разрезе, помимо поддержки фермеров и экспортеров, при благоприятных условиях могут оказаться также организации, занятые поддержкой народных промыслов и туризма (например в Нижегородской области).

Гораздо реже в перечень приоритетов попадают предприятия социальной сферы (например, в Пермском крае под субсидии подпадают лечебные учреждения, предлагающие услуги врачей общей практики), но поддержка социальной сферы в рамках поддержки предпринимательства в регионах – скорее исключение, чем правило.

В то же время такая устойчивая позиция в системе приоритетов, как фермерство, вовсе не является гарантией получения ресурсов. Проблема в недостаточной прозрачности системы отбора кандидатов и предоставления средств. У нас есть ряд свидетельств, когда опытные фермерские хозяйства не могли получить причитающихся льгот и субсидий.

Откуда берутся приоритеты поддержки предпринимательства в регионах? Как правило, они укладываются в приоритеты, сформулированные в Федеральном законе № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». Поскольку средств в них объективно немного, выделяются приоритеты. В этом законе особо выделяется: поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров; в области инноваций и промышленного производства; в области ремесленной деятельности; поддержка организаций, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность и осуществляющих сельскохозяйственную деятельность.

Недостаток средств на региональном и местном уровне вынуждает органы региональной власти сузить либо приоритеты, либо количество потенциальных получателей льготных субсидий или грантов, либо то и другое.

В некоторых регионах обращает на себя внимание создание большого числа инфраструктурных предприятий – муниципальных фондов поддержки малого предпринимательства и бизнес-инкубаторов. В неко-

торых регионах создана более или менее разветвленная инфраструктура поддержки. Например, в Воронежской области, помимо областного фонда поддержки малого предпринимательства, создан ряд подобных муниципальных структур.

Аналогичные муниципальные фонды существуют в Нижегородской области. Но в приоритетах их деятельности социальных аспектов обычно нет (если не считать таковой поддержку народных промыслов, за которой обычно тянется поддержка организаций регионального туризма как средства повышения инвестиционной привлекательности региона там, где для туризма есть природный или исторический потенциал).

В принципе о необходимости создания инфраструктуры и бизнес-инкубаторов также говорит упомянутый закон. Однако о результативности деятельности уже созданных организаций в целом судить рано. Во-первых, большинство из них работает непродолжительное время. Во-вторых, анализ заявок от подобных фондов на конкурсы социального предпринимательства показывает незрелость проектов как в выборе проблемного фокуса, так и в исследовании рынка соответствующих услуг.

Нередко это очень расплывчатые формулировки о развитии предпринимательства среди очень разных по характеру и подготовке социальных групп (выпускники средних и высших учебных заведений и инвалиды, пенсионеры и женщины, испытывающие трудности при трудоустройстве, и пр.). Соединение столь разных групп в одном проекте (если только речь не идет о какой-то уникальной авторской методике активизации личного потенциала, но мы с такими проектами не сталкивались) обычно свидетельствует о недостаточном знании социальных особенностей, потенциальных ресурсов и характерных проблем выбранных социальных групп, а значит – и о невысокой эффективности предстоящей работы.

В некоторых регионах на строительство бизнес-инкубаторов потрачены немалые деньги, к сожалению, без учета обоснованности их территориального расположения с точки зрения возможностей привлечения специалистов и бизнес-ресурсов.

Помещения – важный актив для бизнеса, но если говорить о бизнес-инкубаторе, таким активом служат, прежде всего, творческие люди, способные работать с определенными категориями населения. Было бы логично организовывать бизнес-инкубаторы на базе или в качестве сопровождения уже зарекомендовавшей себя социально-предпринимательской практики успешных предпринимателей в своих регионах для ее мультипликации и совершенствования.

Другим вариантом использования вновь созданным бизнес-инкубатором наработанного в регионе опыта служит сотрудничество с теми региональными службами занятости, которые накопили серьезный опыт в области активной политики на рынке труда – прежде всего в деятельности клубов ищущих работу и программах обучения безработных по направлениям повышения конкурентоспособности на рынке труда.

Особенно активно эта работа велась в так называемых «модельных» службах занятости, которые создавались в 1990-е годы по инициативе Министерства труда и социального развития и в которых отрабатывались методики активной политики на рынке труда, применяемые в странах Запада (в качестве базового использовался опыт Канады и Ирландии).

В свое время в рамках проекта Всемирного банка по анализу результатов внедрения современных технологий работы с безработными нам пришлось анализировать итоги этой работы в Ульяновской области, и они демонстрировали весьма высокие результаты (проект «Оценка эффективности внедрения новых технологий в системе служб занятости и социальной защиты населения», 2000, World Bank)<sup>2</sup>.

Произошедшая после этого реорганизация управления и финансирования системы служб занятости сузила пространство активной политики на рынке труда, однако в региональных отделениях служб занятости продолжает накапливаться опыт работы с уязвимыми и наименее конкурентоспособными категориями населения, который важно использовать и развивать в новых направлениях.

Службы занятости вообще оказываются более открыты к сотрудничеству, происходящему на стыке социальной работы и трудовой адаптации уязвимых категорий населения, чем другие государственные учреждения.

### **Проект «Школа фермеров»**

Примером успешного сотрудничества службы занятости в Пермском крае (ЦЗН г. Перми и краевого агентства занятости населения) и социального предпринимателя может служить опыт работы Вячеслава Валентиновича Горелова, руководителя «Школы фермеров» (с. Кривец Ильинского района).

---

<sup>2</sup> Со времени проведения этого проекта прошло 10 лет, и кому-то данная информация может показаться неактуальной. Однако именно тогда обеспечивался методический и интеллектуальный задел работы с уязвимыми категориями в направлении адаптации на рынке труда и включения в предпринимательскую деятельность, который впоследствии в одних регионах разрушался, а в других накапливался.

Цель проекта «Школа фермеров» – подготовка фермеров из числа безработной молодежи Перми и Пермского края, оказавшейся в сложной жизненной ситуации. Целевой группой в первую очередь являются бывшие детдомовцы. Это связано, во-первых, с остротой проблемы получения ими жилья, во-вторых – с идеей использования летних лагерей в качестве каналов социально-профессиональной адаптации, через которые проходят ребята, чтобы потом осознанно выбрать путь фермеров и начать агробизнес. А так как летние лагеря организуются для детей-сирот предвыпускного возраста, то и участниками «Школы фермера» оказываются именно бывшие сироты. Сам предприниматель определяет состав «Школы фермеров» следующим образом:

- выпускники учреждений для детей-сирот 18–23 лет;
- выпускники сельских школ 16–18 лет из малообеспеченных, неблагополучных семей;
- безработная сельская молодежь 18–23 лет;
- воспитанники учреждений для детей-сирот 16–17 лет.

Сотрудничество социального предпринимателя со службой занятости города и края началось 10 лет назад, когда он еще занимался социально ориентированным туризмом и организовывал туристические походы и активный отдых для неблагополучной молодежи. С 2005 года это сотрудничество осуществлялось в рамках «Школы фермеров» и связано с реализацией Программы временного трудоустройства граждан в возрасте 14–18 лет (в летних лагерях для подростков), а также социально-профессиональной адаптацией безработных граждан. В последнем случае в течение первых шести месяцев после регистрации в качестве безработных выпускникам сиротских учреждений предстоит пройти курс адаптации и обучения фермерскому делу с тем, чтобы через 6 месяцев, лишившись права на высокое пособие по безработице, они уже владели навыками работы в агробизнесе и могли зарегистрироваться в качестве главы крестьянско-фермерского хозяйства (КФХ).

На старте у них есть возможность получить подъемные от государства и льготный налог в 6% (если большая часть прибыли получена от продукции сельского хозяйства). В настоящее время три человека из бывших сирот уже имеют этот статус и активно работают, а еще три – готовятся его получить. При этом руководитель «Школы фермеров» остается для них попечителем, наставником, воспитателем, источником микрокредитования, каналом сбыта продукции и пр.

Поскольку В. Горелов – профессиональный биолог (имеет диплом Пермского государственного педагогического института), важной для его организации задачей является обучение молодых людей производству экологически чистой продукции и биодинамическому земледелию, что роднит данное социальное предприятие с социальными предприятиями фермерского типа в странах Западной Европы.

Среди известных в мире организаций социального предпринимательства фермерское направление весьма популярно – в виде развития производства экологически чистой, натуральной продукции и развития на этой основе приходящих в упадок сельских территорий с привлечением к занятости в них людей, потерявших работу, и представителей других уязвимых социально-экономических групп. Впечатляющие результаты получены в Германии и во Франции, в последние годы к этому опыту стали присоединяться и в странах Восточной Европы, прежде всего в Польше.

Проект обучения безработных сирот на глав КФХ начал разворачиваться в «Школе фермеров» не так давно, в сотрудничестве со службой занятости. Более длительное сотрудничество с этим учреждением связано с работой подростковых трудовых лагерей, действующих по договору со службой занятости и по трудовому договору с каждым воспитанником с 2005 года. За это время по направлению службы занятости через «Школу фермеров» прошло более 700 человек.

По сути то, что сейчас осуществляется социальным предприятием В. Горелова, – это сочетание бизнес-инкубатора с микрофинансированием и социальным патронатом. Это уникальное образование, с которым мы не встречались при изучении международных проектов социального предпринимательства, где СП распространено гораздо шире, чем в России.

Социальный предприниматель из Перми не намерен останавливаться на достигнутом. Основываясь на опыте работы «Школы фермеров», В. Горелов разработал целую авторскую систему постинтернатной адаптации сирот, начиная с 8-го класса, когда ребята попадают в летний лагерь, и заканчивая созданием самостоятельных фермерских хозяйств уже имеющими опыт агробизнеса молодыми людьми. Автор заинтересован в проведении на территории Пермского края широкого эксперимента. Однако сейчас развертывание задуманной программы тормозится активным стимулированием государством перемещения выпускников непосредственно из детских домов в лицеи. При всей важности идеи дальнейшего образования учеба в лицее – без предварительной социальной и трудо-

вой адаптации сирот – приводит нередко к противоположному результату. Лишь немногие наиболее мотивированные доучиваются и получают профессию. Остальные, оставшись без присмотра, к которому они привыкли в детдоме, и будучи не приспособлены к самостоятельной жизни в наполненном соблазнами городе, оказываются предоставлены сами себе, а значит для многих из них – улице и преступности. Многие ребята, прошедшие в 14–16 лет летний лагерь в «Школе фермеров», но оставшиеся в городе после выпуска из детского дома, сегодня пишут В. Горелову письма из мест лишения свободы. Для предотвращения подобной ситуации и с учетом опыта работы предыдущих лет Гореловым и разработана методика постинтернатной адаптации сирот.

Трудности сегодняшней реализации методики связаны с неготовностью органов социальной защиты подписать договор об отправке определенного числа выпускников в лагерь для будущих фермеров – то есть сформировать государственный заказ. Причем вопрос о государственном финансировании в данном случае вторичен, речь идет прежде всего об обеспечении программы устойчивым составом воспитанников, начиная с предвыпускного класса.

Возвращаясь к проблемам полезной инфраструктуры, которую государство может создавать для поддержки социально-предпринимательских и предпринимательских инициатив: на примере «Школы фермеров» видно, какую пользу может принести стимулирование предпринимательской деятельности на местах. С одной стороны, это использование опыта действующих социальных предпринимателей, а с другой – учет особенностей, плюсов и минусов той социальной категории, для которой предполагается развивать предпринимательские навыки.

Опыт многих регионов показывает, что нередко бизнес-инкубаторы видят возможности своего развития в сотрудничестве с вузами, но при этом в выборе вузов не очень разборчивы. Прежде всего они ориентируются на «профиль» – в области экономики и менеджмента. В действительности, само по себе сотрудничество с вузом не является гарантией эффективного развития предпринимательства. Проблема в том, что в последнее десятилетие экономическое и управленческое образование, которое дают многие вузы, вызывает все больше нареканий и у бизнеса, и у коллег, и у служб занятости. Последние с начала 2000-х годов стали отмечать массовый приток в число безработных выпускников вновь открывшихся в 1990-е годы экономических вузов, а также экономических и менеджмент-отделений вузов, которые ранее не имели такой специализации. Все это гово-

рит о невысокой подготовке курсов и преподавательского состава, прежде всего в части связи преподаваемых дисциплин с практикой<sup>3</sup>, поэтому к сотрудничеству с вузами вновь создаваемым бизнес-инкубаторам следует подходить осмотрительно. В любом случае эта система только начинает разворачиваться, и сегодняшние социальные предприниматели пока не могут на нее опереться.

Важным направлением экономической поддержки региональной власти является предоставление кредитного ресурса, именно кредитного, основанного на возвратности средств, но предоставляющего льготу по процентам или срокам. В частности, на территории Пермского края существовала практика кредитования предпринимателей в рамках Фонда поддержки предпринимательства. В сегодняшней практике сами фонды существуют во многих регионах, но из их функций удалена серьезная финансовая поддержка, это скорее консультационный ресурс. Между тем под патронажем государства кредитная организация могла бы реализовывать единые приоритеты, в частности по развитию социального предпринимательства.

В то же время поддержка со стороны структур экономического блока региональных администраций (таких как департамент поддержки предпринимательства, бизнес-инкубатор, государственные региональные фонды этого профиля) – не единственный ресурс поддержки социальных предприятий.

### **Взаимодействие с департаментами, ответственными за взаимодействие с НКО, и с социальными департаментами**

Деятельность некоммерческих организаций социального назначения подпадает под попечение других подразделений государственной власти и инфраструктурных организаций. На уровне региональной власти это может быть специальный департамент или управление – в Кировской области это Управление по демографическому развитию и взаимодействию

---

<sup>3</sup> Критика современного бизнес- и менеджмент-образования содержится в обширной литературе последнего времени. Здесь приводятся лишь некоторые работы: Асаул А., Манаков Л. Внутренний кризис университетского менеджмент-образования // Экономическое возрождение России. – 2009. – 2.; Книгин Л. Кадры управления и менеджмента // Высшее образование в России/ – 2003. – 4.; Лялин А. Подготовка менеджеров и социально-экономическое развитие России // Высшее образование сегодня. – 2008. – 2.; Мау В., Сеферян А. Бизнес-образование рубежа веков: вызовы времени и тенденции развития // Вопросы экономики. – 2007. – 10.; Шемятина Л. Проблемы профессионального обучения менеджеров России и перспективы развития теории российского менеджмента // Современные наукоемкие технологии, РАЕ, 2007. – 11.

с институтами гражданского общества, в Санкт-Петербурге – Комитет по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями, в Пермском крае департамент общественных связей входит в администрацию губернатора края.

Помимо выделения «профильного» департамента по взаимодействию с гражданскими организациями в целом, отношения региональной власти с НКО могут регулироваться по отдельным направлениям. Чаще всего это происходит в рамках комитетов (департаментов) по молодежной политике (такие подразделения существуют в большинстве региональных органов власти), по социальной защите населения (помимо регулирования государственных учреждений социальной защиты, сюда нередко входит работа с общественными организациями ветеранов ВОВ), ЖКХ (в этой работе иногда присутствует поддержка гражданских инициатив по благоустройству территорий).

Однако в целом комитеты и департаменты социального блока – по образованию, здравоохранению, культуре, физической культуре и спорту и пр. – регулируют деятельность соответствующих профессиональных организаций регионального подчинения (школ и вузов, больниц и поликлиник, спортивных команд и сооружений), а не общественных инициатив и организаций. Это важное замечание, которое отражается на взаимодействии департаментов социального блока с общественными некоммерческими организациями, если в отдельных случаях они все-таки вынуждены это делать.

Привычка работать с профессиональными бюджетными учреждениями, с одной стороны, настраивает на высокую регламентацию отношений, поскольку в профессиональной сфере высококвалифицированных услуг (здравоохранение, образование, культура) они чрезвычайно распространены. С другой стороны, на фоне стандартных партнеров из числа таких бюджетных организаций (с отлаженным регламентированным характером взаимодействия) сотрудники государственных структур воспринимают некоммерческие организации, в особенности созданные по инициативе «снизу», как недостаточно серьезных и непрофессиональных партнеров, требующих к тому же повышенной опеки, внимания, иного непривычного стиля работы. Эти различия в стилях и опыте взаимодействия отражаются на взаимопонимании и поддержке как НКО, так и малых предприятий со стороны указанных департаментов.

Для преодоления такой ситуации в некоторых регионах вместо создания специализированного департамента по работе с НКО выделяется

список «доверенных» общественных фондов и гражданских организаций (Нижегородская область), которые могут выполнять функции посредников между более широкой общественной инициативой и региональной властью. Однако они лишены властных полномочий, что ограничивает предмет взаимодействия и возможности поддержки, кроме того, они не обладают тем уровнем ответственности, которым по идее наделены государственные структуры.

Во многих регионах для преодоления разобщенности между департаментами социального блока и некоммерческими организациями, работающими в той же сфере, за традиционными департаментами социального блока, такими как департамент образования или культуры, закрепляется определенная работа по налаживанию взаимодействия с гражданскими организациями и поддержке гражданских инициатив в оговоренных приоритетных сферах: например, молодежные социальные проекты, поддержка инвалидов, детей и пр. Это происходит на базе создания региональных целевых программ. Например, целевой программой по патриотическому воспитанию может быть предусмотрено «создание и обеспечение реализации возможностей для более активного вовлечения граждан в решение социально-экономических, культурных, правовых и других проблем общества» (Воронежская область). Ее заказчиком выступает департамент образования, науки и молодежной политики. Целевой программой по поддержке инвалидов предусмотрены поддержка деятельности общественных организаций и объединений, занимающихся реабилитацией инвалидов, развитие систем социальных служб для инвалидов, а заказчиками программы выступают Департамент труда и социального развития Воронежской области, Управление занятости населения Воронежской области.

Получается, что по структуре и полномочиям региональные органы власти большинства субъектов федерации ориентированы на поддержание и развитие гражданских организаций лишь по некоторым приоритетным направлениям. В каком-то смысле расширению спектра отношений и развитию гражданских организаций должны способствовать региональные общественные палаты, однако там, где не предусмотрено финансирование, нет и значимой поддержки.

Несмотря на поиск в отдельных регионах «интегративных» подходов к поддержке социально значимых предприятий разной организационно-правовой формы, проблема взаимодействия социальных предпринимателей с социальными департаментами региональной власти стоит

довольно остро, причем это не зависит от формального организационно-правового статуса СП – коммерческого или некоммерческого. Нередко речь идет, с одной стороны, о невыполнении государственных обязательств, с другой – о безоглядном рвении в соблюдении буквы инструкции.

Например, работа в интересах тех или иных приоритетных социальных категорий населения находится в государственных интересах и должна обеспечивать социальному предпринимателю какие-либо льготы. На практике это случается достаточно редко.

Предприниматель Алексей Санкин, работающий в области детской музейной педагогики в Москве, на протяжении многих лет арендует помещение для музея на общих коммерческих основаниях. По всем правилам он имеет право на льготную аренду, что существенным образом снизило бы его издержки и позволило бы расширить направления и объем услуг. Однако город отвечает, что помещений нет. С одной стороны, государственные структуры не заинтересованы в предоставлении помещений для льготной аренды и перекладывают поиск на предпринимателя, а с другой, потенциальному арендодателю выгоден арендатор, «не обремененный» льготами и готовый к выплатам в любой удобной для арендодателя форме.

Еще один пример связан с работой летних лагерей для подростков в уже описанной выше «Школе фермеров». Даже при его результативности и отличных отзывах о лагере департаментов занятости населения и социальной защиты работу лагеря приходилось регулярно приостанавливать по таким, например, причинам: «отсутствие номеров на кружках (2004), ...тазиках в бане» (2005), « ...кран горячей воды в бане не покрашен в красный цвет» (2006). В 2009 году, увидев колун, лежащий на чурке у сарая, комиссия написала в акте: «В лагере созданы условия, опасные для жизни детей» (состав лагеря на тот момент – юноши 16–19 лет).

Есть и положительные примеры работы с департаментами управления социального блока, в частности на муниципальном уровне г. Сыктывкара, где управление культуры города успешно сотрудничает с Конным центром «Аврора» (ИП Н. Денисова). Речь идет о совместном проведении праздников, соревнований. Представитель города признает уникальность и высокую социальную значимость предприятия. Конный центр специализируется на иппотерапии – лечебной верховой езде для инвалидов и развитии конного спорта для инвалидов. Предприятие создано в 2003 году на базе домашнего хозяйства руководителя и услуги для инвалидов оказывает

бесплатно. На таких же условиях осуществляется и сотрудничество с городом по созданию отрядов конной милиции, поскольку предприниматель видит в этом свою социальную миссию – укрепление отношений доверия и взаимного уважения между населением города и милицией.

В то же время, несмотря на социальную значимость предприятия и бескорыстие его руководителя, с республиканскими структурами власти отношения наладить пока не удается, основной проблемой является недоступность соответствующих должностных лиц. В частности, для получения финансирования участия воспитанников-инвалидов в соревнованиях по конному спорту предприниматель уже не один месяц безрезультатно добивается встречи с руководителем Агентства по спорту и туризму Республики Коми.

Налицо необходимость выработки механизма интеграции и координации ресурсов поддержки социального предпринимательства со стороны различных департаментов и служб региональной и муниципальной власти, а также понимания приоритетности развития социального предпринимательства на уровне государства.

### **Контактная информация**

#### **1. Агентство по занятости населения Пермского края**

Гофман Виктор Александрович, начальник отдела профессионального обучения и профориентации

Тел.: (342) 247-27-72

Иванова Валентина Владимировна, главный специалист отдела профессионального обучения и профориентации

E-mail: [szn@permlink.ru](mailto:szn@permlink.ru)

<http://szn.perm.ru/>

#### **2. Дзержинский районный отдел занятости населения г. Перми**

Стальных Елена Серафимовна, руководитель

Тел.: (342) 244-64-29, факс: (342) 244-65-25

E-mail: [drozn.perm@yandex.ru](mailto:drozn.perm@yandex.ru)

#### **3. «Школа фермеров», г. Пермь**

Горелов Вячеслав Валентинович, руководитель, индивидуальный предприниматель

E-mail: [vgor50@yandex.ru](mailto:vgor50@yandex.ru)

<http://shkolafermerov.ru/>

**4. Музей игрушки «Забавушка» (РОО «Общество любителей народного искусства «Традиция»), г. Москва**

Санкин Алексей Вячеславович, руководитель

E-mail: [zabawushka@mail.ru](mailto:zabawushka@mail.ru)

<http://www.zabawushka.ru/>

**5. Конный центр «Аврора», г. Сыктывкар**

Денисова Наталья Александровна, руководитель, индивидуальный предприниматель

Тел.: (8212) 31-71-33

*Приложение*

**Школа жизни**

20 июня члены Пермского городского координационного совета по оздоровлению, отдыху и трудоустройству детей и подростков посетили Комплекс «Обва» в с. Кривец Ильинского района. Представители Комитета соцзащиты, Роспотребнадзора и Службы занятости\* проверили условия выполнения договора с работодателем В. Гореловым по временному трудоустройству несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет.

Служба занятости г. Перми не первый год успешно сотрудничает с этим работодателем. По прошлогодним договорам 170 подростков из детских домов провели свои каникулы на Обве. Нынешним летом здесь сможет отдохнуть и потрудиться не меньшее количество юных пермяков.

Это ребята из четырех пермских детских домов, «трудные» подростки, состоящие на учете в комиссии по делам несовершеннолетних, дети из малообеспеченных семей.

Первая смена в разгаре. Скучать ребятам не приходится: каждый день расписан по часам. Кроме положенных трех-четырёх часов работы, свое свободное время они проводят в играх, спортивных занятиях. Запланированы даже малые Олимпийские игры. «Олимпийцы» ежедневно тренируются на футбольном поле и баскетбольной площадке.

Несомненный плюс этого комплекса – река. Мальчишки очень любят рыбачить вместе с Вячеславом Валентиновичем, который пользуется у них безграничным доверием и авторитетом. А в солнечную теплую погоду любимое занятие у всех – купание.

Как в любом лагере труда и отдыха, в каждом отряде есть свой воспитатель и вожатый. Студентки IV курса Сельхозакадемии совмещают свою

---

\* Временное трудоустройство несовершеннолетних граждан от 14 до 18 лет – одна из программ службы занятости, действующая во всех городах и районах края.

производственную практику с работой с детьми. Они руководят детскими трудовыми бригадами. Наташа Легостева – студентка зооинженерного факультета. Именно она учит ребят, как правильно ухаживать за животными – кроликами, поросятами, перепелами, гусями, утками и курами. Особая гордость юных работников – выведенные из яиц в инкубаторе перепелята и уточка. Есть у «Обвы» и кураторы – директор Центра возрождения деревень Ю. Гребенкин и преподаватели Сельхозакадемии. Так что подростки учатся «вести подворье» по-научному: по науке занимаются цветоводством и овощеводством.

Все добрые дела записываются в «сберкнижки» – так ребята называют свои блокноты с ежедневным учетом рабочего времени. Здесь же отмечены и другие их достижения. Например, о том, что подросток бросил курить. К сожалению, для этого контингента детей курение – норма. Все записи будут учтены работодателем при начислении зарплаты. Кроме того, на лицевые счета подростков в «Сбербанке» будет переведена материальная поддержка от службы занятости. За месяц работы – 800 рублей. Итого – около двух тысяч рублей. Для трудового почина – неплохо.

Трудовой опыт, полученный ребятами в «Обве», несомненно, пойдет им на пользу. Прежде всего, это касается детдомовцев. Где еще они смогут освоить навыки ухода за животными, растениями, где смогут научиться плотничать и столярничать? Вместе со взрослыми они участвуют в строительстве «демонстрационной» фермы с учебным классом. Да и само пребывание вне стен детского дома – это тоже школа жизни.

**Источник:** ЦЗН г. Перми,

<http://szn.permkrai.ru/?o=675&id=301&m=06&y=2007#news301> «Подросток и труд»,  
15 июня 2007 г.

## **2.3. МИКРОФИНАНСИРОВАНИЕ КАК СОЦИАЛЬНЫЙ БИЗНЕС: ПРАКТИКА И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ**

М.В. МАМУТА

Национальное партнерство участников микрофинансового рынка (НАУМИР)

О.С. СОРОКИНА

Российский микрофинансовый центр

Микрофинансирование – это деятельность, направленная на предоставление базовых финансовых услуг (выдачу кредитов, открытие вкладов) людям, которые в силу отсутствия достаточного обеспечения для привлечения кредитов или другого несоответствия стандартам финансирования ограничены в доступе к стандартным банковским услугам. К таким людям относятся начинающие предприниматели, население, находящееся за чертой бедности, иммигранты, женщины.

Микрофинансирование может по праву считаться социальным бизнесом<sup>1</sup>, потому что успешно решает социальную задачу, связанную с предоставлением равных возможностей доступа к финансовым ресурсам для социально неравных групп населения. В случае предоставления займов бизнесу, особенно начинающим предпринимателям, дополнительно решается социальная задача, связанная с «переключением», изменением статуса человека, переходом из пассивного состояния (безработный или наемный работник) в активное состояние (предприниматель).

Некоторые микрофинансовые организации осознают свою социальную миссию и делают ее приоритетной путем принятия определенной организационной формы (фонд, автономная некоммерческая организация, некоммерческое партнерство). У них по определению не может быть ком-

---

<sup>1</sup> Социальный бизнес – бизнес, который измеряет успех с точки зрения предоставления социального блага. После того как социальный бизнес получит прибыль, он возвращает первоначальные инвестиции инвесторам без процентов или дивидендов и вкладывает всю свою прибыль в расширение бизнеса, преследуя цель привести позитивные изменения в мире.

Социальный предприниматель – тот, кто осознает социальные проблемы и использует принципы предпринимательской организации для создания и управления бизнесом, преследуя цели привести социальные изменения в общество. В то время как бизнес-предприниматель обычно оценивает успех своей деятельности, основываясь на размере прибыли, социальный предприниматель оценивает успех деятельности своего социального бизнеса тем, какое воздействие он оказывает на общество.

мерческих задач, но они ставят своей целью содействие экономическому и социальному развитию общества. Это не означает, что коммерческие микрофинансовые организации не могут быть заинтересованы и не могут помогать в решении проблем общества. Когда коммерческие организации ставят своей целью решение социальных задач, это и есть идеология социального бизнеса.

Существует справедливое мнение о том, что социальный бизнес характеризуется свойством «самокупаемости». Нельзя не отметить, что с точки зрения эффективности расходования и тем более возврата средств микрофинансирование как социальный бизнес работает в своей нише на порядок лучше, чем благотворительность. Более того, благотворительность как инструмент помощи людям, которые не могут обеспечить свое финансовое благополучие самостоятельно, не является социальным бизнесом. Во-первых, благотворительная помощь (включая гранты и субсидии) не является экономически эффективным инструментом стимулирования граждан к тому, чтобы они начали зарабатывать и тем самым перестали получать бесплатную финансовую помощь. Во-вторых, это не самокупаемая организация, так как не предполагает возврат средств.

Людям, которые ограничены в доступе к обычным финансовым услугам, специальные микрофинансовые организации предоставляют кредит (заем) в том числе для того, чтобы они начали развивать свой собственный бизнес. Тем самым создаются условия для обеспечения возврата предоставленных средств, так как у людей появляется мотив трудиться: они должны вернуть кредит. Одновременно с этим решается задача помощи в выходе из неблагоприятной финансовой ситуации. Благотворительным организациям больше не нужно постоянно предоставлять денежные средства, так как микрофинансирование представляет собой самокупаемую систему. Как это работает: люди размещают в микрофинансовых организациях вклады, либо на начальном этапе привлекаются инвестиции или средства доноров (бесплатные, невозвратные средства благотворительных организаций), затем микрофинансовая организация выдает кредиты, которые, в отличие от благотворительных средств, обладают характеристиками платности и возвратности.

### **К истории вопроса появления и развития микрофинансирования**

Благодаря тому, что микрофинансирование самостоятельно окупается, данный инструмент борьбы с бедностью стал очень популярен в развивающихся странах. Но и развитые страны стали применять данный подход,

особенно для финансирования деятельности начинающих предпринимателей.

*О микрофинансировании заговорили во всем мире в 1970–1980-е годы, но оно появилось уже давно – в XVIII–XIX веках, во время индустриализации и зарождения новых форм бизнеса, вызвавших у большого числа новых предпринимателей из крестьян и ремесленников потребности в кредитовании. Основным институтом микрофинансирования была кооперация, а среди микрофинансовых организаций преобладали учреждения в таких формах, как кредитные и потребительские кооперативы, ссудо-сберегательные общества и товарищества и др.*

*Современная «реинкарнация» микрофинансирования произошла в 1970-х годах в странах третьего мира, которые наряду с кооперативами стали развивать и другие формы микрофинансовых организаций.*

*На примерах зарождения микрофинансирования как небанковского финансового института в XVIII-XIX веках и появления его первых современных ростков в 1970-х годах особенно отчетливо просматривается причина появления этого инструмента помощи финансово неблагополучным группам населения. Для того чтобы система микрофинансирования начала развиваться, нужен импульс – какая-то проблема, решение которой и будет целью создаваемых микрофинансовых организаций в данной стране. В Ирландии – неурожайные 1720-е годы. В Германии – тяжелое положение в сельском хозяйстве, особенно обострившееся после неурожая 1846 года и последовавшего за ним голода 1846–1847 годов. В Бангладеш – это тяжелое положение женщин в деревнях. В Великобритании – бедность ткачей и других мелких производителей. Позже большинство стран мира просто перенимало успешный опыт этих первых организаций, и основная причина – решение социальных проблем – была несколько размыта.*

Сегодня видны кардинальные различия в целях использования инструмента микрофинансирования в беднейших, развивающихся и развитых странах. В беднейших странах – это борьба с бедностью через развитие института самозанятости. В развивающихся и слаборазвитых странах – вовлечение в развитие малого и среднего бизнеса как можно большего числа людей. В постиндустриальных странах – обеспечение доступа небогатого населения к финансовым ресурсам с целью упрощения их социально-экономической интеграции, в том числе через создание и развитие бизнеса (часто такими получателями являются мигранты и вынужденные переселенцы, а также безработные).

На развитие микрофинансирования и существующие различия оказывают влияние и среда, в которой развивается рынок микрофинансовых услуг, а также поддержка и одобрение обществом этого финансового инструмента.

Сочетание этих факторов для каждой страны уникально, поэтому и развитие микрофинансирования в каждой конкретной стране отличается от других. Эти отличия особенно заметны при сравнении опыта развитых и развивающихся стран. То, что применимо в развивающихся странах (солидарная ответственность, явно выраженное участие государства в деятельности микрофинансовых организаций, значительная помощь доноров финансовых ресурсов), не может быть реализовано в полной мере в развитых странах, где модели работы микрофинансовых организаций больше похожи на модели работы финансовых организаций, предоставляющих стандартные финансовые услуги, но с определенными социальными целями.

### **Бизнес-модель микрофинансирования**

Более глубокий анализ микрофинансирования позволяет выделить несколько универсальных принципов, отличающих этот институт от классической банковской деятельности:

- 1) микрофинансовая организация идет к клиенту, а не клиент – к ней;
- 2) поддержка бизнес-инициативы потенциального заемщика проводится на основе оценки имеющихся у него способностей и навыков;
- 3) приоритет личностных и деловых качеств заемщика над бизнес-планом и/или обеспечением;
- 4) начало оказания финансовой поддержки с небольших сумм, сопоставимых с масштабами собственных вложений заемщика;
- 5) последовательный рост размера микрокредита по мере роста бизнеса заемщика и, как следствие, ориентация последнего на долгосрочное сотрудничество с микрофинансовой организацией;
- 6) относительно частая периодичность выплат по займу небольшими долями, равномерно распределяющими долговую нагрузку;
- 7) перенос значительной части риска отбора новых заемщиков на группы солидарной ответственности (в случае модели группового кредитования);
- 8) готовность к гибкому реагированию на изменение рыночных условий.

Таким образом, базовая бизнес-модель микрокредитования довольно проста – вся бизнес-идея состоит в умении правильно оценивать потенциальных заемщиков по их личностным и деловым качествам, а также создавать у них достаточную мотивацию к возврату микрокредитов. Секрет эффективности программ МФ заключается в знании своего клиента, внимании к деталям на всех этапах кредитного процесса и строгом следовании технологии, что приводит к достаточно высоким показателям продуктивности персонала и снижению «точки безубыточности» в отношении минимально рентабельного размера микрозайма.

В кредитном процессе используются две основные модели – *кредитование индивидуальных заемщиков и кредитование групп с солидарной ответственностью*. В первом случае обеспечение микрокредита формируется путем правильного отбора в залог вещей, имеющих наибольшую ценность лично для заемщика из совокупности его персонального и бизнес-имущества. Во втором кредитный риск каждого заемщика пропорционально распределяется на всех участников группы. Как показывает практика, последняя модель работает лучше всего на небольших по размеру микрозаймах. Когда сумма последних превышает некоторую величину, то в силу как психологических, так и имущественных факторов модель индивидуального кредитования становится предпочтительнее.

### **Целевые группы**

Хотя каждая страна (более того, регион) должна самостоятельно выявлять социальные группы, нуждающиеся в микрофинансовых услугах, и определять цели создания микрофинансовых организаций, можно выделить основные целевые группы и уровни влияния, чтобы еще раз убедиться в наличии четкой социальной составляющей микрофинансовой деятельности.

Микрофинансовые организации во всем мире выделяют определенные сегменты, целевые группы для предоставления займов. В этом отчасти и заключается их отличие от традиционных источников финансирования (банковских кредитов), которые смотрят лишь на возможность в будущем вернуть предоставленные средства с процентами. Микрофинансовые организации и создавались путем выявления в каждом регионе групп населения и бизнеса, которые систематически не получают финансирования из традиционных источников, но нуждаются в нем.

Займы, предоставляемые физическим лицам, традиционно фокусируются на определенных характеристиках ущемленных групп населения

(деление Консультативной группы по оказанию помощи беднейшим слоям населения – CGAP; звездочкой обозначены целевые группы для микрофинансовой деятельности):

- мужчины – женщины\*;
- обеспеченные – бедные\*;
- городские жители – сельские жители\*.

Займы, предоставляемые организациям, тоже используют сегментацию и выделяют, хоть и с меньшим акцентом на это, целевые группы (деление CGAP):

- существующий бизнес – начинающий бизнес\*;
- растущий бизнес – стабильный бизнес\* (умеренный рост) – нестабильный бизнес.

При рассмотрении займов для бизнеса необходимо учитывать, что микрофинансовые организации предоставляют по сравнению с банками маленькую, во многих странах ограниченную законом сумму. Нестабильный бизнес же, хотя и не кредитруется банками, также часто не кредитруется микрофинансовыми организациями, так как финансы направляются на сглаживание потребления, а не на получение дохода и стабилизацию ситуации.

- производство\* – сельское хозяйство\* – услуги\*.

Итак, микрофинансовая организация может работать:

- с бизнесом, и тогда своей целью она будет ставить содействие его расширению и изменению статуса человека: его переходу из пассивного состояния (безработный или наемный работник) в активное состояние (предприниматель);
- с сектором неформальной экономики (не нелегальной экономики), а целью ставить трансформацию неформального бизнеса в формальный (широко признаваемый) бизнес, что приведет к расширению экономической активности;
- с местными сообществами и домохозяйствами, а целью ставить поддержание благосостояния в случае непредвиденных ситуаций;
- с бедными и другими социально незащищенными группами населения, а целью ставить уменьшение их уязвимости и сглаживание потребления. Бедность может определяться по-разному: недостаточность дохода, уязвимость к колебаниям дохода, бессилие (почти нет выбора и контроля).

### **Влияние микрофинансирования**

Если смотреть на проблему широко, то результаты использования такого инструмента предоставления ущемленным группам финансов, как микрофинансирование, можно разделить на три категории:

- экономическое влияние;
- социополитическое и культурное влияние;
- индивидуальное и психологическое влияние.

Каждый из этих эффектов действует на разных уровнях и отвечает разным целям.

#### ***Экономическое влияние***

Экономическое влияние может наблюдаться на уровне всей экономики – развитие бизнеса и повышение благосостояния домохозяйств в целом. Большая микрофинансовая организация, охватывающая своими услугами десятки или сотни тысяч клиентов, может влиять непреднамеренно или целенаправленно на экономический рост в регионе или секторе. Экономическое влияние выражается в:

- росте бизнес-активности в регионе;
- уменьшении неформального сектора;
- стабилизации экономики местных сообществ и сглаживании потребления;
- уменьшении бедности и сглаживании потребления.

#### ***Социополитическое и культурное влияние***

Микрофинансовая организация может непреднамеренно, но чаще всего целенаправленно улучшать политический и экономический статус целевых групп.

- Кредитование неформального бизнеса может привести к закреплению за ним формального, широко признаваемого статуса (например, кредитование операторов трехколесных велосипедов в Азии позволит им создать свою собственную ассоциацию и даже изменить политическую обстановку в свою пользу).
- Проникновение микрофинансовой организации в сельскую местность может помочь людям окончательно уйти от бартерной экономики к монетарной экономике.

### **Индивидуальное и психологическое влияние**

Микрофинансирование может влиять на самооущение человека. Можно сказать, что этот эффект является продолжением социополитического и культурного влияния микрофинансирования на группы людей. Конкретный человек получает не только больше политических прав и признания в обществе вследствие предоставления ему финансовых услуг, но и благодаря этому он сам ценит себя выше в своих собственных глазах. Эти положительные изменения могут подготовить основу для других изменений. Например, более уверенный в себе человек может взять на себя больше рисков и начать собственное дело.

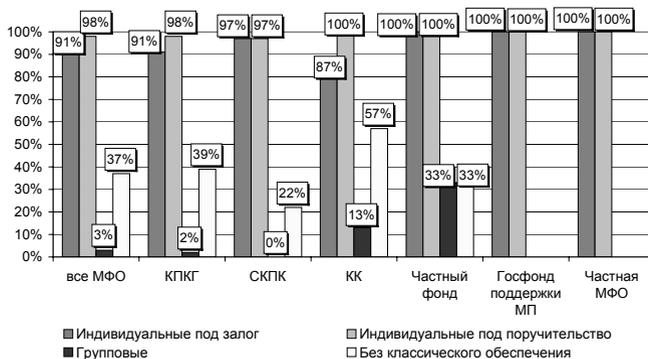
На разных уровнях – макро- (экономика), мезо- (домохозяйство или бизнес) и микро- (индивид) – главенствовать могут разные категории влияния. Во многом это определяется целями, которые ставит перед собой микрофинансовая организация, и направлениями ее влияния – бизнес, неформальный сектор экономики, местные сообщества и домохозяйства или бедные и социально незащищенные группы населения.

### **Микрофинансирование как социальный бизнес в России**

В России микрофинансирование является одним из двигателей развития микро- и малого бизнеса, формирования среднего класса. Учитывая российскую нацеленность на поддержку малого бизнеса, это закономерно. Микрофинансирование как социальный бизнес здесь является эффективным экономическим инструментом решения социальных задач – снижения уровня безработицы, безболезненной интеграции в общество мигрантов и переселенцев, помощи социально неустроенным людям за счет реализации их творческого и предпринимательского потенциала.

В РФ применяются следующие модели предоставления займов (по убыванию частоты использования): индивидуально под залог, индивидуально под поручительство, без классического обеспечения, на групповой основе.

**Виды займов в зависимости от предоставляемого обеспечения, предоставляемые МФО, в % от числа ответивших по каждой группе, 2008 год**



КПКГ – кредитно-потребительский кооператив граждан  
 СКПК – сельскохозяйственный кредитно-потребительский кооператив  
 КК – кредитный кооператив  
 МП – малое предпринимательство  
 МФО – микрофинансовая организация

*Источник:* Тенденции развития российского сектора микрофинансирования – 2008–2009, с. 13.

Стоит подчеркнуть, что использование модели поддержки предпринимательства вовсе не означает, что не используются другие модели, такие как помощь малоимущим гражданам. Более того, по данным мониторинга «Тенденции развития российского сектора микрофинансирования – 2008–2009» в 2008 году:

- 94% микрофинансовых организаций работают с физическими лицами;
- 67% – с индивидуальными предпринимателями;
- 35% – с малыми предприятиями – юридическими лицами;
- 29% – с крестьянскими и фермерскими хозяйствами.

Это и есть целевые группы в России: малообеспеченное население, начинающие предприниматели, действующие субъекты микробизнеса. Но структура клиентской базы во многом определяется организационно-правовой формой микрофинансовых организаций, их целевыми установками, выбранной ими специализацией, источниками финансирования и территориальным расположением.

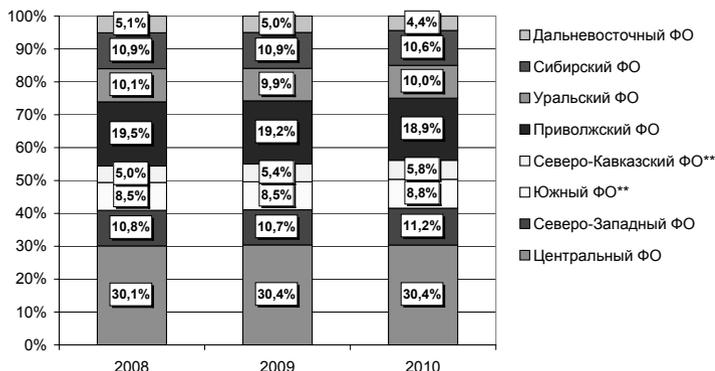
Свою роль играют и государственные программы поддержки малого и среднего бизнеса в России и законодательные изменения. Например, до 2009 года отмечалось снижение доли займов на предприниматель-

ские цели в портфеле займов российских микрофинансовых организаций: в 2008 году этот показатель составил 28% по всем микрофинансовым организациям, в то время как в 2006 году он составлял 54%. Но в 2009 и 2010 годах Министерство экономического развития РФ в рамках реализации программы государственной поддержки малого и среднего предпринимательства часть бюджетных средств направляет в регионы для развития системы микрофинансирования. В рамках этой программы субсидии региональным бюджетам предоставляются на поддержку тех микрофинансовых организаций, одним из учредителей которых является субъект Российской Федерации или орган местного самоуправления. Эти региональные фонды могут предоставлять займы только другим микрофинансовым организациям или субъектам малого и среднего бизнеса. За счет этих мер в 2010 году наблюдался рост предложения микрозаймов на предпринимательские цели по всей России.

Стоит отметить, что для обеспечения качественного развития рынка необходимо предпринять ряд системных шагов со стороны государства, направленных на содействие формированию и развитию эффективных моделей микрофинансирования. И определенные решения уже реализованы. Приняты федеральные законы № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» (2009), № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» (2010) и Приказ Министерства экономического развития РФ № 59 «О мерах по реализации в 2010 году мероприятий по государственной поддержке малого и среднего предпринимательства» (2010). Их результатом уже стало увеличение числа и объемов деятельности региональных фондов.

Приказ № 59 в части развития системы микрофинансирования ставил одной из своих целей облегчить проникновение микрофинансирования в различные регионы России, в том числе самые отдаленные. Так, по данным Центрального банка РФ, больше всего проблем с доступом к банковским финансовым ресурсам возникает у жителей Дальневосточного, Северо-Кавказского (регионы, входящие в его состав в 2008 и 2009 годах, в 2010 году были выделены из Южного ФО), Сибирского ФО. Причем стоит отметить, что число кредитных организаций и их филиалов стабильно сокращается во всех ФО, кроме Северо-Кавказского ФО (в 2009 году прирост + 0,4% по сравнению с 2008 годом, в 2010 году прирост - 0,9% по сравнению с 2009 годом). В остальных ФО прирост составил от - 10% до - 25% за период 2008–2010 годов. И это уменьшение банковского обслуживания регионов происходит на фоне неумывающейся потребности в финансовых (и заемных) средствах со стороны населения и бизнеса.

**Действующие кредитные организации и их филиалы, по федеральным округам (на 1 декабря 2008-го, 2009-го и 2010 года)**



\*\* Северо-Кавказский ФО выделен из состава Южного ФО в 2010 году, поэтому данные на 2008 и 2009 годы для Северо-Кавказского ФО получены путем вычленения семи регионов (Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Ставропольский край, Чеченская Республика) из состава Южного ФО.

Источник: Статистика ЦБ РФ

Для полноценного обслуживания домохозяйств и малого бизнеса предстоит сделать еще немало. В настоящее время обеспеченность финансовыми услугами и ресурсами, а также общее развитие финансового сектора смещено в сторону Москвы (15,4% от всех кредитных организаций и их филиалов по России). Помимо столицы наиболее обеспечены розничными услугами город Санкт-Петербург (4,2%), Тюменская (3,9%), Московская (3%), Ростовская (2,9%), Нижегородская (2,8%), Свердловская (2,8%), Челябинская (2,8%) и Самарская (2,5%) области, Краснодарский край (2,7%), Республика Татарстан (2,6%). Однако подавляющая часть регионов находится за пределами полноценного обслуживания. Средняя обеспеченность розничными услугами регионов, измеренная как отношение депозитов населения и кредитов физическим лицам к численности населения субъекта Федерации, достигает всего 8–12% от уровня Москвы. Около половины экономически активного населения в России не имеет доступа к финансовым услугам. Так что потенциал для роста микрофинансовых организаций, применяющих модели поддержки предпринимательства или малоимущих граждан, еще далеко не исчерпан.

### **Результаты деятельности микрофинансовых региональных фондов**

Как уже было сказано, мероприятия Министерства экономического развития в части развития системы микрофинансирования были направлены на облегчение проникновения микрофинансирования в различные регионы России, в том числе самые отдаленные. В 2009 году на развитие региональной системы микрофинансирования в 57 регионах было выделено около 2019 млн рублей. В 2010 году рамках программы поддержки малого и среднего предпринимательства субсидируются фонды 68 регионов (большинство из них созданы в 2009-м или 2010 году): 12 фондов из Центрального ФО, пять из Южного ФО, шесть из Северо-Кавказского ФО, восемь из Приволжского ФО, два из Уральского ФО, 15 из Сибирского ФО, четыре из Дальневосточного ФО. На эти цели в 2010 году выделено около 2596 млн рублей.

Ожидается, что именно в этих регионах будет особенно заметен рост предоставления микрофинансовых услуг. В 2011–2012 годах планируется продление данной программы Министерства экономического развития, но со смещением акцентов государственной поддержки на микрофинансовые организации второго уровня, выдающие займы микрофинансовым организациям и кредитным кооперативам первого уровня. В итоге все равно конечным потребителем услуг этого социального бизнеса будет малый и средний бизнес.

На 1 октября 2010 года можно представить следующие результаты деятельности микрофинансовых фондов, получивших поддержку из федеральных и региональных средств по Приказу № 59 (средние показатели по всем фондам).

- Прирост портфеля выданных займов с начала 2010 года составил 167%. Конечно, такой быстрый рост выданных микрозаймов вызван, прежде всего, дополнительным выделением бюджетных средств в 2010 году созданным в 2009 году микрофинансовым фондам – у них прирост составил 161%.
- Доля просроченной задолженности составляет 5,8%. Для сравнения – по данным ЦБ РФ доля просроченной задолженности по кредитам субъектов малого и среднего предпринимательства по всем банкам на 1 октября 2010 года составляет 8,9%.
- Риск портфеля займов > 30 дней (доля непогашенного остатка займов с просрочкой > 30 дней в совокупном портфеле займов) составляет 4,1%. Для сравнения – рекомендуемое в Стандартах мик-

рофинансовой деятельности (п. 12 Приказа № 59) значение – не более 7%. 14 фондов не соблюдают этот показатель.

- Эффективность размещенных средств (отношение совокупного портфеля займов в сумме средств, полученных на реализацию микрофинансовой программы) составляет 77%. Для сравнения – рекомендуемое в Стандартах микрофинансовой деятельности (п. 12 Приказа № 59) значение – более 80%, что указывает на проблемы некоторых фондов в освоении выделенных средств. 24 фонда не соблюдают этот показатель.

Здесь возникает риск ухудшения качества портфеля займов – в погоне за освоением бюджетных средств качество заемщика ухудшится, так как фондам необходимо до конца года раздать все предоставленные им деньги. Это опасение пока не снимается, так как шесть фондов (из 14 возможных) имеют эффективность размещенных средств менее 80% и риск портфеля > 30 дней, превышающий 7%.

- Операционная самокупаемость (отношение финансового дохода ко всем понесенным расходам) составляет 116%. Для сравнения – рекомендуемое в Стандартах микрофинансовой деятельности (п. 12 Приказа № 59) значение – более 100%. 14 фондов не соблюдают этот показатель, хотя он очень важен для социального бизнеса (этим социальный бизнес и отличается от благотворительности). Без самокупаемости меняются стимулы – микрофинансовые организации могут начать предоставлять займы менее качественному заемщику, так как это не их деньги, а предоставленные субсидии. Три фонда (из 14 возможных) имеют операционную самокупаемость менее 100% и риск портфеля > 30 дней, превышающий 7%. Риск ухудшения качества портфеля займов без самокупаемости фондов стоит учесть на будущее.

Но сейчас проблема недостигнутой самокупаемости в большей степени связана с тем, что еще не освоены выделенные средства – семь фондов (из 14 возможных) имеют операционную самокупаемость менее 100% и эффективность размещенных средств менее 80%.

Рекомендуется обратить пристальное внимание на эти три показателя – эффективность размещенных средств, самокупаемость и рискованность, причем именно в таком порядке, так как поочередное снятие первых двух проблем заметно улучшит ситуацию с качеством портфеля займов.

- 35,2% займов выдается для малого бизнеса из торговли, 18,4% – производства, 9,6% – сельского хозяйства, 8,1% – сектора бытовых услуг, 6,3% – транспорта, 4,9% – строительства, 17,5% – других видов деятельности.
- 41% портфеля займов микрофинансовых фондов выделяется на срок больше года. С принятием 2 июля 2009 года Федерального закона № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» и вступлением его в силу с 4 января 2010 года этот факт может привести к риску. № 151-ФЗ предусмотрено, что микрофинансовый займ не может быть выдан на срок более года. Но если микрофинансовые фонды прекратят выдавать займы на срок больше года, это может привести к риску снижения спроса на их услуги. Фонды должны ожидать этот риск и подготовиться к нему, выработав программу выдачи займов на более короткий срок.

В заключение хотелось бы привести примеры успешного развития двух микрофинансовых фондов в регионах России. Эти микрофинансовые организации начали свою деятельность задолго до программы Министерства экономического развития РФ по реализации мероприятий по государственной поддержке малого и среднего предпринимательства в 2009–2010 годах, поэтому их опыт может быть особенно полезен для вновь созданных фондов.

За кадром осталось описание развития кредитных кооперативов и других микрофинансовых организаций в России, но некоторые кейсы микрофинансирования как социального бизнеса можно найти в ранее проведенных исследованиях.

#### ***Белгородский областной фонд поддержки малого предпринимательства***

Белгородский областной фонд поддержки малого и среднего предпринимательства был основан в июле 2003 года, а микрофинансовую деятельность начал в августе 2003 года.

Основная цель деятельности: финансирование программ, проектов и мероприятий, направленных на поддержку и развитие малого и среднего предпринимательства Белгородской области.

#### ***Виды деятельности:***

- предоставление целевых *займов* субъектам МСП на реализацию инвестиционных проектов и пополнение оборотных средств;
- предоставление *грантов* из областного и федерального бюджетов начинающим предпринимателям на создание собственного бизнеса;

- предоставление субсидирования из областного и федерального бюджетов части *процентной ставки* за пользование банковскими кредитами, полученными субъектами МСП на реализацию инвестиционных проектов;
- предоставление субсидий на возмещение части затрат субъектов МСП *по лизинговым платежам; поручительстве (гарантий)* субъектам МСП по кредитам, договорам лизинга, займам, предоставляемым коммерческими банками, лизингодателями;
- оказание информационных, консультационных и образовательных услуг и др.

Фонд взял на себя инициативу объединить предпринимателей и представителей бизнес-сообщества всей области. В феврале 2007 года по инициативе и при участии Фонда была создана общественная организация «Экономический союз деловых женщин» – своеобразная платформа для объединения женщин-предпринимателей, обмена мнениями, решения проблем малого бизнеса и просто для общения. В марте 2007 года создана общественная организация «Клуб предпринимателей». Члены клуба принимают активное участие во всех мероприятиях, проводимых Фондом. Почти в каждом районе созданы клубы предпринимателей, руководители которых входят в состав областного Совета по поддержке и развитию малого предпринимательства.

Займы по программе развития микрофинансирования Министерства экономического развития выдаются до 1 млн рублей сроком на 12 месяцев. На реализацию инвестиционных проектов в сфере агропромышленного комплекса данные займы предоставляются под 5% годовых; на реализацию инновационных проектов – под 7%; связанные с другими приоритетными направлениями инвестиционные проекты – под 10% годовых; на пополнение оборотных средств – под 15% годовых.

На 1 октября 2010 года совокупный портфель займов составляет 331 921 тыс. рублей. Доля просроченной задолженности – 5,4%. Приоритетные направления предоставления займов – торговля (33%) и бытовые услуги (27%). По сроку предоставления – среднесрочные от 6 месяцев до года (34%) и долгосрочные от года (66%) займы. Доля заемщиков, ранее зарегистрированных как безработные, составляет 11%. Фонд является самокупаемой организацией.

**ОАО «Красноярское региональное агентство поддержки малого и среднего бизнеса»**

Красноярское региональное агентство поддержки малого и среднего бизнеса было основано в августе 1997 года, а микрофинансовую деятельность начало в июне 2009 года. Именно программа Министерства экономического развития «вернула к жизни» агентство, да еще и в новом свете – как микрофинансовую организацию.

Основная цель деятельности: обеспечение доступности получения поддержки и финансовых ресурсов предпринимателями всего Красноярского края, в том числе и в труднодоступных территориях.

**Основные виды деятельности:**

- консультирование по вопросам коммерческой деятельности и управления;
- предоставление микрозаймов субъектам малого и среднего предпринимательства;
- предоставление поручительств субъектам малого и среднего предпринимательства при получении ими кредитов и займов.

На сегодняшний день с 14 банками заключено соглашение о предоставлении поручительств по кредитам субъектам МСП.

Займы по программе развития микрофинансирования Министерства экономического развития выдаются до 1 млн рублей сроком на 12 месяцев.

Название займа	Срочный	Целевой	Инвестиционный	Социальный	Постоянный клиент	Контракт	
Лимит задолженности	До 300 тыс. рублей	До 500 тыс. рублей	до 1 млн рублей			90% от суммы обеспечения заявки, но не более 1 млн рублей	60% от суммы контракта, но не более 1 млн рублей
Максимальный срок займа	До 12 месяцев				До 2 месяцев	До 12 месяцев (дата погашения не позднее даты окончания действия финансируемого госконтракта + 20 дней)	
Процентная ставка	От 17,5%	От 14,25%	От 13%	От 10%	От 11%	От 18%	От 16%

На 1 октября 2010 года совокупный портфель займов составляет 77 502 тыс. рублей. Доля просроченной задолженности – 6,3%. Приоритетные направления предоставления займов – торговля (31%) и строительство (25%). По сроку предоставления – краткосрочные до 6 месяцев (21%), среднесрочные от 6 месяцев до года (2%) и долгосрочные от года (77%) займы.

Узнать больше о микрофинансировании и его роли в развитии социального предпринимательства в России можно на сайте Российского микрофинансового центра [www.rmcenter.ru](http://www.rmcenter.ru). Электронный адрес: OSorokina@rmcenter.ru.

### **Информационные источники**

1. Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации».
2. Федеральный закон Российской Федерации от 2 июля 2010 г. № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях».
3. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 16 февраля 2010 г. № 59 «О мерах по реализации в 2010 году мероприятий по государственной поддержке малого и среднего предпринимательства».
4. Ledgewood, J. Sustainable Banking with the Poor. Microfinance Handbook. An institutional and Financial Perspective. – Washington, DC: The World Bank, 1998.
5. Microcredit/Microfinance/MicroFranchise Social Business, Social Entrepreneur – Enabling the Resource Poor to work their way out of poverty. – Web resource.
6. Мамута М., Московская А. Предпосылки развития социального предпринимательства в России: возможности микрофинансирования. – М.: РМЦ, 2008.
7. Мамута М. Микрофинансирование: вчера, сегодня... завтра? – М.: Microfinance+, 2009, № 4. – С. 14–20.
8. Сорокина О. Микрофинансирование в Великобритании: империя на 27 фунтах. – М.: Microfinance+, 2010, № 2. – С. 29–35.
9. Сорокина О. История зарождения микрофинансирования: опыт Бангладеш. – М.: Microfinance+, 2010, № 3. – С. 46–52.
10. Сорокина О. «Кооперативная модель» микрофинансирования в Германии. – М.: Microfinance+, 2010, № 4. – С. 53–60.
11. Тенденции развития российского сектора микрофинансирования – 2008–2009. – М.: MIX, РМЦ, РЦМП, 2010.

## 2.4. ПРОЕКТЫ СОЦИАЛЬНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Г.А. ШАЛАЕВ

Агентство социальной информации

Понятие «социальное предпринимательство» появилось в нашем обиходе не так давно, поэтому еще не имеет устойчивой и однозначной содержательной части. На примерах из разных областей бизнеса мы попытались показать, каким может быть социальное предпринимательство. Описанные здесь проекты победили в Региональном конкурсе проектов в сфере социального предпринимательства, который ежегодно проводит Фонд региональных социальных программ «Наше будущее».

### **Кейс 1. Организация уникальной фабрики-музея «Пастильная фабрика в Коломне» по производству пастилы на основе традиционных русских рецептов**

*Организация* – НП «Город-музей».

*Руководитель проекта* – Никитина Наталья Геннадьевна.

*География* – г. Коломна, Московская область.

*Контакты руководителя проекта*

Мобильный телефон: 8(917) 527-65-31

Электронная почта: nikitina\_natalya@mail.ru

Сайт: [www.gorodmuz.ru](http://www.gorodmuz.ru)

#### ***Цели и задачи проекта***

«Музейное производство «Пастильная фабрика в Коломне» организовано в Московской области некоммерческим партнерством «Коломенский центр развития познавательного туризма «Город-музей» под управлением руководителя проекта Натальи Никитиной.

Целью проекта является создание уникальной фабрики-музея по производству натуральной яблочной пастилы на основе традиционных русских рецептов. Реализация проекта позволит создать неповторимый культурно-туристический объект в исторической части города Коломны – Коломенском посаде. Одновременно решается и социальная задача занятости местных жителей, развития культурного туризма, сохранения здания исторического производства и создания производства уникального «съедобного» сувенира.

Целевые группы, на которые ориентирован проект, – это жители Коломны и ее окрестностей, российские и иностранные туристы, профессиональное музейное сообщество, местное бизнес-сообщество и власть, творческие личности.

Проект направлен на развитие ранее реализованного проекта «Коломенская пастила. История со вкусом» и культурного туризма в регионе путем создания нового туристского объекта – музейного производства исторической «изюминки» города – коломенской пастилы.

Музей исчезнувшего вкуса «Коломенская пастила» открылся 24 января 2009 года. Результаты реализации проекта были как ожидаемые, так и неожиданные. Попробуем подвести их итоги.

Музей не только улучшил имидж города, но и создал новый привлекательный бренд. Сегодня туристы едут в Коломну и для того, чтобы посмотреть местный Кремль, и для того, чтобы попробовать знаменитую коломенскую пастилу.

За это время отреставрирован памятник архитектуры регионального значения, создано 29 рабочих мест, главным образом для местной молодежи. Жители города считают, что работать в музее престижно.

Музей стал «своим» на Коломенском посаде, реализуя различные социальные программы. Коломенская пастила теперь – эксклюзивный сувенир с общероссийским статусом.

Востребованность музея превысила все ожидания организаторов. В год его посещают более 36 тыс. человек, а запись на экскурсии идет за полгода вперед.

Музей, образно говоря, «вышел в город», став отправной точкой реновации исторического центра Коломны. Появление нового культурного объекта оказало существенное влияние даже на администрацию города, которая загорелась идеей развития Коломны через культуру.

Новый музей «Пастильная фабрика в Коломне» станет вторым музеем на Коломенском посаде, обеспечит занятость местного населения (12 рабочих мест для работников сферы культуры и 15 – в производственной сфере). Для производства пастилы будут использоваться яблоки и ягоды хозяйств местных жителей. Создание фабрики-музея решит проблему разрушения пустующего исторического здания бывшей пастильной фабрики, оживит депрессивную территорию исторического центра Коломны. Новый туристский объект повысит качество жизни горожан – будет восстановлен визуальный ландшафт, благоустроена территория, обеспече-

ны занятость местного населения, расширение культурного предложения, развитие садоводства и огородничества.

### ***Результаты***

В результате реализации этого проекта Коломна приобретет 27 новых рабочих мест. У тех коломчан, которые имеют приусадебные участки и сады, появится возможность дополнительного заработка за счет выращивания и продажи яблок и ягод для производства пастилы, а также размещения и обслуживания в своих домах туристов.

За счет появления нового музейного объекта, соответствующего международным стандартам, в Коломне увеличится приток российских и иностранных туристов, расширится ассортимент уникальных сувениров и увеличатся их продажи.

Профессиональное музейное сообщество приобретет опыт создания производства-музея, не имеющего пока аналогов в нашей стране.

Местный бизнес и власть получают новый опыт использования ресурса культурного наследия в коммерческих целях, пример развития депрессивных городских районов за счет объектов культуры.

Идея музея была инициирована и реализована НП «Город-музей». Правовая форма этой организации – некоммерческое партнерство, стратегической целью которого является сохранение исторического наследия города Коломны. В этой связи создание музея закладывалось изначально не как бизнес, а преследовало другие цели, связанные с возрождением и продвижением исторического бренда города, сохранением его наследия.

Кстати сказать, вкус – это тоже наследие, только нематериальное. В 2000 году Международный совет музеев отнес к наследию такие его нематериальные формы, как запах, вкус, эмоции, память, национальный характер.

### ***Основное содержание опыта***

Создание музейной фабрики, открыто демонстрирующей культуру исторического кондитерского производства с соблюдением старинных способов приготовления и приспособлений, где на глазах посетителей производится продукт, является инновационным методом в музейной экспозиции для России. Традиционная технология производства натуральной пастилы в настоящее время нигде в мире не используется, и авторы проекта воссоздали ее по документам и старым книгам. Эту технологию, как и сам продукт, также можно считать авторской.

Бизнес-модель, реализуемая в проекте, универсальна и может быть использована на исторических территориях, развиваемых как туристские центры. Каждая местность обладала в прошлом каким-либо самобытным местным продуктом или предметом быта (например, розовые праздничные лапти), которые сегодня полностью забыты, но могут иметь утилитарное значение. В постиндустриальном обществе возрождение аутентичных продуктов, по сути, может стать основной формой экономического выживания исторических центров малых и средних городов.

### ***Этапы формирования и развития проекта***

Исследования и предпроектная подготовка были проведены в июле – сентябре 2010 года и включали в себя следующие этапы:

- проведение историко-архивных изысканий (история фабрики, зданий, оборудование, садоводство, одежда);
- изучение международного опыта проектирования музейных производств, стажировка в Великобритании;
- разработка концепции и сценария музея, разработка дизайн-проекта экспозиции музея, поиск и сбор экспонатов;
- разработка и согласование проекта реставрации и приспособления здания;
- реставрация здания;
- подключение инженерных коммуникаций;
- приобретение и изготовление музейного оборудования и костюмов;
- монтаж экспозиции;
- найм и обучение персонала;
- создание при музее посадского общества содействия музею, которое будет осуществлять помощь в пошиве одежды, изготовлении элементов декора, посадке сада;
- продвижение проекта.

### ***Описание затрат***

В настоящий момент имеется арендованное у муниципалитета помещение под размещение музейного производства и земельный участок площадью 14 соток. В собственности организации – производственное оборудование, бренд «Коломенская пастила», авторская технология производства пастилы, Музей исчезнувшего вкуса, который ежемесячно посещают более 2,5 тыс. туристов, и собственные средства для реализации

нового проекта в размере 1200 тыс. рублей. Профессиональная проектная команда обладает личными связями, пользуется поддержкой городской администрации. Проект получил одобрение Министерства экономики Московской области, которое готово предоставить льготный кредит (8% годовых) на сумму 2 млн рублей и субсидии, компенсирующие затраты на подключение инженерных коммуникаций. Для реализации проекта необходимы денежные средства на производство реставрационных работ, закупку оборудования и экспонатов в сумме 4 млн рублей.

### ***Риски, связанные с реализацией проекта***

Каких-либо серьезных рисков, связанных с реализацией проекта «Пастильная фабрика в Коломне», организаторы не видели, так как запущенный ранее проект «Музей исчезнувшего вкуса «Коломенская пастила» стал очень успешным. «Пастильная фабрика» является, по сути, вторым этапом развития этого направления – производства натуральной пастилы, поэтому и риски этого проекта были минимальные.

«Понятие социального предпринимательства новое для России, – говорит руководитель проекта Наталья Никитина. – Но когда мы ознакомились с деятельностью и приоритетами Фонда «Наше будущее», мы поняли – мы работаем в этом же поле. Это улучшение качества жизни людей, создание новых рабочих мест, укрепление исторической памяти, расширение доступа к культурному наследию для всех категорий граждан, в том числе и для людей с ограниченными возможностями, повышение эмоциональной комфортности жизни. Мы пытаемся генерировать проекты, интересные для нас самих. И так получается, что их реализация приносит пользу людям, меняет их жизнь к лучшему».

### **Кейс 2. Создание центра развития детей, отвечающего современным образовательным требованиям, для кратковременного пребывания детей дошкольного возраста**

*Организация* – индивидуальный предприниматель Сычугов Игорь Геннадьевич.

*Руководитель проекта* – Антипина Ольга Феликсовна.

*География проекта* – г. Ирбит, Свердловская область.

*Контакты руководителя проекта*

Мобильный телефон: 8 (912) 663-31-66

Факс: (34355) 6-54-54

Электронная почта: is07@mail.ru

### **Цели и задачи проекта**

Цель проекта – создание компактного, устойчивого, мобильного центра развития детей дошкольного возраста, отвечающего современным образовательным требованиям, для кратковременного пребывания детей дошкольного возраста.

Социальные задачи, которые решает реализация проекта:

- частичное снятие социальной напряженности, обусловленной отсутствием возможности для детей посещать ДОО, удовлетворение запросов родителей;
- повышение охвата детей дошкольным образованием, содействие полноценному развитию ребенка-дошкольника;
- внимание к детям с особыми образовательными потребностями;
- создание рабочих мест и стабильно действующего учреждения.

Население г. Ирбита – 42,5 тыс. человек. Детей дошкольного возраста – 3465 человек. Посещают ДОО 2116 детей. Состоят на очереди 1349 детей. Развитие сети детских садов в городе невозможно, так как муниципалитет дотационный. В перспективе – строительство детского сада лишь на 190 мест (предположительный срок ввода в эксплуатацию – 2012 год). Проблема с дошкольными учреждениями в Ирбите носит остросоциальный характер.

### **Результаты**

Основные результаты, ожидаемые от реализации проекта, – это обеспечение устойчивой положительной динамики охвата детей дошкольным образованием, образовательные эффекты, высвобождение времени родителей.

Группы кратковременного пребывания имеют отдельное помещение, соответствующую материальную и методическую базу, профессиональный кадровый состав. Родители приводят детей на 3–4 часа каждый день (без обеспечения питанием для удержания приемлемой ценовой политики), профессионалы занимаются развитием детей. Существует несколько способов организации данной деятельности: кратковременное пребывание, адаптационные группы, группы развития, группы подготовки детей к школе, группы для детей с отклонениями в развитии «Особый ребенок», «Одаренный ребенок», группы выходного дня, домашний воспитатель.

Инновационная составляющая существует с точки зрения реализации подобных проектов на территории периферийных дотационных небольших муниципальных образований, где уровень доходов граждан существенно ограничен.

### **Основное содержание опыта**

Индивидуальный предприниматель И.Г. Сычугов занимается бизнесом с 2001 года, является директором и учредителем ООО «Мобиком». Женат, двое детей. Его жена О.Ф. Антипина, кандидат педагогических наук, депутат городской Думы Ирбита, занимается администрированием деятельности ИП и курирует социальные акции.

Основные направления деятельности ИП: системы видеонаблюдения и контроля доступа, спутниковое телевидение и Интернет, провайдерская деятельность (домашняя компьютерная сеть на 250 абонентов), опыт пассажирских перевозок.

Индивидуальное предпринимательство направлено на развитие и оздоровление детей дошкольного и младшего школьного возраста города Ирбита и Ирбитского района.

В 2006 году Ольга Антипина предложила восстановить детский бассейн при дошкольном образовательном учреждении № 26 г. Ирбита, который не функционировал более 15 лет. Для осуществления этой деятельности и было создано ИП.

В результате единственный в Ирбите бассейн был восстановлен в соответствии с современными стандартами качества. Затраты на восстановление составили 1,5 млн рублей. Кроме того, создана команда профессионалов дошкольного детства, которая самостоятельно и бесперебойно осуществляет деятельность ИП. Качественная работа принесла команде заслуженное признание и уважение горожан. 120 детей ДОУ, в котором расположен бассейн, оздоравливаются и обучаются плаванию на льготных условиях, дети из многодетных семей имеют существенные скидки либо посещают бассейн бесплатно, для детей из детского дома, детей с церебральным параличом действуют специальные группы.

В организации работают девять человек. Лидером организации является О.Ф. Антипина. При ее участии каждый год реализуются общественные проекты. Например, в 2008 году на средства семейного бизнеса восстановлена детская площадка для шести многоквартирных домов в центре города.

ИП Сычугов И.Г. активно сотрудничает с управлением образования, учреждениями дошкольного образования Ирбита, управлением социальной защиты населения города, имеет дипломы и благодарственные письма главы МО г. Ирбит.

### **Этапы формирования и развития проекта**

Для начала деятельности необходимо взять в аренду муниципальные площади – 100 кв. м, возможно, на льготных условиях. После этого сделать качественный ремонт, приобрести необходимое методическое оборудование.

Вторым этапом станет привлечение населения.

Целевая группа: молодые родители, бабушки и дедушки, опекуны. Идеальный клиент: работающая женщина от 20 до 45 лет, имеющая детей дошкольного возраста с совокупным доходом семьи не ниже 20 тыс. рублей в месяц.

Основные потребности целевой социальной группы руководитель проекта сформулировала таким образом:

- обеспечение безопасности ребенка;
- присмотр и уход за ребенком;
- образовательные услуги;
- консультирование по вопросам образования (желательно бесплатное, так как культура оплаты консультационных услуг в Иrbите не сложилась, данный вид услуги рассматривается как часть общего сервиса).

В результате организаторы проекта сформировали предложение для потенциальных клиентов:

- мы создаем комфортную развивающую образовательную среду для детей;
- мы нанимаем дипломированный персонал с опытом работы с детьми;
- портфолио и резюме каждого сотрудника доступны для ознакомления родителям;
- мы обеспечиваем сотрудникам такой рабочий график, чтобы они не уставали;
- в игровой комнате мы установим веб-камеры, которые позволят родителям через сайт видеть своего ребенка в любое время дня.

### **Описание затрат**

Общая стоимость проекта составляет 1,762 млн рублей. Потребность в инвестиционных ресурсах составляет – не менее 1 млн рублей. Предполагаемый срок возврата заемных средств – три года с момента запуска проекта равными долями.

Собственные средства организаторов составят 762 тыс. рублей. Возможно частичное снижение суммы за счет собственного участия в ремонтных работах.

Приведенные в проекте расчеты доходной части могут увеличиваться за счет резерва наполняемости групп. Увеличение доходной части возможно за счет консультационной работы, организации праздников, дней рождений детей, организации службы няни на дому, методической работы, педагогического руководства студентами колледжа.

Цена на услугу по присмотру и уходу детей составляет 40 рублей в час, образовательная услуга стоит 50 рублей в час.

Важным условием реализации данного проекта его организаторы считают сохранение доступной ценовой политики и видят в этом значимый социальный эффект.

#### ***Риски, связанные с реализацией проекта***

По мнению организаторов, риски для реализации проекта в городе Ирбите минимальные. Помимо острого дефицита в дошкольных учреждениях, этому способствуют и конкурентные преимущества компании:

- лучшая в городе команда профессионалов в сфере дошкольного образования – специалисты имеют соответствующие дипломы, мотивированы на результат, способны обеспечить качественную образовательную среду;
- центр развития ИП Сычугова будет располагаться в муниципальном образовательном учреждении, что привлекает клиентов больше, чем отдельно стоящая квартира или офис, так как находится в зоне постоянного внимания Роспотребнадзора, пожарнадзора и других государственных контролирующих органов;
- центр расположен в одном из густонаселенных районов города, туда удобно добираться городским транспортом. Кроме того, имеется возможность организовать прогулки с детьми.

«Последнее десятилетие характеризовалось сокращением количества детских садов, стремительным повышением платы за содержание детей в частных учреждениях и снижением охвата детей дошкольным образованием, – говорит Ольга Антипина. – Эти тревожные тенденции присущи почти всем регионам России. Идея создать Центр развития детей зародилась давно, больше пяти лет назад. И вызрела».

За это время произошел отбор содержания, стала понятной финансовая составляющая проекта. Предполагается, что кратковременный, но систематический режим пребывания в детском саду позволит снизить родительскую плату на дошкольное образование, что сделает услуги более

доступными для населения, решит насущные семейные проблемы, будет содействовать полноценному развитию ребенка-дошкольника».

### **Кейс 3. Проект «Развитие села» – создание новых рабочих мест посредством строительства тепличного комплекса**

*Организация* – индивидуальный предприниматель, глава крестьянско-фермерского хозяйства Шуршаев Вислан Хамзатович.

*Руководитель проекта* – Шуршаев Вислан Хамзатович.

*География проекта* – Волгоградская область, Николаевский район.

*Контакты руководителя проекта*

Рабочий телефон: (84494) 5-77-18

Мобильный телефон: 8 (927) 525-2-100

Факс: (84494) 5-77-18

Электронная почта: asmah@mail.ru

#### ***Цель и задачи проекта***

Цель проекта – это создание новых рабочих мест для сельского населения посредством запуска нового круглогодичного тепличного комплекса. В рамках проекта приоритетными задачами будут:

- строительство энерго- и теплосберегающего осенне-зимнего тепличного комплекса площадью 4000 кв. м (на первой стадии проекта);
- создание 28 рабочих мест с достойной оплатой труда для наименее социально защищенных слоев местного населения;
- обучение начинающих специалистов-фермеров;
- привлечение на работу в летний период молодых специалистов, не имеющих опыта работы;
- создание летнего трудового лагеря для старшеклассников местных школ, что позволит молодежи заработать и набраться опыта;
- оказание материальной помощи школам, больницам, детским садам, пенсионерам.

#### ***Результаты***

Главенство социальной миссии над экономической выгодой будет достигнуто стремлением улучшить качество жизни сельского населения, которое в итоге формирует общий привлекательный образ села и дает возможность его дальнейшего развития.

Расширение бизнеса создаст новую потребность в рабочих местах и, соответственно, позволит улучшить благосостояние сельского населения.

Социальный эффект выразится в создании 28 постоянных и 15 сезонных рабочих мест в сельских поселениях Ильичевское и Степновское Николаевского района Волгоградской области. 43 человека, которые получают работу в хозяйстве Шуршаева, составляют 1,4% от общего числа жителей поселения и 7% от числа безработного населения. (Доля безработного сельского населения в Волгоградской области составляет 21%; большинство сельских безработных (74,8%) не получают пособия и социально не защищены.) Уровень оплаты труда привлекаемого персонала составит 7–10 тыс. рублей в месяц, что выше средней зарплаты в районе.

Успешная реализация проекта позволит крестьянско-фермерскому хозяйству и в дальнейшем оказывать материальную помощь местным школам, больницам, детским садам на общую сумму 84 тыс. рублей в год.

За период реализации проекта опыт работы в сельском хозяйстве приобретут 60 молодых специалистов.

Главная социальная проблема сельского населения – отсутствие официального места работы, социальных гарантий и достойного заработка – может быть решена как минимум для 28 человек. В основном это будут матери-одиночки и инвалиды. Этой категории населения в условиях усилившейся конкуренции на рынке труда работу найти практически невозможно, тем более в сельской местности.

Реализация проекта поможет в летний период обеспечить занятость старшеклассников сельских школ, которые будут «при деле» и принесут доход своей семье.

В рамках проекта предусмотрено оказание помощи подсобным хозяйствам в обеспечении семенной продукцией по приемлемым ценам с целью получения ими дохода или для личного потребления.

Наличие в активе хозяйства тепличного комплекса сделает сельскохозяйственное производство круглогодичным, что позволит более равномерно распределять работу среди тружеников хозяйства в течение календарного года. Другими словами, исчезнет сезонность, от которой страдают работники сельского хозяйства, – зимой работы гораздо меньше, чем летом, соответственно, и уровень заработной платы заметно снижается, из-за чего среди сельян повышается уровень тревожности и социальной незащищенности, и как следствие – повышается уровень социальной напряженности в обществе.

#### ***Основное содержание опыта***

Индивидуальный предприниматель В.Х. Шуршаев ведет сельскохозяйственный бизнес с 1996 года. Крестьянско-фермерское хозяйство рас-

положено в Николаевском районе Волгоградской области. Хозяйство динамично развивается, в основном за счет собственных средств. За период существования значительно увеличены объемы производства.

Хозяйство осознает социальную ответственность бизнеса, поэтому часть получаемой прибыли направляется на поощрение работников, на помощь в обеспечении дешевой и качественной продукцией пенсионеров, школ, детских садов и больниц.

Численность работающих на постоянной основе – девять человек. Задолженность по оплате труда и перед бюджетом отсутствует.

### ***Этапы формирования и развития проекта***

Подготовительный период, необходимый для изготовления, доставки и монтажа тепличного комплекса, а также подведения инженерных коммуникаций к нему, составляет 3 месяца с момента начала финансирования.

Для полноценного функционирования комплекса требуется 28 постоянных работников. В разгар сезона планируется создание трудового летнего лагеря для старшеклассников (еще дополнительно 15 рабочих мест), которые смогут приобрести опыт работы и заработать деньги. Специальные навыки и образование не обязательны, сотрудники пройдут обучение в процессе производства. Основные условия приема на работу – трудоспособность и отсутствие социального обеспечения. По мере развития проекта и расширения деятельности потребуются новые работники.

### ***Описание затрат***

Для реализации проекта необходимо приобрести восемь теплиц (размером 10 x 50 м), а также подвести коммуникации к тепличному комплексу. Для осуществления проекта необходимо финансирование в размере 6,67 млн рублей. Собственные денежные средства – 4,2 млн рублей. Сумма привлеченных средств, необходимая для реализации проекта, составляет 2,5 млн рублей.

### ***Риски, связанные с реализацией проекта***

Стандартные риски аграрного сектора – уровень риска средний. Риск снижается благодаря профессионализму уже существующей команды проекта.

Недостаточный опыт нового персонала – уровень риска низкий. Риск будет минимальным, так как все новые работники будут проходить постоянное обучение.

Трудности с набором новых сотрудников – уровень риска низкий, поскольку, во-первых, в районе среди сельского населения безработица, во-вторых, от работников не требуется специальной квалификации, в-третьих, людям предложат достойную заработную плату.

### **Выводы и рекомендации**

Анализируя рассмотренные кейсы, выигравшие в конкурсах социальных проектов фонда «Наше будущее», можно сформулировать следующие рекомендации региональным и местным властям для успешного развития социального предпринимательства в России.

Как показывает практика, социальное предпринимательство возможно практически в любых отраслях экономики. Устоявшиеся взгляды на то, что полноценное социальное предпринимательство возможно только в традиционно социальных областях жизнедеятельности (дошкольное воспитание), оказываются в корне неверными. Так, в сельском хозяйстве развивать социальное предпринимательство можно не менее успешно, чем в детском центре дошкольного воспитания. Поэтому отбирать проекты по развитию социального предпринимательства надо не по отраслевой принадлежности, а по сути предлагаемых бизнесменами планов.

Поддержка властями социального предпринимательства, как правило, приводит к двойному эффекту. Во-первых, развивается малый и средний бизнес, что способствует появлению новых рабочих мест, уменьшению безработицы, ослаблению социальной напряженности и пополнению бюджетов всех уровней, в первую очередь местных. Во-вторых, социально ориентированный бизнес становится привлекательным в глазах общественности, что приводит к росту числа людей, готовых открыть собственное дело, в том числе и с социальным уклоном. Поэтому доброжелательное отношение властей к социальному предпринимательству должно стать стандартной нормой для чиновников любых уровней.

### **Контактная информация**

#### **1. Фонд региональных социальных программ «Наше будущее»**

Тел.: (495) 780-96-71, факс: (495) 780-96-74

E-mail: fund@nb-fund.ru

#### **2. Оргкомитет конкурса проектов социальных предпринимателей**

Тел.: (800) 333-68-78 (звонок из всех регионов бесплатный с 09.00 до 18.00 в рабочие дни)

E-mail: konkurs@nb-fund.ru

# 3

## Общественно- государственные консультации и общественный контроль

**С.Г. Маковецкая  
А.Ю. Сунгуров**

## **3.1. ГРАЖДАНСКИЙ МОНИТОРИНГ (ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЙ КОНТРОЛЬ) КАЧЕСТВА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ**

С.Г. МАКОВЕЦКАЯ

Институт национального проекта «Общественный договор» (Москва),  
Центр гражданского анализа и независимых исследований  
(Центр ГРАНИ, Пермь)

### **Цели и задачи гражданского мониторинга качества предоставления государственных услуг**

Рассматриваемый в данной статье механизм гражданского мониторинга – «потребительского контроля» внедрения административных регламентов и оценки качества исполнения государственных (муниципальных) функций – является действенным механизмом повышения качества публичных услуг, обеспечивающим одновременно рост общественного интереса и активной гражданской деятельности по эффективной реализации административной реформы и иных реформ в сфере государственного управления в интересах населения.

В июле 2010 года был принят федеральный закон № 210 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Он определяет фиксированные, конкретные требования к предоставлению государственных и муниципальных услуг, вводит реестры государственных и муниципальных услуг, ограничивая усмотрение государственных и муниципальных служащих (на введение каких-либо избыточных требований к получателям государственных и муниципальных услуг), кроме того, он вводит процедуру общественной экспертизы административного регламента. Задача общественных организаций в этой ситуации – предоставить гражданам инструменты участия в административной реформе, наиболее четко сформулировать их интересы (как конкретных групп, так и общества в целом) по отношению к стандартам государственного и муниципального обслуживания.

**Административный регламент** – нормативный правовой акт, разрабатываемый и принимаемый органом исполнительной власти, который устанавливает сроки и последовательность административных процедур и административных действий органа исполнительной власти, порядок

взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также описывает взаимодействие с юридическими и (или) физическими лицами при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги).

Административные регламенты описывают формализованные правила взаимодействия физических и юридических лиц с органом власти. Поэтому административные регламенты нужны получателям услуг, так как дают им в концентрированном виде всю нужную информацию: от места и графика работы органа исполнительной власти до образцов документов, необходимых для получения государственной услуги и процедур обжалования нарушений.

Прозрачность и фиксированность правил становятся и мощным средством отстаивания своих интересов, и гарантией качества государственной услуги и ее предоставления.

**Органам исполнительной власти** и местного самоуправления использование механизмов гражданской экспертизы и гражданского мониторинга позволяет обеспечить настройку «клиентоориентированного» предоставления государственных и муниципальных услуг, а также решить проблему регламентации исполнения функции оптимальным образом, используя кооперацию с получателями этих услуг.

В соответствии с требованиями Концепции административной реформы в Российской Федерации<sup>1</sup> можно выделить следующие возможные этапы взаимодействия органов исполнительной власти и гражданских организаций в процессе регламентации государственных услуг и функций<sup>2</sup>.

### **Этап 1. Разработка административного регламента**

- Исследование проблем и предпочтений получателей государственных услуг/функций (путем заказа специальных исследований, в том числе независимым гражданским центром, а также с помощью консультаций с представителями «групп интересов» и защищающих их интересы общественными организациями).

---

<sup>1</sup> Концепция административной реформы в Российской Федерации утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

<sup>2</sup> См. Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 813 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг». Методические рекомендации по разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг.

- Предоставление возможности гражданским организациям участвовать в рабочих группах, проектирующих административный регламент (включение представителей НКО в состав рабочих групп).
- Предоставление возможности гражданским организациям ознакомиться с проектом административного регламента (размещение текста проекта на сайте, сбор экспертных мнений о проекте).
- Предоставление возможности гражданским организациям участвовать в экспертизе проекта административного регламента (сбор таких заключений и их учет в тексте регламента в соответствии с требованиями законодательства о разработке административных регламентов).

## **Этап 2. Практика внедрения административного регламента, оценка качества административного регламента**

- Обеспечение участия гражданских организаций в процедурах анализа практики внедрения административных регламентов (фиксация соответствующих положений в текстах административных регламентов, включение представителей общественности в консультационные, экспертные и конфликтные органы, обеспечивающие реализацию регламентированной функции).
- Привлечение гражданских организаций к общественному мониторингу практики внедрения административных регламентов методом «контрольной закупки» (в том числе формируя соответствующие предложения для оплачиваемых работ в рамках НИР, мероприятий административной реформы и т.п.). Обеспечение условий участия гражданских организаций в конкурсах научно-исследовательских работ о результатах внедрения административных регламентов.
- Обсуждение результатов мониторинга внедрения административного регламента с участием представителей гражданского общества.
- Обеспечение рассмотрения инициативных проектов мониторинга НКО проблем внедрения административного регламента.
- Создание постоянных рабочих групп, временных круглых столов для обсуждения практики внедрения административных регламентов.
- Проблемные обсуждения практики внедрения административных регламентов в общественно-консультационных комиссиях, советах при органах исполнительной власти.

- Присутствие на дискуссионных общественных площадках, где обсуждаются проблемы взаимодействия с органами исполнительной власти.
- Рассмотрение результатов независимых общественных докладов о внедрении административных регламентов.

### **Этап 3. Изменение административного регламента**

- Включение гражданских организаций в процесс пересмотра административных регламентов.
- Обеспечение оперативного рассмотрения жалоб, возникающих в процессе реализации административного регламента, анализ поступающих жалоб. Сбор экспертных мнений представителей НКО о системном характере возникающих проблем.
- Рассмотрение возникающих в процессе правоприменения административного регламента проблем с представителями групп получателей государственных услуг, в том числе с проблемными («дискриминированными») группами.

**Для получателей услуги** этапы включения в гражданский контроль (мониторинг) административной регламентации и ее внедрения контроля выглядят по-другому:

1. Анализ текста административного регламента и выявление «параметров» для клиента в административном регламенте. То есть, тех критериев, по которым можно совершать замеры и которые наиболее актуальны для данной группы получателей.
2. Разработка пошаговой инструкции и «легенды» для проведения контрольной закупки. Пошаговая инструкция может быть выполнена в виде рабочей карты. Рабочая карта содержит ряд вопросов, на которые должен ответить исследователь в процессе получения услуги. Вопросы представляют собой сравнительную шкалу, составленную на основании стандарта или административного регламента.
3. Поиск и идентификация партнера – субъекта закупки, то есть гражданина, который имеет право на получение данной услуги.
4. Проведение эксперимента по получению государственной услуги (желательно с прохождением всех этапов получения услуги).
5. Фиксация всех значимых параметров взаимодействия органов исполнительной власти, местного самоуправления и получателя госуслуги. Описание «кейса».
6. Сравнение полученных результатов со стандартом или регламентом.

7. Оценка практики (описание нарушений, лучшей практики и т.п.).
8. Выявление потребительской оценки взаимодействия, то есть описание предпочтений потребителей, выявление значимых и не значимых для них факторов по оказанию услуги.
9. Обсуждение с органами власти и местного самоуправления результатов мониторинга. Формирование совместной «дорожной карты» решения выявленных проблем и учета обнаруженных предпочтений.

Общественным организациям использование технологий гражданской экспертизы и гражданского мониторинга предоставления государственных услуг позволяет обеспечить анализ и исследование социально значимых практик с точки зрения их соответствия общественному интересу, который отстаивает гражданский субъект, являющийся заказчиком (исполнителем) экспертизы или мониторинга. Возможные предметы гражданской экспертизы и мониторинга применительно к государственным услугам:

- практика реализации государственно-властной услуги – на предмет соблюдения прав получателей услуги, прав человека, национального и международного законодательства;
- соответствие практики реализации государственной услуги административному регламенту (государственному стандарту) данной услуги;
- соответствие условий предоставления государственной услуги интересам различных групп получателей услуги (целевых групп), а также интересам иных категорий граждан и организаций, общественным интересам.

#### **Описание деятельности и результатов, достигнутых благодаря использованию механизма в наиболее успешных городах и регионах**

Практические мероприятия по гражданскому мониторингу деятельности органов исполнительной власти, использующие в качестве предмета гражданского внимания реализацию ведомством административной реформы, были осуществлены Институтом национального проекта «Общественный договор» в 2006–2007 годах. Кроме того, в партнерстве с Центром ГРАНИ в 2008–2010 годах был осуществлен ряд проектов по мониторингу качества работы органов исполнительной власти и местного самоуправления.

Проект «Общественный мониторинг деятельности территориальных органов Антимонопольной службы России» (2007–2010 годы) был реали-

зован в 17 регионах Российской Федерации специальными мониторинговыми группами общественно-консультативных советов при территориальных управлениях ФАС России.

Общественные мониторинговые группы выявили недостатки процедур взаимодействия органов ФАС с гражданами и их объединениями, с хозяйствующими субъектами. Были обнаружены серьезные дефициты информационной среды антимонопольной деятельности. Проверены на стандарт комфортности помещения органов ФАС, выявлены общественные предпочтения и оценки результативности деятельности антимонопольных органов (в том числе в отдельных тематических сферах – на рынке услуг ЖКХ, в реализации законодательства о закупках и т.д.). Проверке и оценке подверглись институты взаимодействия ФАС с заинтересованными группами, в том числе деятельность общественно-консультативных советов. Материалы мониторинга и общественный доклад по его результатам были рассмотрены на заседании коллегии службы. Руководитель Федеральной антимонопольной службы (ФАС) России И.Ю. Артемьев принял ряд внутренних нормативных актов, которые должны были решить выявленные общественниками проблемы, прежде всего, в отношении предоставления информации.

В апреле – мае 2008 года пермский Центр гражданского анализа и независимых исследований провел мониторинг качества исполнения Федеральной регистрационной службой функции контроля общественных объединений и некоммерческих организаций (в соответствии с административным регламентом). Исследование выявило несоответствие регламента целям административной реформы, погрешности во внедрении регламентированных процедур, а главное – низкое качество юридической техники и коррупциогенность положений самого регламента. Помимо этого, анализ практики применения регламента показал высокий уровень издержек, которые несут НКО при их проверке, описывал обнаруженные «разрывы» в компетентности чиновников. В итоге члены объединенной рабочей группы правительственной комиссии по административной реформе, рассмотрев доклад о результатах мониторинга, направили его в адрес ключевых ведомств для принятия решений, реализация которых позволит внести в регламент изменения, облегчающие жизнь некоммерческого сектора. Методика оценки административных регламентов, разработанная специалистами Центра «ГРАНИ», рекомендована к применению для анализа других административных регламентов.

В июле – ноябре 2008 года ранее опробованные подходы были использованы для беспрецедентного в России эксперимента по гражданскому контролю органов исполнительной власти, проведенного экспертами Центра «ГРАНИ» и Института национального проекта «Общественный договор» совместно с Государственным университетом – Высшей школой экономики.

Предметом эксперимента стало сравнение реального качества взаимодействия граждан и органов исполнительной власти с качеством, описанным в административных регламентах.

В рамках мониторинга было проведено свыше 670 экспериментов («контрольных закупок») по получению ста государственных услуг и функций в большинстве регионов России. Была проконтролирована работа региональных управлений 23 федеральных и более 50 региональных органов исполнительной власти. В деятельности участвовали свыше 150 гражданских активистов, представлявших 40 гражданских организаций и сетей.

Суть метода «контрольной закупки» (или «анонимной закупки»), предложенного Центром «ГРАНИ» для проведения мониторинга, заключалась в том, что добровольцы проходили все этапы процесса получения государственной услуги (пособия на ребенка, архивной справки, выдачи паспорта и др.) или участвовали в исполнении функции (например, проверка пожарной безопасности, лицензирование отдельных видов деятельности).

Гражданские эксперты проанализировали причины несоблюдения интересов граждан, факты нарушения прав человека, происходящие при получении государственных услуг, оценили издержки, которые несут люди из-за плохой работы чиновников, пробелы в информировании населения о порядке получения госуслуг и госфункций, ряд других проблем, связанных с внедрением административных регламентов. Были выявлены лучшая и худшая практики исполнения чиновниками административных регламентов.

Массированное применение метода «контрольной закупки» (непосредственное прохождение процедур получения государственной услуги) в ходе масштабного исследования в июле – октябре 2008 года показало, что использование данного метода в рамках устойчивой и регулярной практики взаимодействия органов исполнительной власти с общественными организациями и иными представителями гражданского общества по вопросам внедрения и правоприменения административных регламентов, проведения регулярной оценки качества исполнения государственных

ных функций (предоставления государственных услуг) способно давать уникальные результаты, недостижимые (или труднодостижимые) другими способами.

Главным преимуществом метода является получение исходных (базовых) данных о качестве работы государственных ведомств (подведомственных учреждений) непосредственно от получателя государственной услуги (участника исполнения государственной функции). При этом эти данные являются комплексными и «живыми», так как получены в ходе непосредственного прохождения процедур получения услуги (исполнения функции).

В результате появляется возможность получить уникальную информацию «из первых рук» для оценки качества исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) и качества применения конкретных административных регламентов с целью устранения выявленных недостатков.

Кроме того, использование метода «контрольной закупки» создает возможность обеспечения поддержки государственной политики, ее возможного одобрения «третьей стороной» – обществом, его наиболее активными представителями посредством их привлечения к процессу конструктивного и взаимовыгодного сотрудничества с государством. В ходе упомянутого исследования летом – осенью 2008 года выяснилось, что именно метод «контрольной закупки» вызвал наибольший интерес представителей гражданских и аналитических организаций – участников исследования как новизной подхода, так и непосредственностью и актуальностью самого процесса.

В 2009–2010 годах эти же активные методы мониторинга качества исполнения государственных функций были использованы в ходе исследования деятельности свыше 40 органов исполнительной власти федерального и регионального уровня более чем в 30 субъектах РФ.

Косвенным, но очень важным результатом применения метода стал следующий факт: те, кто участвовал в методическом обеспечении и непосредственном проведении «контрольных закупок», оказались наиболее информированными на публичных обсуждениях административных регламентов, проводившихся в тот же период. Их отличало заметно более высокое качество экспертных суждений по поводу актуального положения дел в области административной регламентации государственных функций. Таким образом, организация «контрольной закупки» может быть важным элементом в эшелонированной системе информирования граж-

данского сообщества с целью активизации его участия в реализации административной реформы.

Гражданские организации могут быть привлечены в качестве экспертов для проведения экспертизы проектов административных регламентов, общественных слушаний по проектам административных регламентов, экспертизы внедрения административных регламентов.

В 2009 году Центр ГРАНИ применил разработанную технологию к измерению качества деятельности муниципальных органов. Было проведено масштабное исследование качества деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления в Пермском крае, результаты которого описаны в Пермском гражданском докладе «О качестве власти».

Так, с февраля по апрель 2009 года в двух городах Пермского края были проведены комплексные «замеры» состояния публичных сервисов, то есть работы органов исполнительной власти (в их числе были и федеральные, и региональные, и муниципальные) и комфортность иных «центров» общегородских услуг. За основу измерения было взято предположение, что к ним применимы общие правила оценки качества с точки зрения удобства, доступности, учета интересов и предпочтений получателей услуг.

Помимо этого, инициаторы исследования (общественные организации, координируемые Центром ГРАНИ) считали, что одна из задач муниципального управления – добиваться, в том числе создавая условия, качественного обслуживания горожан всеми видами сервисов – государственных и негосударственных, бюджетных и частных.

Города, на примере которых измерялось качество управления и демонстрировались возможности, предоставляемые административной реформой и технологиями гражданского контроля, – Березники (второй по величине город в крае, там проживает 166 тыс. человек) и Чайковский (считается «точкой роста» Пермского края, население – 82 тыс. человек).

Фактически задачей исследования было оценить, насколько город удобен для проживающих в нем граждан и для приезжих (особенно Чайковский, который позиционирует себя туристическим центром), как качество управления сказывается на качестве жизни, что можно сделать инициативным группам граждан, чтобы повлиять на власть в вопросах обустройства городской среды, как местное самоуправление может использовать административную реформу для защиты интересов граждан.

Изучалось предоставление конкретных государственных услуг, здания, где оказываются публичные сервисы, в том числе размещены го-

сударственные и муниципальные органы и учреждения, тестировались информационные ресурсы органов власти, размещенных в обследуемых городах.

Исследования проводились все тем же универсальным методом «контрольной закупки» (просто, весело и с добычей уникальных данных). «Контрольные закупщики» экспериментировали не только с административными регламентами, но и с «жизненными ситуациями». Последнее означало, что моделировались типичные жизненные ситуации, в которых оказываются обычные люди, и проверялось, насколько городская среда приспособлена для решения таких ситуаций.

Например, в Березниках исследователи моделировали следующие ситуации:

- человек приехал в город;
- человек из другого города переезжает и хочет устроить своего ребенка в детский сад в Березниках;
- человек из другого города без медицинского полиса обратился за медицинской помощью;
- человеку необходимо обратиться в суд города Березники;
- человеку необходимо похоронить в Березниках родственника, умершего в другом городе, и т.п.

В результате были получены данные о неблагополучии в организации исполнения государственных и муниципальных услуг, а также выявлены группы, дискриминированные в доступе к городским сервисам в отдельных ситуациях.

Например, в городе Чайковском это оказались молодые матери с детскими колясками, приходящие на прием в городскую поликлинику. Коляски нельзя было оставлять в холле поликлиники – это нарушало правила пожарной безопасности, и мамы вынуждены были приковывать их замками к ограде ближайшей детской площадки.

В ходе мониторинга 2009 года было уделено внимание внутренней информационной среде органов местного самоуправления, например, официальным сайтам. Они также были оценены с точки зрения потребителей информации. Среди критериев общественной оценки были: удобство поиска информации, понятность информации, актуальность информации, настроенность на разные категории пользователей, активность обратной связи и т.п.

Результаты мониторинга были представлены местным гражданским сообществам – общественным организациям и отдельным активистам, а также органам местного самоуправления. На презентации были подробно

разобраны инструменты получения обратной связи от граждан и инструменты тестирования органов местного самоуправления и исполнительной власти. Были разработаны рекомендации (в Пермском гражданском докладе «О качестве власти») о применении данного инструментария для контроля за качеством муниципальных сервисов.

Органы местного самоуправления заинтересовались результатами исследования. Гражданский взгляд выявил проблемы, о которых органы власти даже не догадывались (для них это просто было неочевидно). При этом в каждом городе на обсуждении с представителями органов власти было идентифицировано по одному случаю, где оценки экспериментаторов в корне разошлись с информацией чиновников. Исследователи не обнаружили один из параметров удобства, который, по мнению представителей государственного органа, бросается в глаза. Что ж, это как раз тот случай, когда такая информация дает повод, во-первых, перепроверить ее самим, а во-вторых – понять, из-за чего столь очевидные для одной стороны вещи оказались не замеченными другой.

В-третьих, исследование было воспринято очень серьезно, начался заинтересованный диалог, в частности, после поездки в Березники и презентации результатов исследования глава МО Андрей Мотовилов направил инициаторам экспертизы благодарственное письмо. В письме говорилось о еще ведущемся переустройстве городского сайта и о том, что взяты на заметку предложения исследователей о повышении исполнительской дисциплины (представление по телефону, ношение индивидуальных информационных табличек и т.п.).

В-четвертых, органам местного самоуправления довольно часто не хватает дополнительных аргументов в равноправном и равнозаинтересованном диалоге с региональной властью. Административная реформа была продемонстрирована как удобная площадка защиты интересов горожан с опорой на инструменты административной реформы – административные регламенты и концепцию реформирования органов исполнительной власти. Это тот редкий случай, когда местное самоуправление может солидаризироваться с федеральными органами исполнительной власти и с гражданами.

Для местных активистов продемонстрирован вариант решения проблемы в ситуации, когда сами граждане не всегда понимают, как начать диалог с властью (пусть даже это самый близкий к ним уровень местного самоуправления), какие приводить аргументы, на каком языке говорить, какие требования выдвигать, чтобы они были гарантированно исполнены.

А используя язык административной реформы и ее инструментов, можно зарекомендовать себя теми, кто действительно пытается разобраться в сути государственного и муниципального управления, кто действительно заинтересован не только в реализации своих собственных интересов, но и в настройке правил, позволяющих решать проблему в общественных интересах в принципе.

Граждане охотно «вооружились» методиками по проведению гражданского контроля и контрольных закупок. Ведутся консультации с инициативной группой березниковцев по проведению гражданского контроля в городе, опирающегося на предложенную методику и собранные результаты. Общественность решила влиять на управление городской средой и участвовать в процессах управления качеством жизни. Это формально выходит за рамки административной реформы, но концептуально как раз соответствует одной из ее задач, заключающейся в поощрении и развитии взаимодействия органов исполнительной власти и общественных организаций.

### **Основное содержание механизма потребительского контроля качества предоставления государственных услуг**

Цель проводимого мониторинга – выявление качества исполнения административных регламентов методом независимого исследования. Под качеством исполнения административного регламента применительно к тестированию методом «контрольной закупки» понимается тождественность реального процесса исполнения функции его описанию в административном регламенте.

Задачи гражданского исследования:

- пройти процедуру получения государственной услуги с фиксацией доступных потребителю услуги характеристик этого процесса;
- сравнить полученные характеристики с аналогичными характеристиками, содержащимися в тексте административного регламента;
- выявить и описать полученные расхождения или зафиксировать совпадение практического исполнения процедур оказания услуги требованиям регламента.

Сопутствующей задачей мониторинга является необходимость выявления и фиксации качества регламентации с точки зрения получателей государственных услуг и лиц, участвующих в исполнении государственных функций. Это означает, что полученные результаты могут быть дополнительно оценены с точки зрения выявления лучшего качества (лучшей

практики) либо могут давать представление о недостатках текста регламента, препятствующих качественному его исполнению.

В первом случае реальный процесс может не совпасть с описанным в регламенте, но эти расхождения связаны с его более «тонкой настройкой» для нужд и предпочтений граждан и юридических лиц или с оптимизацией процедур исполнения функций (предоставления услуг) на практике. Во втором случае могут быть выявлены недостатки в практике, вызывающие систематические нарекания граждан и представителей организаций, обусловленные тем, что именно такие процедуры зафиксированы в административном регламенте, либо, наоборот, регламент не решил задачи фиксации требуемого качества.

Объектом исследования при непосредственном прохождении процедур получения государственной услуги является процесс взаимодействия гражданина или юридического лица с органом исполнительной власти, а именно: деятельность организации (ее должностных лиц), связанная с взаимодействием с третьими лицами, обращающимися за получением услуги или участвующими в исполнении функции.

Предметом исследования являются характеристики процесса взаимодействия гражданина (юридического лица) и органа власти, установленные законодательством или внутренними нормативными актами в качестве регламентируемых правил и процедур взаимодействия, требований к среде взаимодействия (удобство, комфорт и т.п.), а также выявление среди параметров взаимодействия таких, которые особенно значимы для получателей услуги, в том числе являющихся барьерами при получении услуги.

Суть метода «контрольной закупки» состоит в том, что информация о практике исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги) собирается в процессе обращения за получением услуги, при этом исследователь обращается за получением услуги анонимно, обладая правами «обычного получателя» и не декларируя своих исследовательских целей. Он проходит все (или некоторые) этапы получения услуги – от поиска информации о правилах до получения результата – и фиксирует свои впечатления от процесса получения услуги, проблемы, вопросы и пути их разрешения.

Результатами исследования эффектов внедрения административных регламентов посредством «контрольной закупки» является описанная с использованием конкретных характеристик и зафиксированная практика взаимодействия гражданина (представителя организации) с органом исполнительной власти, позволяющая:

- оценить соблюдение обязательств перед получателями государственной услуги, закрепленных в административных регламентах;
- проверить соответствие сложившейся практики конкретным показателям административных процессов в текстах административных регламентов, в том числе выявить пробелы и проблемы, возникающие у одной или нескольких целевых групп;
- ревизовать соответствие действий сотрудников органа исполнительной власти установленным правилам;
- сравнить реальную практику с требованиями оптимизации процедур и процессов;
- замерить комфортность среды взаимодействия в конкретный момент;
- оценить издержки получателя в совокупности единичных процессов получения государственной услуги (исполнения функции) и т.д.

Метод дает информацию, например, о том, как на практике выглядит оценка получателем услуги ее характеристик на каждом этапе получения, которая практически не может быть получена иным путем. В этом смысле «контрольная закупка» обеспечивает высокую степень детализации получаемых сведений о практике применения административного регламента. Эффекты от внедрения метода «контрольной закупки» в практику деятельности органов исполнительной власти представляются значительно более широкими, нежели просто выявление качества внедрения регламентов и стандартов, и ведут к решению ряда задач административной реформы.

### **Описание шагов (этапов) по формированию и развитию механизма**

Организатор контроля в ходе деятельности (отдельного проекта по контролю) должен решить комплекс задач в соответствии с видами деятельности:

- разработать программу эксперимента и сформировать методическое обеспечение и сопровождение исследования на основании анализа текста административного регламента и с учетом способа исследования – непосредственного прохождения процедуры получения государственной услуги;
- реализовать организационные работы для обеспечения исследования качества применения административных регламентов путем непосредственного прохождения процедуры получения государственной услуги: найти и обучить экспериментаторов – «агентов» закупки;

- осуществить эксперименты и наблюдения и получить значимую информацию для дальнейшей оценки качества применения административных регламентов;
- провести сравнение полученной информации с контрольными параметрами процесса взаимодействия гражданина и органа исполнительной власти, гарантированными административным регламентом;
- представить полученную информацию в качестве «общественной повестки дня» в реформировании деятельности органов власти, организовать взаимодействие с ними по поводу решения выявленных проблем (или распространения идентифицированного лучшего опыта); осуществить «гражданский перевод» полученной информации и сформированной позиции на понятный общественности язык и привлечь к ним внимание широкой общественности;
- информировать, помочь в формировании и поддержать гражданские коалиции заинтересованных организаций, представляющих целевые группы, интересы которых оказались нарушенными сложившейся практикой предоставления государственной услуги (дискриминированные группы); обеспечить их участие в публичных дискуссиях по результатам потребительского контроля;
- сделать потребительский контроль периодически повторяемым для закрепления изменений.

### **Описание затрат, связанных с реализацией механизма**

Основные трудозатраты, связанные с обеспечением контроля, – это оплата труда экспертов. Для анализа текста административного регламента, построения рабочей карты фиксации параметров процесса, интерпретации полученных данных может потребоваться от трех до десяти экспертных дней.

Затраты на организационное сопровождение мероприятий контроля и продвижение его результатов сопоставимы с аналогичными затратами в рамках применения иных гражданских технологий и зависят от композиции конкретных мероприятий.

Основным отличием затрат на деятельность, связанную с реализацией предложенного механизма, является компенсация затрат на саму «контрольную закупку». Она связана как с издержками на выполнение условия для получения услуги (оплата пошлин, изготовление копий документов), так и с расходами на получение самой услуги (телефонная связь, транс-

портные расходы и т.п.), а также на обеспечение инструментов валидации (подтверждения прохождения этапов): изготовление фотографий помещений, сканирование документов.

### **Контактная информация**

#### **1. ИНП «Общественный договор» (Москва)**

Маковецкая Светлана Геннадьевна, программный директор, директор Центра гражданского анализа и независимых исследований (Пермь)

E-mail: sm@inpr.ru

#### **2. Центр гражданского анализа и независимых исследований (Пермь)**

Сулимов Константин Андреевич, руководитель направления «Независимый мониторинг деятельности органов исполнительной власти»

E-mail: sulimovk@yandex.ru

#### **3. ИНП «Общественный договор» (Москва)**

Сорк Диана Михайловна, адвокат, эксперт Центра гражданского анализа и независимых исследований (Пермь)

E-mail: dsork@inpr.ru

#### **4. Уполномоченный по правам человека в Пермском крае**

Марголина Татьяна Ивановна, заместитель председателя Ассоциации омбудсменов РФ

E-mail: ombudsman@permregion.ru

<http://ombudsman.perm.ru/>

#### **5. Правительство Пермского края**

Блусь Павел Иванович, начальник аналитического управления аппарата

E-mail: pblus@permreg.ru, piblus@appk.permregion.ru

#### **6. Межрегиональная правозащитная ассоциация «АГОРА»**

Чиков Павел Владимирович, председатель

E-mail: agora-club@yandex.ru

#### **7. Общественная организация «Правозащитный Центр города Казани»**

Шолохов Игорь Николаевич, председатель Совета

E-mail: isholokhov@mail.ru

<http://www.investigation.ru/>

#### **8. Региональная общественная организация «Человек и Закон» (Йошкар-Ола)**

Симакова Ирина, председатель

E-mail: manandlaw@mail.ru

<http://manandlaw.info/>

#### **9. Межрегиональная Правозащитная Группа (Воронеж)**

Объездчикова Елена Андреевна, директор

E-mail: alena@hrworld.ru

<http://www.irhrg.ru/>

**10. Чувашская правозащитная организация «Щит и Меч»**

Глухов Алексей Владимирович, председатель совета

E-mail: lekseyskiy@rambler.ru

<http://zonaprava.org/>

**11. Екатеринбургский центр поддержки малого предпринимательства**

Брылин Владимир Александрович, директор

E-mail: bva@rsagroup.ru

**12. Общество защиты прав потребителей Хабаровского края**

Денисенко Владимир Митрофанович, руководитель

E-mail: osp@email.kht.ru

**13. Общество защиты прав потребителей (Алтайский край)**

Тимошенко Галина Николаевна, руководитель

E-mail: bgop.timoshenko@yandex.ru

**14. Ресурсный правозащитный центр**

Каневская Мария Александровна, директор

E-mail: maria@hrrcenter.ru

<http://www.hrrcenter.ru/>

**15. Забайкальский правозащитный центр**

Черкасов Виталий Викторович, директор

E-mail: cherkni65@mail.ru

**16. Новосибирская торгово-промышленная палата**

Дорофеева Юлия Александровна, юрист

E-mail: dorofeeva@ntpp.ru

**17. Пермское краевое отделение международного общества «Мемориал»**

Черемных Мария Владимировна, сотрудник

E-mail: Maria7400@mail.ru

**18. Российская риторическая ассоциация**

Минеева Светлана Алексеевна, заместитель председателя

E-mail: rhetoric@pi.ccl.ru

**19. Березниковская региональная общественная организация «Гражданский надзор»**

Коротаев Роман Александрович, руководитель

E-mail: korotayev@list.ru

## **3.2. АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА И ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

*А.Ю. СУНГУРОВ*

Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия»,  
Санкт-Петербургский филиал ГУ-ВШЭ

Одним из основных направлений современной административной реформы является, как известно, разработка стандартов выполнения государственных услуг, то есть четкое описание процедуры обслуживания обратившегося в ту или иную государственную организацию жителя нашей страны. Вместе с тем возникает естественный вопрос – а что делать человеку, если он не был обслужен надлежащим образом, либо результаты этого обслуживания его не удовлетворили? Именно для ответа на этот естественный вопрос в Концепции административной реформы в качестве одной из задач на 2006 год было определено «создание организационных, нормативно-правовых и методических основ ... механизма досудебного обжалования гражданами и организациями действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц», а среди задач на 2007 год – «внедрение механизма досудебного обжалования гражданами и организациями действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц».

Для решения этой задачи была даже сделана попытка инициировать процесс создания новой государственной структуры – института административного омбудсмана, к которому мог бы прийти любой гражданин с жалобой на несправедливые, на его взгляд, действия сотрудника той или иной администрации. Однако тогда удалось объяснить инициаторам такой идеи, что подобный институт уже создан и действует в России как на федеральном, так и на региональном уровне и называется он институт Уполномоченного по правам человека. Вместе с тем и осенью 2010 года многие ответственные сотрудники исполнительной власти не полностью понимают всех возможностей и перспектив этого нового не только для нашей страны, но и для большинства стран мира государственного института. Значение и роль этого нового государственного института пока не осознаны в должной мере ни в государственных структурах, ни в структурах гражданского общества. Большинство государственных чиновников рассматривают этот институт лишь как модифицированное бюро жалоб,

некоторые работники прокуратуры видят в уполномоченных по правам человека потенциальных конкурентов, а многие активисты правозащитных организаций разочаровываются в новом институте, если Уполномоченный по правам человека не вступает в конфликт с руководством регионов.

Целью настоящего текста и является более ясное понимание возможностей и перспектив этого государственного института.

### **Институт омбудсмана: краткая история появления и развития**

В соответствии с современными представлениями, под омбудсманом понимается достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и осуществляющее опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностями, но без права изменения принятых ими решений. Само слово «омбудсман» в Швеции имеет несколько значений: представитель, агент, делегат, адвокат, опекун или любое иное лицо, уполномоченное кем-либо действовать от их имени. Слово имеет датские корни и в переводе с датского означает «несущий весть». В государственном устройстве Швеции в XVI–XVII веках омбудсманы осуществляли контрольные функции королевской власти по отношению к провинциальным судебным чиновникам.

В начале XVIII века король Карл XII с целью повышения эффективности работы своей администрации распространил на нее полномочия королевского омбудсмана. В 1809 году в первой конституции Швеции уже появилась должность парламентского омбудсмана юстиции, чьи функции соответствовали вышеприведенному определению. В 1918 году омбудсман с аналогичными функциями появился в соседней Финляндии. Широкое распространение этого института во всем мире началось в 1960–1970 годы, что было связано как с резким увеличением размеров аппарата исполнительной власти государств, берущих на себя реализацию все более широкого круга социальных функций (создание обществ «всеобщего благосостояния»), так и с отсутствием в странах Западной Европы, США и в странах Британского Содружества института прокуратуры с функцией общего надзора.

Одновременно в этих странах при содействии ООН стали развиваться специальные национальные институты развития прав человека, но вскоре многие поняли, что именно таким институтом является и институт омбудсмана. Именно поэтому первый институт омбудсмана, возникший в Восточной Европе (Польша, 1988 год, то есть еще при правлении ПОРП), получил название Уполномоченного по правам граждан.

В Российской Федерации существование института Уполномоченного по правам человека зафиксировано в 103-й статье Конституции РФ, в соответствии с которой «к ведению Государственной Думы относятся: ...д) назначение на должность и освобождение от должности уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом». Соответствующий Федеральный конституционный закон был принят Государственной Думой РФ в конце 1996 года, а первый Уполномоченный по правам человека в РФ, действующий на основе закона (С.А. Ковалев, избранный на этот пост в 1994 году, работал на нем до весны 1995 года на основе положения о прямом действии Конституции), был избран в мае 1998 года. Им стал доктор юридических наук, профессор права О.О. Миронов. Весной 2004 года его сменил В.П. Лукин.

ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» вводит также понятие об Уполномоченном по правам человека в субъекте РФ. Так, ст. 5 этого закона гласит: «1. В соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. 2. Финансирование деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и его аппарата осуществляется из средств субъекта Российской Федерации». Возможность, но не необходимость учреждения этого института в регионах России отражает перипетии политической борьбы между федеральной и региональными элитами в середине 1990-х годов, именно эта статья стала основным предметом согласований текста закона между Государственной Думой и Советом Федерации в марте – декабре 1996 года.

Первый институт Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ (институт регионального уполномоченного) появился в Республике Башкортостан в 1996 году (то есть еще до принятия Федерального закона), затем, в 1997 году, – в Свердловской области, в 1998-м – в Смоленской области, в 1999-м – в Астраханской и Саратовской областях, в 2000 году – в Республике Татарстан и в Волгоградской области. В 2001 году этот институт существовал уже в девяти субъектах РФ, и процесс пошел быстрее.

К ноябрю 2010 года институт Уполномоченного по правам человека действует уже в 56 регионах, то есть в двух третях всех субъектов Российской Федерации. Кроме отмеченных выше семи регионов – «пионеров» этого процесса, он существует в республиках Адыгея, Алтай, Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Карелия, Коми, Мордовия, **Северная Осетия – Алания** и Саха (Якутия); в Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской,

Удмуртской и Чеченской республиках; в Алтайском, **Забайкальском**, Краснодарском, Красноярском, Пермском, Приморском, Ставропольском и Хабаровском краях; в Амурской, Архангельской, **Белгородской**, Брянской, Иркутской, Калининградской, Калужской, Кемеровской, **Кировской**, Курской, **Ленинградской**, Липецкой, Московской, Нижегородской, Новгородской, Омской, Орловской, Пензенской, **Псковской**, Ростовской, Самарской, Тверской, **Ульяновской** и **Челябинской** областях, в городах **Москве** и Санкт-Петербурге и в Ненецком автономном округе (жирным шрифтом обозначены девять субъектов РФ, где обсуждаемый институт появился в последние два года).

#### **Направления деятельности института Уполномоченного по правам человека (на примере российских регионов)**

В соответствии с законодательством Уполномоченный по правам человека в РФ, а также Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ ведут свою деятельность в следующих направлениях:

1. Прием жалоб и обращений от жителей по поводу нарушения их прав.
2. В случае обнаружения в этих обращениях реальных оснований – самостоятельное (или с привлечением специалистов из правоохранительных или иных структур) расследование, выяснение обстоятельств ситуации нарушения прав человека. Такое расследование они могут инициировать и самостоятельно, на основании, например, информации, полученной из СМИ.
3. Подготовка заключений и рекомендаций по итогам расследования, направление этих заключений и рекомендаций в соответствующие органы государственной власти с целью устранения выявленных нарушений.
4. На основе анализа и обобщения материалов о нарушении прав человека подготовка ежегодных и специальных докладов о ситуации с правами человека, как направляемых в органы государственной власти, так и публикуемых в СМИ для информирования широкой общественности.
5. Деятельность по совершенствованию законодательства о правах человека и гражданина, приведение его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, мониторинг законотворческих инициатив и правоприменительной практики.

## 6. Развитие правового просвещения и образования в области прав человека.

В целом можно выделить следующие основные функции института омбудсмана (Уполномоченного по правам человека):

- содействие более эффективной работе власти;
- содействие жителям в восстановлении нарушенных властью прав;
- реализация функции посредника, моста между обществом и властью;
- реализация функции внесудебного расследования.

Мы видим, что направления и функции обсуждаемого института полностью соответствуют целям и задачам административной реформы. Действительно, являя собой форму быстрого и экономичного обжалования гражданами неправомερных действий администрации, институт омбудсмана и способствует жителями в восстановлении их прав, и содействует повышению эффективности работы администрации. Так, Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ рассматривают в среднем в год от 2 до 5 тыс. жалоб и обращений, существенная часть которых в результате деятельности Уполномоченного решается положительно.

При этом, в отличие, например, от института прокуратуры, Уполномоченный по правам человека действует на основе не только «писаного права», или буквы имеющегося закона, но и на основании понятия справедливости или понятия естественных прав человека, которые не дозволено нарушать и законодателю. Отсюда вытекают и задачи Уполномоченного по правам человека по совершенствованию законодательства – в ряде субъектов РФ (Республика Татарстан, Пермский край, Самарская и Смоленская области, г. Санкт-Петербург и др.) он обладает и правом законодательной инициативы.

Так, Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан разработал и внес на рассмотрение парламента 22 проекта законов, большинство из которых уже действуют. Среди принятых законов можно отметить следующие:

- «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов РТ по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина»;
- «О порядке рассмотрения обращений граждан в РТ»;
- «О национально-культурных автономиях в РТ»;

- «О народном обсуждении наиболее важных вопросов государственной жизни РТ и местного значения»;
- «Об опеке и попечительстве»;
- «О транспортном налоге» и др.

«Сильная модель» уполномоченного подразумевает также и его право обращения в Конституционный (Уставной) суд региона в случае нарушения закрепленных в Конституции (Уставе) прав человека нормативными актами, принятыми как представительной, так и исполнительной властью региона (республики Башкортостан, Коми, Саха (Якутия) и Татарстан, Пермский край, Кемеровская область и др.).

Важно подчеркнуть, что, выявляя случаи «ненадлежащего администрирования» и предавая эти случаи гласности, институт омбудсмана является также одним из важных институтов *предупреждения коррупции*. Эта сторона его деятельности особенно важна в современной России, когда борьба против коррупции становится одной из наиболее актуальных задач власти и общества. Не надо создавать новых учреждений или комиссий – достаточно обратить внимание на уже существующий государственный институт.

Очень важной для современной России и ее регионов является также способность института Уполномоченного по правам человека стать своеобразным посредником, *мостом между обществом и властью*. Это свойство – служить посредником, медиатором – зафиксировано в самом названии французской версии этого института – Государственный медиатор. Таким образом, Уполномоченный по правам человека призван способствовать, а в ряде регионов – и способствует развитию диалога между властью и структурами гражданского общества. Это направление его деятельности полностью соответствует решению четвертой из основных задач Административной реформы – повышению эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, включающей также и повышение открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Наконец, реализация Уполномоченным по правам человека *функции внесудебного и (или) досудебного расследования* неправомочных действий администрации подчеркивает его важную роль в становлении у нас в стране системы административной юстиции (в широком понимании этого термина). С другой стороны, эта функция раскрывает его деятельность как часть системы восстановительного правосудия, идущего на смену традиционному для России правосудию карательному. В этом смысле

деятельность Уполномоченного сходна с работой конфликтолога, который выявляет причину конфликта и приводит стороны к взаимоприемлемому решению. Особенно важен такой подход в системе ювенальной юстиции, с таким трудом развивающейся в нашей стране.

### **Фокусы внимания Уполномоченных по правам человека (на основе тематики их специальных докладов)**

Как известно, наряду с обязательными ежегодными докладами Уполномоченные по правам человека могут готовить, направлять в органы исполнительной и представительной власти и публиковать также и специальные доклады, посвященные какой-либо одной проблеме соблюдения прав человека, наиболее актуальной в данное время в конкретном регионе. По тематике этих докладов можно судить о наиболее актуальных проблемах соблюдения прав человека в этих регионах.

Приведем здесь тематику специальных докладов, сделанных в 2009–2010 годах и опубликованных на веб-страницах Уполномоченных. Отметим при этом, что некоторые Уполномоченные вообще не практикуют подготовку специальных докладов, а другие делают это не каждый год.

#### **2009 год**

##### **Чеченская Республика:**

Проблема установления местонахождения похищенных и пропавших без вести граждан

##### **Архангельская область:**

Нарушения прав граждан отдельных территорий при решении вопросов местного значения

Нарушения прав граждан при осуществлении пассажирских перевозок автомобильным транспортом

О нарушениях прав граждан на вознаграждение за труд при несостоятельности (банкротстве) муниципальных унитарных предприятий

Неисполнение судебного решения как нарушение права на судебную защиту

##### **Брянская область:**

О соблюдении в Брянской области жилищных прав граждан, проживающих в аварийном (ветхом) жилье и в домах, требующих капитального ремонта

О соблюдении в Брянской области прав граждан при производстве медико-социальной экспертизы

**Московская область:**

О соблюдении прав граждан в процессе передачи военных городков в ведение местного самоуправления

**Самарская область:**

О реализации прав граждан при размещении объектов предпринимательской деятельности в жилых домах и в непосредственной близости от них

О проблемах в реализации прав граждан при производстве по делам об административных правонарушениях

**Саратовская область:**

Соблюдение права граждан на благоприятную окружающую среду в Саратовской области

**Свердловская область:**

О нарушениях прав граждан, проживающих в зданиях, использующихся в качестве общежитий

Анализ практики Европейского суда по правам человека по делам заявителей из Свердловской области и вопросы исполнения постановлений Европейского суда в Российской Федерации

**Тверская область:**

Критерии оценки эффективности и показатели деятельности Уполномоченного по правам человека в Тверской области и его аппарата

Проблемы выпускников интернатных учреждений Тверской области

**Санкт-Петербург:**

Отражение общественных проблем в обращениях к Уполномоченному по правам человека в Санкт-Петербурге

**Ненецкий АО:**

О проверке информации о грубых нарушениях прав колхозников, содержащейся в статье депутата Совета муниципального района «Заполярный район» Безумова Н.А. «Пришло время перемен»

**2010 год**

**Архангельская область:**

Массовые нарушения прав недееспособных граждан на предоставление услуг стационарного социального обслуживания в учреждениях психоневрологического профиля

**Астраханская область:**

Проблема паспортизации осужденных, отбывающих наказание в уголовно-исполнительных учреждениях Астраханской области

**Московская область:**

Соблюдение имущественных прав детей на алиментные выплаты со стороны родителей

**Саратовская область:**

Нарушения прав граждан при оплате за жилое помещение и коммунальные услуги: причины возникновения и способы устранения

**Свердловская область:**

О проблемах документирования осужденных  
О практике необоснованных увольнений редакторов городских и районных газет

**Тверская область:**

Реализация несовершеннолетними права на образование в Тверской области: проблемы и пути их решения

О соблюдении прав инвалидов и граждан пожилого возраста в домах-интернатах Тверской области

**Ульяновская область:**

О нарушениях органами местного самоуправления прав на обеспечение жильем отдельных категорий граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий

Об обеспечении гарантий государственной защиты прав и свобод граждан при реализации Закона РФ от 09.12.1991 № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц»

Анализ тематики докладов позволят сделать вывод, что наиболее актуальными, с позиции их авторов, являются нарушения жилищных прав граждан, которым посвящено пять докладов (18% от всех рассмотренных), по три доклада (11%) посвящены нарушениям прав жителей особых территорий и транспортным проблемам, а также проблемам социального обеспечения и проблемам различных категорий детей. По два доклада (7%) – проблемам трудовых прав, прав инвалидов и заключенных. В сумме доклады, посвященные нарушениям социально-экономических прав, составляют 74%, или почти три четверти от всех рассмотренных докладов.

Еще три доклада посвящены проблеме неисполнения судебных приговоров – как приговоров российских судов, так и Суда по правам человека

в Страсбурге, и один (из Чеченской Республики) – проблеме похищения людей государственными структурами.

Из оставшихся трех специальных докладов два посвящены общественно-политическим проблемам – вопросам независимости СМИ (Свердловская область) и отражению в обращениях к Уполномоченному общественных проблем города-региона (Санкт-Петербург). И, наконец, один из специальных докладов посвящен проблемам эффективности деятельности самого института Уполномоченного по правам человека (Тверская область).

### **Модели (варианты) института Уполномоченного по правам человека**

В первом приближении можно сформулировать две, относительно поллярные, модели института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ: модель «сильного Уполномоченного» и модель «уважаемого бюро жалоб».

Для модели **«сильного Уполномоченного»** желательны, конечно, указанные в соответствующем законе право законодательной инициативы, а также возможность обращения в Конституционный (Уставной) суд субъекта Федерации. Оба этих права присутствуют в законах «Об Уполномоченном по правам человека» двух субъектов РФ – Республики Татарстан и Пермского края. Правом законодательной инициативы обладают также Уполномоченные по правам человека в Карачаево-Черкесской Республике, Архангельской, Московской, Самарской, Саратовской, Смоленской областях и в Санкт-Петербурге, а правом обращения в Конституционный (Уставной) суд – в республиках Башкортостан, Коми и Саха (Якутия) и в Кемеровской области.

Не меньшую роль играет и личность самого Уполномоченного (не случайно персонификация этого института, заложенная в самом его названии), его предшествующий опыт, уважение к нему как личности по предыдущей работе, которое переносится и на новый, все еще не очень понятный многим, государственный институт. Например, региональным омбудсманом становится бывший прокурор края (Ставрополье) или области (Ростовская область), либо председатель областного суда (Омская область). Или же на эту должность назначается бывший заместитель губернатора (Алтайский и Пермский края, Амурская, Брянская, Липецкая, Новгородская и Тверская области). Еще один вариант – назначение на должность Уполномоченного по правам человека бывшего депутата областного парламента, влиятельного председателя комитета по законодательству (Карачаево-Черкесская Республика, республики Коми и Татарстан).

Но главной характеристикой модели «сильного Уполномоченного» является все-таки публичный характер его деятельности, гармоничное сочетание как реактивного (работа с жалобами), так и проактивного компонентов его работы, его стремление, чтобы по итогам ежегодных и специальных докладов принимались специальные постановления правительства (Самарская и Свердловская области) или законодательного собрания региона (Красноярский край), в которых намечались бы конкретные действия по устранению выявленных в этих докладах недостатков. В области гражданского образования Уполномоченные могут стать инициаторами соответствующих областных программ (Брянская область) либо активными участниками их подготовки и реализации (Пермский край). В ряде регионов (например, в Смоленской области) Уполномоченные по правам человека вошли в состав областной комиссии по административной реформе.

Для *модели «уважаемого бюро жалоб»*, как следует из самого ее названия, характерна ориентация преимущественно на работу с жалобами и обращениями жителей. Однако, как правило, и эта работа идет не особенно эффективно, так как основным ресурсом, заставляющим сотрудников региональных и местных администраций (а также региональных управлений федеральных служб) выполнять рекомендации Уполномоченного, являются его публичная известность и уважение. В такой ситуации его деятельность фактически сводится к переадресованию жалоб в инстанции и пересылке заявителю ответов, то есть, по сути, – к работе традиционного бюро жалоб, пусть и уважаемого.

### **Основные этапы создания института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ и связанные с ними проблемы**

Так как должность Уполномоченного по правам человека учреждается в соответствии с законом субъекта РФ, то прежде всего необходимо принятие соответствующего закона. Желательно также, чтобы должность Уполномоченного по правам человека была записана в Конституции (Уставе) субъекта РФ, иначе противники создания такого института могут апеллировать к отсутствию в Уставе такой должности. Вместе с тем при наличии политической воли возможно и создание института с последующим внесением его в Устав вместе с другими назревшими изменениями.

Основным условием создания обсуждаемого института в субъекте РФ является наличие политической воли к его введению как у главы региона (президента или губернатора), так и у большинства регионального парламента, так как именно последний утверждает Уполномоченного по

правам человека. При этом, как показывает опыт, мнение главы региона оказывается решающим. За всю историю развития обсуждаемого института только в двух случаях был избран кандидат, выступавший альтернативой выдвинутому губернатором кандидату. Это Уполномоченная по правам человека в Калининградской области И.Ф. Вершинина в 2001 году и Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге И.П. Михайлов в 2007 году (его поддержали бывшие коллеги по фракции «Единая Россия» в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга). Отметим, что в последнем случае Уполномоченный проработал всего два года и решением Законодательного Собрания Санкт-Петербурга был отправлен в отставку в ноябре 2009 года.

Достаточно часто причиной нежелания создавать новый институт является то, что ответственные сотрудники региональной администрации недостаточно осведомлены о его функциях и возможностях в повышении эффективности деятельности системы исполнительной власти как на уровне региональной администрации, так и местного самоуправления. Важно подчеркнуть, что Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ во многих регионах достаточно эффективно влияют и на региональные агентства федеральной исполнительной власти в регионе, включая системы МВД и ФСИН, а также добиваются отмены или изменения приговоров судебной системы. Поэтому важным условием введения института Уполномоченного является информирование руководства региона о возможностях и перспективах этого института.

Еще одним аргументом для того, чтобы воздержаться от введения института Уполномоченного, долгое время служило отсутствие опыта его деятельности, малое количество субъектов РФ, в которых он уже работает и, соответственно, примеров «для подражания». Сегодня, когда этот институт уже существует в двух третях российских регионов, этот аргумент не выдерживает критики. Более того, отказывающиеся от его введения руководители могут скоро оказаться в явном меньшинстве.

Иногда причиной торможения процесса создания института регионального омбудсмана служило отсутствие желательных для руководства региона кандидатур на вводимый пост. Вместе с тем опыт последних лет показал, что рекомендация, а затем и назначение на эту должность авторитетных сотрудников губернатора в ранге его заместителей является не только вариантом «мягкой отставки» или «спокойного почетного места», но во многих случаях открывает новые ресурсы у назначенных лиц, реально содействующих повышению эффективности работы администрации.

Яркими примерами эффективной деятельности на посту Уполномоченных по правам человека может служить работа бывших заместителей губернатора в Алтайском и Пермском краях.

В других случаях такое назначение позволило создать полезное для региона поле деятельности для достигших пенсионного возраста федеральных государственных служащих – бывших прокуроров области или края (Ростовская область, Ставропольский край), председателя областного суда (Омская область), главного федерального инспектора Администрации Президента РФ (Республика Карелия, Белгородская область), тем самым усиливая административный потенциал региона.

Итак, основными этапами создания института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ являются:

1. Внесение позиции Уполномоченного по правам человека в Конституцию (Устав) субъекта РФ.
2. Разработка и принятие Закона «Об Уполномоченном по правам человека».
3. Выдвижение и избрание Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ.
4. Формирование аппарата Уполномоченного по правам человека.

### **Как повысить эффективность уже действующего в регионе института Уполномоченного по правам человека?**

Основное направление повышения эффективности уже действующего института Уполномоченного – приближение этого института к описанной выше модели «сильного Уполномоченного». Для этого, прежде всего, стоит усовершенствовать региональный закон «Об Уполномоченном по правам человека», внося в него, например, право законодательной инициативы. Вторым путем может быть подбор яркой и авторитетной личности на смену отработавшему свой срок региональному омбудсману. Не менее важным может оказаться направление высокопрофессиональных сотрудников для работы в аппарате Уполномоченного, так как уважение к омбудсману определяется во многом и уровнем профессионализма его аппарата.

Наконец, и это главное, таким путем может стать содействие уже работающему омбудсману в усилении публичности, открытости его работы. Важной помощью в повышении эффективности института Уполномоченного по правам человека было бы содействие в подготовке проекта решения правительства или областной думы по ежегодному докладу Упол-

номоченного, в котором его рекомендации были бы трансформированы в проекты конкретных решений и поручений отдельным ведомствам исполнительной власти.

### **Затраты, связанные с учреждением и развитием института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ**

Для реализации полномочий Уполномоченного по правам человека во всех субъектах РФ создается его аппарат, численность которого зависит от возможностей соответствующего субъекта РФ. Так, численность аппаратов варьирует от 5–6 человек (Карачаево-Черкесская Республика, Новгородская область) до 15 (г. Санкт-Петербург) или более 30 человек (Московская область). Средняя численность аппарата – 8–10 человек. Как уже отмечалось, деятельность института регионального омбудсмана осуществляется за счет бюджета субъекта РФ.

Опыт деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ показывает, что расходы бюджета на их аппараты с лихвой окупаются благодаря тем рекомендациям по повышению эффективности деятельности региональной администрации, органов местного самоуправления, а также территориальных представительств федеральных органов власти, которые Уполномоченный делает в своих ежегодных и специальных докладах, в тех законодательных инициативах и экспертизе проектов нормативных актов, которые готовятся в его аппарате. Главное, однако, – это восстановление нарушенных прав жителей региона и связанное с этим процессом улучшение работы конкретных сотрудников исполнительной власти.

### **Риски, связанные с развитием института Уполномоченного по правам человека**

Особенность обсуждаемого государственного института заключается в том, что он в принципе не может принести вреда ни обществу, ни государственной власти. Основным риском является то, что на месте Уполномоченного может оказаться человек со слабыми организаторскими способностями и низким горизонтом гражданского мышления, не видящий всех потенциальных возможностей нового института как для повышения эффективности работы исполнительной власти, так и для развития конструктивного сотрудничества властных и гражданских структур.

В этом случае есть опасность трансформации института в некое привилегированное Бюро жалоб. Однако даже в этой ситуации Уполномочен-

ный и его аппарат будут помогать отдельным людям решать их проблемы и рекомендовать властным структурам варианты улучшения их работы, готовить и представлять ежегодные доклады, в которых будет содержаться анализ ситуации с соблюдением прав человека.

### **Информационные источники**

1. Федеральный конституционный закон № 1 «Об Уполномоченном по правам человека в субъекте РФ».
2. Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан».
3. Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае».
4. Законы об уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, доступные во всех поисковых юридических базах, на сайте «Региональный омбудсман» ([www.ombu.ru](http://www.ombu.ru)), поддерживаемом Санкт-Петербургским гуманитарно-политологическим центром «Стратегия», а также на сайтах уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.
5. Ежегодные и специальные доклады уполномоченных, доступные на сайте «Региональный омбудсман» ([www.ombu.ru](http://www.ombu.ru)), поддерживаемом Санкт-Петербургским гуманитарно-политологическим центром «Стратегия», а также на сайтах уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.
6. Аналитические материалы о развитии института уполномоченных по правам человека, доступные в разделе «Библиотека» веб-сайта Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия» ([www.strategy-spb.ru](http://www.strategy-spb.ru)).
7. Сунгуров А.Ю. Институт омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). – СПб.: Норма, 2005. – 384 с.
8. Экспертное обеспечение деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. Материалы научно-практического семинара. Голицыно, 27.02 – 01.03.2006. / Под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб.: Норма, 2006. – 184 с.
9. Институт омбудсмана как институт государственной правозащиты: российский и международный опыт. Сборник статей / Под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб.: Норма, 2007. – 224 с.

10. Практический опыт и технологии деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ: Учебное пособие / Под ред. Г.Л. Бардиер и А.Ю. Сунгурова. – СПб.: Норма, 2010. – 160 с.
11. Веб-сайт Уполномоченного по правам человека в РФ <http://ombudsmanrf.ru>
12. Веб-сайты Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ:
  - 1) Уполномоченный по правам человека в Республике Дагестан У.А.Омарова <http://www.dagombu.ru>
  - 2) Уполномоченный по правам человека в Республике Калмыкия В.А. Сависько <http://www.ombudsman.kalimportal.ru>
  - 3) Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан С.Х. Сабурская <http://tatombudsman.ru>
  - 4) Уполномоченный по правам человека в Республике Саха (Якутия) Ф.Н. Захарова (страница на официальном веб-сервере органов государственной власти Республики Саха (Якутия)) <http://www.ombusakha.ru/>
  - 5) Уполномоченный по правам человека в Удмуртской Республике М.К. Кокорин (страница на сайте Государственного Совета Удмуртской Республики) [http://www.udmgossovet.ru/arkhiv/iii\\_sozv/deyatelnost/upolnomochenj](http://www.udmgossovet.ru/arkhiv/iii_sozv/deyatelnost/upolnomochenj)
  - 6) Уполномоченный по правам человека в Чеченской Республике Н.С. Нухажиев <http://www.chechenombudsman.ru>
  - 7) Уполномоченный по правам человека в Алтайском крае Ю.А. Вислогузов (страница на сайте Алтайского краевого совета народных депутатов) <http://www.altsovet.ru/humanrights>
  - 8) Уполномоченный по правам человека в Красноярском крае М.Г. Денисов <http://www.upchkk.ru>
  - 9) Уполномоченный по правам человека в Пермском крае Т.И. Марголина <http://ombudsman.perm.ru>
  - 10) Уполномоченный по правам человека в Приморском крае В.Г. Ушаков <http://ombu.primorsky.ru>
  - 11) Уполномоченный по правам человека в Ставропольском крае А.И. Селюков <http://www.stavropol-ombudsman.ru>
  - 12) Уполномоченный по правам человека в Хабаровском крае Ю.Н. Березуцкий <http://www.pravo.khv.ru>
  - 13) Уполномоченный по правам человека в Амурской области Л.С. Хашева (страница на официальном сайте Амурского областного совета народных депутатов) <http://www.sndamur.ru/authorizedperson>
  - 14) Уполномоченный по правам человека в Архангельской области Л.В. Анисимова [www.potomopolnom.ru](http://www.potomopolnom.ru)
  - 15) Уполномоченный по правам человека в Астраханской области А.В. Спицын <http://ast-ombu.teonet.ru>

- 16) Уполномоченный по правам человека в Брянской области П.М. Рожков <http://www.uphbrk.ru/>
- 17) Уполномоченный по правам человека в Иркутской области И.З. Зелент <http://ombudsman.r38.ru>
- 18) Уполномоченный по правам человека в Калининградской области И.Ф. Вершинина <http://ombudsman39.ru/>
- 19) Уполномоченный по правам человека в Калужской области Ю.И. Зельников <http://ombudsman.kaluga.ru>
- 20) Уполномоченный по правам человека в Кемеровской области Н.А. Волков <http://www.ombudsmankuzbass.ru>
- 21) Уполномоченный по правам человека в Московской области А.Е. Жаров <http://www.upchmosobl.ru/>
- 22) Уполномоченный по правам человека в Нижегородской области В.В. Ольнев (страница на сайте Правительства Нижегородской области) <http://www.government.nnov.ru/?id=19311>
- 23) Уполномоченный по правам человека в Новгородской области Г.С. Матвеева (страница на сайте Администрации Новгородской области) <http://niac.natm.ru/web.nsf/58921ab893fc9453c325665f005295fe/63d66451f7920144c325718b002d0064!OpenDocument>
- 24) Уполномоченный по правам человека в Омской области В.В. Пронников <http://www.ombudsman.omsk.ru>
- 25) Уполномоченный по правам человека в Ростовской области А.И. Харьковский <http://www.donland.ru/departments/department.asp?departmentId=9446>
- 26) Уполномоченный по правам человека в Самарской области И.А. Скупова <http://www.ombudsman.samara.ru>
- 27) Уполномоченный по правам человека в Саратовской области Н.Ф. Лукашова <http://www.saratov.gov.ru/government/organs/ombudsman/>
- 28) Уполномоченный по правам человека Свердловской области Т.Г. Мерзлякова <http://ombudsman.midural.ru/>
- 29) Уполномоченный по правам человека в Смоленской области А.М. Капустин <http://admin.smolensk.ru/~upolchel/>
- 30) Уполномоченный по правам человека в Тверской области И.В. Блохина <http://www.ombudsman-tver.ru>
- 31) Уполномоченный по правам человека в Ульяновской области Г.А. Эдварс <http://www.ombudsman73.ru/>
- 32) Уполномоченный по правам человека в г. Москве А.И. Музыкантский <http://www.ombudsman.mos.ru/>
- 33) Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге А.С. Козырев <http://www.ombudsmanspb.ru/>
- 34) Уполномоченный по правам человека в Ненецком автономном округе Б.Н. Дульнев <http://www.ombudsman-nao.ru/>

***Другие интернет-ресурсы:***

1. Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия»  
[www.strategy-spb.ru](http://www.strategy-spb.ru)
2. Российские омбудсмены. Уполномоченные по правам человека (специальная страница на портале «Права человека в России»)  
<http://hro1.org/taxonomy/term/116>
3. Межрегиональный фонд «Объединение Уполномоченных по правам человека»  
<http://www.aombu.ru>
4. Московская Хельсинкская группа – проект «Укрепление потенциала аппаратов уполномоченных и комиссий по правам человека в РФ»  
<http://www.mhg.ru/ombudsman>
5. АНО «ЮРИКС» – проект «Содействие деятельности аппаратов Уполномоченных по правам человека в регионах РФ»  
<http://www.jurix.ru/sections/programs/institutions/ombudsman.htm>

**Контактная информация**

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

Сунгуров Александр Юрьевич, д. полит. н., президент, заведующий отделением прикладной политологии Санкт-Петербургского филиала ГУ-ВШЭ

Тел.: (812) 712-66-12

E-mail [asungurov@mail.ru](mailto:asungurov@mail.ru)

***2. Межрегиональный Фонд «Объединение уполномоченных по правам человека»***

Крыжов Сергей Борисович, президент

Тел.: 8 (909) 161-02-29, факс: 8 (096) 224-29-40

E-mail: [kryzhov@mail.ru](mailto:kryzhov@mail.ru)

***3. Московская Хельсинкская группа***

Таганкина Нина, исполнительный директор (управляющий делами)

Тел. (многоканальные)/факс: (495) 607-60-69, 607-05-24, 607-07-69, 607-39-13, 607-16-32, 607-15-72

E-mail: [ntagankina@mhg.ru](mailto:ntagankina@mhg.ru)

# 4

## Поддержка инфраструктуры третьего сектора

**В.Г. Муравьева  
В.Н. Якимец  
И.В. Чукалин  
А.Ю. Сунгуров  
С.С. Брежнева**

## **4.1. ТЕХНОЛОГИИ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА СОЦИАЛЬНОЙ РЕКЛАМЫ И ПОТЕНЦИАЛ ЕЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В КАМПАНИЯХ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫХ ИНИЦИАТИВ**

*В.Г. МУРАВЬЕВА*

Агентство социальной информации

Социальная реклама может и должна информировать население об общественно важных событиях, формировать ценностные ориентиры, влиять на поведенческие практики. Она позволяет обеспечить стимулирование гражданской активности, содействие институционализации благотворительности, развитие альтернативных ресурсов для социальной сферы.

Федеральный закон «О рекламе» определяет социальную рекламу шире – как информацию, распространенную «любым способом, в любой форме и с использованием любых средств», адресованную «неопределенному кругу лиц» и направленную «на достижение благотворительных и иных общественно полезных целей, а также обеспечение интересов государства» (статья 3 пункт 11).

Благодаря социальной рекламе можно добиться широкого вовлечения граждан и коммерческих организаций в некоммерческие инициативы и проекты НКО. Распространение информации об услугах, предлагаемых некоммерческими организациями, позволяет оказать дополнительную поддержку социально уязвимым группам граждан. Наконец, информационная поддержка некоммерческих организаций содействует увеличению доверия к властным структурам. Сформировав свою информационную политику в отношении НКО, органы власти демонстрируют обществу свою открытость, готовность к диалогу с гражданами и к их вовлечению в принятие решений на властном уровне.

Сегодня потенциал социальной рекламы в регионах России недоиспользуется. Ситуацию можно изменить совместными усилиями государства, бизнеса и некоммерческих организаций, направленными на тиражирование успешного опыта отдельных регионов. Для этого представители муниципальной и региональной власти могут сделать следующее:

1. Привлекать экспертов к формированию местного законодательства о социальной рекламе и эффективной правоприменительной практики.

Подробнее комплексный подход к процессу размещения и популяризации социальной рекламы проиллюстрирован на примере проекта общегородской социальной рекламы «РЕформа» (Нижний Новгород) – кейс 1.

2. Привлекать экспертов к разработке государственных кампаний социальной рекламы, а также к последующей экспертизе и оценке их эффективности.

Базовые этапы информационной кампании включают:

- постановку целей и задач кампании;
- анализ особенностей целевой аудитории;
- выбор каналов распространения и продвижения информации;
- разработку информационных и PR-материалов;
- проведение мероприятий;
- анализ эффективности кампании.

Механизм проведения государственной кампании социальной рекламы с участием некоммерческих организаций успешно применен в Программе развития добровольного донорства крови и ее компонентов Минздравсоцразвития России. Подробнее о нем можно узнать из стенограммы заседания «Программа развития добровольного донорства крови и ее компонентов: PR-опыт и PR-возможности».

3. Оказывать содействие в размещении социальной рекламы НКО, а также стимулировать к этому бизнес.

Положительный опыт поддержки региональной и муниципальной властью социальной рекламы НКО накоплен в рамках информационной кампании по продвижению благотворительности и добровольчества «Так просто!», которая реализуется Агентством социальной информации (АСИ) в партнерстве с фондом «Созидание», Центром развития некоммерческих организаций (Санкт-Петербург) и другими некоммерческими организациями.

Она была задумана как часть программы «Укрепление общественной поддержки НКО» для того, чтобы сделать более привлекательными и популярными организованную благотворительность и волонтерство и одновременно подкрепить некоммерческие организации «социальным капиталом» – доверием и участием граждан.

В одних регионах участие органов власти в проведении кампании выразилось в предоставлении на безвозмездной основе городских рекламных площадей, в других – в телефонном консультировании горожан, которые в этом нуждаются и были выявлены с помощью кампании, – кейс 2.

4. Инициировать и поддерживать мероприятия, направленные на популяризацию социальной рекламы: обучение производству и организации кампаний социальной рекламы; проведение конференций и семинаров; организация фестивалей, конкурсов и премий. Долгосрочной, стратегической целью любых механизмов, направленных на продвижение информации о НКО и социально значимых инициативах, является расширение круга их сторонников, стимулирование граждан к проявлению гражданской активности.

Очень часто такими механизмами являются конференции, семинары, фестивали, конкурсы и премии. В их основе лежит распространение информации с целью повышения уровня знаний о НКО и социально значимых инициативах, а также изменения отношения к ним. Это информация о гражданских инициативах в сфере благотворительности и социальной активности граждан. Но задачи этих механизмов «идут дальше» – они также направлены на стимулирование граждан к участию в таких инициативах.

Использование потенциала фестиваля для популяризации социальной рекламы и решения затронутых в ней проблем продемонстрировано на примере Московского фестиваля социальной рекламы – кейс 3.

***Основные ресурсы о социальной рекламе:***

[www.1soc.ru](http://www.1soc.ru)

[www.socreklama.ru](http://www.socreklama.ru)

[www.sostav.ru](http://www.sostav.ru)

[www.esarussia.ru](http://www.esarussia.ru)

***Учредители Коалиции НКО по содействию развитию социальной рекламы в России:***

1. АНО «Агентство социальной информации» – [www.asi.org.ru](http://www.asi.org.ru)

Елена Тополева, [elena@asi.org.ru](mailto:elena@asi.org.ru)

Елена Тарасова, [tars@asi.org.ru](mailto:tars@asi.org.ru)

Влада Муравьева, [vlada@asi.org.ru](mailto:vlada@asi.org.ru)

2. АНО «Лаборатория социальной рекламы» – [www.soclaboratory.ru](http://www.soclaboratory.ru)

Гюзелла Николайшвили, [guzella@socreklama.ru](mailto:guzella@socreklama.ru)

Юлия Коваль-Молодцова, [yulia.komo@gmail.com](mailto:yulia.komo@gmail.com)

3. Фонд социального развития и охраны здоровья «ФОКУС-МЕДИА» – [www.focus-media.ru](http://www.focus-media.ru)

Евгения Алексеева, [Zhenya\\_Alexeeva@focus-media.ru](mailto:Zhenya_Alexeeva@focus-media.ru)

Оксана Баркалова, [Oxana\\_Barkalova@focus-media.ru](mailto:Oxana_Barkalova@focus-media.ru)

4. Всемирный фонд дикой природы (WWF) России – [www.wwf.ru](http://www.wwf.ru)

Екатерина Пал, [kpal@wwf.ru](mailto:kpal@wwf.ru)

5. Агентство интернет-маркетинга SocialCraft – [www.socialcraft.ru](http://www.socialcraft.ru)  
Сергей Долгов, [soulskeeper@gmail.com](mailto:soulskeeper@gmail.com)
6. Сайт о социальной рекламе - [www.1soc.ru](http://www.1soc.ru)  
Владимир Вайнер, [vovainer@gmail.com](mailto:vovainer@gmail.com)
7. Проект «Повышение эффективности социальной рекламы в России» – [www.esarussia.ru](http://www.esarussia.ru)

**Кейс 1. Комплексный подход к процессу размещения и популяризации социальной рекламы на примере проекта общегородской социальной рекламы «РЕформа» (Нижний Новгород)**

Решение о запуске в 2009 году проекта общегородской социальной рекламы «РЕформа» было принято главой города Нижнего Новгорода в рамках первой в России Недели некоммерческих организаций. Руководители общественных объединений и средств массовой информации вышли с инициативой реализации данного социального проекта и подписали с главой города соглашение о сотрудничестве. Проект реализовывался под личным патронажем Р.В. Скуднякова, начальника управления общественных связей администрации города.

В целях эффективной реализации проекта «РЕформа» был создан экспертный совет, в который вошли 63 руководителя наиболее авторитетных организаций и структур Нижнего Новгорода. Они делегировали свои полномочия президиуму, в состав которого входят 17 человек: руководители общественных объединений, ведущих СМИ, депутаты городской Думы Нижнего Новгорода, представители федеральных структур и силовых ведомств, политологи.

Генеральным партнером проекта выступила компания наружной рекламы «NEWS OUTDOOR», которая ежемесячно предоставляет уличные щиты разного формата для размещения социальной рекламы во всех районах города, а также выполняет дизайн-макеты плакатов и осуществляет монтаж и демонтаж постеров.

***Условия и механизм реализации проекта***

Цель проекта – привлечь общественное внимание к значимым проблемам и путям их решения с помощью социальной рекламы и изменить мировоззрение людей.

Учредителем проекта является администрация города Нижнего Новгорода.

Ограничений по участию в проекте нет, в нем могут принимать участие общественные объединения, СМИ, рекламные агентства и иные организации, профессиональные художники, дизайнеры, учащиеся средних и высших учебных заведений, воспитанники дошкольных образовательных учреждений и жители города.

Важно, что решение по размещению той или иной социальной рекламы принимается не администрацией города, а в ходе открытого обсуждения президиумом экспертного совета, заседания которого проводятся каждые два месяца. Решения президиума о размещении социальной рекламы принимаются простым большинством голосов от числа присутствующих и оформляются протоколами, доступными на сайте администрации города. Кроме того, каждый, представивший свой макет плаката или видеоролика, может принять активное участие в обсуждении.

Проект является социальным, его финансирование осуществляется за счет средств партнеров проекта (бюджетные деньги не используются).

#### ***Этапы реализации проекта:***

- 1) в администрацию города поступают предложения по размещению социальной рекламы от организаций;
- 2) все поступившие макеты плакатов и видеоролики рассматриваются на заседании президиума экспертного совета;
- 3) президиум путем голосования принимает решение о размещении социальной рекламы.

#### ***Финансирование проекта***

Проект является полностью социальным, и из городского бюджета деньги на него не выделяются. Все затраты по его реализации берут на себя спонсоры.

Генеральным партнером проекта выступает компания наружной рекламы «NEWSOUTDOOR», которая на безвозмездной основе осуществляет монтаж/демонтаж постеров на не проданных под коммерческое размещение местах.

Печать постеров осуществляется за счет спонсоров, которые размещают на плакатах свой логотип (7% от общей площади плаката).

#### ***Итоги реализации проекта***

Проект реализуется с апреля 2009 года. За это время на щитах уличной рекламы размещено 680 плакатов по 52 социальным темам:

- «Ищешь работу, звони!»;
- «Чистый город начни с себя!»;
- «Будем читать!» – плакаты, пропагандирующие любовь к чтению;
- плакаты на тему внимательного отношения к людям с ограниченными возможностями и безопасности дорожного движения;
- устройство детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семью;
- сохранение культурного наследия (презентация проекта художественного музея);
- рисунки детей – победителей конкурса «Мы вместе – город и я! Мы вместе – город-семья!»;
- цикл плакатов «А знаете ли вы, что?», посвященных открытиям, изобретениям родом из Нижнего Новгорода;
- плакаты проекта «Добрый Нижний»;
- антинаркотические плакаты «Скажи смерти нет!»;
- плакаты против курения «Спасибо, что здесь не курите»;
- плакаты, анонсирующие СМС-акцию в помощь онкобольным детям «Ради жизни!» и др.

В эфире региональных телекомпаний демонстрировались 37 социальных роликов:

- прием детей в семью;
- донорство;
- «Помоги детям сделать правильный выбор!» (антинаркотический ролик);
- цикл роликов о выдающихся нижегородцах, посвященный Дню города;
- цикл роликов по безопасности дорожного движения;
- антинаркотические ролики;
- мультфильмы об известных нижегородцах.

Кроме того, социальная реклама распространяется в виде плакатов в крупных торговых центрах, в виде видеороликов транслируется в метро, на плазменных экранах торговых центров и ночного клуба «Z-top», демонстрируется перед началом киносеансов в сети кинотеатров «Империя грез», в виде аудиороликов звучит на рынках и стадионах города.

Также в рамках проекта социальная реклама размещается на обратной стороне квитанций по оплате жилищно-коммунальных услуг. Тематика, обозначенная на квитанциях, меняется ежемесячно. Эти квитанции доставляются в 470 тыс. квартир нижегородцев.

### **Результаты проекта**

После размещения плакатов «Ищешь работу, звони!» количество звонков в центр занятости увеличилось в два раза, и в 80% случаев людям удалось помочь.

После трансляции видеоролика о донорстве количество сдающих кровь увеличилось на 18% (на 9 тыс. человек).

После размещения плакатов о детях, ждущих своих родителей, чаще поступали звонки с вопросами по усыновлению детей.

В ходе СМС-акции «Ради жизни!» было собрано около 1 млн рублей.

Благодаря плакатам, призывающим посещать художественный музей, количество посетителей музея увеличилось.

Плакаты по безопасности дорожного движения («Пристегни самое дорогое» и «Самые вежливые водители – нижегородцы») положительно повлияли на статистику аварийности: по данным УГИБДД по Нижегородской области, уменьшилось количество нетрезвых водителей (на 25%), количество наездов на пешеходов на «зебре» (на 23%), количество ДТП по вине пешеходов (на 22%), количество ДТП с детским травматизмом (на 13%), количество ДТП (на 9%), количество погибших в ДТП (на 7%), количество раненых (на 5%).

### **Контактная информация**

Марина Маркина, координатор проекта «РЕформа»

Тел.: (831) 411-89-28

E-mail: uosnko@mail.ru

## **Кейс 2. Содействие со стороны государства в размещении социальной рекламы НКО на примере информационной кампании по продвижению благотворительности и добровольчества «Так просто!»**

По данным Росстата, сейчас в России действует около 430 тыс. негосударственных некоммерческих организаций. Однако в стране наблюдается крайне низкий уровень осведомленности об их деятельности и недостаточный уровень вовлечения граждан в общественно полезную деятельность через НКО. Незнание порождает стереотипы, связанные с деятельностью НКО. Наиболее распространенный негативный стереотип в отношении благотворительных и некоммерческих организаций – мнение о том, что их деятельность непрозрачна, что они часто расходуют пожертвованные средства не по назначению, что они существуют сами для себя. Существенными препятствиями участия многих граждан в деятельности

НКО являются их высокая занятость, нехватка свободного времени и денежных средств.

***Основные цели кампании «Так просто!»***

Формирование мотивации граждан на участие в социально значимой, в том числе благотворительной и волонтерской, деятельности через некоммерческие организации.

Изменение стереотипов восприятия некоммерческих организаций, формирование положительного образа НКО.

***Задачи кампании:***

- информирование граждан о том, что социальные проблемы успешнее и эффективнее решаются там, где граждане действуют организованно;
- пропаганда добровольчества как новой возможности развития как личного, так и общественного;
- формирование отношения к благотворительной деятельности как к привычной, ежедневной деятельности, на которую способен каждый человек;
- создание условий для максимально «комфортной» реализации альтруистических устремлений;
- формирование мотивации ответить на призыв действием – присоединиться к реальным инициативам, направленным на решение острых социальных проблем.

***Основное содержание механизма***

Общий подход, который взят за основу кампании, – апеллировать не к жалости и совести людей, а к желанию поделиться чем-то хорошим. Кроме общего позитивного подхода, авторы кампании стараются говорить со своей аудиторией «живым», а не официальным языком, а также не только максимально информировать о том, как, где и кому люди могут помочь, но и непосредственно знакомить их с организациями, чтобы дать возможность попробовать делать что-то вместе.

Название «Так просто!» – еще и про то, что даже небольшая помощь имеет огромную ценность, вклад в общее дело важен, независимо от того, сколько времени, сил, денег на это потрачено.

Одна из задач кампании – показать, что, рассказывая о своем участии в благотворительной деятельности, человек делится с собеседником своим личным опытом, в конце концов – подает ему пример.

«Так просто!» – сочетание разных инструментов. Это всевозможная реклама федерального и регионального уровня, большое количество публичных мероприятий и, наконец, общий ресурс – сайт «Так просто!» ([www.tak-prosto.org](http://www.tak-prosto.org)), который аккумулирует информацию о кампании. В каждом регионе процентное соотношение компонентов разное в зависимости от местной специфики.

Рекламная кампания на федеральном уровне – это четыре видеоролика, размещенных на телеканалах ТНТ, ТВ Центр, Первый канал – Всемирная сеть, «НТВ Плюс», «Столица» и нескольких региональных каналах. В эфире федеральных и региональных радиостанций звучали шесть аудиороликов кампании. На региональном уровне «Так просто!» поддерживается наружной рекламой, рекламой в метро и транспорте в Москве, Нижнем Новгороде, Краснодаре, Калининграде и Барнауле. В Челябинске кампанию поддерживает сеть магазинов канцтоваров.

Поскольку одна из задач кампании – непосредственное знакомство людей и некоммерческих организаций, в ходе ее реализации предполагается серия публичных мероприятий. Основной принцип этих событий – больших и не очень – в том, что они делаются для обычных людей и с учетом того, что обычные люди про НКО ничего не знают. Как правило, это социокультурные акции, фестивали, городские праздники.

#### ***Описание этапов формирования и развития механизма***

##### ***Исследование***

Весной 2008 года АСИ поручило исследовательской группе ЦИРКОН провести исследование, целью которого было выявить взаимные ожидания НКО и граждан, возможные точки соприкосновения, мотивы, которые приводят людей в благотворительность и добровольчество, и, наоборот, то, что мешает людям этим заниматься. Оказалось, что в среднем более трети граждан декларируют свое желание присоединиться к общественным инициативам, исходящим от НКО, хотя мало что знают о них. Гораздо большее число людей положительно относятся к благотворительной деятельности как к таковой, не осознавая возможного эффекта от благотворительности организованной и систематической. У большинства существуют стереотипы в отношении и благотворительности, и НКО (благотворительность – дело личное и анонимное, а НКО непрозрачны и существуют сами для себя).

### ***Разработка концепции кампании***

Выводы исследования послужили основой для разработки концепции кампании. К процессу были привлечены эксперты-пиарщики из ведущих российских НКО. После нескольких очень бурных дискуссий был разработан бриф, который был выставлен на тендер. Тендер выиграло небольшое агентство «Троица», предложившее наиболее универсальный и «позитивный» подход. В течение осени АСИ и «Троица» совместно работали над стратегией коммуникаций и визуальным стилем кампании. К началу 2009 года кампания «Так просто!» была готова к запуску.

### ***Описание затрат (финансовых, трудовых), связанных с реализацией кампании***

Основные крупные затраты – на исследование, разработку стратегии коммуникации, фирменного стиля кампании, рекламных продуктов. Но уже в концепцию кампании заложена идея конструктора, то есть рамки, которая позволяет участникам кампании создавать свои продукты, снижая затраты и при этом сохраняя баланс узнаваемости/особенности.

Организации, которые участвуют в реализации кампании, имеют довольно скромный бюджет. Но при этом они пользуются готовыми дизайнерскими разработками, стратегией коммуникации и практическим руководством по ее реализации.

Данная кампания – это хорошая возможность для развития партнерских отношений с бизнесом и властью на региональном уровне. Цели и задачи кампании понятны, политически нейтральны и приветствуются большинством людей. Кроме того, кампания помогает познакомиться с деятельностью местных НКО.

Кампания позволяет привлекать местные ресурсы – как материальные, так и нематериальные. Пример – наружная реклама в Москве, Нижнем Новгороде, Барнауле бесплатно размещается на правах социальной рекламы. Другой пример – фестиваль «Добрый Нижний», который был организован при поддержке, в том числе и финансовой, городской администрации. И таких примеров достаточно много.

Что касается трудовых ресурсов, то нужно признать, что здесь кампания требует значительных затрат и большого энтузиазма. Но эти затраты тоже окупаются.

### ***Описание рисков, связанных с реализацией механизмов***

Самая большая трудность при реализации кампании – привлечение в кампанию новых НКО. Это вызвано некоторыми причинами, связанными с

процессами внутри НКО-сообщества: во-первых, многие НКО хотят продвигать именно свой собственный бренд, хотя на самых разных уровнях ведутся дискуссии о том, что НКО нужно объединяться, чтобы сделать усилия сектора более узнаваемыми. Чтобы справляться с этой трудностью, АСИ использует разные способы – мы говорим о кампании на самых разных площадках, показываем примеры эффективности, демонстрируем обратную связь. Во-вторых, для того чтобы наш бренд стал узнаваемым среди обычных людей, надо, прежде всего, чтобы он стал «своим» для НКО, которые его используют.

Поэтому АСИ и его партнеры в регионах, проводя публичные мероприятия для целевой аудитории, приглашают к участию некоммерческие организации, устанавливая с ними тесные контакты и потихоньку расширяя круг участников. Кроме того, организации могут сами выбрать, каким образом присоединиться к кампании, например:

- прислать информацию о себе в базу данных «Так просто!» ([anketa@tak-prosto.org](mailto:anketa@tak-prosto.org)). Это дополнительный и реально работающий ресурс для привлечения волонтеров и сторонников;
- обмениваться интернет-баннерами;
- использовать в собственных публичных мероприятиях стиль «Так просто!» для повышения статуса и узнаваемости. Этот вариант может также сэкономить на разработке визуального стиля;
- анонсировать свои мероприятия в блоге «Так просто!»;
- принимать участие в акциях «Так просто!».

### **Реализация «Так просто!» в Барнауле**

*(подготовлено С. Канаревым)*

В Барнауле кампания реализовывается при поддержке крупнейшего краевого оператора Gallery (предоставляет от 30% до 50% плоскостей под размещение рекламы социальной направленности на безвозмездной основе). Наряду с предоставлением площадей под кампании социальной рекламы (включая монтаж-демонтаж рекламных конструкций), сотрудники Gallery участвуют в адаптации рекламного продукта к региональной специфике, дают советы по донесению информации (цветовая гамма, размер шрифтов, места размещения и др.)

В зависимости от задач, на решение которых направлена кампания социальной рекламы, подбираются места для размещения (например, социальная реклама, призывающая сделать пожертвования или популя-

ризирующая идеи благотворительности, размещается преимущественно в деловых центрах, возле элитного жилья и новостроек). Если о кампании социальной рекламы известно заранее, Gallery может не продавать наиболее пригодные для нее площади под коммерческую рекламу. Благодаря практике ротации рекламных площадей кампания социальной рекламы перемещается по всему городу, в том числе размещается на центральных площадях и наиболее оживленных улицах. Как отмечают представители Gallery, кампания «Так просто!» способствовала повышению качества кампаний социальной рекламы в регионе. Сейчас региональная власть активно работает с Gallery в рамках других программ и больше ориентируется на системный подход, а не на разовые задумки.

Размещение наружной рекламы на билбордах началось 8 апреля 2009 года, когда в Барнауле стартовала тизерная\* кампания. На первом этапе кампании в течение двух недель барнаульцев интриговали оригинальные картинки в сочетании со словами «Так просто!».

Это было отмечено барнаульскими рекламистами на региональном специализированном интернет-ресурсе «Рекламный портал» (rekportal.ru). На втором этапе кампании на баннеры были доклеены названия и контакты восьми алтайских общественных организаций – «Мать и дитя», «Вместе против рака», «Позитивное развитие», «Ласка», «Экологический клуб», «Хрустальный шар», алтайские отделения Российского детского фонда и Всероссийского общества инвалидов. Раскрытие двухнедельной интриги было дополнено адресом сайта «Так просто!» и слоганом кампании – «О добрых делах и возможностях их делать». С этого времени на протяжении 12 месяцев эти баннеры перемещались по билбордам, расположенным на основных магистралях Барнаула.

Одним из мини-проектов по реализации информационной кампании «Так просто!» в Барнауле стало размещение на пилларах рекламной группы «Дельфин» плоскостей с информацией о наиболее активно действующих барнаульских общественных организациях. Осуществление проекта стало возможно благодаря трехсторонней договоренности между коммерческим рекламным агентством, комитетом по работе с обращениями граждан и общественными объединениями администрации Барнаула, общественной организацией «Молодые журналисты Алтая».

---

\* Тизер (от англ. *teaser* – дразнилка, «завлекалка») – рекламное сообщение, построенное как загадка, содержащее часть информации о продукте, но никак рекламируемый товар не называющее.

Каждая из сторон взяла на себя определенные обязательства. Бизнес-предприятие предоставило возможность бесплатно разместить информацию на своих билбордах на значительное время, орган городской власти взял на себя обязательства по телефонному консультированию барнаульцев о деятельности некоммерческих организаций, общественная организация разработала макет информационной плоскости и оплатила работы по их изготовлению.

Каждая из сторон получила от этого соглашения выгоду. Рекламному агентству удалось задействовать одну из сторон своих рекламных конструкций, которая не пользуется спросом у коммерческих клиентов, но вместе с тем, согласно закону «О рекламе», не должна быть пустой. Властная структура широко проинформировала горожан о роде своей деятельности. Общественная организация смогла привлечь внимание к деятельности организаций третьего сектора.

В общей сложности на центральных проспектах Барнаула (пр. Ленина, пр. Красноармейский, пр. Строителей) появились плоскости на 12 билбордах. Они представляют собой стилизованное под карту изображение с нанесенным месторасположением НКО, их контактами и очень коротким описанием рода деятельности. Для каждой группы карт придуманы свои оригинальные слоганы, чтобы обратить внимание на специфику работы представленных общественных организаций.

Например, на проспекте Ленина, вокруг которого расположено большинство барнаульских вузов, была размещена карта с адресами молодежных организаций и студенческих профсоюзов вузов со слоганом «Прояви себя». Подбор общественных организаций, принцип размещения их на карте был рассчитан на незамедлительное действие: «проходил, увидел, зашел». Всего была представлена информация о 18 алтайских НКО, таких как общественная организация родителей детей-инвалидов «Незабудка», Алтайское отделение Российского детского фонда, общественные организации «Сибирская инициатива», «Позитивное развитие», «Инваспорт» и др. Несмотря на то, что информационные плоскости появились на рекламных конструкциях в августе 2009 года, они не потеряли своей актуальности и по сей день находятся на билбордах.

### **Реализация «Так просто!» в Краснодаре**

с 1 июня по 10 декабря 2010 года

*(подготовлено С. Рубашкиной)*

Центр развития социально-культурных проектов «Своя траектория» стал координатором Всероссийской кампании «Так просто!» с 1 июня 2010 года.

Основные задачи кампании в Краснодаре, спланированные на лето – осень 2010 года:

- сделать бренд «Так просто!» узнаваемым в городе среди граждан и организаций, заинтересованных в развитии благотворительности и добровольчества через поддержку НКО;
- сформировать пул сторонников и партнеров кампании;
- через продвижение идей и мероприятий кампании расширить круг участников благотворительной и добровольческой деятельности в городе среди заинтересованных организаций и граждан (особенно молодежи).

Для решения поставленных задач был разработан план проведения кампании, реализуемый по следующим основным направлениям.

#### **1. Продвижение идей кампании «Так просто!» через демонстрацию видеороликов и других визуальных материалов**

- С 1 по 25 июля 2010 года ролики Всероссийской кампании «Так просто!» демонстрировались перед каждым киносеансом в шести кинозалах четырех кинотеатров сети «Монитор». По оценкам экспертов, кинотеатры компании «Монитор» являются самыми посещаемыми в Краснодаре.
- Со 2 июня по 10 декабря 2010 года ролики Всероссийской кампании «Так просто!» демонстрировались на светодиодном экране ТРЦ «Галерея Краснодар», который расположен в центре города на центральном входе этого торгово-развлекательного центра (ул. Северная/ул. Красная).
- 18 июня в рамках тематической смены «Доброволец Краснодара» управления по делам молодежи администрации города была проведена демонстрация видеороликов и презентация Всероссийской кампании «Так просто!» для руководителей молодежных добровольческих команд, участвующих в смене. В результате обсуждения модели кампании была достигнута договоренность об участии данных добровольческих команд в фестивале добрых дел «Добрый Краснодар» осенью 2010 года.

- С 3 июля по 30 сентября 2010 года в ТРЦ «Галерея Краснодар» проводилась фотовыставка «Ответственность сильных», отражающая лучшие благотворительные практики краснодарских компаний во взаимодействии с НКО. Фотографии были оформлены в едином стиле с использованием символики Всероссийской кампании «Так просто!» и указанием адреса сайта кампании. По информации администрации ТРЦ «Галерея Краснодар», выставка пользовалась большим интересом посетителей торгово-развлекательного центра, поэтому время ее работы (первоначально – с 3 по 31 июля) было продлено до конца сентября 2010 года. Сюжет об открытии выставки прошел 5 июля в информационной программе «Краснодар+» МТРК «Краснодар». Журнал «Высокий сезон» (№ 2, август 2010), выпускаемый при поддержке департамента комплексного развития курортов и туризма Краснодарского края, посвятил освещению выставки рубрику «Бизнес и общество» (разворот с фотографиями).
- Символика кампании «Так просто!» была взята за основу для разработки единого визуального стиля фестиваля «Добрый Краснодар», который проходил в рамках кампании с 26 сентября по 7 декабря 2010 года.
- Для продвижения идей кампании «Так просто!» и фестиваля добрых дел «Добрый Краснодар» в ноябре 2010 года снят видеофильм о событиях и героях фестиваля, который продемонстрирован на торжественном подведении итогов «Доброго Краснодара» 7 декабря 2010 года. Участниками церемонии стали более 300 человек – активистов фестиваля. Также участие в торжественном подведении итогов «Доброго Краснодара» приняли глава города и председатель городской Думы.
- 7 декабря перед началом торжественного подведения итогов фестиваля «Добрый Краснодар» в краснодарском муниципальном концертном зале органной и камерной музыки открылась фотовыставка «Город мечты», освещающая события «Доброго Краснодара». В оформлении фотовыставки использована символика кампании «Так просто!».

Главным результатом проведения данного комплекса мероприятий стало повышение степени осведомленности краснодарских граждан, представителей местных НКО, СМИ, органов власти о Всероссийской кампании «Так просто!» и ее идеях, а также повышение заинтересованности

со стороны общественности и власти в консолидации с целью развития благотворительной и добровольческой деятельности в Краснодаре.

### **2. Привлечение сторонников и партнеров для проведения кампании «Так просто!» в Краснодаре**

Главным результатом данных мероприятий стало формирование коалиции по проведению в рамках Всероссийской кампании «Так просто!» фестиваля добрых дел «Добрый Краснодар» с участием представителей третьего сектора, бизнеса, местной власти и СМИ. Координатором проведения фестиваля выступил Центр развития социально-культурных проектов «Своя траектория».

Одним из основных инструментов продвижения фестиваля в публичном пространстве на региональном и федеральном уровне стал корпункт Агентства социальной информации в Краснодаре, действующий на базе Центра «Своя траектория».

### **3. Проведение фестиваля добрых дел «Добрый Краснодар» с целью расширения круга активных участников благотворительной и добровольческой деятельности в городе.**

Основные результаты:

- значительно увеличилось число активных участников добровольческой и благотворительной деятельности в городе (особенно среди молодежи);
- привлечено внимание граждан к социально значимой деятельности НКО;
- в городе сформирована коалиция с участием НКО, бизнеса, власти, СМИ по продвижению идей благотворительности и добровольчества в местном сообществе – участники коалиции готовы объединяться для проведения фестиваля «Добрый Краснодар» в 2011 году;
- благотворительная и добровольческая деятельность граждан и организаций получила публичное признание со стороны власти и СМИ.

#### **Контактная информация**

1. АНО «Агентство социальной информации»

[www.asi.org.ru](http://www.asi.org.ru)

Москва, ул. 1905 года, д. 10а, 3-й этаж

Почтовый адрес: 127006, г. Москва, а/я 58

Телефон: (495) 799-55-63

2. Ирина Ганжа (PR-координатор кампании «Так просто!»), [pr@asi.org.ru](mailto:pr@asi.org.ru)

3. Сергей Канарев (председатель Совета краевой общественной организации «Молодые журналисты Алтая»), [kanarev@yaj.ru](mailto:kanarev@yaj.ru)

4. Светлана Рубашкина (генеральный директор Центра развития социально-культурных проектов «Своя траектория», член Рабочей группы Общественной палаты РФ по развитию благотворительности), [srubashkina@rambler.ru](mailto:srubashkina@rambler.ru)

### **Кейс 3. Популяризация социальной рекламы на примере Московского фестиваля социальной рекламы**

Московский фестиваль социальной рекламы учрежден Правительством Москвы в 2001 году. Вместе с Правительством Москвы фестиваль организовывали Комитет по рекламе, информации и оформлению города Москвы, Московский международный фестиваль рекламы и маркетинга Red Apple при поддержке Российского союза молодежи, Ассоциации коммуникационных агентств России. С июля 2010 года организацией Московского фестиваля социальной рекламы занимается Дирекция Московского международного фестиваля рекламы и маркетинга Red Apple. Изначально в конкурсе участвовали работы в области наружной рекламы по номинациям: «Экология города», «Здоровый образ жизни», «Гармоничные отношения», «Отечество» и «Москва». Голосование проводилось по горячей телефонной линии и с помощью Интернета. Победители получили «Приз москвичей», «Приз Интернета», призы профессионального жюри в каждой номинации.

Миссия Московского фестиваля социальной рекламы – создать и развивать механизм оптимального взаимодействия между участниками рынка социальных коммуникаций: заказчиками, производителями, потребителями.

#### ***Цели фестиваля:***

- привлечение внимания профессионального сообщества к проблемам создания эффективной социальной рекламы в России и, в перспективе, решение их;
- усиление значимости и развитие этических норм при создании массовых коммуникаций;
- формирование инструментов создания эффективной социальной рекламы;
- привлечение участников рекламного рынка к реализации государственных социальных программ.

#### ***Участники фестиваля***

Представители рекламных агентств России и стран СНГ, преподаватели и студенты рекламных факультетов вузов России и стран СНГ, представители министерств и ведомств, общественные организации.

### ***Программа фестиваля***

В 2010 году в рамках Московского фестиваля социальной рекламы прошли экспертный круглый стол «Эффективность социальной рекламы, проблемы и перспективы. Российский и международный опыт», профессиональная дискуссия «Анализ ошибок наименее эффективно реализованных проектов с точки зрения профессиональной отрасли» (на примерах работ, присланных на конкурсы), мастер-классы, а также проект «Ярмарка вакансий», подготовленный комиссией по профессиональному образованию Ассоциации коммуникационных агентств России (направлен на формирование и развитие системы взаимодействия агентств со студентами старших курсов, желающих пройти в них стажировку или практику). Во время фестиваля постоянно работали экспозиция конкурсных работ, выставка работ – победителей студенческих фестивалей, стендовая экспозиция «Рекламный город».

### ***Контактная информация***

1. Московский фестиваль социальной рекламы, сайт: [www.mfsr.ru](http://www.mfsr.ru)
2. Подборка информации о фестивалях социальной рекламы, которые проводятся в разных регионах России, размещена на сайтах:  
<http://www.1soc.ru/pages/view/71>  
[http://socreklama.ru/sr\\_group.php?group\\_id=16](http://socreklama.ru/sr_group.php?group_id=16)

## **4.2. МЕЖСЕКТОРНОЕ СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО В РОССИИ: МЕХАНИЗМЫ, ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

*В.Н. ЯКИМЕЦ*

Институт системного анализа РАН

### **Актуальность развития межсекторного социального партнерства и публичной политики на местном уровне**

В условиях системной модернизации возрастает роль самоуправления и самоорганизации, идущих от низовых структур. На этом – субрегиональном – уровне многое определяется характером и масштабами деловой и общественной активности граждан и их объединений. Властным структурам важно знать, как способствовать позитивной самоорганизации местного сообщества. Лучшего варианта для местной власти, чем опереться на гражданскую инициативу, заинтересованную в социально значимых проектах и решении наболевших проблем местного сообщества своими руками, но при поддержке власти, не найти. Надо уметь задействовать гражданский и инновационный потенциал здоровых слоев общества и использовать его ресурс в стратегически важном направлении. Степень развитости институтов и механизмов межсекторного социального партнерства (далее МСП) и публичной политики (далее ПП) на местном уровне зависит не столько от выработанных на федеральном уровне законов и распоряжений, сколько от специфических условий и факторов, характерных для местных условий. В частности, надо уметь учитывать тип поселения (сельское или городское), степень зрелости институтов местного самоуправления (МСУ), наличие гражданских и деловых инициатив и др.

Развивая институты и механизмы МСП и ПП на уровне местного самоуправления, власти, бизнесу и НКО следует научиться решать целый комплекс взаимосвязанных задач, имея в виду, что МСУ – не просто элемент организации публичной власти и политики. Его специфика двойственна: в институциональном аспекте органы МСУ интегрированы в единый государственный механизм управления страной, но в функциональном смысле МСУ является важным элементом гражданского общества, формой политической самоорганизации локальных сообществ.

Трудно не согласиться со следующим утверждением – «Гражданское общество заключается в том, что ГРАЖДАНЕ в качестве ИНДИВИДОВ и в своих ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ СВЯЗЯХ (семьи, соседские сообщества, предприятия, клубы, объединения, гражданские движения) берут решение своих дел в собственные руки насколько это возможно»<sup>1</sup>.

Упомянутый выше комплекс охватывает такие задачи, как:

- создание методологии для сбора и тщательного анализа параметров и факторов, определяющих проблемы и уровень социально-экономического развития местного сообщества, состояние ПП на субрегиональном уровне, наличие и применимость нормативно-правовых актов, обуславливающих использование различных механизмов МСП с учетом различий субъектов РФ по степени устойчивости развития и самообеспеченности;
- разработка инструментария, с помощью которого можно было бы «замерять» и сравнивать состояние и потенциал местного сообщества в разные промежутки времени;
- организация и проведение «полевых» работ для получения данных, требующихся для указанного выше инструментария;
- организация и проведение экспертных дискуссий по итогам обработки результатов «полевых» работ и расчета различных показателей оценки потенциала местного сообщества;
- разработка процедур и методов по информированию граждан о состоянии дел и выработка направлений активизации участия граждан в решении острых проблем и реализации направлений, связанных с повышением потенциала местных сообществ.

### **Узловые проблемы развития потенциала местного сообщества**

Не претендуя на полноту и оригинальность, обозначим, опираясь на многие публикации и собственный опыт работы, следующий клубок проблем, с которыми сталкиваются практически все муниципальные образования (МО), а именно:

- неравномерное распределение бюджетных средств между региональными столицами и субрегиональными МО;
- слабая местная налогооблагаемая база;
- сокращение занятости и потеря рабочих мест в рамках МО;
- обветшание жилищного коммунального фонда;

---

<sup>1</sup> Хейфе О. Справедливость: Философское введение. – М.: Практикс, 2007. – 192 с.

- слабый опыт управления экономикой МО;
- обнищание населения и рост бедности;
- «накопление социальной усталости» жителей в малых и средних городах и селах.

Помимо названных выше общих проблем, имеется ряд специфичных проблем развития МО и местного сообщества, характерных для различных регионов страны (см. развернутое описание современной проблематики и примеры успешных решений на уровне муниципальных образований на сайте Фонда «Устойчивое развитие» и в электронном журнале этого Фонда, например, список характерных проблем для МО ряда регионов Северного Кавказа (Ставропольский край, Дагестан, Северная Осетия, Чеченская Республика)<sup>2</sup>.

Рассуждая про потенциал местного сообщества, отметим, что главное, конечно, это люди, традиции и специфика их жизни, экономико-географические и пространственные характеристики среды обитания и трудовой деятельности и т.п. Но этого недостаточно. Выделяются и некие не менее значимые аспекты и факторы, от которых зависит состояние и развертывание потенциала местного сообщества (рис.1).



Рис. 1. Ключевые направления развития потенциала местного сообщества

<sup>2</sup> Бондарчук Е.А., Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: объединение ресурсов бизнеса, власти и общества на территории МО (Местное самоуправление – новые технологии развития). Местное устойчивое развитие. Электронный журнал Фонда «Устойчивое развитие». [http://fsdejournall.ru/pdf-files/2010/bondarchuk\\_yakimets\\_03-2010.pdf](http://fsdejournall.ru/pdf-files/2010/bondarchuk_yakimets_03-2010.pdf)

На рисунке 1 представлены наиболее интересные для нас следующие три направления развития потенциала местного сообщества:

1. Переход к неимитационным институтам МСУ и ПП (имеется в виду то, что в настоящее время многие институты МСУ и ПП по сути дела оказываются декларативными схемами, существенно не влияющими на потенциал местного сообщества).
2. «Включение» механизмов и институтов МСП и ПП, действующих в разных регионах России, в «работу» в данном МО.
3. Разработка и применение разнообразных методов оценки качества и эффективности функционирования институтов с целью совершенствования управления МО.

Опыт деятельности успешных МО показывает, что властным структурам важно не только знать механизмы МСП и способы развития гражданской (деловой и общественной) инициативы и условия, стимулирующие позитивную самоорганизацию местного сообщества, но уметь и хотеть эти способы и условия продвигать в своем МО.

### **Кратко о межсекторном социальном партнерстве**

Межсекторное социальное партнерство (МСП) – это конструктивное взаимодействие организаций из двух или трех секторов (государство, бизнес, некоммерческий сектор), «выгодное» населению территории и каждой из сторон и обеспечивающее синергетический эффект от «сложения» разных ресурсов при решении социальных проблем<sup>3</sup>.

Для конструктивности взаимодействий надо учитывать следующее<sup>4</sup>:

1. Не обладая информацией о специфике, правовых основах и проблемах деятельности другой стороны, невозможно не только создавать работоспособные механизмы взаимодействия, но и вступать в любые осознанные и взаимоприемлемые формы сотрудничества.
2. Если не научиться четко, связно и аргументированно характеризовать собственную организацию, ее результаты и достоинства, то взаимодействие возможно, но скорее при минимальном удовлетворении своих потребностей в сотрудничестве.

---

<sup>3</sup> Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство (государство – бизнес – некоммерческие организации). – М., ГУУ, 2002. – 80 с.

<sup>4</sup> Якимец В.Н. Третий сектор в регионах России: особенности развития и взаимодействия с местной властью и бизнесом // Регионы России: взаимодействие и развитие (междисциплинарный подход). – М.: Инсайт Полиграфик. – 2001.

3. Само по себе взаимодействие может состояться лишь в очень редких случаях. Его надо уметь выстраивать. Надо знать, как создавать предпосылки для сотрудничества. Необходимо учиться тому, как выстраивать взаимодействие с максимальным учетом реальных обстоятельств, возможностей и перспектив.
4. Для того чтобы взаимодействие стало реальностью, требуется не просто быть заинтересованной в нем одной из сторон и иметь некое представление об интересах другой стороны, но должна «вызреть» определенная совокупность условий и должно выстроиться некое множество причинно-следственных факторов, которыми захотелось бы воспользоваться представителям обеих сторон для совместной работы.
5. Для инициации и реализации плодотворного взаимодействия все стороны должны уметь сопоставлять свою функционально-целевую ориентацию с целевым предназначением другой стороны, чтобы найти «дополняющую» и взаимоприемлемую нишу в своей повседневной работе с участием другой стороны.
6. Для перевода взаимодействия из области абстракции в реальность помимо собственно непосредственных участников обязательно должно быть подтверждение в целесообразности взаимодействия со стороны ключевых фигур, действующих на данной территории и в данном сообществе.
7. Проще и эффективнее строить взаимодействия (особенно в социальной сфере), если стороны хорошо осведомлены о потребностях конкретной (а не абстрактной) целевой группы населения, проживающей в зоне деятельности и ответственности сторон.

Для описания типологии механизмов МСП введем определение.

**Механизм МСП** – это разработанная сообща представителями двух или всех трех (власть, бизнес, общество) секторов совокупность правил, способов, технологий и документации по (а) организации, (б) обеспечению ресурсами и (в) реализации совместных работ (проектов, акций), которая встроена в схему функционирования социальной сферы на данной территории, направлена на решение социально значимой проблемы с учетом действующих нормативных и правовых актов и воспроизводима в будущем без участия создателей<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Якимец В.Н. Создание работающих механизмов социального взаимодействия – шанс для возрождения России // Профессионалы за сотрудничество, вып. 4. – РОО «Кеннан». – 2001. – С. 153–172.

В 1999–2001 годах нами были выделены пять групп механизмов МСП: конкурсные; социально-технологические; организационно-структурные; процедурные; комплексные, или комбинированные<sup>6</sup>.

**Конкурсные механизмы** реализуются тогда, когда претендент выигрывает конкурс, организованный по заранее разработанной схеме (с участием НКО и других сторон). В эту группу входят механизмы социального заказа уровня субъекта РФ, муниципального социального заказа, муниципального социального гранта, муниципального заказа, муниципального гранта, гранта субъекта РФ, тендера, конкурса социальных проектов, конкурса для гражданских инициатив и НКО по различным номинациям, конкурса авторских вариативных программ и др.

**Социально-технологические механизмы** базируются на социальной технологии (ноу-хау), созданной заново (или освоенной в России на основе изучения позитивного зарубежного опыта) и выгодно отличающейся по эффективности использования средств и качеству результатов от иных технологий или подходов, применявшихся государственными или муниципальными учреждениями. Сюда попадают хосписы, приемные семьи, экологические экспертизы и гражданские действия по защите окружающей среды в форме судебных исков, специальные модели социализации детей-инвалидов, умственно отсталых детей, новые подходы к реабилитации алкоголиков и наркоманов и к созданию оздоровительных программ, концепция реабилитационного пространства для несовершеннолетних группы риска, система гериатрической реабилитации на дому (направленной на коррекцию возрастных расстройств у пожилых людей), программа общественного развития муниципальных образований в малых городах и многое другое.

**Организационно-структурные** механизмы характеризуются тем, что власть совместно с НКО и/или бизнесом, действующими на той же территории, образует новую организационную структуру (как правило, юридическое лицо), которой делегируется часть функций по решению социально значимых задач через вовлечение граждан и общественных объединений при финансовой поддержке со стороны власти и/или бизнеса. Пример – созданный в Москве центр «Социальное партнерство». Для решения проблем детской безнадзорности в Москве был создан центр «Дети улицы». В Челябинске образовано муниципальное учреждение «Центр обществен-

---

<sup>6</sup> Якимец В.Н. Социальное партнерство в России: исследования, механизмы, опыт // «Социальное партнерство. Российский опыт. Год 2000». – СПб.: Интерлэнт, 2001. – С. 30–72.

ных объединений», в Челябинской области – областной центр социального партнерства, а в Свердловской области – центр межсекторного социального партнерства.

Процедурные механизмы взаимодействия включают правила сотрудничества НКО, бизнеса и власти при решении (как правило, разовом) определенного класса задач (без организации конкурсов, без создания новых оргструктур в форме юридических лиц и без опоры на какие-либо новые технологии). Они формируются в ходе совместного обсуждения и чаще всего оформляются в виде специального соглашения, действующего в течение фиксированного периода, например, определенные правила и процедуры, оформленные в соответствующих законах и постановлениях, различного рода общественные комиссии, комитеты, форумы граждан, круглые столы, координационные советы, соглашения, общественные парламенты, губернские собрания общественности, палаты социального бизнеса, общественные советы, общественные слушания (в том числе и парламентские). Ряд общественных экологических слушаний предусмотрен положением об оценке воздействия на окружающую среду РФ. Следует отметить, что процедурные механизмы реализуются не только в формах, которые названы выше, но и закрепляются в виде законов субъектов РФ или региональных нормативных и правовых актов. Примером может служить обеспечение нормы льготного налогообложения участников благотворительной деятельности в Санкт-Петербурге.

**Комплексные, или комбинированные, механизмы** – это системы взаимодействия, которые несут в себе черты как минимум любой пары вышеназванных. Например, фонды развития местного сообщества (объединяют черты конкурсных, социально-технологических и организационно-структурных механизмов), модель социального предпринимательства (см. сайт Фонда «Наше будущее»), фонды развития местного сообщества на базе общественно активных школ (см. сайт Фонда «Новая Евразия»), ярмарки НКО, ярмарки социальных проектов и услуг и т.п.

За пятнадцать лет, прошедших с момента зарождения идеи МСП, в разных частях страны с учетом социально-экономической ситуации в регионах и особенностей развития трех секторов накопился интересный опыт разработки и применения механизмов и технологий МСП. Детали механизмов, проблемы их разработки и продвижения, а также опыт применения отражен в ряде публикаций, подготовленных региональными спе-

циалистами<sup>7</sup>. Опыт Пермской области, накопленный в последней декаде прошлого столетия, являл собой пример систематизированного подхода к развитию МСП на уровне области, областного города и субрегиональных территорий. В Красноярском крае создана и успешно реализуется программа «Социальное партнерство во имя развития».

На рисунке 2 показаны разные варианты организации МСП. В течение 2007–2009 годов появились и закрепились на региональном уровне уточненные названия двухсекторных партнерств.



**Рис. 2. Современные названия двухсекторных партнерств**

Так, понятие общественно-государственного партнерства нашло отражение в недавно принятых нормативно-правовых актах различных субъектов РФ.

<sup>7</sup> Как выполнить социальный заказ? Методические рекомендации. Под ред. Калиха А.А. и Блуся П.И., Пермь: Агентство «Стиль-МГ», 2000. – 192 с.; Социальное партнерство. Российский опыт. Год 2000. СПб.: Интерлэнт, 2001; О взаимодействии органов власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями. Сб. документов. М.: Центр «Социальное партнерство», 2001. – 94 с.; Конкурс социальных и культурных проектов (рекомендации по организации и проведению). Пермь, 2002. – 128 с.; Социальный заказ как инструмент социальной политики органов местного самоуправления. Сборник статей под общей редакцией В. Гуриновича. Владимир: ДАНКО, 2004; особый интерес представляют материалы конференций, ежегодно проводимых Министерством экономического развития России, – <http://www.economy.gov.ru>

В апреле 2009 года Постановлением № 432 Правительства Санкт-Петербурга принята Концепция взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями «Общественно-государственное партнерство» на 2008–2011 годы. Характерен следующий посыл относительно ожидаемого результата осуществления этой концепции – «Реализация настоящей Концепции позволит активизировать процессы институционализации гражданского общества и его самоорганизации, обеспечить развитие общественного самоуправления и механизмов общественного контроля, повысить эффективность взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями, что позитивно отразится на качестве социальных услуг, предоставляемых жителям Санкт-Петербурга».

Вариант двухсекторного социального партнерства, называемый «государственно-частное партнерство», также включает и механизмы социального инвестирования (СИ), где коммерческая организация разделяет взаимную ответственность за решение социально значимой проблемы совместно с государством. Типология механизмов СИ и ряд примеров их применения из российской практики приведены в монографии<sup>8</sup>.

В мировой практике известны следующие механизмы ГЧП: подрядный договор или сервисный контракт; договор на управление; договор аренды; различные варианты концессионных соглашений; приватизация. Они уже нашли свое применение в России.

В зависимости от отрасли (коммунальное хозяйство, медицина, наука, культура и пр.), в рамках которой реализуется ГЧП, эти механизмы конкретизируются. Например, в монографии Фонда «Институт экономики города» охарактеризованы названные выше механизмы применительно к коммунальному хозяйству<sup>9</sup>.

Завершая краткий экскурс в проблематику МСП, отметим ряд сравнительно новых научно-практических направлений:

- 1) аутсорсинг социальных проектов бизнеса;
- 2) социальное предпринимательство;

---

<sup>8</sup> Якимец В. Социальные инвестиции российского бизнеса: механизмы, примеры, проблемы, перспективы. – М.: КомКнига, 2005.

<sup>9</sup> Мартусевич Р.А., Сиваев С.Б., Хомченко Д.Ю. Государственно-частное партнерство в коммунальном хозяйстве. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2006. – 244 с.

- 3) целевой капитал;
- 4) социальный франчайзинг.

Эти направления относятся к общественно-частным партнерствам.

Первые три из них довольно неплохо развиваются в России.

Многие российские компании используют механизм аутсорсинга для того, чтобы привлекать НКО, имеющие положительный опыт работы, к реализации социальных проектов корпораций.

За последние три года Фондом «Наше будущее» проведены конкурсы проектов социального предпринимательства из разных регионов РФ. Обстоятельное рассмотрение методологических аспектов развития социального предпринимательства за рубежом и в России, описание схем проведения конкурсов, а также краткая характеристика бизнес-моделей, предложенных конкурсантами и получивших поддержку, представлены на информационном портале Фонда (<http://nb-forum.ru>).

Создание целевого капитала (аналог эндаумента) в вузах и музеях страны сопровождается разработкой различных механизмов взаимодействия с управляющими компаниями и инвесторами. Клуб «Целевой капитал» Форума Доноров (<http://www.donorsforum.ru>) работает с активным участием региональных представителей. Целевые капиталы – это, по сути дела, новационный механизм инвестирования. С момента принятия закона «О формировании и использовании целевого капитала некоммерческих организаций» в России создано около 50 фондов целевого капитала, в которых аккумулировано более 2,7 млрд рублей фондов, управляющих компаний и инвесторов.

### **Рейтинг субъектов РФ по продвижению механизмов МСП**

За последние 10–15 лет в регионах разработаны, обсуждены и приняты нормативные и правовые акты, «запустившие» работоспособные механизмы МСП (на начало 2010 года в 83 субъектах РФ принято около 1500 актов). Можно назвать следующие механизмы МСП.

#### ***Механизмы реализации социальной политики***

1 – фонды местных сообществ, 2 – социальный заказ, 3 – гранты и субсидии НКО и общественным объединениям, 4 – налоговые льготы НКО и донорам, 5 – территориальное общественное самоуправление, 6 – институты регулирования благотворительной деятельности, 7 – инструменты и механизмы добровольчества, 8 – механизмы и программы укрепления семьи.

**Механизмы формирования и контроля социальной политики**

9 – общественные палаты, 10 – форумы НКО, 11 – общественные советы при ОЗВ, 12 – общественные советы при ОИВ, 13 – обращения граждан, 14 – публичные слушания, 15 – общественная экспертиза, 16 – общественные приемные, 17 – институты по правам и человека и по правам ребенка, 18 – молодежные парламенты, 19 – антикоррупционные механизмы.

Информация о названных механизмах МСП содержится на сайте Некоммерческого партнерства «Юристы за гражданское общество» (<http://www.lawcs.ru>).

Большинство исследований по развитию гражданского общества России строится на основе содержательных (неколичественных) методов или массовых опросов. Иногда применяют агрегированные модели оценки состояния гражданского общества (например, модель СИВИКУС). Наличие тех и других оценок представляет определенный теоретический интерес, но редко оказывается полезным при принятии решений на уровне страны и отдельных регионов. Поэтому нами были предприняты усилия по разработке количественных инструментов для оценки важных аспектов функционирования гражданского общества. Одним из таких инструментов стал АЯ-рейтинг субъектов РФ по продвижению механизмов МСП<sup>10</sup>, необходимых для развития общественных и деловых инициатив, а также конструктивных взаимодействий гражданского общества и власти.

Из приведенного выше списка были выделены 12 действующих механизмов МСП, закрепленных нормативно-правовыми актами (далее НПА), и экспертным методом определены весовые коэффициенты их значимости (табл. 1).

---

<sup>10</sup> Акрамовская А.Г., Якимец В.Н. АЯ-рейтинг регионов по уровню продвижения механизмов межсекторного социального партнерства // Актуальные проблемы управления – 2007: Материалы 12-й Международной научно-практической конференции. Государственный университет управления. – М.: ГУУ, 2007; Якимец В.Н. Механизмы межсекторного социального партнерства и инструменты независимой оценки их эффективности. Труды Четвертой Всероссийской научно-практической конференции «Научное, экспертно-аналитическое и информационное обеспечение национального стратегического проектирования, инновационного и технологического развития России». М.: ИНИОН РАН, 2008. – С. 115–120; Якимец В.Н. Инструменты оценки межсекторных взаимодействий. Материалы X Международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. Том 3, М.: ГУ–ВШЭ, 2010. – С. 465–474.

Таблица 1. Списки механизмов МСП и их веса

№	Механизм МСП	Вес
1	Фонды местных сообществ	0,2
2	Социальный заказ	0,05
3	Гранты и субсидии	0,15
4	Налоговые льготы НКО и донорам	0,07
5	Общественные палаты	0,15
6	Публичные слушания	0,05
7	Общественная экспертиза	0,06
8	Институты по правам человека и по правам ребенка	0,06
9	Молодежный парламент	0,04
10	Общественные советы при ОЗВ и ОИВ	0,05
11	Механизмы развития малого и среднего предпринимательства	0,06
12	Регулирование благотворительной деятельности	0,06

Ниже приведены данные расчета рейтинга 83 субъектов РФ по продвижению механизмов МСП. Значения рейтинга меняются от 0 (наихудшее) до 1.

Все субъекты РФ разбиваются на четыре группы:

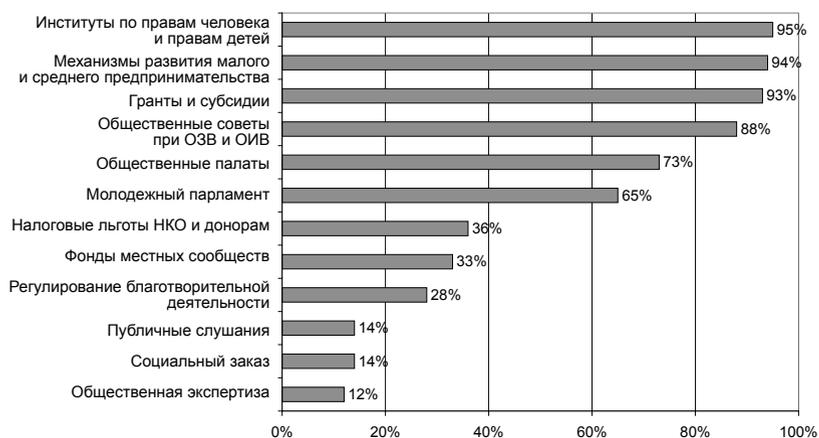
- **«передовики»** – 10 регионов с рейтингом от 0,75 и выше (9–12 механизмов);
- **«хорошисты»** – 47 регионов, рейтинг от 0,5 до 0,75 (6–8 механизмов);
- **«средняки»** – 21 регион, рейтинг от 0,35 до 0,5 (4–6 механизмов);
- **«не реализовавшие потенциал»** – 5 регионов, рейтинг ниже 0,35 (до 4).

Рейтинг 2009 года свидетельствует об улучшении ситуации по сравнению с 2007 годом. Тогда почти одна треть субъектов РФ располагала 1–2 механизмами МСП. Сейчас таких «отсталых» регионов нет вообще, уменьшилось почти в 9 раз число субъектов РФ, в которых используют до четырех механизмов. Можно констатировать, что в стране наблюдается неплохой прогресс в создании нормативно-правовой базы, содействующей развитию взаимодействия между властью, НКО и бизнесом.

**Рейтинг субъектов РФ по продвижению механизмов МСП**

Самарская область	0,89	Челябинская область	0,54
Пермский край	0,82	Омская область	0,54
Краснодарский край	0,82	Вологодская область	0,53
Ивановская область	0,8	Еврейская АО	0,53
Республика Башкортостан	0,79	Архангельская область	0,52
Калужская область	0,78	Забайкальский край	0,52
Ульяновская область	0,77	Новосибирская область	0,52
Алтайский край	0,77	Республика Бурятия	0,52
Астраханская область	0,76	Магаданская область	0,52
Санкт-Петербург	0,75	Ленинградская область	0,51
Ярославская область	0,71	Удмуртская Республика	0,51
Саратовская область	0,71	Республика Дагестан	0,51
Иркутская область	0,71	Ханты-Мансийский АО	0,51
Республика Алтай	0,71	Ямало-Ненецкий АО	0,51
Приморский край	0,71	Республика Хакасия	0,51
Москва	0,7	Республика Марий-Эл	0,49
Брянская область	0,7	Ненецкий АО	0,47
Томская область	0,7	Республика Мордовия	0,47
Воронежская область	0,69	Кемеровская область	0,47
Смоленская область	0,69	Республика Северная	0,46
Оренбургская область	0,68	Осетия – Алания	
Владимирская область	0,67	Рязанская область	0,44
Липецкая область	0,64	Тверская область	0,43
Республика Татарстан	0,64	Красноярский край	0,43
Сахалинская область	0,64	Республика Коми	0,42
Тюменская область	0,63	Тульская область	0,42
Калининградская область	0,62	Республика Ингушетия	0,41
Тамбовская область	0,62	Курганская область	0,4
Волгоградская область	0,62	Республика Тува (Тыва)	0,38
Белгородская область	0,6	Хабаровский край	0,37
Амурская область	0,58	Чувашская Республика	0,36
Нижегородская область	0,57	Республика Адыгея	0,36
Пензенская область	0,57	Республика Калмыкия	0,36
Кировская область	0,56	Ставропольский край	0,36
Кабардино-Балкарская Республика	0,56	Чеченская Республика	0,36
Ростовская область	0,56	Республика Саха (Якутия)	0,36
Свердловская область	0,56	Чукотский АО	0,36
Мурманская область	0,54	Республика Карелия	0,32
Костромская область	0,54	Новгородская область	0,31
Курская область	0,54	Камчатский край	0,31
Московская область	0,54	Псковская область	0,3
Орловская область	0,54	Карачаево-Черкесская Республика	0,16

Интересно, что 12 механизмов МСП неравномерно представлены в 83 субъектах РФ (рис. 3). Доминируют четыре механизма, представленные в 90% от 83 регионов (институты по правам человека и правам детей, механизмы развития малого и среднего предпринимательства, гранты и субсидии и общественные советы при ОЗВ и ОИВ).



**Рис. 3. Доля от 83 субъектов РФ, где имеются НПА по механизмам МСП**

Общественные палаты и молодежные парламенты выявлены в 73% и 65% регионов. Около трети субъектов РФ располагают НПА по регулированию благотворительной деятельности и налоговым льготам для НКО и доноров, а также имеют ФМС на своей территории. Менее 15% регионов РФ разработали НПА по таким механизмам, как общественная экспертиза, социальный заказ и публичные слушания.

Рисунок 4 дает информацию о том, как различаются федеральные округа (далее ФО) по продвинутости механизмов МСП во входящих в их состав субъектах РФ. Здесь доминирует ЦФО, где в среднем субъекты «оснащены» механизмами МСП на 2/3 от желаемого уровня (0,64). Чуть хуже обстоят дела в ПФО (0,59) и СибФО (0,53). Остальные ФО в среднем «оснащены» механизмами МСП менее чем наполовину.

Представляется, что на уровне ФО можно было бы провести обмен межрегиональным опытом и наметить некую программу по целенаправленному наращиванию нормативно-правовой базы для развития диалога и взаимодействия между властью, общественными организациями и малым и средним бизнесом.

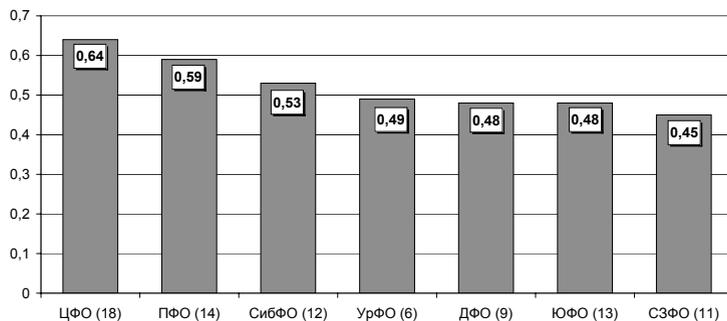


Рис. 4. Наличие НПА по механизмам МСП в субъектах РФ из разных ФО

### Выводы и предложения

Материалы расчетов рейтинга позволяют сделать **вывод** о том, что в большинстве субъектов РФ уделяется внимание развитию региональной нормативно-правовой базы, обеспечивающей продвижение механизмов МСП (около 70% регионов приняли законы по 6–12 механизмам). По данным НП «Юристы за гражданское общество», на начало 2010 года во всех 83 субъектах было разработано и принято более 1500 таких НПА.

Можно сделать следующие **предложения**:

- В большинстве субъектов РФ (от 55 до 70) остро назрела необходимость в разработке плана действий по принятию нормативных актов по вопросам регулирования благотворительной деятельности, налогообложения НКО и доноров, публичным слушаниям и общественной экспертизе.
- Субъектам РФ, попавшим в группу «не реализовавших свой потенциал» и в группу «средняков», целесообразно рассмотреть возможность скорейшего принятия необходимых НПА для расширения условий развития взаимодействий власти, бизнеса и общества.
- На уровне ФО, где отмечены задержки с продвижением механизмов взаимодействия, стоит организовать обмен опытом с наиболее продвинутыми субъектами из других ФО, чтобы оценить возможности расширения своей нормативно-правовой базы.

- Рейтингования субъектов РФ в зависимости только от числа принятых НПА по механизмам МСП (даже с учетом их весомости) уже недостаточно для оценки развития межсекторных взаимодействий. Ведь принятие НПА не означает, что запускается реализация механизма. Следует наладить мониторинг качества и эффективности правоприменения того или иного НПА в отдельных регионах (именно такое предложение было высказано членом ОП РФ в ходе обсуждения результатов проекта в Общественной палате). В настоящее время разработана модель рейтинга, в которой наряду с фактом наличия НПА специальным образом собирается и используется оценочная информация о применимости разных механизмов МСП.

## **Информационные источники**

### ***МСП***

1. Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества: опыт регионов и муниципалитетов. – М.: Минэкономразвития, 2009. [http:// www.economy.gov.ru](http://www.economy.gov.ru)
2. Программы содействия развитию муниципальных образований на территории России: лучшие практики. – М.: Фонд «Устойчивое развитие», 2009.
3. Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство в России: теория, правовая основа, механизмы, технологии. – М.: Гуманитарно-экономический и информационно-технологический институт, Московский Дом общественных организаций, 2009.
4. Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия – 2008 год. Сб. статей. – М.: АСИ, 2008.
5. Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия. – М.: «Школа НКО», 2007.
6. Библиотека лучших практик в области взаимодействия гражданского общества и власти на региональном и местном уровне / Под ред. Акрамовской А.Г. – М.: ЗАО «Гриф и К», 2007.
7. Якимец В. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. – М.: Едиториал УРСС, 2004.
8. Якимец В. Межсекторное социальное партнерство: теория, механизмы, технологии, практика. Учебное пособие. – М.: ТАСИС, 2004.

**СИ**

1. Развитие социально ответственной практики: РСПП, 2008.
2. Национальный доклад о социальных инвестициях в России. Авторский коллектив: Благов Ю.Е. (руководитель), Перегудов С., Семенов И., Костин А. АМР, 2008.
3. Современные корпоративные стратегии и технологии в России. Сб. научных статей. Вып.3, ч.1. М.: Финакадемия, 2008.
4. Голубева В., Слащева Ю., Трофименко С., Якимец В. Как заставить социальные инвестиции работать на Ваш бизнес. – М.: АКОС, 2007.
5. Евсеев В., Жукова И., Семенов Я., Чувиляев П. Оценка влияния программ корпоративной социальной ответственности на имидж компании. – М.: АМР, 2006.
6. Социальная ответственность компаний. Эффективные технологии управления социальными инвестициями. – М.: АСИ, 2005.
7. Якимец В. Социальные инвестиции российского бизнеса: механизмы, примеры, проблемы, перспективы. – М.: КомКнига, 2005.
8. Социальная хартия российского бизнеса. – М.: РСПП, 2005. <http://www.rspp.biz>
9. Пять шагов на пути к социальной устойчивости компании. – М.: РСПП, 2005. <http://www.rspp.biz>
10. Информационная открытость социальной политики российских компаний. – М.: АМР, 2005.
11. Иванова Е., Акопян А., Литовченко С. Корпоративный социальный отчет: как правильно рассказать о вкладе Вашей компании в развитие общества. – М.: АМР, 2004.
12. Доклад о социальных инвестициях в России. Роль бизнеса в общественном развитии. Авторы: А. Акопян, Е. Балацкий, С. Графский, А. Дынин, Е. Иванова, М. Либоракина, С. Литовченко, Дж. Мун, В. Петров, М. Флямер, В. Якимец. – М.: АМР, ПРООН, 2004.
13. Якимец В., Никовская Л., Коновалова Л. Теория и практика межсекторного социального партнерства в России. – М.: ГУУ, 2004.
14. Ивченко С., Либоракина М., Сиваева Т. Город и бизнес: формирование социальной ответственности российских компаний. – М.: ИЭГ, 2003.
15. Корсаков М., Коновалова Л., Якимец В. Управление корпоративными социальными программами. – М.: АМР, 2003.

**Инструменты оценки взаимодействий**

1. Леонова М.В., Якимец В.Н. Индекс оценки полноты и качества обратных связей информационных ресурсов государственной власти // *Инновации в общественной сфере. Труды ИСА РАН, т. 34 / Под ред. Б.В. Сазонова.* – М.: ЛКИ, 2008. С.351–363.
2. Акрамовская А.Г., Якимец В.Н. АЯ-рейтинг регионов по уровню продвижения механизмов межсекторного социального партнерства // *Актуальные проблемы управления – 2007.* – М.: Государственный университет управления, 2007. С. 3–10.
3. Никольский А.А., Трошин Л.Л. Рейтинг прозрачности. <http://www.nprz.ru> (ноябрь 2006 года).
4. Якимец В.Н. Индекс для оценки и мониторинга публичной политики в регионах России // *Проблемы вычислений в распределенной среде: распределенные приложения, коммуникационные системы, математические модели и оптимизация. Труды ИСА РАН, т. 25 / Под ред. А.П. Афанасьева.* – М.: КомКнига, 2006. С.138–146.
5. Голубева Е.Г., Зарин М.К., Смирнов А.М. Изучение обеспечения прозрачности органов власти в Интернете. Институт развития свободы информации, Агентство социальной информации // *Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: Труды VIII Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 8–11 ноября 2005 г.).* СПб.: СПбГУ, 2005. С. 154–155.

## **4.3. МЕХАНИЗМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ НЕКОММЕРЧЕСКИМ ОРГАНИЗАЦИЯМ ПОМЕЩЕНИЙ НА ЛЬГОТНЫХ УСЛОВИЯХ**

*И.В. ЧУКАЛИН*

Фонд «Саратовская губерния»

Существующая на региональном и местном уровнях практика предоставления помещений, находящихся в государственной и муниципальной собственности, для работы негосударственных некоммерческих организаций включает в себя следующие формы:

- 1) передача зданий, помещений в безвозмездное пользование некоммерческим организациям;
- 2) передача зданий, помещений в краткосрочную (до одного года) или долгосрочную аренду по льготным ставкам арендной платы;
- 3) предоставление некоммерческим организациям безвозмездно или на льготных условиях помещений для проведения отдельных мероприятий;
- 4) предоставление некоммерческим организациям возможностей для работы на базе государственных и муниципальных учреждений соответствующего профиля;
- 5) создание специализированных государственных и муниципальных учреждений, предоставляющих некоммерческим организациям безвозмездно или на льготных условиях помещения для проведения отдельных мероприятий или для регулярного ведения деятельности.

Все перечисленные формы (кроме последней) в той или иной степени применяются практически во всех субъектах Российской Федерации.

Пятая форма представлена в Москве государственными учреждениями «Дом общественных организаций (Центр по связям с общественными объединениями)» и «Дом детских общественных организаций» с филиалами в административных округах, а также в Санкт-Петербурге, Самарской, Челябинской областях и некоторых других регионах.

При этом на региональном и местном уровнях не принято ни одного нормативного правового акта, которым были бы качественно урегулированы вопросы предоставления помещений негосударственным некоммерческим организациям (с подробным описанием административных процедур и требований к порядку их выполнения).

Большинство законов субъектов Российской Федерации о порядке управления их собственностью не устанавливают отличную от общей процедуру предоставления имущества во временное пользование некоммерческим организациям.

Часть 1 статьи 4 Закона города Москвы от 12 июля 2006 года № 38 «О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями» в числе основных форм взаимодействия органов государственной власти с негосударственными некоммерческими организациями выделяет:

- установление льгот по арендной плате за землю, иные объекты недвижимости, полное или частичное освобождение от платы за пользование имуществом, находящимся в государственной собственности города Москвы;
- предоставление помещений, находящихся в государственной собственности города Москвы, в безвозмездное пользование в порядке, установленном правовыми актами города Москвы, на период выполнения социального заказа либо городской целевой программы;
- предоставление права на оплату коммунальных услуг по тарифам, предусмотренным для бюджетных учреждений;
- введение квоты площадей на первых этажах новостроек для передачи их в пользование негосударственным некоммерческим организациям в порядке, установленном правовыми актами города Москвы;
- сохранение целевого назначения и направленности помещений, используемых негосударственными некоммерческими организациями для выполнения работ по социальному заказу.

Однако механизмов применения этих форм, даже в самом общем виде, указанный закон не содержит. Не урегулированы соответствующие процедуры и нормативными правовыми актами правительства Москвы, хотя на практике столица является одним из лидеров среди регионов России по использованию данных форм.

Подобные положения (без норм прямого действия) есть в ряде законов субъектов Российской Федерации и решений представительных органов местного самоуправления, в том числе в Брянской, Волгоградской, Калининградской, Липецкой, Нижегородской, Оренбургской, Смоленской, Ульяновской, Ярославской областях, Краснодарском, Пермском краях, республиках Дагестан, Удмуртия, Хакасия, Еврейской автономной области.

До настоящего времени на практике не закрепился конкурсный подход к передаче помещений некоммерческим организациям в безвозмездное пользование или аренду на льготных условиях. Решения о такой передаче по всей стране принимались компетентными органами непосредственно в отношении конкретных организаций, и процедура их выбора была не урегулирована нормами права и, как правило, проходила кулуарно.

Традиционно государственными и муниципальными помещениями пользуются региональные и местные отделения общественных объединений, история которых уходит во времена Советского Союза (ветеранские организации, общества инвалидов, профсоюзы, творческие союзы, спортивные федерации и другие). Фактически в отношении них органы власти регулярно принимают решения о пролонгации ранее существовавшего положения. Встречались случаи, когда принимались отрицательные решения, влекущие выселение организаций. Правда, чаще всего это связано с попытками последующего коммерческого использования освободившихся площадей (или земельных участков под ними). Реже – с серьезным виновным нарушением условий предоставления помещений (фактическую сдачу их в субаренду и т.п.).

В сложившейся практике вопрос об эффективности соответствующего использования государственного и муниципального имущества, равно как и об ее независимой оценке, почти не ставился. Этим отчасти объясняется отсутствие документов, обеспечивающих равный доступ некоммерческих организаций к получению поддержки в форме передачи помещений во временное пользование на льготных условиях.

Но ситуация несколько изменилась с принятием Федерального закона от 5 апреля 2010 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». И хотя он не определил принципы оказания поддержки, он внес значимые изменения в Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», в антимонопольное законодательство, а также в полномочия и состав имущества регионов и муниципальных образований.

Статья 31 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в новой редакции, действующей с 18 апреля 2010 года) допускает возможность оказания экономической поддержки некоммерческим организациям, в том числе в форме предоставления льгот, при этом приоритет в получении такой поддержки установлен для

социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих следующие виды деятельности:

- 1) социальная поддержка и защита граждан;
- 2) подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев;
- 3) оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам;
- 4) охрана окружающей среды и защита животных;
- 5) охрана и в соответствии с установленными требованиями содержание объектов (в том числе зданий, сооружений) и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронений;
- 6) оказание юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина;
- 7) профилактика социально опасных форм поведения граждан;
- 8) благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества;
- 9) деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, физической культуры и спорта и содействие указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности.

Вопросы имущественной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций урегулированы пунктами 6–11 статьи 31.1 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местные администрации вправе утверждать перечни государственного и муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав некоммерческих организаций). Государственное и муниципальное имущество, включенное в указанные перечни, может быть использовано

только в целях предоставления его во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) социально ориентированным некоммерческим организациям. Эти перечни подлежат обязательному опубликованию в средствах массовой информации, а также размещению в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальных сайтах утвердивших их федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций.

Порядок формирования, ведения, обязательного опубликования указанных перечней, а также порядок и условия предоставления во владение и (или) в пользование включенного в них государственного и муниципального имущества устанавливаются соответственно нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

Государственное и муниципальное имущество, включенное в перечни, не подлежит отчуждению в частную собственность, в том числе в собственность некоммерческих организаций, арендующих это имущество.

Имущество, переданное социально ориентированным некоммерческим организациям, должно использоваться только по целевому назначению. Запрещаются его продажа, переуступка прав пользования им, передача прав пользования в залог и внесение прав пользования таким имуществом в уставный капитал любых других субъектов хозяйственной деятельности.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местные администрации, оказавшие имущественную поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям, вправе обратиться в арбитражный суд с требованием о прекращении прав владения и (или) пользования социально ориентированными некоммерческими организациями предоставленным им государственным или муниципальным имуществом при его использовании не по целевому назначению и (или) с нарушением установленных запретов и ограничений.

Введение института поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций способствовало разработке и принятию региональными и местными властями новых нормативных правовых актов и изменению существующих, но в новых документах в большинстве случаев воспроизводятся положения федеральных законов, а старые просто приводятся в соответствие с действующим законодательством.

В Пензенской, Омской, Ульяновской и ряде других областей подготовлены проекты постановлений о порядке формирования, ведения, обязательного опубликования перечня имущества, а также порядке и условиях предоставления включенного в него имущества. Но качественно новым уровнем подхода к вопросу они не отличаются. К примеру, в проекте постановления правительства Ульяновской области при наличии двух или более заявлений в отношении одного объекта имущества предлагается преимущество отдавать некоммерческой организации, подавшей заявление первой.

В нескольких городах уже утвержден порядок формирования, ведения, обязательного опубликования перечня имущества. В одних случаях это сделал представительный орган местного самоуправления (например, решение Заринского городского собрания депутатов Алтайского края от 7 сентября 2010 года № 72, решение Думы Артемовского городского округа от 30 сентября 2010 года № 412, решение Волгоградской городской Думы от 6 октября 2010 года № 37/1130). В других – местная администрация (например, постановление администрации муниципального образования «Город Кирово-Чепецк» Кировской области от 25 августа 2010 года № 1663, постановление администрации города Новый Уренгой от 30 сентября 2010 года № 246), что может быть признано нарушением исключительной компетенции представительного органа согласно пункту 5 части 10 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (чтобы это не было нарушением, право местной администрации на принятие соответствующего документа должно быть предусмотрено решением представительного органа).

А в Реутове Московской области городской совет депутатов решением от 7 октября 2010 года № 96/2010-НА помимо порядка утвердил и сам перечень муниципального имущества, предназначенного для передачи в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) социально ориентированным некоммерческим организациям. В нем четыре нежилых помещения общей площадью 7336 кв. м.

Вместе с тем в масштабах страны ситуация с предоставлением негосударственным некоммерческим организациям во временное пользование помещений на льготных условиях не меняется. Системного подхода к решению данного вопроса нет ни на одном из уровней власти, притом что в 2010 году для этого появились достаточные правовые возможности.

Подпунктом 9.1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), отнесено решение вопросов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества, организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества.

По этим вопросам органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты, в том числе региональные программы субъектов Российской Федерации, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Пунктом 2 статьи 26.12 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрено право органов государственной власти субъекта Российской Федерации передавать имущество субъекта Российской Федерации во временное пользование юридическим лицам в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Порядок управления и распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации может устанавливаться только законом субъекта Российской Федерации (подпункт «ж» пункта 2 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Городские и сельские поселения вправе оказывать поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям в пределах полномочий, установленных статьями 31.1 и 31.3 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (пункт 34 части 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству также отнесено к вопросам местного значения муниципального района и городского округа (пункт 25 части 1 статьи 15 и пункт 33 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Согласно части 2 статьи 51 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное пользование юридическим лицам в соответствии с федеральными законами.

При этом определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, относится к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

При формировании перечней государственного и муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав некоммерческих организаций), которое может быть использовано только в целях предоставления его во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) социально ориентированным некоммерческим организациям, необходимо учитывать состав имущества, которое может находиться в соответствующей собственности.

Так, на основании подпункта «я.2» пункта 2 статьи 26.11 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в собственности субъекта Российской Федерации может находиться имущество, необходимое для оказания поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям.

Для передачи во временное пользование некоммерческим организациям может быть использовано недвижимое имущество и некоторых других категорий – по направлениям деятельности соответствующих организаций, например, объекты культурного наследия (памятники истории и культуры), объекты спорта.

Перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, определяется статьей 50 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного са-

моуправления в Российской Федерации». Если связывать этот перечень с возможностью предоставления нежилых помещений некоммерческим организациям, из него можно выделить:

- 1) имущество, предназначенное для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры;
- 2) объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения;
- 3) имущество, предназначенное для развития на территории муниципального образования физической культуры и массового спорта;
- 4) имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья;
- 5) имущество, предназначенное для оказания поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность на территории муниципального образования.

Первый, третий и четвертый виды имущества можно предоставлять во временное пользование только тем некоммерческим организациям, которые осуществляют соответствующую деятельность.

Второй вид имущества можно передавать в аренду или безвозмездное пользование некоммерческим организациям, участвующим в решении вопросов местного значения, с учетом положений Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и законов субъектов Российской Федерации в области государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Говоря о применении антимонопольного законодательства к отношениям по передаче некоммерческим организациям во временное пользование нежилых помещений, являющихся государственной или муниципальной собственностью, следует отметить следующее.

В соответствии со статьей 17.1 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» заключение договоров аренды или безвозмездного пользования в отношении государственного или муниципального имущества может быть осуществлено без проведения конкурсов или аукционов в случае предоставления прав на такое имущество некоммерческим организациям, созданным в форме ассоциаций и союзов, религиозных и общественных объединений, объединений работодателей, товариществ собственников жилья, социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими деятельности,

направленной на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации, других видов деятельности, предусмотренных статьей 31.1 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», а также образовательным учреждениям.

Передача государственного или муниципального имущества в аренду или безвозмездное пользование некоммерческим организациям без проведения конкурсов или аукционов, а также льготы по арендной плате являются государственными или муниципальными преференциями.

Согласно статье 19 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» государственные или муниципальные преференции могут быть предоставлены на основании правовых актов федерального органа исполнительной власти, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, иных уполномоченных организаций исключительно в целях, определяемых этим законом, другими федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, в том числе в целях:

- развития образования и науки;
- проведения научных исследований;
- защиты окружающей среды;
- развития культуры, искусства и сохранения культурных ценностей;
- развития физической культуры и спорта;
- социальной защиты населения;
- охраны труда;
- охраны здоровья граждан;
- поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Государственная или муниципальная преференция предоставляется с предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа, за исключением случаев, если такая преференция предоставляется на основании федерального закона, законов субъектов Российской Федерации о бюджете, нормативных правовых актов органов местного самоуправления о бюджете, содержащих либо устанавливающих порядок определения размера государственной или муниципальной преференции и ее конкретного получателя.

Вместе с тем положения антимонопольного законодательства не распространяются на случаи предоставления государственного или муницип-

ципального имущества, а также льгот некоммерческим организациям, не осуществляющим деятельность, приносящую доход. Но в связи с тем, что Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» допускает предпринимательскую деятельность некоммерческих организаций, в случаях предоставления им имущества без проведения конкурсов или аукционов и без предварительного согласования с антимонопольным органом, в соответствующие договоры рекомендуется включать следующие условия:

- использование переданного имущества строго по целевому назначению для осуществления основной уставной деятельности, не связанной с предпринимательской деятельностью;
- запрет на использование переданного имущества, предполагающее или допускающее получение дохода;
- осуществление организацией деятельности, приносящей доход (получение дохода, в том числе не связанного с использованием переданного имущества), является основанием для досрочного расторжения договора.

В этом случае важно определить, что понимается под доходом, исключив из объема этого понятия доходы, не учитываемые при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций согласно статье 251 Налогового кодекса Российской Федерации (гранты, пожертвования, бюджетное финансирование и иные целевые поступления), а также некоторые виды внереализационных доходов.

### **Рекомендации по установлению механизмов предоставления некоммерческим организациям помещений во временное пользование на льготных условиях**

#### ***Региональный уровень***

1. Привести законодательство субъекта Российской Федерации в соответствие с федеральными законами в редакции Федерального закона от 5 апреля 2010 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций».
2. Установить порядок формирования, ведения, обязательного опубликования перечня государственного имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав некоммер-

ческих организаций), а также порядок и условия предоставления включенного в них имущества во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) социально ориентированным некоммерческим организациям.

3. Включить в закон субъекта Российской Федерации о порядке управления и распоряжения собственностью отдельный раздел, регулирующий вопросы предоставления недвижимого имущества негосударственным некоммерческим организациям в аренду на льготных условиях и в безвозмездное пользование.
4. Утвердить административный регламент, устанавливающий порядок и стандарт предоставления государственной услуги «предоставление недвижимого имущества во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) социально ориентированным некоммерческим организациям» (согласно требованиям, установленным Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»).
5. Принять нормативный правовой акт, обеспечивающий квоту жилых помещений для пользования негосударственными некоммерческими организациями в числе помещений, передаваемых застройщиками в собственность субъекта Российской Федерации за выделение земельных участков.

### ***Местный уровень***

1. Привести нормативные правовые акты органов местного самоуправления в соответствие с федеральными законами в редакции Федерального закона от 5 апреля 2010 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций».
2. Установить порядок формирования, ведения, обязательного опубликования перечня муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав некоммерческих организаций), а также порядок и условия предоставления включенного в них имущества во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) социально ориентированным некоммерческим организациям.

3. Утвердить административный регламент, устанавливающий порядок и стандарт предоставления муниципальной услуги «предоставление недвижимого имущества во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) социально ориентированным некоммерческим организациям» (согласно требованиям, установленным Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»).
4. Принять нормативный правовой акт, обеспечивающий квоту нежилых помещений для пользования негосударственными некоммерческими организациями в числе помещений, передаваемых застройщиками в муниципальную собственность за выделение земельных участков.

#### **Общие рекомендации**

1. Разработать и применять четкие условия и административные процедуры предоставления некоммерческим организациям помещений во временное пользование на льготных условиях, обеспечивающие равный доступ к этой возможности, прозрачность принятия решений.
2. Разработать и применять механизмы оценки эффективности использования помещений, предоставляемых некоммерческим организациям на льготных условиях.
3. Развивать механизмы сотрудничества власти, общественности и бизнеса, направленные на создание и передачу в государственную (муниципальную) собственность нежилых помещений для использования их негосударственными некоммерческими организациями на льготных условиях.
4. Развивать ресурсные центры для некоммерческих организаций, в первую очередь, предоставляющие помещения для проведения мероприятий, в том числе конференций, семинаров, круглых столов, рабочих встреч, приема граждан.

С учетом правового режима государственной (муниципальной) собственности возможно создание таких ресурсных центров в форме автономных учреждений в соответствии с Федеральным законом от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

## **4.4. ГРАЖДАНСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ: В ПОИСКАХ ОПТИМАЛЬНОЙ МОДЕЛИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ**

А.Ю. СУНГУРОВ

Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия»  
Санкт-Петербургский филиал ГУ–ВШЭ

### **Гражданское образование и административная реформа**

Одной из характеристик российской общественно-политической жизни является происходящий сегодня процесс административной реформы. Как известно, в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, целями административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах определены:

- повышение качества и доступности государственных услуг;
- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Одной из основных задач и направлений административной реформы является «повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества». Цели мероприятий по данному направлению – повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Как отмечается в Концепции, в рамках административной реформы необходимо разработать нормативно-правовую и методическую базу и внедрить механизмы повышения открытости государственных и муниципальных органов, а также обеспечить совершенствование взаимодействия органов исполнительной власти и общества. В частности, необходимо создать действенные каналы влияния гражданского общества (граждан, организаций, делового сообщества) на подготовку и принятие затрагива-

ющих их права и законные интересы решений органов исполнительной власти.

В этой связи вполне актуальным является вопрос: а насколько готовы как сотрудники государственных и муниципальных органов, так и представители гражданского общества к таким аспектам реформы? Насколько, например, сотрудники государственных органов понимают необходимость и желательность повышения открытости деятельности своих институтов власти и их подразделений? С другой стороны, имеют ли представители гражданских организаций потребности и навыки использовать открытость властных структур и использовать ее именно в интересах гражданского общества? Как будут использоваться созданные в рамках административной реформы каналы влияния гражданского общества (граждан, организаций, делового сообщества) на подготовку и принятие решений органов исполнительной власти?

### **О понятии «гражданское образование»**

И здесь мы выходим на необходимость развития в стране системы гражданского образования. Приведем определение этого термина, использованное в Проекте государственной программы «Гражданское образование населения Российской Федерации на 2005–2008 годы»<sup>1</sup>.

**«Гражданское образование** – это общественно-государственная, социально ориентированная система непрерывного обучения и воспитания, направленная на формирование гражданской компетентности, демократической культуры, удовлетворение потребностей в социализации в интересах личности, гражданского общества и правового государства. Главной целью гражданского образования можно считать формирование гражданских качеств на основе новых знаний, умений и ценностей, способствующих личности разрешать возникающие проблемы, адаптироваться к изменяющимся социально-экономическим и политическим условиям, а также представлять и защищать свои права и интересы, уважая интересы и права других людей».

Интересный и достаточно полный обзор существующих форм взаимодействия гражданского общества, власти и бизнеса в области гражданского образования сделал в предыдущих выпусках сборника «Социальное

---

<sup>1</sup> Проект государственной программы «Гражданское образование населения Российской Федерации на 2005–2008 годы»: [http://pcgo.narod.ru/god\\_project.htm](http://pcgo.narod.ru/god_project.htm)

партнерство» В.Н. Пронькин<sup>2</sup>, при этом основное внимание им было уделено гражданскому образованию школьников и педагогов.

На наш взгляд, наряду с этими фокусными группами гражданского образования можно выделить также студентов вузов, государственных и муниципальных служащих, активистов некоммерческих организаций (НКО), военнослужащих и сотрудников силовых структур, заключенных и представителей «групп риска», а также пенсионеров, людей «третьего возраста».

Подчеркнем также, что составными частями гражданского образования, на наш взгляд, являются:

- обучение правам человека;
- обучение культуре мира;
- воспитание толерантности;
- развитие межсекторного социального партнерства;
- менеджмент самоуправляющихся ассоциаций граждан (НКО).

Не случайно в практике Совета Европы термин «гражданское образование» трактуется как «воспитание демократической гражданственности на основе приоритета прав человека».

Кто же является основными акторами, действующими лицами в процессе развития российского гражданского образования?

Прежде всего это, конечно, сами **педагоги средней и высшей школы** (педагогические вузы и академии повышения квалификации педагогов) – гражданское образование школьников и педагогов.

Вторым активным участником этого процесса являются в современной России **активисты общественных, некоммерческих организаций**, развивающие интерактивные, инновационные методы гражданского образования, работающие при этом с большинством из перечисленных выше фокусных групп населения.

Третий, существенно менее активный участник – это **органы образования** как на федеральном, так и на региональном уровнях, которые все же оказывают некоторую поддержку процессу гражданского образования, но ориентированного практически исключительно на школьников.

---

<sup>2</sup> В.Н. Пронькин. Развитие механизмов гражданского образования: восемь моделей эффективного сотрудничества гражданского общества, власти и бизнеса в области гражданского образования. / Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия. / Практическое пособие. / Под ред. А.Е. Шадрина, начальника отдела Департамента стратегии социально-экономических реформ Минэкономразвития России. – М.: Фонд «Школа НКО», 2007. – С. 171–186.

Четвертый участник, все активней включающийся в становление гражданского образования, ориентированного на большинство его фокусных групп, – это **уполномоченные по правам человека** в субъектах РФ, которые осенью 2010 года действовали уже в 56 субъектах РФ, и Уполномоченный по правам человека в РФ.

Пятый участник процесса – это **академическое сообщество**, ученые и преподаватели университетов, включая преподавателей академий государственной службы и других систем повышения квалификации. Фокусной группой в этом случае являются студенты университетов и специалисты определенных профилей.

Шестым участником процесса в ряде регионов могут являться региональные **избирательные комиссии**, заинтересованные в повышении правовой культуры избирателей и имеющие для этого определенные финансовые ресурсы.

#### **Региональная модель системы гражданского образования (оптимальный вариант)**

Оптимальный вариант региональной модели системы гражданского образования может быть представлен следующим образом:

1. Глава субъекта РФ и руководство исполнительной власти понимают важность комплексного подхода к организации гражданского образования и правового просвещения. Это понимание реализуется в виде Целевой программы развития гражданского образования в том или ином варианте.
2. При правительстве региона либо при одном из его ключевых департаментов существует общественно-консультативный совет по гражданскому образованию, который ведет мониторинг реализации программы и при необходимости вносит предложения по ее корректировке.
3. Отдельные проекты и программа гражданского образования в целом охватывают все или большинство из перечисленных выше фокусных групп населения региона.
4. В реализации программы и отдельных проектов гражданского образования участвуют все перечисленные в предыдущем разделе потенциальные участники процесса гражданского образования или их большинство.
5. Потенциальные участники процесса развития гражданского образования активно взаимодействуют друг с другом, реализуя совместные

проекты, в частности, существует плодотворное взаимодействие университетских преподавателей и активистов гражданских организаций.

### **Оптимальная модель и реальные ситуации в регионах (на примере Пермского края и г. Санкт-Петербурга)**

Для рассмотрения реальной ситуации развития гражданского образования на региональном уровне мы выбрали в качестве базовых два субъекта Российской Федерации – Пермский край и г. Санкт-Петербург. Причиной такого выбора стали как хорошая представленность в этих регионах всех основных групп участников гражданского образования, так и интересный опыт, накопленный в ряде направлений этого процесса. С другой стороны, оба региона существенно отличаются по отношению к сформулированной выше оптимальной модели системы гражданского образования. В качестве отдельных примеров мы будем использовать и опыт других российских регионов.

#### ***Наличие региональных целевых программ развития гражданского образования***

Важным фактором в развитии гражданского образования в **Пермской области** стала Областная целевая программа развития политической и правовой культуры населения Пермской области на 2002–2006 гг. Основными задачами программы являлись: развитие системы политического и правового просвещения, углубление взаимодействия населения и органов власти, поддержка деятельности политических организаций. Эта программа была первым опытом применения в России инновационных системных технологий в области политического просвещения. После ее окончания некоммерческие организации области, работающие в области гражданского образования, сформулировали гражданский заказ на развитие и совершенствование программы, на основе которого была утверждена действующая сегодня ***Целевая программа «Развитие политической культуры и гражданского образования населения Пермского края на 2007–2011 гг.»***. Это первый в России пример разработки целевой программы на основе гражданского заказа некоммерческих организаций.

Как отмечается в программе, ее основной целью является объединение усилий всех звеньев системы власти, научных, образовательных, общественных и общественно-политических организаций для обеспечения стабильного позитивного развития политических процессов в Пермском крае.

Задачами программы являются:

- повышение у населения региона уровня доверия к институтам власти, формирование и развитие политической компетентности, навыков конструктивного участия в политической жизни;
- обеспечение проведения на высоком профессиональном уровне, с высокой явкой избирателей выборов органов власти всех уровней;
- профилактика политического экстремизма;
- поддержка деятельности партий как институтов политической самоорганизации и самоопределения граждан;
- активизация информационно-аналитического обеспечения органов государственной власти и местного самоуправления Пермского края, образовательных и научных учреждений, избирательных комиссий всех уровней, политических партий и общественно-политических объединений по вопросам развития политической ситуации, политической и правовой культуры;
- формирование информационного пространства развития гражданского образования и политической культуры гражданского участия;
- поддержка деятельности средств массовой информации по развитию политической и правовой культуры;
- создание положительного имиджа Пермского края посредством распространения информации о результатах деятельности в сфере развития политической культуры.

Объем финансирования программы из краевого бюджета составил 6,4 млн рублей в год.

Аналогичная, хотя и существенно меньшая по объему целевая программа была принята по инициативе Уполномоченного по правам человека в Брянской области – «Развитие гражданско-правового образования в Брянской области на 2006–2010 годы».

В Санкт-Петербурге, как и в остальных регионах России, к сожалению, подобные региональные программы пока отсутствуют. Вместе с тем вспышки насилия по отношению к лицам иной национальности стали одной из причин подготовки и реализации «Городской программы гармонизации межэтнических и межкультурных отношений, профилактики проявлений ксенофобии, укрепления толерантности в Санкт-Петербурге на 2006–2010 годы (Программа «Толерантность»)», которая поддержана серьезным финансированием из городского бюджета (около 75 млн рублей в год). 23 сентября 2010 года решением Правительства Санкт-Петербурга была утверждена новая программа под сходным названием – Программа

гармонизации межкультурных, межэтнических и межконфессиональных отношений, воспитания культуры толерантности в Санкт-Петербурге на 2011–2015 годы (Программа «Толерантность»).

***Существование общественно-консультативного совета по проблемам гражданского образования***

**Общественный совет по гражданскому образованию** при департаменте образования Пермской области был создан в 2003 году по инициативе Центра гражданского образования и прав человека и Центра гражданского образования Пермского госуниверситета. Основной его целью является содействие развитию гражданского образования в Пермской области. Именно в рамках этого совета были разработаны и обсуждены основные направления Целевой программы «Развитие политической культуры и гражданского образования населения Пермского края на 2007–2011 гг.». В состав Совета входят представители гражданских организаций, организаций культуры и образования, включая государственный и педагогический университеты, а также Уполномоченный по правам человека в Пермском крае<sup>3</sup>.

Этот совет зафиксирован также и в тексте новой программы: «Государственный заказчик создает политический общественный совет как консультативный орган по вопросам реализации Программы. Состав политического общественного совета формируется Администрацией губернатора Пермского края из полномочных представителей краевой администрации, политических партий, общественных объединений, научных и образовательных учреждений региона, работающих в сфере развития политической культуры, гражданского образования. Деятельность политического общественного совета регламентируется Положением о политическом общественном совете, которое утверждается губернатором Пермского края»<sup>4</sup>.

В Санкт-Петербурге, как и в других регионах России, такие советы, к сожалению, пока отсутствуют. В процессе разработки Городской программы «Толерантность» к работе над ее концепцией была привлечена группа преподавателей университетов и институтов РАН, однако представители

---

<sup>3</sup> О составе и деятельности этого совета см. подробнее <http://www.cgo.perm.ru/modules/info/index.php?id=15>

<sup>4</sup> Под эгидой Общественного совета по гражданскому образованию издана, в частности, брошюра, обобщающая опыт НКО края в этом направлении: Деятельность некоммерческих организаций по развитию гражданского образования в Пермском крае. Аналитический доклад. / Составитель А.Б. Суслов. – Пермь, 2007.

НКО, уже имевшие серьезный практический опыт воспитания толерантности, остались в стороне. Далее, в процессе реализации программы в стороне остались и сами ее разработчики – процесс распределения средств программы между комитетами городской администрации и оценки эффективности результатов управляется целиком сотрудниками правительства города.

Отметим, что все же был создан Экспертный совет программы, в функции которого входило экспертно-аналитическое сопровождение программы. Предполагалось, что он станет частью комплексной системы учета и анализа материалов о реализации программы. Комитет по внешним связям Санкт-Петербурга совместно с Экспертным советом должен был осуществлять координацию деятельности исполнителей, вести мониторинг и обобщать опыт. Эксперты должны были давать оценки эффективности выполнения мероприятий, вырабатывать методические рекомендации и предложения по дальнейшему совершенствованию процесса реализации программы.

Практически же активная работа этого совета, включая оценку отдельных мероприятий и проектов, продолжалась в течение первого года реализации проекта, а затем стала затухать. Ряд членов Экспертного совета активно участвовали в разработке нового варианта программы (на 2011–2015 годы), однако общественных слушаний проекта программы решено было не проводить.

#### ***Охват проектами большинства фокусных групп гражданского образования в регионе***

***Школьники и педагоги.*** Одну из ведущих ролей в Пермском крае в развитии гражданского образования школьников и педагогов играет Пермская городская общественная организация «Центр гражданского образования и прав человека» (ЦГОПЧ), учрежденная 3 февраля 2003 года (директор – д. и. н. А.Б. Суслов). Миссия Центра – просвещение и воспитание населения, прежде всего, молодежи в духе идей толерантности, ненасилия, миротворчества, уважения к правам человека, идеалам демократии и гуманизма<sup>5</sup>.

За время, прошедшее после учреждения Центра, программа «Школа прав человека», послужившая основой для создания Центра, получила новый импульс развития. Наряду с ней реализуются и другие программы («Мониторинг соблюдения прав человека в школах Пермской области»,

---

<sup>5</sup> Веб-сайт центра [www.cgo.perm.ru](http://www.cgo.perm.ru)

«Областная школа для лидеров детских общественных объединений «Я – гражданин» (совместно с областным детским центром «Муравейник»), «Развитие общественного участия в управлении школой», «Создание модели деятельности редакции правовой газеты в школе»).

Среди новых проектов Центра отметим проект «Продвижение эффективных моделей формирования толерантного поведения», который выполнялся им в 2010 году. При реализации проекта использовались средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации (администратор грантов – Институт проблем гражданского общества).

Проект был нацелен на продвижение эффективных моделей формирования толерантного поведения, создание у учителей мотивации и умений по обучению школьников основам толерантного поведения, широкое распространение информации об успешных практиках по воспитанию толерантности.

Эти задачи решались с помощью проведения обучающих семинаров для учителей, межрегионального конкурса на лучшее занятие по обучению основам толерантного поведения, проведения фестиваля «Культура мира в наших делах», создания и поддержания работы раздела о толерантности на сайте Центра гражданского образования и других видов деятельности.

Успеху деятельности Центра в немалой степени способствует его тесная связь с общественными правозащитными организациями города. Так, программа «Школа прав человека» начинала свою деятельность как одно из направлений работы Пермского отделения общества «Мемориал», тесное взаимодействие с этим правозащитным обществом продолжается и сегодня. С другой стороны, руководитель Центра А.Б. Сулов одновременно работал и работает в Пермском педагогическом университете, где он сегодня возглавляет кафедру отечественной истории, а его докторская диссертация посвящена конкретным направлениям сталинских репрессий.

Важно отметить, что наряду с ЦГОПЧ в Перми в области гражданского образования школьников и педагогов также работают и такие организации, как Общественная лаборатория «Гражданские ценности в образовании», Центр гражданского образования Пермского госуниверситета, Пермский областной научно-методический центр развития политической культуры, Пермский областной дом развития творчества детей и юношества «Муравейник» и многие другие организации.

Существенную роль в гражданском образовании молодого поколения играет и Мемориальный центр истории жертв политических репрессий «Пермь-36» – музей, созданный на базе Пермлага, где отбывали свой срок многие правозащитники. Этот музей стал основой для проведения в июле 2008–2010 годов Международного гражданского форума «Пилорама», ставшего важным событием в области гражданского образования для всей России<sup>6</sup>.

В случае Санкт-Петербурга можно говорить о сложившейся **петербургской модели гражданского образования школьников и школьных педагогов**. Именно так можно охарактеризовать программу этико-правового воспитания в средней школе, разработанную в Санкт-Петербурге творческим коллективом под руководством д. п. н., профессора Н.И. Элиасберг<sup>7</sup>.

В итоге осуществления программы «Правоведение в школе» была создана научно обоснованная, экспериментально проверенная, соответствующая реалиям современного этапа развития школы инновационная система этико-правового образования, охватывающая весь период школьного образования с 1-го по 11-й классы и являющаяся центром гражданского воспитания. Реализации этой системы способствовало создание (в рамках программы) целостного учебного и методического комплекса.

В настоящее время целостная система гражданско-правового образования реализуется в каждой шестой школе города, половина из которых работает в данном направлении свыше пяти лет. Отдельные этапы данной системы реализуются в 70% школ Санкт-Петербурга.

Сегодня в школах, где уже сложилась система гражданского образования, включающая не только уроки, но и внеклассную и внешкольную работу, функционирует ученическое самоуправление, их учащиеся принимают активное участие в олимпиадах по общественным дисциплинам и в проектах гражданской направленности (например, в рамках российской акции «Я – гражданин России»).

В последние годы важную роль в распространении опыта этого проекта играет ежегодная Всероссийская конференция «Петербургская модель гражданско-правового образования, опыт духовно-нравственного воспи-

---

<sup>6</sup> О форуме «Пилорама-2010» см. <http://pilorama.vigroup.ru/index.php?catalog&path=p0200>

<sup>7</sup> Элиасберг Н.И. Петербургская модель гражданско-правового образования и воспитание гражданина России. // Гражданское образование – педагогический, социальный и культурный феномен: Монография. – СПб.: Изд-во «Союз», 2006. – С. 84–106.

тания личности – регионам России» (III конференция под таким названием состоялась в марте 2009 года, а IV – в марте 2010 года<sup>8</sup>.)

Другим примером может служить деятельность Санкт-Петербургского института права им. принца П.Г. Ольденбургского<sup>9</sup>, сотрудники которого разработали и внедрили в различные школы регионов России авторский курс «Живое право». В настоящее время этот творческий коллектив (руководители А.Б. Гутников и В.Н. Пронькин) действует в рамках созданного при институте Центра правового и гражданского образования «Живое право».

**Студенты.** В Пермском крае гражданское образование студентов реализуется через их активное участие во многих просветительских проектах региона, в частности, через проекты центра «Пермь-36», включающие и летние молодежные волонтерские лагеря на базе мемориального музея, организованные «Мемориалом», и различные культурные мероприятия и инсталляции, проходящие в рамках форума «Пилорама». Существенную роль играет и активное участие руководителей профильных кафедр вузов в общественной жизни города и региона. Наряду с уже упомянутым А.Б. Суловым сюда можно отнести и зав. кафедрой политологии Пермского госуниверситета Л.А. Фадееву, поддерживающую правозащитную и гражданскую направленность курсовых и дипломных работ своих студентов и тематику кандидатских диссертаций молодых преподавателей, многие из которых одновременно участвуют в работе Пермского регионального правозащитного центра, Пермской гражданской палаты и других НКО.

В апреле 2008 года кафедра политологии ПГУ стала инициатором проведения Всероссийской молодежной политологической ассамблеи «Современные политические реалии: взгляд молодых исследователей», в которой приняли участие молодые политологи – студенты и аспиранты из многих регионов России. Эта встреча стала и важным этапом на пути развития Молодежного отделения Российской ассоциации политической науки. Теперь Пермская политологическая ассамблея – уже регулярное ежегодное событие, проходящее обычно в середине апреля и позволяющее развивать подходы гражданского образования в рамках молодежного политологического сообщества<sup>10</sup>.

Гражданское образование студентов в Санкт-Петербурге до недавнего времени можно было считать одним из наиболее слабых направлений

---

<sup>8</sup> Подробнее об этой конференции см. <http://www.yojo.ru/?p=3254>

<sup>9</sup> <http://www.law.spb.ru/>

<sup>10</sup> Отчет о Пермской политологической ассамблее 2010 г. см. [http://www.identity.ucoz.ru/borba\\_identity/Otchet\\_po\\_assamblee\\_2010.doc](http://www.identity.ucoz.ru/borba_identity/Otchet_po_assamblee_2010.doc)

обсуждаемой темы. Причина этого – отсутствие заинтересованности преподавателей и руководства университетов в теме гражданского образования, а также фактическое отсутствие системы реального университетского самоуправления как среди студентов, так и среди преподавателей, которая могла бы стать основой практических навыков воспитания молодых граждан России.

Определенные изменения в этом направлении возникли в связи с появлением проекта «Право и общество» Санкт-Петербургского института права им. принца П.Г. Ольденбургского. Этот проект, деятельность которого представлена также в виде группы в сети «ВКонтакте»<sup>11</sup>, объединил желающих участвовать в обсуждении проблем современного правопонимания, роли юристов в разрешении социальных проблем, проблем защиты общественных интересов. Реальные встречи заинтересованных преподавателей, студентов, исследователей, практиков проходили в Санкт-Петербурге в 2008–2010 годах на базе Института права в форме публичных лекций, круглых столов, семинаров.

Так, в 2010 году в рамках этого проекта была начата реализация программы «Современное классическое юридическое образование», уже прошел двухдневный семинар «Введение в классическую правовую культуру: Древняя Греция». Ранее в рамках этого же проекта состоялась десятидневная летняя школа для студентов-юристов «Право и искусство». В эти же годы начал активно поворачиваться к обществу и Смольный институт свободных искусств и наук, действовавший до осени 2010 года фактически как отдельное подразделение СПбГУ при активном участии Барт-колледжа, Нью-Йорк, США. В рамках его программы «Права человека» в 2009–2010 году действовал семинар по правам человека, в котором участвовали как преподаватели и студенты, так и лидеры городских правозащитных и иных общественных организаций.

В январе 2010 года на базе Смольного института состоялся экспертный семинар «Преподавание прав человека в контексте гуманитарных и социальных наук», целью которого было обсуждение возможностей объединения социогуманитарного знания и знания о правах человека в рамках курсов, преподаваемых в российской высшей школе. В начале ноября 2010 года там же с успехом прошла международная конференция «Высшее образование и гражданское общество: новая социальная миссия

---

<sup>11</sup> <http://vkontakte.ru/club3921019>

университета», нацеленная на развитие взаимодействия между академическим сообществом и гражданским обществом в России.

Такая высокая активность Смольного института в развитии гражданского образования в городе не осталась незамеченной руководством университета – в конце лета 2010 года было рекомендовано не использовать более название «Институт свободных искусств и наук» как юридически некорректное, а применять наименование «Программа «Искусства и гуманитарные науки» филологического факультета СПбГУ», что и отражено сегодня на сайте Института (программы)<sup>12</sup>. Словосочетание «свободные искусства» сохранилось только в названии веб-сайта.

**Активисты НКО.** Гражданское образование активистов НКО и взрослого населения в целом в Перми осуществляется целым рядом организаций. Так, в течение ряда лет в этом направлении активно работали Уральский центр поддержки НГО, трансформировавшийся затем в Центр гражданских инициатив, а также Центр социальных инициатив. В последние годы одним из центров координации такой деятельности стала Пермская гражданская палата. Ее учредители – Пермский региональный правозащитный центр, Пермское областное отделение Всероссийского общества инвалидов, Пермское областное общество «Мемориал» и Пермская молодежная лига. Миссия Пермской гражданской палаты – содействие формированию и эффективному функционированию некоммерческого сектора в Пермском крае, развитие практик и институтов гражданского влияния на власть. Ключевая компетенция Пермской гражданской палаты – гражданская политика (взаимодействие с властью в общественных интересах, гражданское влияние на органы власти).

С 1997 года Пермская гражданская палата проводит гражданские экспедиции – комплекс культурно-просветительских мероприятий в небольших, часто удаленных от областного центра городах, с 2002 года ею проводятся также гражданские дискуссии. В 2007 году Пермская гражданская палата и новый Центр гражданского анализа и независимых исследований (Центр «Грани») начали цикл пермских публичных лекций.

Направление деятельности Пермской гражданской палаты в конце 2010 года хорошо показывает раздел ее веб-страницы ([www.pgpalata.ru](http://www.pgpalata.ru)) «Сферы интересов», который содержит в себе следующие направления: «Лучшие гражданские практики», «Гражданская политика», «Депроvincи-

---

<sup>12</sup> <http://artesliberales.spbu.ru/>

ализация России», «Зачем человеку права человека» и «Дети в трудной жизненной ситуации».

Фонд поддержки общественных инициатив «Гражданская позиция» реализует гражданско-правовой образовательно-просветительский проект «Школа публичной политики», ставящий целью политическое и гражданское просвещение российского общества. Активно работает в области гражданского образования взрослых и уже упомянутый мемориальный центр «Пермь-36», одним из ярких проектов которого стал ежегодный форум гражданственности «Пилорама», включающий фестиваль гражданской песни, полевою конференцию, дискуссии с правозащитниками и многое другое.

Одним из направлений гражданского образования, хорошо представленных в Санкт-Петербурге, является гражданское образование активистов НКО. Так, ярким примером подобной деятельности является Центр развития некоммерческих организаций – Центр РНО<sup>13</sup>. Суть его деятельности – оказание различного рода услуг НКО, а также организациям, учреждениям и отдельным людям, имеющим отношение к третьему сектору (сообществу НКО), интересующимся его проблематикой и работающим в этой области.

Одним из важных мероприятий Центра является ежегодно проводимый совместно с Комитетом по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями Правительства СПб форум «Социальный Петербург» и Ярмарка социальных проектов и программ «Петербуржцы – Петербургу». Так, 30 ноября 2009 года прошел форум «Социальный Петербург: новые решения, 2009», а 12–13 ноября 2010 года Центр РНО стал основным организатором Ярмарки социальных проектов «Петербуржцы – Петербургу», в рамках которой состоялся и форум «Социальный Петербург: новые решения – 2010».

Важно подчеркнуть, что часть заседаний форума проходила совместно с российско-немецкой научной конференцией «Гражданское общество и НКО в Европе и России: новые вызовы, ответы и тенденции развития», организованной Центром германских и европейских исследований СПбГУ, то есть здесь было достигнуто реальное взаимодействие гражданского и академического сообществ.

Другая неправительственная организация – Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия» – делает упор в своей де-

---

<sup>13</sup> www.cmo.ru

тельности на развитие у лидеров НКО города умений и навыков в рамках конкретных направлений их взаимодействия с городской властью и местным самоуправлением (в частности, в рамках проектов «Городские жители и власти: бюджет, который можно понять и на который можно влиять»<sup>14</sup>, «Общественное участие в реформе ЖКХ», «Гражданские инициативы по предупреждению коррупции» и т.д.). Центр «Стратегия» стал также в последние годы центром разработки нормативного и методического обеспечения для реализации принятой Правительством Санкт-Петербурга в феврале 2008 года Концепции взаимодействия исполнительной власти и общественных организаций Санкт-Петербурга, а также организации и проведения общественных слушаний по подготовленным проектам нормативных актов<sup>15</sup>.

**Сотрудники МВД и иных силовых структур.** Многое делается в Перми и в области гражданского образования сотрудников милиции и системы УФСИН. Так, Центр гражданского образования и прав человека реализует проект «Продвижение преподавания прав человека в учебных центрах милиции» – обучение руководителей учебных центров милиции Приволжского федерального округа с целью внедрения в систему подготовки будущих стражей порядка методик, которые будут способствовать развитию понимания ими не только своей правоохранительной функции, но и функций защиты и гаранта обеспечения прав человека.

Пермский региональный правозащитный центр проводит просветительские мероприятия для сотрудников службы исполнения наказаний и заключенных, а также передвижные выставки по правам человека в местах исполнения наказаний.

В Санкт-Петербурге также предпринимаются определенные усилия по гражданскому образованию сотрудников силовых структур. Например,

---

<sup>14</sup> Виноградова Т.И. Повышение эффективности бюджета и оптимизация бюджетного процесса путем внедрения социальной технологии «Прозрачный бюджет». // Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия. / Практическое пособие. / Под ред. А.Е. Шадрина, – М.: Агентство социальной информации, 2008. – С. 129–145.

<sup>15</sup> Горный М.Б. Концепция взаимодействия исполнительной власти и общественных организаций: опыт Санкт-Петербурга. // Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия. / Практическое пособие. / Под ред. А.Е. Шадрина, – М.: Агентство социальной информации, 2008. – С. 477–486; Немина В.Н. Оценка сложившейся практики взаимодействия негосударственных некоммерческих организаций с органами исполнительной власти Санкт-Петербурга и пути повышения эффективности взаимодействия. // Публичная политика – 2009. Сборник статей. / Под редакцией М.Б. Горного и А.Ю. Сунгурова. – СПб: Норма, 2010. – С. 80–84.

Центр правовой помощи им. Г. и С. Лайт (руководитель Л.А. Львов) совместно со своими партнерами из других стран организовывал ознакомительные поездки ведущих сотрудников МВД в США для ознакомления с работой американской полиции. Аналогичную работу с преподавателями Университета МВД проводила и одна из сильнейших правозащитных организаций города – «Гражданский контроль», при этом результатом проекта предполагалось создание в Университете МВД кафедры прав человека.

Другим примером может служить проект Центра «Стратегия» по созданию системы обучения работников милиции Северо-Западного региона Российской Федерации правам человека и механизмам сотрудничества с правозащитными и другими неправительственными организациями. В рамках этого проекта были проведены двухдневные семинары по правам человека для сотрудников МВД, а также круглые столы по межсекторному социальному партнерству с участием представителей МВД, правозащитных и других неправительственных организаций.

***Разнообразие участников процесса гражданского образования и уровень их взаимодействия***

Мы видим, что как в Пермском крае, так и в Санкт-Петербурге существует широкий спектр участников процесса гражданского образования. В то же время если для пермского варианта характерно их широкое сотрудничество, то для Санкт-Петербурга более свойственна их разобщенность. Отдельные участники процесса гражданского образования действуют, как правило, изолировано, иногда взаимодействуя попарно (примеры – сотрудничество Городской избирательной комиссии с обществом «Знание» или с творческим коллективом Академии повышения квалификации преподавателей под рук. Н.И. Элиасберг), но не более того.

В Перми, напротив, исходно сложилось конструктивное сотрудничество общественных правозащитных организаций и Уполномоченного по правам человека в Пермском крае Т.И. Марголиной, которая до избрания на этот пост в течение ряда лет работала в должности заместителя губернатора области по социальным вопросам, уже тогда много сделав для развития системы гражданского образования. Эту линию она продолжает и в своей настоящей должности. Так, по ее инициативе были приняты изменения в закон «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае», в соответствии с которыми в крае учреждается должность Уполномоченного по правам ребенка, являющегося одновременно и заместителем Уполномоченного по правам человека. На эту должность, опять же по ее рекоменда-

ции, был назначен П.В. Миков, ранее работавший в Центре гражданского образования и прав человека.

Отметим также, что именно Уполномоченный по правам человека в Пермском крае стал инициатором и одним из основных организаторов прошедшего в августе 2007 года Образовательного форума «Гражданин России: отечественные традиции образования и современность», в котором приняли участие представители власти, государственных и негосударственных образовательных учреждений, гражданских институтов и религиозных объединений. Пермский форум стал одним из первых шагов к выстраиванию национального диалога о гражданском образовании.

\*\*\*

Мы видим, таким образом, как в случае Пермского края реализуется вариант оптимальной модели развития региональной системы гражданского образования, когда имеют место согласованные действия органов власти, государственных и неправительственных образовательных организаций и НКО.

#### **Информационные источники**

1. Закон Пермского края «О краевой целевой программе развития политической культуры и гражданского образования населения Пермского края на 2007–2011 годы» № 43-КЗ от 23 декабря 2006 года.
2. Закон Пермской области «Об областной целевой Программе развития политической и правовой культуры населения Пермской области на 2002–2006 годы» № 1761-310 от 5 октября 2001 года.
3. Программа гармонизации межкультурных, межэтнических и межконфессиональных отношений, воспитания культуры толерантности в Санкт-Петербурге на 2011–2015 годы (Программа «Толерантность») <http://spbtolerance.ru/archives/2504>
4. Статья Н.И. Элиасберг «О системе гражданско-правового образования в школах Санкт-Петербурга».
5. «Властная вертикаль и гражданская горизонталь создания системы обучения работников милиции Северо-Западного региона РФ правам человека и механизмам сотрудничества с правозащитными и другими неправительственными организациями»: информация о проекте и его реализации.
6. Кто и кого обучает правам человека в России. Аналитический обзор. <http://www.hrights.ru/text/b27/Chapter6%201.htm>
7. Семко И. Гражданское образование в России. // Адукатар (Минск), № 2 (12), 2007. – С. 41–44.

## **4.5. СОЦИАЛЬНАЯ РЕКЛАМА КАК КАТАЛИЗАТОР КУЛЬТУРЫ ЧАСТНЫХ ПОЖЕРТВОВАНИЙ В РЕГИОНАХ РОССИИ: ОПЫТ ПРОГРАММЫ «СОЦИАЛЬНО АКТИВНЫЕ МЕДИА» CAF РОССИЯ**

С.С. БРЕЖНЕВА

Филиал Благотворительного фонда «Чаритиз Эйд Фаундейшн»  
(Великобритания) в России (CAF Россия)

Укрепление некоммерческого сектора в регионах России является одной из приоритетных задач органов государственного управления. Для решения этой задачи могут применяться различные механизмы и инструменты, зарекомендовавшие свою эффективность в России и за рубежом.

Одной из заметных тенденций посткризисного периода в некоммерческом секторе стало изменение вектора фандрайзинга с корпоративных пожертвований на частные. К сожалению, общество пока не готово к такой практике, зачастую наши соотечественники предпочитают отдавать свои пожертвования в виде милостыни, а не перечислять на счет некоммерческой организации.

Проблема в первую очередь заключается в отсутствии доверия к благотворительным фондам, общественным организациям, некоммерческому сектору в целом. Доверие возникает при соблюдении нескольких условий, таких как подотчетность, прозрачность организации, доступная, понятная информация о деятельности и, безусловно, хорошая репутация, заслуженная качественным выполнением услуг, оказанных населению.

На сегодняшний день рядом с нами существует большое количество эффективных и социально значимых инициатив благотворительных организаций, о которых мало кто знает, потому что они не смогли широко заявить о себе в средствах массовой информации. Между тем это вполне успешные, состоявшиеся и востребованные организации, которые демонстрируют эффективность и прозрачность своей деятельности.

Очевидный следующий шаг для таких организаций – это расширение круга сторонников, волонтеров, частных жертвователей, и социальная реклама является подходящим инструментом для достижения этих целей. Социальная реклама имеет широкий охват, дает возможность брендирования и креативного решения, которые позволяют привлечь внимание к рекламному сообщению.

К счастью, уже сложилось мнение, что писать о благотворительности – это правильно. Теперь дело за социальной рекламой – в СМИ поступают запросы от благотворительных структур с просьбой осветить их работу, предоставить площади под рекламные модули, стать информационными партнерами. Перед редакторами и директорами встают логичные вопросы: «Почему мы должны помочь именно этой организации?», «Чем эти лучше, чем другие?», «Знаем ли мы о них хоть что-нибудь?», «Делают ли они то, о чем заявляют?», «Как удостовериться в их финансовой прозрачности?»

Некоммерческие организации зачастую держатся благодаря усилиям лидера, руководителя, у которого, как правило, нет необходимых квалифицированных специалистов, в том числе и специалистов по связям с общественностью, «креативщиков», журналистов, дизайнеров, программистов. Не хватает тех, кто сможет «подать голос» от имени НКО, сделать так, чтобы идея помощи людям стала понятна обществу.

Одним из инструментов для решения этой проблемы на региональном уровне стала программа «Социально активные медиа»<sup>1</sup>. Программа была создана в ответ на существующую проблему недостатка качественной информации о некоммерческих организациях, при этом она выступает как посредник между заинтересованными сторонами: НКО, СМИ, креативными агентствами и широкой общественностью. Пока программа осуществляется только в Москве, но может быть также успешно реализована в других регионах, будучи инициирована органами власти субъекта Российской Федерации.

***Цели и задачи программы «Социально активные медиа»:***

- повысить информированность общественности о деятельности некоммерческих организаций (НКО) и значимых социальных проблемах и способствовать ее вовлеченности в решение этих проблем;
- поддержать существующие потенциально перспективные «социальные бренды», предоставив им возможности продвижения в информационном пространстве;
- выявить лучшие информационные проекты НКО и поддержать их;
- обеспечить условия для размещения качественной социальной рекламы в СМИ и на информационных носителях на систематической и прозрачной основе;

---

<sup>1</sup> Программа существует с июля 2009 года и реализуется фондом CAF при финансовой поддержке фонда Форда.

- создать базу данных СМИ, рекламных и PR-агентств и пр., готовых поддержать информационные кампании НКО.

Организатор обеспечивает **проведение конкурса, а также юридическую и финансовую оценку некоммерческих организаций, дает рекомендации по правовому оформлению** предоставления бесплатных площадей под социальную рекламу.

Партнеры – маркетинговые агентства разрабатывают **качественный рекламный продукт для некоммерческих организаций.**

Партнеры-СМИ предоставляют **рекламные площади.**

Партнеры-эксперты **консультируют и дают оценку проектам продвижения.**

Партнерами программы являются крупнейшие информационные и креативные агентства, издательские дома – ИД «Афиша», ИД Independent Media Sanoma Magazines, ИД «Ридерз Дайджест», «Новые известия», «Новая газета», SUP Media, Rambler, STS Media, News Outdoor, Агентство социальной информации, радиопрограмма «Адреса милосердия», агентства BBDO, Ogilvy, McCann Erickson, Saatchi&Saatchi, «Знаменка», TWIGA, агентство медиапланирования PHD и исследовательская группа КОМКОН.

Партнеры предоставляют свои услуги некоммерческим организациям, выбранным через открытый конкурс.

В конкурсном отборе участвуют некоммерческие организации, предоставляя заявки с описанием проекта продвижения. Фонд CAF берет на себя организацию конкурса и оценку финансовой, юридической и социальной составляющей заявок. Окончательный отбор лучших заявок осуществляет рабочая группа, которая состоит из партнеров конкурса. В рамках конкурса поддерживаются следующие темы проектов:

- фандрайзинг на основную деятельность НКО;
- разовая фандрайзинговая кампания;
- привлечение волонтеров;
- реклама сервисов и услуг (горячие линии, консультации и пр.);
- реклама самой НКО (направленность на узнаваемость бренда);
- призывы к социальной активности (например, «Сдай кровь», «Усынови ребенка», «Посади дерево» и др.);
- информационные сообщения, направленные на изменение общественного мнения относительно уязвимых групп граждан (например, беженцы, люди с ограниченными возможностями и др.).

### **Оценка эффективности программы**

Безусловно, оценка эффективности социальной рекламы – это новое понятие для российских некоммерческих организаций, которые зачастую не обладают профессиональным ресурсом либо не знакомы с критериями оценки эффективности. Однако для партнеров программы, которые выделяют существенные ресурсы, важно видеть результат, кроме того, эта информация важна для анализа существующих возможностей для развития института социальной рекламы, с одной стороны, и культуры частных пожертвований – с другой.

*Некоммерческие организации отслеживают результат:*

- измерение результатов, которые могут быть сосчитаны в соответствии с исходными целями: количество собранных денег, количество отозвавшихся волонтеров, привлеченных клиентов и пр.;
- измерение таких результатов, как количество людей, изменивших свое поведение или отношение к заявленной проблеме, будет предоставлено лишь в том случае, если у НКО есть ресурсы, необходимые для того, чтобы произвести это измерение;
- оценка, произведенная самой НКО, показывающая, как участие в программе расширило ее возможности и способствовало продвижению.

При оценке эффекта социальной рекламы для НКО – участников программы применяются количественные и качественные показатели.

*Количественные показатели:* увеличение роста пожертвований по сравнению с периодом до размещения рекламы; появление новых волонтеров; увеличение случаев обращения в организацию; увеличение посещаемости сайта; появление новых корпоративных доноров и т.д.

Количественные показатели достаточно ясно показывают изменения, произошедшие в деятельности организации до периода размещения и после него. Не всегда можно проследить причину совершенного анонимного пожертвования – сделал ли его человек после того, как увидел рекламный модуль, или же после получения информации откуда-то еще. Однако общие цифры явно показывают изменения и прогресс, произошедший в количественных показателях за время участия в программе.

*Качественные показатели:* повышение информированности аудитории об услугах некоммерческой организации; повышение информированности о затронутой проблематике; изменение общественного мнения и т.д.

Качественные показатели довольно сложно получить, не имея доступа к профессиональному ресурсу для исследований. Однако мы можем ориентироваться на «сводки с полей» – информацию от самих некоммерческих организаций, которая складывается из ежедневного непосредственного общения с доступной им аудиторией.

### Кейсы

#### Кейс № 1. Проект продвижения Фонда помощи хосписам «Вера» (<http://www.hospicefund.ru>)

Основная цель проекта – информирование общественности о работе хосписов, о проблеме помощи неизлечимо больным людям, о том, что помощь нужна не только людям, которых можно вылечить, но и неизлечимым больным. Размещение информационных модулей фонда в СМИ длилось с октября 2009 года по март 2010-го. Информационное сообщение и рекламный модуль для фонда были созданы креативным агентством МОЖО, которое получило за эту работу приз Фестиваля рекламы Red Apple в 2009 году.

О результатах и успешности проекта могут говорить:

1. Постепенный рост пожертвований через сайт [www.blago.ru](http://www.blago.ru)

Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Январь	Февраль
4000 руб.	4500 руб.	17 600 руб.	24 000 руб.	146 700 руб.

2. Увеличение посещаемости официального сайта Фонда [www.hospicefund.ru](http://www.hospicefund.ru)

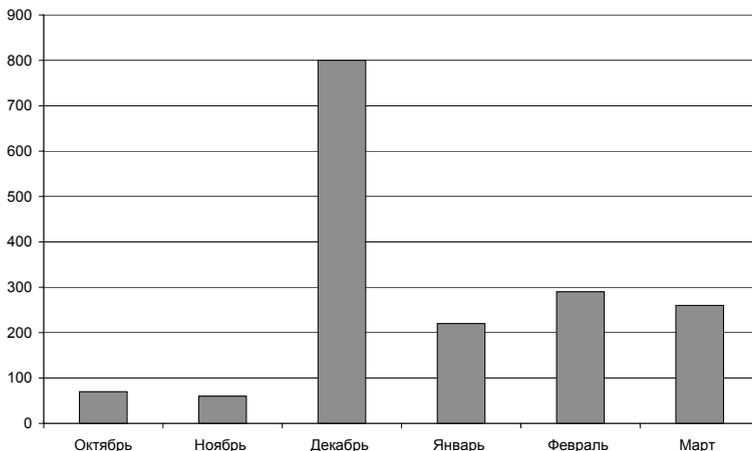
	Ноябрь	Декабрь	Январь	Февраль
Количество уникальных посетителей / просмотров страниц	2012 / 7928	2492 / 8945	3261 / 9456	3802 / 11 514

Рост на 47% и 31% соответственно.

3. Количество спонтанных пожертвований от физических лиц увеличилось.

Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Январь	Февраль	Март
68 930 руб.	61 380 руб.	203 390 руб.+ 600 000 руб. от одного донора	47 160 руб.+ 175 000 руб. от юр. лиц	208 817 руб.+ 80 000 руб. от юр. лиц	172 915 руб.+ 90 000 руб.от юр. лиц

**Добровольные пожертвования в Фонд «Вера», тыс. руб.**



В 2008 году их общая сумма составила 639 738 рублей.

Всего за 2009 год было собрано 2 264 979 рублей 20 коп.

- Увеличился объем сборов через ящики для пожертвований на официальных мероприятиях Фонда, по сравнению с мероприятиями, проведенными до данного проекта.

Мероприятие	Октябрь	Декабрь	Январь	Февраль	Март
«Звезды балета в дар хоспису»	330 097 руб.				
Пожертвования в рамках проекта «Благотворительность вместо сувениров»		350 000 руб.			
Благотворительное мероприятие «Добрый день»		19 900 руб.			
«Сладкий день для тех, кому несладко»			978 260 руб.		
Благотворительный ретровечер				889 112 руб.	
Благотворительный творческий вечер Сергея Соловьева					945 100 руб.

Все собранные средства будут потрачены на реализацию программ Фонда, утвержденных Правлением Фонда, преимущественно, на программу «Развитие хосписного движения».

5. Также одним из положительных результатов проекта является двукратное увеличение числа добровольцев, желающих помогать хоспису и фонду. Так, в феврале к нам обратилось более 20 человек (с желанием поддержать хосписное движение как личным участием, так и гуманитарной помощью).
6. Появилось два донора – юридических лица, которые регулярно (каждый месяц) перечисляют на счет фонда от 50 тыс. до 100 тыс. рублей.
7. Вопрос об изменении законодательства РФ в области паллиатива<sup>2</sup> обсуждается в ГД РФ, готовится к открытию первое паллиативное отделение для детей в НПЦ Солнцево.
8. Первые шаги к изменению общественного мнения: проблема неизлечимых больных начинает звучать открыто, все большее число людей понимает слово «хоспис» и готово помогать, снижение страха и готовность смотреть проблеме в лицо – путь к европейскому эталону социальной ответственности, где хоспис – не дом смерти, где хоспис – касается каждого. И значит, каждый может помочь.

## **Кейс № 2. Проект продвижения Центра лечебной педагогики (ЦЛП) (<http://www.csp.org.ru>)**

Основной целью проекта было информирование общественности о работе ЦЛП и увеличение количества частных пожертвований. Опыт работы Центра показывает, что состояние любого ребенка с нарушениями развития (в том числе и тяжелыми) при постоянной квалифицированной помощи обязательно улучшается. Именно это Центр старался донести до всех людей, которые готовы помогать нуждающимся. Размещение информационных модулей в СМИ длилось с октября 2009 года по март 2010-го. Информационное сообщение и рекламный модуль были созданы волонтерами Центра лечебной педагогики.

---

<sup>2</sup> Паллиативная помощь (от фр. palliatif от лат. pallium – покрывало, плащ) – это подход, позволяющий улучшить качество жизни пациентов и их семей, столкнувшихся с проблемами угрожающего жизни заболевания, путем предотвращения и облегчения страданий благодаря раннему выявлению, тщательной оценке и лечению боли и других физических симптомов, а также оказанию психосоциальной и духовной поддержки.

Центр лечебной педагогики занимается оказанием услуг семьям детей с нарушениями в развитии. О результатах и успешности проекта могут говорить следующие цифры, данные для сравнения.

**В 2008 году:**

- родители и члены семей детей, подростков и молодых людей с нарушениями развития, получивших правовые консультации, – 150 семей;
- волонтеры – 24 человека;
- посещение сайта [www.ccp.org.ru](http://www.ccp.org.ru) за октябрь – декабрь – около 9 тыс. посещений;
- частные пожертвования за октябрь 2008-го – февраль 2009 года – 345 920 рублей.

**В 2009 году:**

- родители и специалисты, получившие правовые консультации и сопровождение, – 442 человека;
- волонтеры – 83 человека;
- посещение сайта [www.ccp.org.ru](http://www.ccp.org.ru) за октябрь – декабрь – около 19 тыс. посещений;
- частные пожертвования за октябрь 2009-го – февраль 2010 года – 834 240 рублей.

Качественные и количественные показатели фонда «Вера» и Центра лечебной педагогики показывают значительный прогресс в области сборов частных пожертвований, количества волонтеров, обращениям к сайтам и общественному вниманию. НКО приобрели важнейший опыт работы со СМИ и рекламными агентствами, а также изменили разработанный ранее план фандрайзинговой кампании.

Очевидно, что информационная кампания является значимой частью комплекса мероприятий, которые обеспечивает организация для достижения поставленных целей. Например, если баннерная реклама выходит в социальных сетях (партнерское СМИ – SUP Медиа), то работа с читателями, заходящими на аккаунт в Живом журнале, зависит исключительно от самой некоммерческой организации-участницы. Модульная реклама должна поддерживаться серией мероприятий off-line и инициированием публикаций в прессе.

Отчеты пилотного периода показали, что те организации, которые активно работали над проектом со своей стороны, добились хороших результатов. Реклама в СМИ увеличила внимание общественности к органи-

зациям-участницам, в некоторых случаях даже вызвала живую полемику в интернет-пространстве (кампания фонда «Вера») и усилила действия самой организации, что привело к успеху запланированных кампаний.

Таким образом, благодаря социальной рекламе было достигнуто два основных результата: во-первых, увеличился объем помощи от физических лиц, в том числе и помощи волонтерской, и, во-вторых, изменяется отношение общества к «особым» детям и их семьям.

При этом необходимо учитывать ряд сложностей, которые были выявлены при реализации программ:

- большинство СМИ не могут гарантированно разместить требуемое количество рекламных модулей/баннеров, а размещают по остаточному принципу, поэтому медиапланирование не представляется возможным;
- поскольку эта работа не является приоритетной для рекламных агентств, часто они не соблюдают сроки и договоренности по предоставлению материалов;
- также бывает несовпадение мнения о разработанных макетах у НКО и рекламных агентств.

Практика показала, что пока рано говорить о переломе в социальной рекламе и значительном увеличении количества качественного креативного продукта, но успех организаций-участниц оказался значительным как в достижении поставленных целей, так и с точки зрения передачи опыта другим некоммерческим организациям.

В этой связи целесообразным является использование опыта реализации программы субъектами Российской Федерации на местах. Региональные СМИ нуждаются в качественном контенте гораздо больше, чем их столичные коллеги. Это позволит наладить взаимовыгодное сотрудничество между местными СМИ и НКО, используя для его инициирования поддержку региональных органов власти.

### **Контактная информация**

#### ***Программа «Социально активные медиа»***

Руководитель программы Светлана Брежнева [sbrezhneva@cafrussia.ru](mailto:sbrezhneva@cafrussia.ru)

Менеджер программы Валерия Куракина [vkurakina@cafrussia.ru](mailto:vkurakina@cafrussia.ru)

Тел.: (495) 792-59-29

<http://www.cafrussia.ru/programs/sam/>

# 5

## Механизмы участия НКО в оказании социальных услуг, финансируемых из бюджетных источников

К.Г. Чагин

## **5.1. МЕХАНИЗМЫ ДОСТУПА НКО К БЮДЖЕТНОМУ ФИНАНСИРОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ: МУНИЦИПАЛЬНЫЙ/ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗАКАЗ И ЦЕЛЕВЫЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЕ СУБСИДИИ**

К.Г. ЧАГИН

Фонд «Институт экономики города»

### **Цели и задачи, на решение которых направлены механизмы; проблемы, которые они должны устранить**

В настоящий момент одной из главных системных проблем рынка государственных и муниципальных услуг в социальной сфере продолжает оставаться его монополизм, который царит здесь еще со времен государственной плановой экономики. Если с тех пор во многих областях государство отказалось от того, чтобы самому за свои же деньги выступать в роли поставщика услуг, перейдя к закупке необходимых услуг на появившемся рынке, то в этой сфере право оказывать услуги за счет бюджетных средств по-прежнему почти полностью принадлежит государственным и муниципальным учреждениям. Следовательно, этого права лишены негосударственные и немunicipальные поставщики таких услуг. Однако формально данное право существует – никто не запрещает этим поставщикам, например, участвовать в конкурсах государственного и муниципального заказа на соответствующие виды услуг, которые могут проводить органы государственной власти и органы местного самоуправления. Беда только в том, что бюджетные средства, выделяемые на оказание услуг социальной направленности, не могут быть «выставлены» на конкурс, так как они закреплены за государственными или муниципальными учреждениями. Учредители этих учреждений (а это и есть органы государственной власти и органы местного самоуправления) обязаны их финансировать. Получается, что если у распорядителя бюджетных средств имеются финансовые ресурсы для оказания какой-либо услуги, то он обязан отдать эти ресурсы «своему» учреждению, оказывающему эти услуги, а на конкурс в этом случае выставлять уже просто нечего.

Негатив такого монополизма заключается не только, да и не столько в том, что доступа к бюджетным ресурсам лишены негосударственные и не-муниципальные поставщики. Хуже то, что в этой ситуации может страдать потребитель услуг. Мало того, что он не может сам выбрать поставщика услуги в соответствии со своими индивидуальными предпочтениями и возможностями, – даже тот, кто «выбирает» ему этого поставщика, на самом деле тоже не имеет никакого выбора. Если, например, распорядителя бюджетных средств не устраивает то, как оказывает услуги его учреждение, то и он не может его сменить на другого поставщика.

Технологически решить данную проблему может внедрение конкурентных механизмов организации предоставления государственных и муниципальных услуг в социальной сфере. К ним относятся механизмы целевой потребительской субсидии и государственного (или муниципального) заказа. В частности, применение этих механизмов обеспечивает доступ к бюджетным ресурсам, предназначенным для оказания государственных и муниципальных услуг в социальной сфере, для общественных некоммерческих организаций, которые могут реально получать этот доступ в открытой конкурентной борьбе с другими поставщиками.

### **Механизм государственного или муниципального заказа на услуги в социальной сфере**

#### ***Основное содержание механизма***

Механизм государственного или муниципального заказа на услуги в социальной сфере является формой прямого финансирования поставщика услуги. При применении этого механизма выбор одного наилучшего поставщика осуществляется на конкурсной основе распорядителем бюджетных средств, который таким образом играет роль заказчика.

В качестве предмета заказа выступает формируемое заказчиком техническое задание на оказание услуг, которое включает в себя конкретные параметры услуг и их ожидаемые результаты. Также заказчик определяет максимальную стоимость оказания услуг (начальную цену контракта).

Ответственность поставщика за соблюдение требуемых параметров технического задания и достижение результатов обеспечивается контрактной основой отношений заказчика и поставщика.

Четкое техническое задание позволяет заказчику проводить полноценный **мониторинг** поставки услуг, а также последующую оценку их резуль-

тативности и эффективности. Особенностью мониторинга выполнения заказа является то, что внимание следует обращать на содержательные моменты оказания услуг (соблюдение качественно-количественных параметров технического задания) и достижение результатов предоставления услуг, а не на процессные характеристики деятельности поставщика, в частности, на постатейное расходование исполнителем финансовых средств, общий объем которых определен договором. Другими словами, вопрос мониторинга реализации заказа не в том, **как исполнитель тратит деньги, а в том, делает ли он то, что на эти деньги было ему заказано.**

***Результаты, достигнутые благодаря использованию механизма в различных городах и регионах***

В России накоплен уже достаточный опыт применения технологии государственного и муниципального заказа на услуги в социальной сфере. Во многом это стало возможным благодаря целенаправленной деятельности Института экономики города, который с 2002 года оказывал заинтересованным муниципальным и региональным администрациям консультационно-методическое содействие во внедрении этой технологии.

Так, в 2002 году в Перми при участии Института экономики города впервые на конкурсной основе был размещен муниципальный заказ на социальное обслуживание с соблюдением всех принципов этого механизма. В 2003 году конкурсный заказ стал работать в Биробиджане, Кирове, Магадане. В 2004 году состоялся конкурс государственного заказа на социальное обслуживание в Алтайском крае. С 2005 года началась работа по комплексному внедрению конкурсного заказа на социальные услуги в Новосибирской области. В этом же году технология конкурсного заказа стала полноценно применяться во Владимире. В этих конкурсах на получение заказов участвовали 11 НКО, 37 муниципальных и государственных учреждений, одна коммерческая организация. Победителями конкурсов стали восемь НКО и 22 муниципальных и государственных учреждения. Суммы финансирования отдельных заказов составляли от 50 тыс. до 200 тыс. рублей.

Информация о конкретных услугах, предоставление которых было организовано через механизм заказа, приведена в таблице.

**Опыт внедрения технологии муниципального и государственного заказа на услуги в социальной сфере (при консультационном содействии Института экономики города)**

Территория	Период	Услуги
<i>Муниципальные заказы</i>		
Пермь	2002	Социальная реабилитация детей-инвалидов с ДЦП
Магадан	2003	Социально-трудовая реабилитация подростков трудоспособного возраста из группы риска
Биробиджан	2003	Социально-психологическая реабилитация детей из группы риска
Киров		
Владимир	2005	Горячая телефонная линия для граждан пожилого возраста
<i>Государственные заказы</i>		
Алтайский край	2004	Социально-психологическая поддержка женщин, переживающих домашнее насилие
Новосибирская область	2005–2006	Подготовка детей из малоимущих семей к начальной школе

Как видно из представленной таблицы, указанные конкурсы проводились по отдельным локальным темам и имели ограниченное распространение в масштабах региона или муниципалитета. Вместе с тем сейчас в России имеется региональный опыт масштабного и системного перехода к применению механизма заказа. Таким опытом располагает, например, Тюменская область, где в 2006–2007 годах данный механизм являлся одним из главных способов организации предоставления государственных и муниципальных услуг, пока не был вытеснен механизмом государственных и муниципальных автономных учреждений, получающих субсидии на выполнение государственных и муниципальных заданий.

В настоящий момент обращают на себя внимание широкие масштабы применения механизма заказа при организации социального обслужи-

вания населения в Пермском крае. С использованием этого механизма организуется предоставление социально-психологических и социально-правовых услуг малоимущим гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, услуг по дневному пребыванию граждан пожилого возраста, реабилитационных услуг для инвалидов, услуг социального такси и т.д. Характерно, что в основном практический интерес к реализации таких заказов проявляют коммерческие поставщики и государственные/муниципальные учреждения, однако здесь примечателен сам факт наличия доступа для НКО к бюджетному финансированию социальных услуг.

Опыт применения механизма государственного заказа на социальное обслуживание с 2009 года появился и в Кировской области. В частности, с помощью этого механизма и привлечения на конкурсной основе к выполнению заказа коммерческой организации в Кирове было организовано социально-медицинское обслуживание на дому граждан пожилого возраста и инвалидов (данные услуги ранее отсутствовали). Также через данный механизм часть таких граждан стала получать социально-бытовое обслуживание на дому.

Что касается других отраслей социальной сферы, то здесь особого упоминания может заслуживать недавний опыт администрации города Перми по применению механизма муниципального заказа для закупки услуг дошкольного образования. С 2007 года Администрация города Перми осуществляет закупку услуги дошкольного образования через технологию муниципального заказа. Всего было проведено три конкурса. Осенью 2007 года с помощью этой технологии у пяти поставщиков были закуплены услуги для 168 детей на 2007–2010 годы, весной 2008 года у трех поставщиков – услуги для 31 ребенка на 2008–2011 годы и осенью 2008 года у пяти поставщиков – услуги для 118 детей также на 2008–2011 годы. Поставщиками услуг стали негосударственные образовательные учреждения. Возраст детей составил от 3 до 7 лет. Таким образом, механизм заказа выступал в качестве способа решения проблемы нехватки мест в детских садах без капитальных затрат на строительство новых детских садов. В настоящий момент он уступил место другому механизму – целевой потребительской субсидии (см. ниже).

Говоря о выгодах применения механизма конкурсного заказа для потребителей, можно привести данные оценки, проведенной Институтом экономики города в Перми по реализации заказа на социальную реабилитацию детей-инвалидов с ДЦП. Оценка показала, что в действительности применение механизма конкурса повышает качество предоставления

социальных услуг. Степень удовлетворенности клиентов услугами, полученными от исполнителей заказа, в среднем на 10% превышает степень удовлетворенности тех клиентов, которые получают аналогичные услуги в режиме текущего финансирования учреждения по смете. Показатели результативности услуг оказались у исполнителей заказа в среднем на 30% меньше, чем у поставщиков, работающих по традиционной схеме, однако, в отличие от них, исполнители заказа имели ограничение по продолжительности предоставления услуг. Следует отметить, что этот фактор, особенно в таких сферах, как реабилитация инвалидов, зачастую оказывает ключевое влияние на результативность. Важно также и то, что общественные некоммерческие организации вполне могут конкурировать с муниципальными и государственными учреждениями социального обслуживания по качеству и результативности оказания услуг. При сравнительном анализе показателей результативности предоставления услуг и степени удовлетворенности ими клиентов общественной организации и муниципального учреждения (выполнявших один и тот же заказ) было выяснено, что доля клиентов общественной организации, очень довольных услугами, в среднем на 15% превышает аналогичную долю клиентов муниципального учреждения. Кроме того, в отличие от муниципального учреждения, у общественной организации отсутствовали клиенты, которые были бы недовольны услугами. У муниципального же учреждения их доля составляет в среднем 6%.

### ***Этапы формирования и развития механизма***

**1. Шаг первый – формирование технического задания на услуги и конкурсной документации.** Как показывает практика, именно формирование задания вызывает у заказчиков больше всего «концептуальных» трудностей, поэтому данному вопросу ниже будет уделено отдельное внимание. Это может показаться удивительным, но ответить на вопрос «что конкретно я хочу от поставщика» заказчику бывает очень нелегко.

**2. Шаг второй – осуществление конкурсных процедур и заключение договора с победителем конкурса.** Данные процедуры осуществляются в соответствии с Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Данный закон позволяет размещать заказ в виде проведения конкурса, котировки или аукциона. Как известно, отличием двух последних форм является то, что единственным критерием оценки

заявок участников размещения заказа служит исключительно цена предложения. Поэтому, учитывая то, что в социальной сфере квалификация, опыт и репутация поставщика имеют очень важное значение, использовать такие формы в данном случае не рекомендуется. Хотя практика такая есть – в частности, в Пермском крае.

**3. Шаг третий – мониторинг реализации заказа.** Важно понимать, что механизм заказа не обеспечивает потребителю услуг права выбора и смены поставщика, так как последний фактически назначается потребителю распорядителем бюджетных средств – заказчиком услуг. Поэтому контроль заказчика за тем, оказывает ли поставщик услуги в соответствии с полученным заданием, приобретает крайне важное значение.

При разработке задания должны быть определены в той или иной форме такие его элементы, как параметры услуг, требуемые условия оказания услуг (качество услуг), ожидаемые результаты оказания услуг, стоимость услуг.

**К параметрам услуг относятся характеристики и количество получателей услуг, наименования (перечень) услуг, количественно-временные характеристики оказания услуг.**

Под **характеристиками получателей услуг** понимаются их демографический и социальный статус, экономическое положение, место проживания, поведенческие характеристики, обуславливающие попадание человека в ту или иную клиентскую группу. Например, тот факт, что подросток состоит на учете в милиции, свидетельствует о том, что он совершил правонарушение и относится к категории «подростков-правонарушителей». Существуют и многие другие значимые признаки. Данные характеристики должны быть описаны полно и четко. Например, не совсем подходящей будет формулировка «дети-инвалиды», поскольку в этом случае возникает ряд важных дополнительных вопросов: каков характер инвалидности (ограниченные физические возможности, умственные нарушения и т.д.), каков возраст детей, какова география проживания детей (весь город, его отдельные районы и т.д.), каков социальный статус детей (дети, живущие в семьях; дети, живущие в специализированных учреждениях, и т.д.).

Ответы на эти вопросы важны, поскольку в конечном итоге именно от них зависит определение остальных элементов технического задания. Ведь одно дело, скажем, оказывать социальные услуги клиентам, которые «разбросаны» по всему городу, и совсем другое – если они жи-

вут в одном месте (доме инвалидов и т.д.). Кроме того, четкость определения позволяет заказчику фокусировать деятельность поставщика именно на той клиентской группе, для которой оказание услуги заказчик считает наиболее актуальным, необходимым или реалистичным. Таким образом, более правильной формулировкой в вышеприведенном примере была бы, например, такая: «дети и подростки от 6 до 17 лет, страдающие детским церебральным параличом, с сохраненным интеллектом, проживающие в городе N в собственных семьях, имеющих статус малоимущих».

**Количество получателей услуг** зависит от нескольких факторов. Первым фактором может быть реальная потребность – сколько клиентов, нуждающихся в помощи, живет на конкретной территории. Другим не менее важным фактором, конечно же, являются финансовые ресурсы, которые заказчик может выделить на оказание услуг. Еще один фактор – возможность потенциальных поставщиков услуг справиться с обслуживанием того или иного количества клиентов.

**Наименование (перечень) услуг** представляет собой обозначение конкретных видов услуг, которые должны оказываться представителям клиентской группы. Например, для упоминаемой выше группы детей-инвалидов такими услугами могут быть обучение навыкам самообслуживания, психологическая коррекция, обучение родителей детей знаниям и умениям обращения и ухода за детьми с ограниченными физическими возможностями и т.д.

**К количественно-временным характеристикам оказания услуг относятся количество услуг** (например, число горячих обедов для малоимущих пожилых) или общий объем времени, в течение которого должны оказываться услуги (например, количество академических часов программы подготовки детей к обучению в начальной школе). Также к ним могут относиться общая продолжительность оказания услуг (например, с апреля по декабрь включительно) и периодичность оказания услуг (например, услуги по уборке жилья одиноким малоимущим инвалидам должны предоставляться один раз в неделю). Количественные характеристики услуг могут быть дифференцированы в зависимости от различных типов клиентов. Например, число горячих обедов в течение месяца может быть больше для малообеспеченных пожилых граждан и меньше – для более обеспеченных.

Отдельным моментом при формировании параметров услуг является определение того, кто (поставщик или заказчик) будет осуществлять непосредственный набор клиентов или проводить информационную работу среди них. Как показывает опыт, этот момент чрезвычайно важен. Случалось, что из-за недостаточно внимательного отношения к этому вопросу на этапе формирования технического задания при выполнении заказа возникали ситуации, когда обслуживать оказывалось некоего или количество реальных клиентов было значительно меньше планируемого. В техническом задании обязательно должна быть указана сторона, ответственная за эту работу.

Если набор клиентов или информационную работу среди них осуществляет поставщик услуг, то следует помнить, что в данном случае речь идет об отдельной услуге, являющейся частью того технического задания, выполнение которого заказчик приобретает у поставщика.

Формируя техническое задание, заказчик может определять **те условия, которые должен выполнять поставщик при оказании услуг**. Фактически эти условия должны отражать представление заказчика о том, как должна оказываться услуга, чтобы ее можно было считать качественной, то есть определять стандарт качества. К таким условиям относятся:

**Организационные условия оказания услуг.** Примером таких условий может быть требование, чтобы в выездном лагере, где осуществляется социально-психологическая реабилитация трудных подростков, круглосуточно присутствовал минимум один взрослый сотрудник поставщика, или требование, чтобы телефонный номер, по которому поставщик принимает обращения на телефон доверия от жертв домашнего насилия, не использовался для каких-либо других целей.

**Квалификационные условия оказания услуг.** Пример таких условий – требование, чтобы присмотр и уход за детьми дошкольного возраста осуществлялись сотрудниками поставщика, имеющими среднее специальное или высшее педагогическое образование, медицинский допуск к работе с детьми и навыки оказания первой медицинской помощи.

**Инфраструктурные условия оказания услуг.** Здесь в качестве примера можно привести требования заказчика к размеру помещений, где оказываются услуги, наличию специального оборудования и материалов (например, медицинских инструментов и препаратов для оказания первой медицинской помощи), наличие в выездном лагере рации или другого средства экстренной связи и т.д.

Под **ожидаемыми результатами** оказания услуг понимаются изменения у потребителей в состоянии здоровья, поведении, отношении к кому-либо или чему-либо, психологическом состоянии, возможностях, способностях, материальном положении, рисках. Например, от реабилитационных услуг для подростков-правонарушителей ожидается, что их получатели перестанут совершать правонарушения (изменения в поведении). От психологической коррекции участников вооруженных конфликтов можно ожидать того, что клиенты избавятся от посттравматического синдрома (изменения в психологическом состоянии), а примером изменения способностей в результате получения услуг по социально-бытовой адаптации может стать появление или повышение у детей-инвалидов способности самостоятельно обслуживать себя в быту.

При формулировке ожидаемых результатов следует четко понимать разницу между продуктами услуги и ее результатами. В целом разница между ними заключается в том, что продукт – это то, что производится услугой (например, количество оказанных услуг или получивших ее клиентов), а результат – то, что изменяется услугой (см. примеры выше).

Ожидаемые результаты должны быть измеримыми (например, повышение уровня развития ребенка-инвалида – это плохо измеримый результат). Также они должны быть реалистичными – иными словами, соответствовать характеру, продолжительности и другим значимым характеристикам оказываемых услуг. Например, вряд ли стоит рассчитывать, что ребенок-инвалид сможет реально улучшить свои способности самостоятельно надевать и снимать одежду, если с ним провести одно-два занятия.

Завершающим этапом формирования технического задания является определение той суммы денежных средств, которую заказчик готов заплатить за выполнение этого задания (начальной цены контракта). Здесь может применяться либо нормативный подход (если существуют утвержденные нормативы финансирования услуг), либо отдельный расчет цены от потребности и возможностей.

Во-первых, необходимо определить те виды расходов, которые необходимы для того, чтобы техническое задание могло быть выполнено. Например, в любом случае очевидна необходимость оплаты труда человека, который будет организовывать выполнение задания (руководителя программы), и бухгалтера. Если задание предусматривает проведение специальных занятий (например, психологические консультации), то не-

обходимы расходы на оплату труда этих специалистов. При расчете максимальной стоимости должны учитываться и весьма специфические виды расходов – если, например, условием выполнения технического задания по проведению реабилитации трудных подростков в выездном палаточном лагере является предварительная санитарная обработка места расположения лагеря от клещей, то такой вид расходов должен также учитываться.

Примерная номенклатура расходов, учитываемых при расчете стоимости задания, выглядит следующим образом:

1. Оплата труда административного персонала (руководитель, бухгалтер).
2. Оплата труда персонала, непосредственно занятого предоставлением услуг.
3. Оплата труда вспомогательного персонала.
4. Аренда помещения и коммунальные платежи.
5. Аренда оборудования.
6. Расходные материалы и канцелярия.
7. Связь.
8. Транспортные расходы.
9. Банковские услуги.
10. Налоговые отчисления.
11. Прочие специфические расходы.

Во-вторых, по каждому виду расходов необходимо определить сумму денежных средств, которая может считаться минимально необходимой для выполнения технического задания. Здесь нужно ориентироваться на количественные параметры услуг (их продолжительность, периодичность и т.д.). При этом важно, чтобы при расчете учитывалось не только непосредственное время оказания услуг, но и время для подготовки или осуществления других действий, необходимых для их оказания (например, если общая продолжительность психологических консультаций составляет 30 астрономических часов, то определенное количество часов должно быть также заложено на подготовку специалиста к этим консультациям).

Обычно при определении конкретных размеров оплаты труда и других видов расходов используются данные из существующей практики работы и финансирования муниципальных или государственных учреждений (ставки оплаты труда специалистов тех или иных разрядов и т.д.). Такой подход, при котором заказчик не намерен платить за услугу больше той

суммы, в которую бы ему обошлось предоставление услуги, если бы она оказывалась его подведомственными учреждениями, вполне обоснован. При этом расчет сумм по оплате труда персонала может производиться с учетом примерной доли рабочего времени отдельных специалистов (например, очевидно, что у руководителя или бухгалтера работа, связанная с выполнением технического задания, может занимать только часть рабочего времени).

Следует помнить, что полученный таким образом расчет выполняет лишь функцию обоснования заказчиком общей стоимости технического задания и не должен рассматриваться как образец фактической сметы поставщика. В сам текст технического задания должна включаться только общая рассчитанная сумма.

### ***Описание затрат***

Во-первых, при применении механизма заказа распорядитель бюджетных средств должен выделить в своем бюджете средства на закупку тех или иных услуг, и, самое главное, эти средства не должны быть «привязаны» к какому-то конкретному поставщику (например, бюджетным учреждениям). Фактически, если бюджетные ресурсы на предоставление услуг в социальной сфере «связаны» финансированием подведомственных учреждений, то найти такие средства можно только в территориальных целевых программах.

Во-вторых, реализация механизма может требовать от распорядителя бюджетных средств административных затрат на формирование задания и конкурсной документации, осуществление конкурсных процедур и мониторинг реализации заказа. Очевидно, что при применении механизма распорядитель бюджетных средств берет на себя функцию заказчика услуг, которую он раньше не выполнял, и вместе с этим на него ложатся и новые затраты, связанные с выполнением этой функции.

Кроме того, применение механизма заказа требует определенных затрат времени. Это связано с необходимостью соблюдения ряда временных промежутков при осуществлении процедур, предусмотренных федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Например, при проведении конкурса срок между его объявлением и прекращением приема заявок должен составлять не менее 30 дней, а контракт с победителем конкурса должен быть подписан не менее чем че-

рез 10 дней после подведения итогов конкурса. Поэтому механизм заказа, конечно же, весьма громоздкий.

***Риски, связанные с реализацией механизма***

Главным риском, угрожающим успешному применению механизма заказа, может быть ***недостаточное умение заказчика формировать грамотные, реальные с точки зрения исполнения и востребованные клиентской группой технические задания***. В частности, может занижаться реальная стоимость заказа, когда в расчет включаются не все расходы (например, игнорируются административные расходы), в результате выполнение технического задания может быть сорвано. Происходят также «ошибки исключения» – например, в техническое задание не включается такая важная работа, как набор клиентов. Могут допускаться и ошибки профессионально-методического характера: неправильный выбор клиентской группы, самих услуг, порядка их предоставления, например, ориентация психологических занятий исключительно на детей-инвалидов, тогда как в подобных услугах нуждаются и их родители. Иногда игнорируется тот факт, что к клиентам требуется индивидуальный подход. Например, если речь идет о реабилитации инвалидов, то при обслуживании этой клиентской группы следует помнить об индивидуальном характере потребностей тех, кто в нее входит. Сформировать универсальное техническое задание для такой клиентской группы достаточно сложно, и заказчик должен обладать высоким уровнем компетентности именно в этой сфере социального обслуживания.

Самым легким последствием указанной проблемы может быть ситуация, когда заказ просто останется невостребованным потенциальными исполнителями, что заставит заказчика в срочном порядке искать другие способы организации предоставления услуг, а самым тяжелым – ситуация, при которой и бюджетные средства будут потрачены, и заказ не будет выполнен, то есть, услуги не оказаны.

Другим риском может быть ***недостаточная управленческая и контрактная культура исполнителей заказа***. Например, не все из них могут в полной мере выполнять административные условия, предусмотренные договором (своевременность предоставления отчетов и т.д.). Причем интересно, что на последнем месте по контрактной дисциплине иногда оказываются не НКО, как можно было бы предположить, а муниципальные и государственные учреждения. Бывают также абсолютно абсурдные ситуации, когда сотрудник учреждения, непосредственно органи-

зующий предоставление услуг, вообще не знаком с техническим заданием по договору.

Еще одним риском может быть возможное увеличение бюджетных расходов на предоставление услуг в связи с неблагоприятным налоговым контекстом применения механизма заказа. В частности, при «откреплении» бюджетных средств от учреждения и использовании их для покупки услуг на открытом рынке может возникнуть необходимость учитывать в стоимости услуги НДС. Проблема заключается в том, что в соответствии со статьей 146 «Объект налогообложения» главы 21 «Налог на добавленную стоимость» Налогового кодекса необходимость уплаты НДС в целом отсутствует при сметном финансировании учреждений (так как финансируется содержание учреждения, а не оплачивается реализация услуг), однако как только бюджетные средства начинают размещаться через конкурентные процедуры с применением договорных отношений об оказании услуг, такая необходимость появляется. Налоговый кодекс (статья 149 «Операции, не подлежащие налогообложению» главы 21 «Налог на добавленную стоимость») освобождает от НДС лишь ограниченный перечень услуг в социальной сфере, фактически предоставляемых в настоящее время государственными и муниципальными учреждениями. Кроме того, по части услуг освобождение от НДС предоставляется в том случае, если они оказываются только бюджетными учреждениями. К сожалению, данная проблема вполне реальна – например, именно она стала главной причиной того, что в Тюменской области с 2008 года масштабы применения механизма государственного заказа на услуги в социальной сфере значительно сократились. Вместе с тем можно надеяться, что в скором времени эта проблема исчезнет – в настоящий момент внесение в налоговое законодательство поправок, устраняющих такие налоговые барьеры, находится на завершающем этапе.

Наконец, еще одним серьезным риском является то, что в применении механизма заказа тоже возможны крайности. Если раньше считалось, что оказание услуг муниципальными или государственными учреждениями – это правильно, а другими поставщиками – непонятно зачем, то сейчас может иметь место обратная ситуация. Участие в конкурсах, аукционах и котировках муниципальных и государственных учреждений может, мягко говоря, не приветствоваться их организаторами и заказчиками услуг, которые одновременно являются учредителями этих учреждений. Иными словами, при применении механизма заказа могут создаваться искус-

венные преференции для негосударственных/немуниципальных поставщиков, а вопрос о том, какой поставщик все же оказывает услуги профессиональнее, уходит на второй план.

Кроме того, применение механизма заказа для организации предоставления услуг в социальной сфере может вызывать те же нарекания, которые зачастую вызывает федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в целом, а именно нарекания в отсутствии надежной защиты от недобросовестных поставщиков и фактов проведения коррумпированных схем закупок.

Следует отметить, что названных рисков и недостатков вряд ли можно полностью избежать при использовании любого подхода, предусматривающего, что решение о том, кто будет оказывать услуги, какие услуги, с каким качеством и на каких условиях, принимает не сам потребитель услуг. Альтернативным подходом в организации предоставления услуг является применение механизма целевых потребительских субсидий.

### Контактная информация

Отдельные территории, где реализуется механизм заказа на услуги в социальной сфере	Ф. И. О. и должность контактного лица	Контакты
Пермский край	Абдуллина Татьяна Юрьевна, заместитель министра социального развития Пермского края	Тел.: (342) 217-77-45 Факс: (342) 217-77-10
Кировская область	Метелева Татьяна Брониславовна, заместитель главы Департамента социального развития Кировской области	Тел.: (8332) 67-57-63 Факс: (8332) 67-57-21 E-mail: dszn@admko.kirov.ru

## **Механизм целевых потребительских субсидий**

### ***Основное содержание механизма***

Целевые потребительские субсидии являются видом потребительских субсидий. Ключевой принцип последних, в отличие от прямого финансирования поставщиков (сметное финансирование государственных и муниципальных учреждений или предоставление им субсидий на выполнение государственных или муниципальных заданий, государственный или муниципальный заказ), заключается в том, что финансовые средства бюджета направляются непосредственно потребителям (гражданам) и тем самым реализуется принцип «деньги следуют за потребителем». Особенностью целевой потребительской субсидии является ее целевой характер. Она выдается потребителю таким образом, чтобы тот использовал средства субсидии только на получение конкретных товаров или услуг, а не на что-то иное. Для этого могут применяться два способа.

Первый способ заключается в использовании современных банковских и электронных технологий и представляет собой перевод средств субсидии на специальный банковский счет потребителя в виде условно начисленных единиц, с которого потребитель может в пределах размера предоставленной субсидии произвести расчет этими единицами за те или иные товары или услуги у определенных поставщиков. Немедленно после этого расчета орган, предоставляющий субсидии (распорядитель бюджетных средств), перечисляет поставщику «настоящие» деньги в зависимости от количества реализованных условно начисленных единиц. Круг поставщиков, у которых потребитель может приобрести товары или услуги, определяется также тем органом, который предоставляет субсидии. Конкретным инструментом оплаты в данном случае может выступать банковская смарт-карта, которая «прокатывается» через установленный у поставщика терминал. Это способ достаточно прост в использовании, однако требует серьезных вложений для организации его применения (выпуск карт, их обслуживание), а кроме того, требует наличия у поставщиков специальных терминалов для работы со смарт-картами.

Второй способ менее «технократичен» и основан на технологии социального ваучера. Здесь субсидия выдается потребителю не в виде наличной или безналичной денежной выплаты, а в виде специального документа – ваучера (сертификата, талона), который имеет определенный денежный номинал и который получатель субсидии может обменять на конкретные услуги или товары у определенных поставщиков. Круг

поставщиков, к которым может обратиться получатель субсидии, также заранее определяется распорядителем бюджетных средств. По завершении определенного периода поставщики товаров или услуг предъявляют распорядителю бюджетных средств полученные от потребителей ваучеры и получают от него оплату предоставленных услуг в размере, который зависит от количества «отоваренных» ваучеров.

Очевидно, что в современных российских условиях в силу своей «бумажной», а не «электронной» природы именно второй способ предоставления целевых потребительских субсидий (социальный ваучер) пока имеет большую практическую перспективу. Впрочем, с развитием электронных технологий в нашей стране (в частности, распространением среди поставщиков услуг приема к оплате банковских карт) первый способ, основанный на электронных технологиях, постепенно будет находить все большее применение. Он уже в той или иной степени применяется в некоторых крупных российских городах в форме так называемых социальных карт.

Существует и еще один способ предоставления целевых потребительских субсидий. При этом способе субсидия формально не является потребительской, то есть не выдается потребителю ни в каком виде, а перечисляется поставщику услуги, если этот поставщик окажет определенную услугу потребителю и подтвердит в установленном порядке распорядителю бюджетных средств факт ее оказания. Такой способ реализуется в соответствии с положениями Бюджетного кодекса (статья 78) о предоставлении субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и физическим лицам, которые являются производителями товаров, работ и услуг. Правда, следует отметить, что из числа юридических лиц здесь исключаются государственные или муниципальные учреждения, что делает этот способ не совсем «чистым» с точки зрения идеологии механизма целевой потребительской субсидии, так как выбор потребителя услуги изначально ограничивается организационно-правовой формой поставщика услуг. Такой способ можно назвать «квазипотребительской» субсидией.

В части повышения эффективности социальной политики применение механизма целевых потребительских субсидий обеспечивает следующие выгоды:

1. **Баланс целевого назначения субсидии и свободы потребительского выбора гражданина.** С одной стороны, получатель целевой потребительской субсидии может потратить ее только на целевые

товары или услуги, определенные распорядителем бюджетных средств (чтобы не допустить расходования субсидии на другие нужды, создаются специальные барьеры). С другой стороны, он имеет возможность самостоятельно выбрать конкретного поставщика и конкретные товары или услуги в соответствии с их конкурентными свойствами, а также в зависимости от своих индивидуальных предпочтений, возможностей и ограничений. Кроме того, как и в случае с денежной выплатой, потребитель имеет возможность комбинировать средства субсидии и свои собственные средства для получения услуги или товара более высокого качества или в большем объеме, но опять же оставаясь в «целевом поле».

2. **Возможность контроля качества работы поставщиков со стороны распорядителя бюджетных средств.** Чтобы стать обладателем права «отоваривать» ваучеры или получать средства целевых потребительских субсидий иным образом, поставщик должен пройти процедуру отбора, в ходе которой подтвердить свое соответствие требованиям, определенным распорядителем бюджетных средств (например, наличие лицензии, квалификация персонала). Это позволяет распорядителю бюджетных средств быть уверенным в том, что бюджетные деньги будут использованы для покупки услуги или товара надлежащего качества. Следует отметить, что процедура отбора поставщиков в том или ином виде нужна не только распорядителю бюджетных средств, но и клиентам и поставщикам. Клиентам она позволяет во избежание неприятных ситуаций «обходить стороной» тех поставщиков, которые по тем или иным причинам не имеют желания обслуживать данную клиентскую группу или работать на условиях ваучерной программы. Поставщикам же получаемая в ходе процедуры отбора «авторизация» предоставляет со стороны распорядителя бюджетных средств договорные гарантии оплаты услуг или товаров после того, как они будут оказаны получателям социальных ваучеров.
3. **Расходование бюджетных средств только по факту оказания услуги или отпуска товара потребителю.** Этим механизм целевой потребительской субсидии отличается от механизмов прямого финансирования поставщиков, где расходование средств может происходить до обращения клиента к поставщику (например, предоплата при государственном или муниципальном заказе) или вообще неза-

висимо от того, обращались клиенты за услугами или нет (при сметном финансировании учреждений).

4. **Развитие конкуренции между поставщиками и увеличение числа поставщиков.** В части стимулирования конкуренции поставщиков механизм целевой потребительской субсидии обладает рядом особых свойств. Во-первых, при отборе поставщиков их количество не ограничивается. Это означает, что любой поставщик, подавший заявку на участие в программе целевых потребительских субсидий и отвечающий установленным требованиям, получает право в ней участвовать – никакого выбора «самого правильного поставщика», как в механизме заказа, здесь не происходит. Во-вторых, по сравнению с механизмом заказа процедура получения поставщиком этого права упрощена – от поставщика лишь требуется заявить о своем желании участвовать в программе и подтвердить соответствие установленным требованиям. В-третьих, поставщики имеют возможность получить это право не только в момент запуска программы, но и присоединиться к участию в ней позднее – уже в ходе ее реализации. Все это обеспечивает минимальные издержки как существующих, так и вновь образующихся поставщиков при входе в программы целевых потребительских субсидий, стимулирует увеличение их количества и тем самым повышает конкуренцию и предлагает получателям субсидий больший потребительский выбор.
5. **Прозрачность расходования бюджетных средств и снижение коррупционных рисков.** В случае с целевыми потребительскими субсидиями бюджетные средства прозрачно распределяются между потребителями. Перед самими потребителями происходит и реальная конкуренция поставщиков за бюджетные средства. Здесь реализуется известный принцип «деньги следуют за потребителем», а он, как известно, способен играть важную позитивную роль в развитии рынка негосударственных и немunicipальных поставщиков государственных или муниципальных услуг.

***Результаты, достигнутые благодаря использованию механизма в различных городах и регионах***

Механизм целевой потребительской субсидии довольно широко применяется за рубежом. Например, в США с его помощью много лет реализовывалась Программа продовольственных талонов (Food Stamps). В

ее рамках малоимущим гражданам предоставлялись специальные талоны (социальные ваучеры), по которым они могли на определенную сумму приобретать продукты питания из установленного списка в тех магазинах, которые участвовали в этой программе (на двери таких магазинов наклеивался специальный знак). В настоящий момент эта программа утратила свой «ваучерный» характер и действует через платежные банковские смарт-карты. В муниципалитетах Дании по технологии социальных ваучеров организовано предоставление бытовых услуг (уборка, покупка продуктов, мытье окон, приготовление пищи и т.п.) одиноким пожилым гражданам. В Финляндии социальные ваучеры используются при предоставлении образовательных услуг для детей дошкольного возраста. Целевые потребительские субсидии в различных формах также находят свое применение в таких странах, как Великобритания, Германия, Австралия, Новая Зеландия, Чили и др.

Появлению и развитию механизма целевой потребительской субсидии в виде социальных ваучеров на российской почве в немалой степени способствовала целенаправленная деятельность Института экономики города, который занимается методической разработкой, популяризацией и продвижением этой технологии в России. Впервые в России технология социальных ваучеров начала применяться во Владимире в 2005 году, где городская администрация решила таким образом организовывать горячее питание для одиноких и малоимущих граждан пожилого возраста. В прежние годы такие пенсионеры получали талоны на питание и обедали на них в одном из муниципальных кафе. При этом пенсионерам, живущим далеко от этого кафе, было неудобно до него добираться, а само кафе было лишено экономических стимулов к поддержанию и повышению качества оказания услуг. После решения организовать предоставление этой помощи по технологии целевой потребительской субсидии городская администрация разработала положение о муниципальной программе организации горячего питания для остро нуждающихся пенсионеров. На основании этого положения был проведен отбор поставщиков питания, в котором приняли участие четыре столовые. Право предоставлять питание и получать за это оплату из городского бюджета получили две муниципальных столовые. Пенсионерам, имеющим право на питание, стали выдавать ваучеры номиналом в 40 рублей, при этом одному человеку в зависимости от его дохода выделяли от 30 до 45 ваучеров на квартал. Получатели ваучеров стали самостоятельно выбирать столовую и питаться в ней, обменивая полученные ваучеры на горячие

обеда. В начале каждого месяца городская администрация оплачивала поставщикам оказанные услуги в соответствии с количеством ваучеров, реализованных у них пенсионерами в течение предыдущего месяца. Всего клиентами данной программы в 2005 году стали более 150 человек, а сумма бюджетных средств, направленных на выполнение программы, составила 500 тыс. рублей.

В ходе подготовки программы высказывалось мнение: «Не правильнее было бы просто выдавать пожилым гражданам пособия на приобретение продуктов питания?». Однако в силу жизнеобеспечивающего характера помощи применение технологии социальных ваучеров городской администрацией было в данном случае совершенно осознанным и целесообразным. Во-первых, нужно было избежать нецелевого расходования средств – например, пожилой гражданин мог потратить деньги не на себя, а, скажем, на шоколадку внуку, или у него могли отобрать деньги родственники (такое, к сожалению, случается). Во-вторых, важно было обеспечить получение пожилыми именно горячего питания.

Проведенная оценка программы показала, что клиенты (получатели субсидии) активно пользовались предоставленным им правом потребительского выбора. Предпочтения клиентов распределились между двумя отобранными столовыми примерно поровну, при этом половина клиентов питались как у одного, так и у другого поставщика. Совершая свой индивидуальный выбор, клиенты руководствовались главным образом такими критериями, как удобство расположения поставщика, качество и разнообразие питания, а также доброжелательность и внимание персонала. Кроме того, реализация программы продемонстрировала высокую результативность в улучшении качества питания, а также содействовала поддержанию и развитию социальных связей части клиентов. В 2006 году администрация города Владимира продолжила применять технологию социальных ваучеров для организации горячего питания одиноких малоимущих граждан пожилого возраста, при этом право предоставлять эту услугу получили уже и частные столовые, изъявившие желание участвовать в программе и прошедшие процедуру квалификационного отбора. Для поддержания покупательной способности субсидии денежный номинал одного ваучера был увеличен до 50 рублей.

Как видно из этого примера, механизм целевой потребительской субсидии в виде социальных ваучеров может реально повысить доступность, качество и результативность предоставляемой социальной помощи при сохранении прежних объемов ее бюджетного финансирования.

Во второй половине 2006 года механизм целевой потребительской субсидии в виде социальных ваучеров начала внедрять администрация города Арзамаса. С его помощью предполагалось организовывать предоставление услуг по присмотру и уходу за детьми дошкольного возраста – традиционно такие услуги оказывали и оказывают муниципальные учреждения дошкольного образования. В Арзамасе эта технология выступила в роли альтернативного решения проблемы нехватки мест в детских садах, характерной для многих российских городов.

Родителям детей в возрасте 2–4 лет, стоящих в очереди на место в детском саду, предлагается принять участие в программе целевых потребительских субсидий на оплату услуг по присмотру и уходу за детьми дошкольного возраста. Ежемесячно они могут получать сертификат (ваучер), денежный номинал которого примерно равен среднему размеру месячных затрат бюджета города на содержание одного ребенка в муниципальных детских дошкольных учреждениях. В 2006 году он составлял 1200 рублей, в 2008-м – 2 тыс. рублей, в 2009-м – 2,5 тыс. рублей, в 2010 году – 3 тыс. рублей. Сертификат можно использовать для оплаты услуг поставщиков, комбинируя средства субсидии с собственными средствами. Поставщиками услуг могут стать любые юридические лица и частные предприниматели, которые отвечают таким требованиям городской администрации, как наличие педагогического образования, отсутствие инфекционных заболеваний, наличие соответствующего помещения для оказания услуги и т.д. Средства субсидий клиентам поставщикам переводятся ежемесячно. Одновременно в программе участвуют 25–30 детей и 10–15 поставщиков (частные няни, коммерческие и некоммерческие организации). Количество детей в программе постоянно меняется – приходят новые дети, часть детей покидает программу в связи с устройством в детский сад или с достижением пятилетнего возраста. Также меняется и число поставщиков услуг – в самом начале в программе участвовали только два поставщика (одна частная няня и одна некоммерческая организация), потом появились новые поставщики, несколько частных нянь по личным причинам прекратили участие в программе. На март 2010 года потребителями услуг были 70 детей, 50 детей впоследствии поступили в муниципальные детские сады. Общий объем бюджетных средств, выделенных на предоставление субсидий за весь период реализации программы, составил 1 898 тыс. рублей.

Несмотря на небольшой масштаб программы, ее пример наглядно демонстрирует, что механизм целевой потребительской субсидии в виде

социальных ваучеров может, во-первых, реально решать проблемы родителей с устройством ребенка в детский сад, а во-вторых, содействовать увеличению на территории числа поставщиков дефицитной услуги без капитальных затрат на создание новых муниципальных или государственных поставщиков. В условиях, когда муниципальный бюджет не может выделить достаточно средств на строительство новых детских садов, эта технология может быть весьма востребованной именно в сфере присмотра и ухода за детьми дошкольного возраста. В этой сфере данная технология может также обеспечить достаточную гибкость в управлении бюджетными ресурсами при изменении спроса на услуги в силу тех или иных демографических причин.

Важно отметить, что особенностью применения механизма целевой потребительской субсидии в виде социальных ваучеров в Арзамасе было то, что она была призвана, в числе прочего, содействовать появлению в городе новых поставщиков услуг по присмотру и уходу за детьми дошкольного возраста, и эта цель была достигнута. Таким образом, арзамасский опыт является свидетельством того, что этот механизм может не только привлекать существующих поставщиков для оказания государственных и муниципальных услуг, но и способствовать развитию самого рынка поставщиков.

Еще одним интересным региональным опытом является применение механизма целевой потребительской субсидии в виде социальных ваучеров в Волгоградской области. В 2007 году областное Управление социальной защиты населения начало использовать данный механизм для обеспечения продуктами питания граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. В предыдущие годы этот вид помощи предоставлялся через механизм государственного заказа – территориальный центр социального обслуживания проводил конкурс на поставку продуктов питания по определенному перечню, заключал договор с поставщиком, получал продукты и выдавал получателям помощи одинаковые и стандартные продуктовые наборы. Однако в практике этого подхода имелись серьезные недостатки. Во-первых, получатели помощи были лишены потребительского выбора и высказывали большое количество жалоб на ассортимент и качество продуктов, закупаемых органами социальной защиты населения. Например, в состав продовольственного набора, выдаваемого гражданину, включался сахар, даже если этот гражданин страдал сахарным диабетом, зачастую крупы оказывались зараженными жучком, тушенка – просроченной и несъедобной и т.д. Во-вторых, сами органы социальной защиты населения

испытывали значительные трудности с закупкой, хранением, фасовкой и раздачей продуктов.

В 2007 году в рамках эксперимента, который Управление социальной защиты населения администрации Волгоградской области решило провести в городах Волжском и Камышине, бюджетные средства стали направлять непосредственно домохозяйствам – в виде социальных ваучеров (талонов) номиналом в 50 рублей. При этом общий размер субсидии домохозяйству на одно полугодие составлял от 350 до 1050 рублей в зависимости от числа членов домохозяйства. Эти ваучеры можно было использовать для оплаты любых продуктов питания за исключением алкогольных напитков (включая пиво). Сделать это было можно в тех торговых предприятиях, которые подали заявку на участие в эксперименте и с которыми городские управления социальной защиты населения заключили соглашения о перечислении им средств субсидий граждан по факту отоваривания талонов и в зависимости от количества отоваренных талонов. На предоставление целевых потребительских субсидий в Волжском из областного бюджета было выделено 1,5 млн рублей, в Камышине – 500 тыс. рублей.

В 2007 году получателями талонов стали более 2 тыс. домохозяйств. Оценка эксперимента показала, что новый порядок оказания помощи горячо приветствуется ее получателями – главным преимуществом новой системы называлась, естественно, возможность самостоятельно выбирать продукты питания, а также расширение круга магазинов, где можно пользоваться этим выбором. Есть интерес к работе по технологии социальных ваучеров и со стороны поставщиков продуктов питания. В Волжском в программе сначала участвовали два торговых предприятия, затем к ним присоединились еще два магазина. В Камышине – только одно предприятие, имеющее в городе две торговые точки, потом у него появились еще два конкурента.

Учитывая положительные результаты эксперимента, администрация Волгоградской области приняла решение о расширении географии применения технологии социальных ваучеров для обеспечения продуктами питания отдельных категорий граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. В 2008 году эта технология стала применяться еще в девяти территориях области, в том числе и в Волгограде, а на ее реализацию из областного бюджета было выделено 7,5 млн рублей.

Помимо вышеперечисленных примеров, известен опыт применения механизма целевой потребительской субсидии в виде социальных вау-

черов для предоставления банных и парикмахерских услуг (г. Уссурийск Приморского края), а также для организации социального обслуживания на дому граждан пожилого возраста и инвалидов (Пермский край и Кировская область).

Таким образом, первый небольшой российский опыт использования механизма целевой потребительской субсидии в виде социальных ваучеров говорит о том, что этот механизм, в принципе, применим в российских условиях и может реально повышать эффективность социальной политики.

Также следует упомянуть единственный пока опыт применения механизма целевой потребительской субсидии в «квазипотребительском» виде. С осени 2010 года администрация города Перми начала использовать этот способ для организации предоставления услуги дошкольного образования детям в возрасте от 5 до 7 лет. Негосударственные дошкольные образовательные учреждения, которые посещают такие дети, ежемесячно получают за каждого ребенка субсидию, равную стоимости предоставления дошкольной образовательной услуги в муниципальных учреждениях. Реализация данной программы призвана содействовать развитию сектора негосударственных поставщиков дошкольной образовательной услуги и обеспечению равных условий для родителей, независимо от того, в какой детский сад ходит их ребенок. В ноябре 2010 года в программе участвовало 12 негосударственных образовательных учреждений. Выводы о результатах данной программы делать еще, конечно, рано, но этот опыт достаточно любопытный.

#### ***Этапы формирования и развития механизма***

***В данном разделе речь пойдет о такой форме целевой потребительской субсидии, как социальные ваучеры.***

**Первым шагом** по внедрению технологии социального ваучера должен стать выбор той «сервисной темы», где применение этого механизма целесообразно и возможно. Очевидно, что на этот выбор влияет большое количество факторов, к которым относятся:

1. ***Фактическое наличие или возможное появление на территории минимум двух поставщиков услуги.*** Если на территории существует (и по объективным обстоятельствам потенциально может существовать) только один поставщик услуги, то применение технологии социальных ваучеров не будет иметь смысла в части

обеспечения потребительского выбора. Однако следует помнить, что иногда само внедрение технологии социальных ваучеров может быть стимулом для появления на территории новых поставщиков услуги.

2. **Способность потребителей услуги осуществлять самостоятельный выбор поставщика услуги.** В целом применение механизма целевой потребительской субсидии, а не прямое финансирование поставщика услуги целесообразно лишь тогда, когда получатели субсидии могут считаться достаточно **заинтересованными, дееспособными и компетентными** для того, чтобы самостоятельно выбрать поставщика данной услуги.
3. **Возможность заранее определить конкретных потребителей услуги.** Несомненно, что использование механизма целевой потребительской субсидии в целом не имеет смысла и, более того, принципиально невозможно, когда услуга носит экстренный или анонимный характер, например, услуги службы спасения или психологическое консультирование по телефону. Вопрос, кому в таких случаях можно заранее выдать социальные ваучеры, остается без ответа.
4. **Необходимость целевого характера предоставления той или иной услуги.** Если вопрос о том, как и на что получатель помощи потратит полученные средства, не является принципиальным для распорядителя бюджетных средств, то более простым способом оказания помощи может быть предоставление обычной денежной выплаты. Если же распорядитель бюджетных средств стремится к тому, чтобы получатель помощи потратил полученные средства именно на то, на что эти средства ему выдаются, то целесообразным может быть именно применение целевых потребительских субсидий.
5. **Реальные возможности для выдачи социальных ваучеров потребителям услуги.** Если потребители услуги проживают на значительном расстоянии от расположения того административного органа, который может заниматься выдачей социальных ваучеров, то применение данной технологии может привести к заметным издержкам (например, в сельской местности).

**Вторым шагом** является решение финансового вопроса, а именно – определение размера целевой потребительской субсидии (денежного

номинала сертификата ваучера, сертификата, талона) и общей суммы, которую распорядитель бюджетных средств готов потратить на предоставление субсидий.

**Третий шаг** заключается в решении комплекса вопросов, итогом которого будет создание и принятие следующих нормативных и рабочих документов:

1. Порядок предоставления целевых потребительских субсидий в виде социальных ваучеров.
2. Форма заявки поставщика на оказание услуг за счет средств целевых потребительских субсидий.
3. Форма приказа руководителя – распорядителя бюджетных средств о заключении соглашения с поставщиком или об отказе в заключении этого соглашения.
4. Форма соглашения распорядителя бюджетных средств с поставщиком.
5. Форма заявления гражданина на получение целевой потребительской субсидии.
6. Форма социального ваучера (сертификата, талона).

#### ***Описание затрат***

***В данном разделе речь пойдет о такой форме целевой потребительской субсидии, как социальные ваучеры.***

При реализации механизма целевых потребительских субсидий в форме социальных ваучеров распорядитель бюджетных средств, помимо прямых расходов на предоставление субсидий, будет нести административные и трудовые затраты на:

1. Размещение в средствах массовой информации приглашения поставщикам подать заявку на оказание услуг по целевым потребительским субсидиям и адресное информирование потенциальных поставщиков.
2. Прием заявок от поставщиков, проведение отбора и заключение соглашений с поставщиками, прошедшими отбор. Данное действие проводится постоянно в течение предоставления целевых потребительских субсидий по мере поступления заявок от поставщиков.
3. Изготовление социальных ваучеров (это можно сделать как типографским способом, так и путем обычной распечатки на офисном принтере).

4. Прием заявителей на получение целевой потребительской субсидии, проверка их права на получение субсидии и выдача им социальных ваучеров и информации о тех поставщиках, которые прошли отбор.
5. Ежемесячный прием у поставщиков «отоваренных» социальных ваучеров и перечисление им средств целевых потребительских субсидий клиентов.

***Риски, связанные с реализацией механизма***

Самый главный риск реализации механизма целевой потребительской субсидии в целом заключается в его «экзотическом» характере в контексте существующих традиций и стереотипов. Непривычно здесь то, что окончательное решение (кто получит бюджетные деньги за услугу) принимает сам потребитель услуги, а не чиновник.

В этой связи особенно показателен описанный выше опыт города Владимира, ставшего пионером в применении механизма целевой потребительской субсидии в виде социальных ваучеров. В начале реализации «ваучерной» программы в 2005 году при отборе поставщиков потребительский выбор был произвольно сужен до двух столовых, являющихся муниципальными предприятиями. Примечательны и мотивы, которыми руководствовалась городская администрация при отказе двум частным столовым в заключении соглашений. В первом случае отказ был обоснован тем, что частная столовая находится на втором этаже и пенсионерам будет трудно подниматься по лестнице. Во втором – мотивом было то, что, по мнению некоторых сотрудников администрации, еда, предлагаемая частной столовой, недостаточно вкусна. Безусловно, эти мотивы являются проявлением излишнего патернализма и мнимой заботы о клиентах, неприемлемых при применении целевой потребительской субсидии. Ведь тем самым часть клиентов, которым проще подняться по лестнице в столовую, находящуюся в их районе, а не ехать в «одноэтажную» столовую в соседний район, была волевым решением администрации лишена этой возможности. Также неправильным с точки зрения обеспечения потребительского выбора представляется стремление администрации решить за самих потребителей вопрос о том, где еда вкуснее (как говорится, о вкусах не спорят!). Кроме того, обосновывая выбор именно муниципальных столовых, администрация приводила довод, что работу этих предприятий можно «контролировать», а работу частных столовых – нет. Такой аргумент не выдерживает критики – не только потому,

что представители администрации затруднились обозначить конкретные формы «контроля», но и главным образом потому, что при применении целевой потребительской субсидии функцию такого «контроля» осуществляет сам потребитель, выбирая того или иного поставщика. Для этого необходимо обеспечить ему максимально широкий выбор поставщиков, а не сужать его искусственно.

Другим практическим риском является возможная попытка распорядителей бюджетных средств реализовывать идею целевой потребительской субсидии через механизм муниципального или государственного заказа.

Во-первых, отбор поставщиков при механизме целевой потребительской субсидии и конкурс при механизме заказа выполняют совершенно разные задачи: в первом случае определение как можно большего числа поставщиков, отвечающих требованиям отбора (чем больше поставщиков, тем лучше потребителю), во втором – определение одного, наилучшего поставщика.

Во-вторых, между механизмом целевой потребительской субсидии и механизмом заказа существуют серьезные различия в требованиях к поставщикам услуг. Например, требование к поставщику не иметь задолженности по налоговым платежам и доказать это предоставлением соответствующей справки из налоговых органов оправданно при заказе, где может предусматриваться предоплата услуг, но совершенно неоправданно при использовании механизма целевой потребительской субсидии, поскольку этот механизм предусматривает оплату услуг только по факту их оказания. Следует помнить, что излишние административные барьеры, неоправданная сложность процедур могут привести к тому, что поставщики не захотят участвовать в квалификационном отборе.

В-третьих, если при использовании механизма целевой потребительской субсидии применяется конкурсная процедура (выбор одного наилучшего поставщика), это искажает представления об этой технологии как у распорядителя бюджетных средств, так и у самих поставщиков, что в конечном счете приводит к необоснованному ограничению числа поставщиков (раз это конкурс, то кому-то обязательно нужно отказать) и, следовательно, вредит интересам потребителя.

В-четвертых, применение механизма заказа не позволяет реализовать важнейший принцип целевой потребительской субсидии – возможность новым поставщикам присоединиться к программе целевых потребительских субсидий после начала ее реализации.

Таким образом, механизмы заказа и целевой потребительской субсидии противоречат друг другу. Попытка «смешать» оба механизма либо ведет к нарушению многих положений законодательства о размещении государственных и муниципальных заказов (например, при целевой потребительской субсидии принципиально не может быть установлена начальная цена контракта, так как если к поставщику никто не принес свои ваучеры, то он не получает бюджетных денег), либо выхолащивает саму идею целевой потребительской субсидии. С правовой точки зрения механизм такой субсидии должен реализовываться как предоставление гражданину целевой субсидии или целевого пособия, а уже сам гражданин выступает в роли заказчика товара или услуги. Получая их, например, в обмен на социальный ваучер (сертификат, талон), он поручает распорядителю бюджетных средств перевести средства его целевой субсидии или пособия на счет выбранного им поставщика.

Также важно учитывать то, что на интерес к программе целевых потребительских субсидий со стороны поставщиков и привлекательность ее для клиентов во многом влияют текущие затраты бюджета на оказание услуги и платежеспособность клиентской группы. Так, одной из причин небольшого масштаба описанной выше арзамасской программы является «неинтересный» для поставщиков номинал социального ваучера, обусловленный низкими бюджетными затратами на содержание сети муниципальных детских садов. Устранить эту причину могла бы достаточная платежеспособность населения, однако она в силу низких доходов таковой не является. Это не позволяет родителям доплачивать частным няням, а также снижает для родителей привлекательность выхода на работу при вступлении в ваучерную программу (значительная часть обретаемой при этом заработной платы уходит на доплату няне).

И, наконец, необходимо с особым вниманием относиться к адресной разъяснительной работе среди поставщиков при привлечении их к участию в программах целевых потребительских субсидий. Данный механизм является новым и для поставщиков, поэтому очевидно, что нельзя ограничиваться только размещением в местных СМИ приглашения к участию в такой программе. Размещать это объявление, конечно же, необходимо – хотя бы для того, чтобы избежать в дальнейшем обвинений в сокрытии информации. Однако, как показывает практика, это объявление чаще всего остается незамеченным, а если его и замечают, оно воспринимается как обычное приглашение принять участие в конкурсе государственного или муниципального заказа. Также нельзя вести разъяснительную ра-

боту только среди тех поставщиков, которых распорядитель бюджетных средств рассматривает как «достойных и наилучших» – при применении технологии целевой потребительской субсидии ответ на вопрос, кто является «лучшим» и «достойн» получать бюджетные средства, должен дать сам потребитель.

### Контактная информация

Отдельные территории, где реализуется механизм целевой потребительской субсидии	Ф. И. О. и должность контактного лица	Контакты
Арзамас	Мумладзе Наталья Викторовна, заместитель главы города Арзамаса	Тел.: (83147) 4-06-71 Факс: (83147) 4-14-00 E-mail: official@goradm.arz.nnov.ru
Волгоградская область	Глинджев Дмитрий Станиславович, начальник отдела государственной социальной помощи населению Управления социальной защиты населения администрации Волгоградской области	Тел.: (8442) 30-80-30 Факс: (8442) 32-12-96 E-mail: uszn@volganet.ru
Пермь	Гаджиева Людмила Анатольевна, начальник Департамента образования Администрации города Перми	Тел.: (342) 212-70-50 Факс: (342) 212-10-43 E-mail: kongorod@perm.permregion.ru

# 6

## Поддержка развития территорий, механизмов местного самоуправления и жилищной реформы

**К.П. Шишка**

## **6.1. МЕХАНИЗМ СОЗДАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ ТСЖ И ЖСК (АССОЦИАЦИЙ) В ЦЕЛЯХ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МНОГОКВАРТИРНЫМИ ДОМАМИ**

К.П. ШИШКА

Ассоциация НКО по содействию развитию ТСЖ и ЖСК

### **Цели и задачи создания региональных и муниципальных объединений ТСЖ и ЖСК**

Создание региональных и муниципальных ассоциаций товариществ собственников жилья (ТСЖ) и жилищно-строительных кооперативов (ЖСК) обусловлено необходимостью повышения эффективности модели управления жилищным фондом, развитием и внедрением энергосберегающих технологий, расширения участия собственников жилых помещений в управлении многоквартирными домами.

В результате формируется второй уровень самоорганизации собственников через объединение созданных ими товариществ собственников жилья в ассоциации и иные объединения ТСЖ и ЖСК в целях повышения эффективности управления жилищным фондом.

Предпосылками развития механизмов самоорганизации собственников квартир служат положения Жилищного кодекса, который обязывает собственников выбирать способ управления своим домом, а также законодательных актов, стимулирующих создание ТСЖ и повышающих ответственность лиц, отвечающих за управление многоквартирными домами (МКД).

В их числе: федеральные законы № 185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в том числе нормативно правовые акты, разработанные в его исполнение), Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2010 г. № 579 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления го-

родских округов и муниципальных районов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности» и др.

В частности, статья 14 Закона № 185-ФЗ ставит ряд условий, которые сложно выполнимы в условиях отсутствия у муниципалитетов технологических и финансовых ресурсов.

С целью обеспечения необходимых условий для получения финансирования регионы и муниципалитеты должны обеспечивать нужные показатели по объему жилищного фонда, управляемого ТСЖ. В этой связи в ряде регионов наметилась тенденция формирования фиктивных показателей, включая показатели ТСЖ и управляющих компаний, которые создаются только лишь с целью получения средств на проведение капитального ремонта за счет Фонда содействия реформированию ЖКХ. Данная практика негативно влияет на повышение эффективности управления МКД, развитие института товариществ и подрывает доверие к ТСЖ как способу управления.

Помимо этого, недавно принятый Закон № 261-ФЗ «Об энергоэффективности и ресурсосбережении...» зафиксировал обязательства «лиц, отвечающих за управление и содержание многоквартирных домов...» проводить мероприятия по энергоэффективной модернизации домов за счет собственников: «Статья 12 ч. 4 ...Лицо, ответственное за содержание многоквартирного дома, или при непосредственном управлении многоквартирным домом собственники помещений в многоквартирном доме обязаны проводить мероприятия по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, включенные в утвержденный перечень мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в отношении общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, за исключением случаев проведения указанных мероприятий ранее и сохранения результатов их проведения. Собственники помещений в многоквартирном доме обязаны нести расходы на проведение указанных мероприятий...» К числу данных «лиц» относятся и товарищества собственников жилья.

В свою очередь Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2010 г. № 579 в перечне показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в п. 22 утвердил показатель «Доля многоквартирных домов ...в которых собственники помещений выбрали и реализуют способ управления многоквартирными домами, в том числе: ...управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализирован-

ным потребителем кооперативом». С одной стороны, показатели будут стимулировать создание товариществ, с другой – желание отчитаться об эффективности приведет к созданию фиктивных ТСЖ.

Отсутствие как на региональном, так и на муниципальном уровнях планомерной информационной работы с собственниками по развитию ТСЖ; недостаточность отработанных для тиражирования доступных в применении моделей энергоэффективных мероприятий, направленных на ресурсосбережение, – все эти негативные явления могут губительно сказаться на инициативах людей создавать товарищества и осуществлять энергоэффективную модернизацию многоквартирных домов.

ТСЖ имеет ряд преимуществ перед другими способами управления, включая возможность формирования резервных фондов и фондов будущих ремонтов. Недостаток средств у собственников на ремонты и новые обязательства по Закону № 261-ФЗ может привести к серьезным социальным проблемам ввиду возложения на собственников дополнительной ответственности и финансовой нагрузки. Уже сейчас законодательные инициативы сводятся к применению многократного увеличения финансовой нагрузки в виде повышающих коэффициентов на оплату потребляемых энергоресурсов при отсутствии (либо неисправности) общедомовых приборов учета коммунальных ресурсов (см. проект изменений в Правила предоставления коммунальных услуг гражданам, опубликованный на сайте Минрегиона России).

Таким образом, становится очевидной необходимость создания инфраструктуры по поддержке товариществ собственников жилья как института самоуправления многоквартирным домом и повышения эффективности его управления.

Следует организовать системную работу:

- 1) по проведению информационно-просветительской работы с собственниками по принятию решений о создании ТСЖ;
- 2) по созданию условий для проведения энергосберегающей модернизации в домах;
- 3) по обучению собственников методикам привлечения дополнительных средств на реализацию проектов по энергоэффективной модернизации;
- 4) по созданию ресурсных центров на базе ассоциаций для развития ТСЖ.

С этой задачей могут и уже справляются городские и региональные ассоциации ТСЖ и ЖСК. В дополнение к этому передача навыков и тех-

нологий со стороны профессионально работающих НКО позволит ассоциациям обеспечить свою устойчивость и эффективность в оказании услуги своим членам. У большинства организаций есть достаточно серьезный опыт проектной деятельности, включающий технологии общественно-государственного и общественно-частного взаимодействия.

### **Результаты, достигнутые благодаря использованию механизма в наиболее успешных городах и регионах**

Сегодня в регионах и городах наметилась тенденция к росту численности объединений и ассоциаций ТСЖ и ЖСК. Во многих случаях это естественный процесс, который, с одной стороны, вызван желанием ТСЖ отстаивать собственную позицию и добиваться через объединение усилий создания условий для их эффективной деятельности, а с другой – желанием местной администрации создавать условия для развития институтов гражданского общества. И, к сожалению, есть случаи, когда ассоциации создаются при административном нажиме «сверху».

Как правило, ассоциации борются за согласование условий договорных отношений с ресурсоснабжающими и прочими организациями, принимают участие в работе представительских органов для согласования интересов в принимаемых нормативно-правовых актах, проводят различные жилищные акции, занимаются просветительской и издательской деятельностью для обеспечения навыками и необходимой информацией собственных членов.

**Объединение ТСЖ в ассоциации предполагает получение результатов по следующим направлениям:**

#### ***Представительская деятельность***

- Участие в тематических заседаниях региональных и муниципальных представительских и общественных площадок: комиссии общественной палаты, общественные советы при профильных структурах.
- По инициативе члена ассоциации может быть инициировано проведение тематического заседания на общественных площадках.
- Получение рекомендаций и писем поддержки со стороны ассоциации, ее отдельных членов, представителей попечительского совета о включении члена ассоциации в представительские органы региона.

- Продвижение предложений в законодательные инициативы, предлагаемых членом ассоциации.
- Проведение анализа общественного мнения по актуальным вопросам в сфере управления жильем посредством коммуникационных ресурсов ассоциации (например, Ростовская ассоциация сегодня изучает вопрос о необходимости разработки коммунального кодекса и является модератором специализированного раздела форума. Ассоциация обеспечивает техническую поддержку форума).
- Лоббирование интересов члена ассоциации на региональном и местном уровнях.
- Участие в ежегодных мероприятиях, проводимых ассоциацией.
- Повышение статуса организации-члена на локальном уровне за счет вовлеченности в деятельность на представительских площадках.

#### ***Образовательная и просветительская деятельность***

- Повышение профессионального уровня за счет участия в очных и заочных тематических семинарах, организованных ассоциацией.
- Подготовка специалистов члена ассоциации по учебно-методическим программам, разработанным при участии ассоциации.
- Получение учебно-методических программ по подготовке и проведению образовательных мероприятий.

#### ***Информационная и методическая поддержка***

- Информационное сопровождение деятельности членов ассоциации: размещение новостей о члене ассоциации на сайте.
- Содействие в организации и проведении информационных компаний.
- Размещение публикаций члена ассоциации в специализированных СМИ и в официальных изданиях и публикациях ассоциации.
- Получение регулярных почтовых новостных рассылок.
- Получение доступа к методической базе для проведения образовательных и просветительских мероприятий.

#### ***Юридическое и экспертное сопровождение***

- Получение экспертной и юридической помощи в вопросах управления МКД.
- Обеспечение юридической поддержки в судах.

- Экспертное сопровождение в организации и подготовке региональных и муниципальных мероприятий.
- Обеспечение контактов с профильными экспертами и организациями, в том числе международными.

Устойчивые и активно действующие региональные организации, объединяющие ТСЖ: Некоммерческое партнерство жилищных объединений и граждан за сохранение и улучшение жилища «Управдом» (Москва), Костромская ассоциация ТСЖ и ЖСК, Ассоциация товариществ собственников жилья Курской области, Ассоциация ТСЖ Нижнего Новгорода, НО «Фонд поддержки общественных инициатив «Гражданская позиция» (Пермь), Информационно-методический центр «Тихоокеанский проект» (ТОК), Ростовская ассоциация товариществ собственников жилья (РАТСЖ), Ассоциация ТСЖ, ЖК, ЖСК (Санкт-Петербург), Ассоциация ТСЖ и ЖСК Тверской области, Некоммерческое партнерство «Жилищно-эксплуатационная компания № 18» (Тольятти), Фонд жилищного просвещения «Ассоциация товариществ собственников жилья Нижнего Новгорода» и др.

**Результаты деятельности реально работающих ассоциаций многогранны и разнообразны.** Приведем только лишь те из них, которые отражают **главный вектор их деятельности:**

1. Заслуживает особого внимания инициированная при участии **Костромской ассоциации ТСЖ и ЖСК** всероссийская акция «ТСЖ в защиту общей собственности в многоквартирных домах». Насущной проблемой для ТСЖ является возврат утраченных в ходе приватизации частей подвалов и чердаков, которые являются неотъемлемой частью общедолевого имущества собственников помещений МКД. Акция вызвала большой резонанс по всей России. Собраны несколько тысяч подписей председателей ТСЖ и ЖСК. Первая партия подписей направлена Президенту РФ Д.А. Медведеву.
2. Работа по отстаиванию позиций ТСЖ в судах, которая ведется **НП «Управдом»**, позволила изменить ситуацию, когда ресурсонабжающие организации не только навязывают условия договоров поставки коммунальных ресурсов, но и завышают счета на оплату, пытаются за счет ТСЖ покрывать дополнительные издержки и неоправданные потери ресурсов.
3. **Ассоциация НКО по содействию развитию ТСЖ и ЖСК** ([www.tsg-rf.ru](http://www.tsg-rf.ru)) активно ведет работу в представительских органах на фе-

деральном уровне. Из числа примеров представительской работы можно привести:

- подготовку заключения и предложения по внесению изменений в проект Постановления Правительства «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам обеспечения предоставления коммунальных услуг»;
  - обращение в Государственную Думу по вопросу анализа ФЗ «О регулировании деятельности по управлению зданиями и сооружениями и обеспечении прав собственников объектов недвижимости»;
  - определение позиции Ассоциации ТСЖ и ЖСК в отношении деятельности по обеспечению предоставления коммунальных услуг гражданам;
  - определение позиции в отношении введения института СРО и обязательного членства управляющих компаний в СРО;
  - выявление в ходе открытого конкурса «Лучшие практики в повышении энергоэффективности МКД» примеров реальной работы ТСЖ по внедрению энергоэффективных технологий <http://tsg-rf.ru/jilprosvet/2763>;
  - проведение ежегодных всероссийских совещаний ТСЖ и ЖСК.
4. **Ростовская ассоциация ТСЖ** ведет активную издательскую и образовательную работу. Проводится дистанционное обучение управлению многоквартирным домом в рамках проекта «Интер-Дом: дистанционные курсы управления многоквартирным домом». Цель проекта – повышение экономической и правовой грамотности потребителей жилищных и коммунальных услуг, подготовка квалифицированных кадров по управлению многоквартирным домом в форме ТСЖ на основе широкого использования интернет-технологий. Подготовлена серия справочных пособий для ТСЖ:
- «Настольная книга председателя и бухгалтера ТСЖ»;
  - «Справочник бухгалтера ТСЖ и управляющей компании»;
  - «Настольная книга потребителя жилищно-коммунальных услуг»;
  - «Справочник по содержанию и эксплуатации многоквартирных домов (нормативно-правовые документы и комментарии к ним)»;
  - «Все об оплате жилищно-коммунальных услуг, или как научиться эффективно управлять своим домом».

Данные издания рассчитаны на собственников и нанимателей жилых помещений в многоквартирных домах, сотрудников органов государственной власти и местного самоуправления, председателей и бухгалтеров ТСЖ и ЖСК, руководителей управляющих компаний ЖКХ, а также судей, адвокатов, нотариусов, прокуроров и других практикующих юристов, научных работников и иных граждан, интересующихся развитием жилищного законодательства Российской Федерации.

5. **Фонд «Гражданская позиция»** совместно с КЭС-Холдингом стремится повысить профессионализм и информированность управленцев в сфере ЖКХ, собственников жилья. Профессиональный председатель ТСЖ/ЖСК способен гарантировать надежное предоставление коммунальных услуг. Также все участники коммунального рынка заинтересованы в максимально полной информированности конечных потребителей – населения. Взаимодействие поставщиков и потребителей при поддержке и на базе общественной организации Фонд «Гражданская позиция» позволяет сделать отношения на рынке теплоснабжения более цивилизованными, минимизировать риски технологических или финансовых кризисов, в результате которых могут пострадать конечные потребители – жители Перми. Также фонд создает клубы председателей ТСЖ с целью оказания всестороннего содействия их членам в решении вопросов управления, развития, эксплуатации и реконструкции жилых домов. Приоритетной задачей клуба является аналитическая, правовая и образовательная поддержка его членов. Клубы призваны обеспечить диалог объединений жителей и наиболее активной части населения со специализированными организациями в области жилищных и коммунальных услуг; являются механизмом взаимодействия жителей с властью, бизнесом, инструментом влияния общественного мнения на принятие решений. На базе клубов регулярно проводятся встречи председателей ТСЖ для обсуждения насущных тем в сфере управления многоквартирными домами.
6. **Фонд жилищного просвещения «Ассоциация товариществ собственников жилья г. Нижнего Новгорода»** активно развивает юридические клиники и студенческие правовые бюро. Важным ресурсом правового жилищного просвещения являются студенты юридических специальностей вузов. Основываясь на опыте Фон-

да, можно утверждать, что растет интерес вузов к профессиональной подготовке своих студентов по жилищной тематике. В свою очередь, студентам сотрудничество с НКО дает возможность познакомиться с практическими аспектами юридической профессии и участвовать в реальной юридической практике; почувствовать личную ответственность за выполняемую работу и ее результат. В студенческих правовых бюро студенты старших курсов юридических специальностей оказывают бесплатные юридические консультации гражданам в составлении исковых заявлений, ходатайств, обращений в различные инстанции, при необходимости представляют в суде интересы социально незащищенных категорий граждан.

7. Одним из важных достижений **Информационно-методического центра «Тихоокеанский проект» (ТОК)** является экспертный и интеллектуальный ресурс организаций, а также индивидуальное участие физических лиц, включая 23 общественных организации в области ЖКХ и местного самоуправления, экспертов, аналитиков, юристов, ученых, менеджеров, управляющих организаций, представителей Думы (городская, краевая); государственных инспекций; СМИ (журналисты, редакторы ТВ и печатных СМИ); рекламных агентств и др.

Объединение ТСЖ на местном и региональном уровнях в ассоциации и некоммерческие партнерства может складываться в целях решения экономических и представительских задач.

ТСЖ могут делегировать ряд услуг на уровень объединения (бухгалтерия, юридическая консультация, сопровождение в судах) с целью минимизации собственных расходов. Содержание в штате ТСЖ бухгалтера и юриста экономически не обосновано. Бухгалтер и юрист будут стоить ТСЖ от 30 тыс. рублей (при этом нет гарантии в их профессионализме).

Абонентская услуга для члена объединения (ТСЖ) будет стоить в месяц от 4 тыс. до 16 тыс. рублей. Таким образом, экономия составит от 40 до 60%.

Приведенный пример не учитывает того, что объединение ТСЖ может взять на себя организацию работ по обслуживанию домовладений – нанять штат дворников, электриков, сантехников и пр., создать свою аварийную службу. Все это будет влиять на экономию ресурсов для отдельно взятого ТСЖ.

В качестве примера можно привести работу Некоммерческого партнерства «Управдом», которое объединяет более 500 ТСЖ и ЖСК Москвы и экономит для них до 50% средств на бухгалтерию и юридическое сопровождение.

Для организации деятельности ассоциации необходимо сформировать штат постоянных сотрудников, некоторые специалисты могут привлекаться по мере возникновения запросов. К основным сотрудникам следует отнести: руководителя (исполнительного директора), юрисконсульта, координатора-делопроизводителя и бухгалтера. Специалисты по различным направлениям (юристы, бухгалтер-аудитор, инженеры различных специальностей) могут привлекаться эпизодически в зависимости от запросов членов ассоциации.

Вышеперечисленные отдельные результаты и технологии могут быть переданы для внедрения в новые ассоциации ТСЖ и ЖСК и другие объединения собственников жилых помещений.

### **Механизм**

Ассоциация НКО по содействию развитию ТСЖ и ЖСК, используя опыт российских регионов и опираясь на собственную практику, подготовила алгоритм создания ассоциации ТСЖ и ЖСК.

#### ***Что такое ассоциация ТСЖ и ЖСК?***

Для собственников – возможность получить компетентные ответы на интересующие вопросы об управлении МКД.

Для ТСЖ и ЖСК – возможность получения методической и правовой поддержки.

Для органов власти – площадка для диалога между управляющими компаниями, жилищными объединениями (ТСЖ и ЖСК), СМИ, собственниками, властью.

Для СМИ – источник достоверной, компетентной и актуальной информации о жилищной реформе.

Миссия ассоциации ТСЖ – независимая общественная организация, деятельность которой направлена на всестороннее содействие развитию жилищного самоуправления, информационное, методическое и правовое консультирование организаций, отстаивающих реальные коллективные интересы собственников жилья, а также налаживание конструктивного диалога между властью, бизнесом и жилищными объединениями (ТСЖ и ЖСК).

***Сферы активности:***

- информационное просвещение, методическое и правовое консультирование общественных организаций, отстаивающих реальные коллективные интересы собственников жилья;
- создание диалоговых площадок для конструктивного диалога между властью, бизнесом, ТСЖ и ЖСК на федеральном уровне;
- осуществление общественного контроля реализации реформы ЖКХ, выдвижение законодательных инициатив.

***Интересы ассоциации:***

- защита прав товариществ собственников жилья и жилищно-строительных кооперативов;
- повышение системы эффективности и правовой защищенности ТСЖ и ЖСК;
- внедрение стандартов и правил в сфере управления многоквартирными домами;
- формирование условий, способствующих жилищному самоуправлению и самоорганизации граждан;
- внедрение технологий жилищного просвещения;
- формирование представительными и исполнительными органами власти Российской Федерации правовой, экономической и социальной политики, отвечающей интересам членов ассоциации, содействие эффективной реализации такой политики;
- содействие реформированию и модернизации отрасли жилищно-коммунального хозяйства;
- содействие развитию частного сектора экономики, формированию конкуренции и цивилизованных рыночных отношений в сфере управления многоквартирными домами.

***Задачи ассоциации:***

- формирование и трансляция общественного запроса участников рынка ЖКХ на площадки общественных советов всех уровней;
- объединение интеллектуальных, финансовых, организационных и других ресурсов некоммерческих организаций, работающих в жилищной сфере, для реализации поставленных целей;
- разработка и внесение в органы законодательной и исполнительной власти предложений, направленных на повышение эффективности и правовой защищенности работы ТСЖ и ЖСК;

- представление интересов организаций – участников ассоциации в органах власти и государственного управления;
- оказание информационной, консультативной, правовой и иной помощи участникам ассоциации;
- разработка и внедрение новых социальных технологий, технических и научных достижений в целях модернизации и реновации жилищного фонда, оптимизации качества услуг и эффективности управления жилищным фондом, улучшения жилой среды и инфраструктуры городов и населенных пунктов.

В отдельных случаях, по желанию членов, ассоциации могут быть переданы функции по управлению и содержанию многоквартирных домов в целях оптимизации расходов и повышения эффективности управления домами.

### **Важнейшие вопросы планирования деятельности по созданию ассоциации**

<b>Определение миссии</b>	<p>К чему мы стремимся?          Кто наши клиенты/подопечные?          Каковы наши ценности?          Каковы наши специфические ожидания (цели)?          В чем заключается наша уникальность?</p>
<b>Определение цели</b>	<p>Ассоциация имеет ясные цели и задачи?          Они записаны где-нибудь?</p>
<b>Услуги</b>	<p>Какие услуги ваша организация планирует оказывать?          Какое количество клиентов будут потреблять эти услуги?          Есть ли в вашем городе/регионе организации, предоставляющие аналогичные услуги? Как вы планируете с ними взаимодействовать?          Как будет оцениваться качество предоставляемых услуг? Кто будет этим заниматься, какие критерии будут использованы?          Какую информацию и по каким темам будет предлагать ассоциация?          Какие виды обучения будет предоставлять ассоциация?</p>

<b>Клиенты</b>	Каковы нужды собственников и их объединений, которые намерена удовлетворить ассоциация? Что может предложить ассоциация для того, чтобы удовлетворить запросы, на которые не предлагается решений другими организациями и местными службами?
<b>Внешняя среда</b>	Существуют ли другие местные службы, организации, поддерживающие необходимость создания ассоциации? Как будет обеспечиваться независимость ассоциации от официальных институтов, политических и коммерческих интересов? Каковы будут взаимоотношения между ассоциацией и государственными органами (местные, региональные, центральные) власти? Какие методы информирования населения и отчетности будет применять ассоциация?
<b>Персонал</b>	Каков будет состав сотрудников ассоциации? Какая начальная квалификация будет необходима сотрудникам ассоциации?
<b>Финансы</b>	Как будет финансироваться ассоциация?

### **Юридический статус ассоциации**

Ассоциация ТСЖ и ЖСК может быть зарегистрирована в виде ассоциации, некоммерческого партнерства.

<b>Ассоциация</b>	<b>Некоммерческое партнерство</b>
<p>1. Создается только группой юридических лиц. По составу участников – либо коммерческие, либо некоммерческие</p> <p>2. Предусматривается субсидиарная ответственность членов ассоциации: они несут субсидиарную ответственность по ее обязательствам в размере и в порядке, которые предусмотрены в учредительных документах ассоциации</p>	<p>1. По составу участников – могут быть любые: коммерческие и некоммерческие организации, физические лица</p> <p>2. Члены некоммерческого партнерства не отвечают по его обязательствам</p>

<p>3. При создании коммерческими организациями требуется дополнительная регистрация в ФАС</p> <p>4. Ассоциация имеет своей целью координацию осуществляемой участниками деятельности, представление и защиту общих имущественных интересов, при этом возможность непосредственного осуществления объединением деятельности в иных направлениях, в том числе предпринимательской</p>	<p>3. Некоммерческое партнерство вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых оно создано</p>
---	--

### **Структура ассоциации**

<b>Орган</b>	<b>Период</b>	<b>Полномочия</b>
Съезд (конференция)	Проводится не реже одного раза в два года	Высший орган управления ассоциации, состоящий из представителей членов ассоциации. Съезд созывается по решению президента ассоциации
Съезд (конференция) ее членов вправе решать любые вопросы, относящиеся к деятельности ассоциации Правление ассоциации	Созывается не реже одного раза в квартал по решению президента	Осуществляет общее руководство деятельностью ассоциации между съездами. Количественный состав правления ассоциации определяется съездом (конференцией) ее членов (порядка 15 человек)
Президент ассоциации	Избирается на съезде сроком на три года	Организует и руководит работой правления, координирует основную деятельность ассоциации и комиссий, экспертного совета, исполнительной дирекции. Назначает и освобождает от должности исполнительного директора и руководителей других органов ассоциации с последующим вынесением этих решений для утверждения на заседание правления ассоциации

Орган	Период	Полномочия
Исполнительная дирекция	Порядок работы исполнительной дирекции определяется положением об исполнительной дирекции, которое утверждается правлением ассоциации	Орган ассоциации, организующий и осуществляющий ее финансовую, хозяйственную и другую деятельность
Исполнительный директор	Избирается из членов правления ассоциации сроком на три года	Руководит работой исполнительной дирекции
Попечительский совет	Образуется правлением ассоциации сроком на три года из числа граждан и представителей организаций, осуществивших значительный вклад в деятельность ассоциации, а также из числа лиц, имеющих общепризнанные заслуги перед наукой, образованием, культурной и общественной сферой РФ и других стран	Осуществляет надзор за деятельностью, принятием другими органами ассоциации решений и обеспечением их исполнения, использованием средств, соблюдением ассоциацией законодательства. Задачей попечительского совета ассоциации является интеллектуальная, информационная, финансовая, материальная и организационная поддержка деятельности ассоциации. Осуществляет свою деятельность на общественных началах. К компетенции попечительского совета относится решение следующих вопросов: привлечение средств для обеспечения деятельности и развития ассоциации; совершенствование материально-технической базы; рассмотрение проектов, программы деятельности ассоциации

Орган	Период	Полномочия
Ревизионная комиссия	Ревизионная комиссия избирается съездом из числа представителей организаций – членом ассоциации в количестве семи человек сроком на три года	Контролирует финансовую и хозяйственную деятельности ассоциации. По итогам года ревизионная комиссия представляет отчет, утверждаемый съездом членом ассоциации. Председатель ревизионной комиссии избирается из числа членом ревизионной комиссии на тот же срок
Комиссии ассоциации	Не более трех лет	Ассоциация может организовывать экспертные, правовые и другие комиссии (советы) с привлечением к работе необходимых специалистов, в том числе не являющихся членами ассоциации. Решение об организации указанных комиссий (советов) принимает правление ассоциации
Отделения ассоциации	Срок не устанавливается	Ассоциация может образовывать региональные и иные отделения, которые действуют самостоятельно на основании положения или устава, утверждаемого правлением ассоциации
Члены ассоциации	Бессрочно, по мере внесения взносов	ТСЖ или ЖСК, признающие устав ассоциации, ее цели и задачи

**Персонал ассоциации. Базовые требования к специалистам**

Должность	Содержание деятельности	Требования к профессиональной подготовке и деловым качествам
Президент ассоциации	Организация и руководство работой правления; организация контроля за выполнением решений правления; представление ассоциации в учреждениях и организациях	Необходима хорошая подготовка в области права, государственно-муниципального управления. Должен ориентироваться в вопросах жилищных отношений

<b>Должность</b>	<b>Содержание деятельности</b>	<b>Требования к профессиональной подготовке и деловым качествам</b>
Вице-президент	Заместитель председателя правления (президента) выполняет работу по организации деятельности ассоциации по отдельным направлениям, исполняет обязанности, делегированные президентом, а также исполняет по поручению президента его обязанности в случае его отсутствия	Необходима хорошая подготовка в области права, государственно-муниципального управления. Должен ориентироваться в вопросах жилищных отношений, основных направлениях деятельности, иметь навыки проектной деятельности и др.
Исполнительный директор	Организация финансово-хозяйственной деятельности, обеспечение основных направлений работы ассоциации	Опыт организационно-хозяйственной работы, подготовки и проведения мероприятий, знание основ гражданско-правовых отношений и финансово-хозяйственной деятельности, умение работать с персоналом
Главный бухгалтер	Организация и ведение бухгалтерского учета и налоговой отчетности	Знание основ финансово-хозяйственной деятельности, опыт работы главным бухгалтером
Эксперт-координатор	Осуществляет одно из направлений деятельности, подготовку и организацию мероприятий, координацию с членами и потенциальными участниками	Знание и опыт в одном из направлений деятельности, навыки проектной деятельности
Технический ассистент	Выполняет техническую сопроводительную работу по обеспечению взаимодействия с членами ассоциации, занимается подготовкой документов, ведет базы данных	Навыки компьютерной грамотности, коммуникабельность, ответственность

**Функции и виды деятельности ассоциации**

№	Функции	Виды деятельности	Формы деятельности
1	Представительская	Продвижение интересов собственников жилья на региональном/ местном уровнях	Мониторинг проблем развития институтов собственников жилья на региональном/ муниципальном уровнях. Формирование общественного запроса и разработка стратегии по решению проблем ТСЖ и ЖСК. Включение представителей ассоциации в представительские органы (комиссии, комитеты, советы и пр. при органах власти и в общественной палате). Инициирование заседаний общественных советов при министерствах и ведомствах, профильных комиссиях общественной палаты. Продвижение законодательных инициатив. Защита законных прав и интересов собственников жилья
2	Образовательная и просветительская	Повышение профессионального уровня членов ассоциации. Содействие проведению просветительских мероприятий по технологиям управления МКД	Обучение членов ассоциации по сертифицированной программе по управлению МКД. Организация стажировок и обмена опытом. Разработка учебно-методических программ. Сопровождение по организации и проведению мероприятий и проектов. Экспертное сопровождение мероприятий и проектов

№	Функции	Виды деятельности	Формы деятельности
3	Информационная и методическая	Информационное сопровождение деятельности членов ассоциации. Методическое обеспечение деятельности по управлению МКД	Доступ к пакету методических и практических рекомендаций по процедурам эффективного жилищного самоуправления. Проведение исследований в жилищной сфере региона/ муниципалитета. Мониторинг законодательства. Информационные рассылки по анонсам мероприятий. Участие в разработке стандартов управления МКД. Консультационная поддержка. Обмен опытом, в том числе международным. Проведение тематических акций и информационных кампаний. Организация работы собственного печатного органа, сайта
4	Проектная	Разработка проектов в контексте федерального/ регионального/ муниципального законодательства для региона/города. Разработка проектов в рамках конкурсов грантов	Разработка проектов по созданию условий по 185-ФЗ. Разработка проектов по энергоэффективности и энергосбережению. Разработка проектов по мониторингу реформы на региональном/местном уровнях. Разработка эффективных идей, проектов и технологий жилищного развития местного сообщества. Проведение конкурсов. Разработка проектов под заказ. Управление грантами

№	Функции	Виды деятельности	Формы деятельности
5	Коммуникационная	Горизонтальная коммуникация. Вертикальная коммуникация	Организация регулярных мероприятий (совещание ТСЖ). Организация периодических встреч с представителями других субъектов жилищных отношений. Создание клубов по принципу Ротари клуба (клуб ТСЖ). Создание социальной сети среди членов. Участие в мероприятиях федерального уровня. Организация периодических информационных рассылок
6	Инфраструктурная	Консультирование и методическое сопровождение. Организационное сопровождение	Содействие созданию муниципальных ассоциаций. Выстраивание стратегии работы муниципальной ассоциации
7	«Фандрайзинговая» – привлечение финансовых средств	Привлечение новых членов. Участие в конкурсных программах. Ведение коммерческой деятельности	Проведение кампаний по привлечению новых членов в ассоциацию. Разработка актуальной членской программы. Подготовка проектов для участия в конкурсах. Выстраивание сотрудничества с международными организациями. Разработка востребованного продукта для коммерческой реализации

**Учредительные документы:**

- учредительный договор;
- устав;
- протокол учредительного съезда (собрания);
- положение о попечительском совете;

- положение о персонале/штатное расписание;
- положение о филиале/представительстве/отделении.

### ***Мероприятия по подготовке учредительной конференции***

1. Организация инициативной группы по созданию ассоциации. В состав группы предлагаем включить наиболее активные ТСЖ города/региона. Важно, чтобы городская/региональная власть выказала свою поддержку создаваемой ассоциации.
2. Проведение заседания инициативной группы и представителей администрации города/региона, на котором нужно поставить задачу по подготовке проектов учредительных документов (устав, положение о членстве, членская программа); решить организационные вопросы о времени и месте проведения конференции, а также о составе участников.
3. Проведение учредительной конференции, на которой нужно принять решение о создании ассоциации, определить цели и задачи, утвердить первоочередные мероприятия на этапе регистрации ассоциации. В состав участников конференции необходимо включить городские ТСЖ, представителей управляющих компаний, ресурсоснабжающих организаций, жилищной инспекции, судебных органов, страховых компаний, общественных организаций.

### ***Попечительский совет***

Главная задача при формировании состава попечительского совета заключается в том, чтобы обеспечить баланс сил для реализации деятельности созданной ассоциации. Таким образом, важно включить в состав попечительского совета представителей профессиональных объединений, политических партий и органов власти.

Примерный состав попечительского совета:

- представитель общественной палаты;
- представитель союза потребителей;
- представитель объединения правозащитников;
- представитель ассоциации строителей;
- представитель союза страховщиков;
- представитель ассоциации банков;
- представитель профессионального объединения ресурсоснабжающих организаций;
- представитель СМИ;

- представитель ассоциации юристов;
- представитель объединения вузов;
- представитель профильного министерства;
- представитель политической партии.

### **Финансовые и трудовые затраты**

Деятельность по созданию региональной или муниципальной ассоциации ТСЖ и ЖСК сопряжена с финансовыми расходами как на этапе ее создания, так и на этапе функционирования.

Что касается этапа создания, то потребуются средства на разработку уставных документов и проведение учредительной конференции. Порядок затрат зависит от стоимости юридических услуг в конкретном регионе и от возможности использовать административные ресурсы, включая место для проведения мероприятия, возможность размножить материалы для участников, а также наличие площадей для размещения офиса ассоциации в дальнейшем.

#### ***Какие могут быть источники финансирования ассоциации?***

1. Основным источником финансирования – членские взносы. Принципы расчета членского взноса: единый размер платы для всех членов; исходя из количества жилой площади МКД либо количества помещений в МКД.
2. Дополнительные источники:
  - Оказание набора платных услуг для членов и нечленов ассоциации.
  - Получение финансирования из регионального бюджета: ассоциация может быть включена в программы, осуществляемые региональной администрацией, в связи с чем выделяются деньги на персонал, мероприятия и оборудование.
  - Получение финансирования из местного бюджета: ассоциация представляет один из элементов комплекса социальных услуг, предоставляемых и финансируемых местным органом власти.
  - Грантовые средства. При такой модели создание ассоциации может быть результатом осуществления проекта, финансируемого из местных, национальных или зарубежных источников, доступных в течение ограниченного срока. Это может привести к ситуации, когда ассоциация будет существовать недолго, так как будет не в силах возобновить проектное финансирование или привлечь новые источ-

ники средств. Данный подход может быть использован для финансирования пилотной фазы запуска ассоциации, после прохождения которой будет найден постоянный источник финансирования.

- Частные пожертвования.
- Организационные взносы бизнес-структур в целях проведения информационных мероприятий. Такие взносы направлены на организацию выставок, ярмарок услуг для ТСЖ, совместное издание информационных и обучающих материалов, поддержку сайта ассоциации и др.
- Совместные проекты с бизнес-структурами по реализации моделей эффективного управления многоквартирными домами, внедрение ресурсосберегающих технологий и оборудования.

**Пример бюджета ассоциации**

**1. Поступления денежных средств в \_\_\_\_ году**

Наименование	Сумма
Вступительные и членские взносы	
Реализация печатных изданий	
Проведение семинаров и консультаций, экспертные разработки	
Партнерские программы (информационное сопровождение)	
Вклад учредителей	
Партнерские программы (оргвзносы на проведение мероприятий)	
Итого поступлений за ____ год	

**2. Расходование денежных средств в \_\_\_\_ году**

Наименование	Состав расходов
Фонд оплаты труда _____тыс. руб. ЕСН _____тыс. руб.	Президент ассоциации Вице-президент Исполнительный директор Главный бухгалтер Эксперт-координатор Технический ассистент

Административные расходы	Аренда офиса и коммунальные платежи; телефон, Интернет, почтовые расходы; оргтехника и канцелярия, администрирование сайта и техподдержка
Издательские расходы	Информационные издания, методические пособия
Проведение семинаров (в том числе бесплатных)	Оплата работы экспертов; раздаточные материалы; транспортные и командировочные расходы
Ежегодный съезд ассоциации	Аренда залов; раздаточные материалы и издательские расходы; питание участников; проезд членов ассоциации и участников конкурсов; проживание членов ассоциации и участников конкурсов; орграсходы, логистика
<b>Итого расходов _____ год</b>	

### **Риски**

- Несогласованность действий инициативной группы по созданию ассоциации ввиду плохой проработки необходимости создания ассоциации, ее целей и задач. Важно к начальному этапу привлечь наиболее активные ТСЖ города/региона.
- Противодействие созданию ассоциации со стороны администрации города, управляющих компаний и товариществ собственников жилья. Важно, чтобы городская/региональная власть выказала поддержку создаваемой ассоциации.
- Организационные сложности в организации и проведении учредительной конференции: отсутствие средств и ресурсов на ее проведение. Во избежание проблем стоит предельно четко и последовательно формулировать цели и задачи для инициативной группы, создать фонд на проведение учредительной конференции и вовлечь в процесс создания ассоциации местную власть.
- Нежелание со стороны регистрирующих органов принимать устав ассоциации в предложенной редакции. По негласному указанию в некоторых регионах в уставы не дают включать в состав видов деятельности ассоциации работы, связанные с управлением многоквартирными домами. Во избежание сложностей важна юриди-

чески грамотная подготовка устава, а также поддержка со стороны администрации региона/города.

- Сложности с финансированием на осуществление деятельности ассоциации со стороны ее членов (как правило, размеры членских взносов утверждаются на общем собрании членов ТСЖ). Необходимо развивать навыки фандрайзинга, выстраивать сотрудничество с местными НКО.

### **Информационные источники**

#### *Нормативные акты*

1. Федеральный закон РФ «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ.
2. Федеральный закон РФ «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 года № 7-ФЗ.
3. Жилищный кодекс.
4. Гражданский кодекс.
5. Федеральный закон № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».
6. Федеральный закон № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
7. Указ Президента РФ от 13.05.2010 № 579 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности».

#### *Материалы IV Всероссийского совещания ТСЖ*

1. Отчет Ассоциации НКО по содействию развитию ТСЖ и ЖСК о работе в 2009–2010 годах.
2. Раздаточный материал к совещанию.

#### *Пособия <http://tsg-rf.ru/shop>*

1. Создание товарищества собственников жилья как реализация выбора способа управления многоквартирным домом.
2. Подготовка и проведение общего собрания собственников помещений для принятия решения о проведении капитального ремонта многоквартирного дома и его финансировании.

3. Организация и проведение годового общего собрания.
4. Выбор исполнителей для управления, обслуживания и ремонта многоквартирных домов.
5. Основы управления общим имуществом в многоквартирном доме. Рекомендации собственникам.
6. Энергосбережение в многоквартирном доме.
7. Профессиональное управление многоквартирными домами.
8. Построение демократических отношений в товариществе собственников жилья.
9. Пособие для органов местного самоуправления по всем вопросам управления многоквартирными домами.
10. Жилищная культура и жилищные праздники.
11. Жилищная азбука для взрослых.
12. Сборник лучших практик по управлению многоквартирными домами.

*Проекты, представленные на открытый конкурс «Лучшие практики в повышении энергоэффективности МКД»*

- Внедрен пилотный проект создания двухуровневой системы безопасности жилых домов в ТСЖ «Вече»: <http://tsg-rf.ru/library/topic-1332/2831>
- Три сюжета из Нижнего: утепление фасада; установка приборов учета; установка АСКУЭ: <http://tsg-rf.ru/library/topic-1332/2824>
- Дети радуются тому, что лампочки сами по себе загораются, когда к ним подходишь: <http://tsg-rf.ru/library/topic-1332/2830>
- Задачи перед правлением были поставлены простые – улучшить качество предоставляемых услуг: <http://tsg-rf.ru/library/topic-1332/2823/2844>
- Мы забыли о том, что такое жалобы на ожидание горячей воды из крана: <http://tsg-rf.ru/library/topic-1332/2822>
- Политику энергосбережения мы начали 5 лет назад: <http://tsg-rf.ru/library/topic-1332/2823/2843>
- Результат, как говорится, на лицо – экономия почти 500%: <http://tsg-rf.ru/library/topic-1332/2823/2842>
- Управляющая организация, обслуживающая дом, не была заинтересована в экономии энергоресурсов: <http://tsg-rf.ru/library/topic-1332/2823/2826>

- Экономия тепловой энергии на отопление по сравнению с предыдущим годом в октябре составила 9%: <http://tsg-rf.ru/library/topic-1332/2823/2841>
- Дом маленький, и все оказывается намного дороже, чем в других больших многоквартирных домах: <http://tsg-rf.ru/library/topic-1332/2823/2845>
- «Больше позитива!»: <http://tsg-rf.ru/library/topic-1332/2823/2846>

### **Полезные ссылки**

#### *Федеральные министерства и ведомства*

- <http://minregion.ru/> – Министерство регионального развития Российской Федерации
- <http://www.fondgkh.ru/> – ГК «Фонд содействия реформированию ЖКХ»
- <http://www.fstrf.ru/> – Федеральная служба по тарифам
- <http://reformagkh.ru/> – Реформа ЖКХ
- <http://www.gosuslugi.ru/> – Государственные услуги

#### *Новостные сайты*

- <http://www.comhoz.ru/> – Малый бизнес в ЖКХ
- <http://www.i-stroy.ru/> – i-stroy.ru строительный журнал
- <http://www.moskv.ru/> – газета «Квартирный ряд»
- <http://progkh.ru/> – «Вестник» (Строительство. Архитектура. Инфраструктура)
- <http://www.konserg.ru/> – газета «КонсьержЪ»
- <http://www.infogkh.ru/> – InfoЖКХ

#### *Сайты на тему энергосбережения*

- <http://zhane.ru/> – информационно-аналитический портал «Правовые аспекты энергоснабжения»
- <http://www.energosovet.ru/> – портал по энергосбережению «Энергосовет»
- <http://www.energoeffektivnost.ru/> – Энергоэффективность
- <http://www.lers.ru/> – Хабаровский центр энергоресурсосбережения
- <http://energo-news.ru/> – ЭнергоНьюс

#### *Сайты, полезные для тех, кто занимается жилищными проблемами*

- [www.pushino-dom.ru](http://www.pushino-dom.ru) – сайт дольщиков г. Пушкино, мк-н «Д», корпус 1 и 2

- [www.comhoz.ru/content/section\\_r\\_1B384577-9A1E-4B51-A0A8-D031058F8931.html](http://www.comhoz.ru/content/section_r_1B384577-9A1E-4B51-A0A8-D031058F8931.html) – целевые программы для реализации реформы ЖКХ (в том числе государственные, региональные, московские)
- [www.comhoz.ru/content/section\\_r\\_7CC1663E-7C88-4333-A337-DAF3FA8199B8.html](http://www.comhoz.ru/content/section_r_7CC1663E-7C88-4333-A337-DAF3FA8199B8.html) – справочник потребителя жилищно-коммунальных услуг
- [www.i-stroy.ru/index.php](http://www.i-stroy.ru/index.php) – Информационно-аналитический строительный портал
- [www.tpprf.ru/ru/main/committee/komstroy/rdoc/](http://www.tpprf.ru/ru/main/committee/komstroy/rdoc/) – Комитет ТПП РФ по предпринимательству в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства
- [www.a-s-r.ru/tabid/162/default.aspx](http://www.a-s-r.ru/tabid/162/default.aspx) – Ассоциация строителей России (мощная справочная база, отсылки к десяткам строительных сайтов)
- [www.up.mos.ru/](http://www.up.mos.ru/) – Объединенные партнерства (огромная библиотека)
- [www.up.mos.ru/tsg/15.htm](http://www.up.mos.ru/tsg/15.htm) – статьи на тему «Управляющие и управляющие компании в ТСЖ»
- [www.up.mos.ru/tsg/15/15\\_22.htm](http://www.up.mos.ru/tsg/15/15_22.htm) – Как эффективно управлять жилищным фондом: теория и практика
- [www.gkh-reforma.ru](http://www.gkh-reforma.ru) – Информационный центр реформы ЖКХ
- [www.tsj.ru](http://www.tsj.ru) – Тысяча советов о жилье (много других полезных ссылок)

*Сайты ассоциаций ТСЖ и другие организации:*

- [www.tsg.ru](http://www.tsg.ru) – ТСЖ «Центр», Москва (Жилищный альманах)
- [www.ratsg.ru](http://www.ratsg.ru) – Ростовская ассоциация товариществ собственников жилья
- <http://stavgssg.narod.ru/kol2/kol2-0.htm> – Ставропольский городской союз собственников жилья
- [www.tsgkomi.ru/index.php?r=127](http://www.tsgkomi.ru/index.php?r=127) – Коми Республиканская ассоциация защиты прав собственников недвижимого имущества
- [www.homeowner.ru](http://www.homeowner.ru) – программа для ТСЖ и ЖСК «Мой дом» (Ростов-на-Дону)
- [www.youhouse.ru](http://www.youhouse.ru) – предоставление общей информации о товариществе собственников жилья как организации, управляющей многоквартирным домом

- [www.tsgkomi.ru](http://www.tsgkomi.ru) – портал жилищных организаций Республики Коми
- [www.pravlenie.boom.ru](http://www.pravlenie.boom.ru) – сайт одного дома, от этого еще более полезный (г. Юбилейный, Московская область)
- [www.domkom.kazan.ws](http://www.domkom.kazan.ws) – про домком (сайт одного дома-Домкома в Санкт-Петербурге)
- [www.pismo-vlasti.net](http://www.pismo-vlasti.net) – Товарищество самозащиты прав москвичей
- [www.stroginonews.ru](http://www.stroginonews.ru) – Общественная организация «Союз общественных объединений жителей района Строгино» (Москва)
- [www.up.mos.ru/tsg/20/za/Index.htm](http://www.up.mos.ru/tsg/20/za/Index.htm) – Жилищный альманах
- [www.emsu.ru](http://www.emsu.ru) – Энциклопедия местного самоуправления
- [www.eurograd.spb.ru](http://www.eurograd.spb.ru) – Институт ЕВРОГРАД (частный независимый научный институт, Санкт-Петербург)
- [www.kmnpk.ru/](http://www.kmnpk.ru/) – Фонд «Коммунальная культура жизни» (ФККЖ)
- [www.narod.perovo.ru](http://www.narod.perovo.ru) – ЖКХ-онлайн (канал района Перово, Москва)
- [www.nashdom.elcat.kg/vestnik.html](http://www.nashdom.elcat.kg/vestnik.html) – сайт ТСЖ Киргизии
- [www.ost-euro.ru/russian](http://www.ost-euro.ru/russian) – Ост-Евро (немецкая консалтинговая фирма, много и успешно работающая в России (МСУ, ЖКХ))
- <http://www.pgpalata.ru/> – Пермская гражданская палата

### Контактная информация

Город/ регион	Наименование организации	Контактное лицо	Тел.	E-mail, сайт
Великий Новгород	Товарищество собственников жилья «Вече»	Овчинникова Татьяна Сергеевна	(8162) 65-29-07, тел./факс (8162) 65-56-71, (921) 706-06-04	ninagsh@mail.ru
Кострома	Костромская ассоциация ТСЖ и ЖСК	Пинчуков Андрей Петрович, председатель правления	(4942) 31-16-06, (910) 660-70-61	sov24@bnkostroma.ru
Курская область	Некоммерческое партнерство «Ассоциация товариществ собственников жилья Курской области»	Аксенов Сергей Викторович	(910) 273-04-73, (4712) 31-02-65, факс: (4712) 39-17-19	kurskstroi@mail.ru; kuatsg@mail.ru

Москва	Некоммерческое партнерство жилищных объединений и граждан за сохранение и улучшение жилища «Управдом» (НП «Управдом»)	Юнисова Евгения Исааковна, руководитель, член консультационного совета программы «Самоуправление жильем. Институционализация системы жилищного самоуправления»		upravdom@girmet.ru
Нижний Новгород	Некоммерческое партнерство «Нижегородская областная ассоциация товариществ собственников жилья»	Ясенова Анастасия Александровна, исполнительный директор	(831) 415-97-42, 419-97-41	nn@otsg.ru; atsg-nn@mail.ru www.otsg.ru
Пермь	НО «Фонд поддержки общественных инициатив «Гражданская позиция»	Егоров Константин Борисович, председатель правления, руководитель проекта «Создание сети школ жилищного просвещения», доцент, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин и методики преподавания права ГОУ ВПО «Пермский государственный педагогический университет»		ego-konstant@yandex.ru
Приморский край	Информационно-методический центр «Тихоокеанский проект» (ТОК)	Смышляев Александр Михайлович	(4232) 26-08-71, 20-30-99, (908) 984-13-11	pacific-project@mail.ru
Ростов-на-Дону	Ростовская ассоциация товариществ собственников жилья (РАТСЖ)	Атаманенко Сергей Александрович, председатель правления	(863) 244-58-46, факс: (863) 255-28-88, (904) 505-49-02	info@ratsg.ru; ataman49@mail.ru; gorobec54@list.ru

К.П. Шишка

6.1. Механизм создания региональных и муниципальных объединений ТСЖ и ЖСК (ассоциаций) в целях повышения эффективности системы управления многоквартирными домами

Санкт-Петербург	Ассоциация ТСЖ, ЖК, ЖСК	Акимова Марина Яковлевна, председатель		akimova-gsk-tsg@rambler.ru
Тверь	Ассоциация ТСЖ и ЖСК Тверской области	Кириченко Ольга		okirichenko@inbox.ru
Тольятти	Некоммерческое партнерство «Жилищно-эксплуатационная компания № 18»	Солдатов Алексей Анатольевич	(8482) 70-20-93	np18@titcity.com
Улан-Удэ, Республика Бурятия	ГУ «Учебно-методический центр Республики Бурятия»	Санжицыренова Раиса Константиновна	(3012) 21-27-26; факс: (3012) 21-19-98, (914) 840-27-28, Skype: raisa_umc11	sanrk@mail.ru
Нижний Новгород	Фонд жилищного просвещения «Ассоциация товариществ собственников жилья г. Нижнего Новгорода»	Климина Ольга Геннадьевна, директор		fondtsg@gmail.com

# 7

## Механизмы привлечения НКО к решению конкретных социальных проблем

**Н.Л. Хананашвили  
Р.Р. Максудов  
М.Л. Новиков  
А.Г. Рудов  
И.И. Солодова**

## **7.1. ПРОФИЛАКТИКА БЕЗНАДЗОРНОСТИ, БЕСПРИЗОРНОСТИ, БРОДЯЖНИЧЕСТВА И СОЦИАЛЬНОГО СИРОТСТВА. ЮВЕНАЛЬНАЯ ЮСТИЦИЯ И ПРОФИЛАКТИКА ПРАВОНАРУШЕНИЙ**

*Н.Л. ХАНАНАШВИЛИ*

Национальная Ассоциация благотворительных организаций

Одной из ключевых проблем России в настоящее время остается проблема социального сиротства. Дети, лишенные собственных семей по разным причинам (алкоголизм или наркомания родителей, насилие или просто острое социальное неблагополучие в семье, пренебрежение интересами и правами ребенка), становятся сначала безнадзорными, а в дальнейшем с высокой долей вероятности – и беспризорными.

Налицо – проблема, справиться с которой государство пока не может в силу множества обстоятельств. Это и государственный патернализм, и социальное иждивенчество граждан, бросающих своих детей, и дефекты социальной, в том числе семейной, политики. К таким дефектам можно отнести слабую чувствительность системы государственного управления социальной сферой, запаздывание реакции государственных структур на ту или иную социальную проблему, репрессивность и манипулятивность подходов к решению острых и хронических социальных проблем, отчуждение самих граждан и их объединений от участия в решении проблем общества.

Комплексное и эффективное решение проблем безнадзорности, беспризорности, социального сиротства, правонарушений несовершеннолетних возможно не только путем осуществления действий в общегосударственных масштабах, но и на основе выработки и последовательной реализации соответствующей региональной и муниципальной политики.

Такую политику можно было бы попытаться описать как некий региональный (или муниципальный) проект. Попробуем это сделать в терминах социального проектирования. Прежде всего, на основе проведенного выше краткого критикоаналитического взгляда необходимо сформулировать цель и задачи проекта.

## **Цель и задачи**

### **Цель**

Качественное снижение уровня безнадзорности, беспризорности, бродяжничества, социального сиротства и преступности среди несовершеннолетних на основе формирования системы защиты прав и законных интересов ребенка:

- оказавшегося в трудной жизненной ситуации;
- подвергнутого насилию или угрозам насилия;
- находящегося в конфликте с законом;
- отбывающего или отбывшего наказание в местах лишения или ограничения свободы.

### **Задачи**

1. Создание и нормативно-правовое закрепление специализированного правосудия для несовершеннолетних – специализации судей, рассматривающих дела в сфере гражданского, административного, уголовного права, – в рамках системы судов общей юрисдикции.
2. Формирование системы государственных и негосударственных социальных служб, обеспечивающих социальное насыщение работы с ребенком в вышеназванных обстоятельствах:
  - на улицах;
  - в семьях, находящихся в трудной жизненной ситуации;
  - в государственных (муниципальных) учреждениях (приюты, центры временного содержания несовершеннолетних, общие образовательные и воспитательные учреждения, интернаты, образовательные и воспитательные учреждения открытого и закрытого типа, воспитательные колонии и др.);
  - в судах;а также разрабатывающих и реализующих различные комплексные и адресные программы социальнореабилитационных услуг.
3. Формирование насыщенной информационной картины состояния и динамики развития вышеназванных проблем на основе системы их мониторинга и периодической оценки, в том числе на основе процедур и технологий общественного контроля.
4. Поиск и разработка инновационных решений, имеющих в арсенале российских государственных органов и организаций и негосударственных организаций, а также экспериментальная апробация отечественных и зарубежных социальных инноваций.

5. Создание комплексной системы уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации, охватывающей федеральный, региональный и местный уровни.
6. Поэтапное упразднение в России интернатной системы на основе расширения и развития семейных форм воспитания ребенка (реструктуризация детских домов в центры социального сопровождения и семейного устройства) с обязательным общественным контролем.
7. Формирование в России информационного пространства, дружественного детям и молодежи.
8. Создание, нормативно-правовое закрепление и внедрение процедур общественного контроля деятельности и развития системы защиты прав и законных интересов ребенка.

### **Результаты, достигнутые благодаря использованию механизма**

Одной из существенных проблем, связанных с деятельностью в социальной сфере, является определение критериев и индикаторов (единиц измерения) эффективности социально направленной деятельности.

Фиксируемые и статистически измеримые результаты работы системы могут быть продемонстрированы на следующих примерах.

**1. Опыт Москвы (1998–2007 годы).** Работа в рамках ряда проектов Российского благотворительного фонда «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН) осуществлялась в нескольких муниципальных районах Москвы в течение ряда лет.

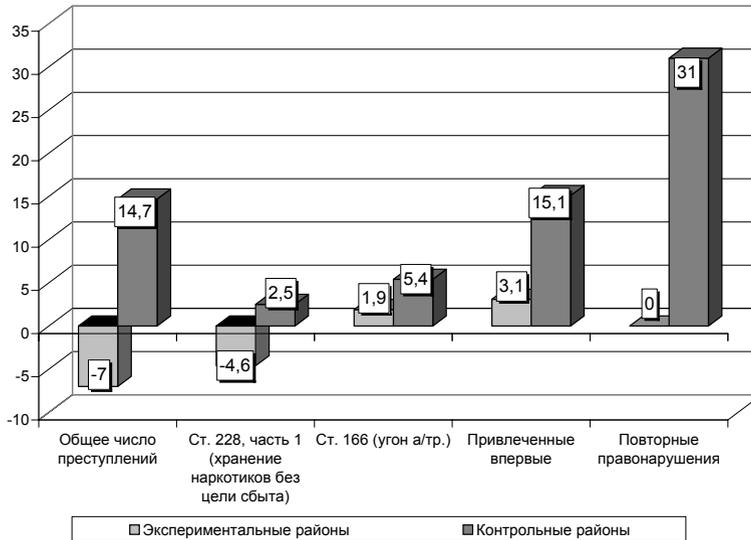
На диаграмме представлены данные по показателям криминальной статистики в Юго-Западном административном округе города Москвы (ЮЗАО, население округа примерно 1 млн человек).

Работа по проекту проводилась в пяти из 12 муниципальных районов ЮЗАО\*. Статистика приведена по экспериментальным районам, в которых работала служба «Ребенок на улице», а также ряд других служб («Ребенок дома», приют/убежище для детей и подростков «Дорога к дому», службы, осуществляющие реабилитационные программы, социальная служба при судье Черемушкинского районного суда г. Москвы) и по контрольным районам, в которых названные службы не работали. Для сравнения взяты пять стандартных показателей отчетности отделов по предупреждению

---

\* Население одного муниципального района в Москве составляет примерно 80–100 тыс. человек.

**Сравнительные результаты работы службы «Ребенок на улице», данные ОППН ЮЗАО (10 месяцев 1998 г.)**



преступлений среди несовершеннолетних (ОППН) по состоянию преступности в ЮЗАО<sup>1</sup>.

2. **Опыт Ростовской области** (Таганрог, специализированный суд по делам несовершеннолетних). Пилотные проекты по созданию первых в современной России специализированных ювенальных судов, реализуемые в настоящее время в Ростовской области, демонстрируют высокую эффективность деятельности. На круглом столе по вопросам преступности среди несовершеннолетних, прошедшем в Государственной Думе в марте 2006 года<sup>2</sup>, судья С. Черчага из Таганрога привела статистические данные, свидетельствующие о более чем пятикратном снижении (с 19,3% до 3,5%) повторных преступлений, совершаемых несовершеннолетними, которые прошли специальные судебные и социально-правовые процеду-

<sup>1</sup> Данные приведены по: Работа с детьми группы риска. Методическое пособие для социальной службы «Ребенок на улице». – М.: Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (Фонд «НАН»), 1999. – С. 106–107.

<sup>2</sup> <http://www.parlcom.ru/index.php?p=MC83&id=8958>

ры в рамках деятельности суда. Хорошо известно, что именно повторная преступность несовершеннолетних приводит к увеличению тюремного населения. Следовательно, действия, которые предпринимались в отношении детей, оказавшихся в конфликте с законом, весьма эффективны.

В ближайшей перспективе хотелось бы ожидать расширения географии деятельности специализирующихся на работе с детьми судей при повышении профилактической функции суда и расширении применения восстановительного подхода в правосудии в процессе создания системы ювенальной юстиции. В настоящее время, согласно информации Рабочей группы по вопросам создания и развития ювенальной юстиции в системе правосудия Российской Федерации<sup>3</sup>, ювенальные технологии в сфере правосудия по делам о преступлениях несовершеннолетних применяются в судах 52 субъектов РФ. Активное распространение ювенальных технологий в деятельности органов судебной системы не только сделает более эффективной помощь ребенку в трудной жизненной ситуации, к которой относятся и безнадзорность, и беспризорность, но и повысит уровень вторичной профилактики преступности. Раннее, но не репрессивное, вмешательство общества и его институтов (прежде всего, имеется в виду система ювенальной юстиции в широком понимании данного термина) во внутрисемейные конфликты, являющиеся основой последующей безнадзорности и беспризорности, будет способствовать снижению остроты указанных проблем.

Практика активной работы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в области профилактики противоправного поведения показывает эффективность адресной работы. Так, технологии адресной «работы со случаем», применяемые в Московском районе г. Чебоксары (Чувашская Республика), позволили в течение последних пяти лет (2005–2009 годы) в четыре раза снизить уровень правонарушений и количество детей, состоящих на соответствующем учете.

В Пермском крае положительным итогом применения ювенальных технологий в сфере правосудия по делам о преступлениях несовершеннолетних стало снижение числа ранее судимых подростков, повторно совершивших преступления. Так, за 2009 год из 354 несовершеннолетних, с которыми осуществлялась работа по ювенальным технологиям, только

---

<sup>3</sup> Названная Рабочая группа создана при Совете судей постановлениями Президиума Совета судей Российской Федерации от 6 августа 2009 г. и от 22 октября 2010 г. «О ювенальной юстиции в системе правосудия Российской Федерации».

12 человек, то есть 3,2% повторно совершили преступления, в то время как показатель повторной преступности несовершеннолетних в крае составляет 22%.

Учитывая позитивные результаты работы, Президиум Пермского краевого суда принял решение распространить работу по внедрению ювенальных технологий на все 50 судов общей юрисдикции Пермского края (Постановление от 26 февраля 2010 года)<sup>4</sup>.

**3. Деятельность детских омбудсманов** (уполномоченных по правам ребенка) представляется чрезвычайно важной и значимой, но, к сожалению, до сих пор практически никак не поддерживаемой федеральными органами власти<sup>5</sup>. В настоящее время (ноябрь 2010 года) детские омбудсмены действуют в 56 субъектах РФ. До недавнего времени<sup>6</sup> примером наиболее эффективной работы детского омбудсмана, действующего на основании специального закона субъекта РФ, была деятельность Уполномоченного по правам ребенка в г. Москве<sup>7</sup>. Каждый ежегодный доклад уполномоченного был профессионально оформленным системным документом, свидетельствующим об острых и актуальных проблемах субъекта РФ и содержащим комплекс предложений к органам власти<sup>8</sup>. Создание Ассоциации уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ – один из реальных шагов, содействующих становлению данного института защиты прав ребенка, в том числе – профилактике безнадзорности и беспризорности.

В сентябре 2009 года в России был создан пост Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка<sup>9</sup>. В конце 2009 года Уполномоченный выдвинул инициативу по разработке Национального плана действий в интересах детей на период 2011–2015 годов, которую поддержали ведущие профильные российские НКО.

---

<sup>4</sup> Данные представлены на основе сведений из Справки по результатам обобщения информации судов субъектов РФ об использовании ювенальных технологий судами общей юрисдикции, представленной Рабочей группой по вопросам создания и развития ювенальной юстиции в системе правосудия Российской Федерации: [http://www.rostobisud.ru/ne\\_4475065](http://www.rostobisud.ru/ne_4475065)

<sup>5</sup> <http://ombudsman.mos.ru/index.php?id=parentsoff>

<sup>6</sup> До момента упразднения самостоятельной должности и передачи поста Уполномоченного по правам ребенка в структуру Уполномоченного по правам человека в г. Москве – сентябрь 2009 года – прим. авт.

<sup>7</sup> <http://ombudsman.mos.ru/index.php?id=zakon>

<sup>8</sup> [http://ombudsman.mos.ru/index.php?id=yearreports&tx\\_ptreports\\_pi1\[showUid\]=12&cHash=e d547e3199](http://ombudsman.mos.ru/index.php?id=yearreports&tx_ptreports_pi1[showUid]=12&cHash=e d547e3199)

<sup>9</sup> С основной информацией о деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка можно ознакомиться на сайте: <http://www.rfdeti.ru/>

4. В области поэтапного упразднения интернатной системы значительный опыт накоплен в Пермском крае<sup>10</sup>, Самарской, Волгоградской<sup>11</sup> и Томской<sup>12</sup> областях, где в течение ряда лет активно развиваются различные формы семейного устройства социальных сирот и осуществляют системные меры противодействия росту социального сиротства.

5. С опытом применения отдельных элементов системы ювенальной юстиции можно познакомиться также на примере СанктПетербурга<sup>13</sup> и Саратовской области<sup>14</sup>.

6. Представляется интересной многолетняя просветительская деятельность Центра «Судебно-правовая реформа», направленная на внедрение элементов восстановительного правосудия (прежде всего, процедур медиации – примирения правонарушителя и потерпевшего) в Москве и ряде регионов России<sup>15</sup>. В 2009 году была создана Всероссийская ассоциация восстановительной медиации<sup>16</sup>.

### **Описание основного содержания механизма**

Механизм, обеспечивающий создание и успешное развитие системы ювенальной юстиции, основан на нескольких элементах. Два основных – это специализированные суды и система социальных служб по работе с несовершеннолетними: оказавшимися в трудной жизненной ситуации; подвергшимися насилию или угрозам насилия; находящимися в конфликте с законом; отбывающими или отбывшими наказание в местах лишения или ограничения свободы.

Эффективность данных элементов обеспечивается следующими факторами.

1. Повышается степень специализации судей на вопросах, касающихся несовершеннолетних (с постепенным ростом уровня профилактики – вплоть до рассмотрения дел, в которых ребенок (подросток) еще не совершил правонарушения (преступления) и/или еще не стал жертвой преступления, а находится в социально опасном положении). Профессиональным аналогом такой специализации в медицине является педиатрия.

---

<sup>10</sup> <http://www.rosbalt.ru/2007/09/29/418053.html>

<sup>11</sup> <http://www.hro.org/child/2007/09/20.php>

<sup>12</sup> [http://map.lawcs.ru/sibir/tomsk\\_5rasp693.doc](http://map.lawcs.ru/sibir/tomsk_5rasp693.doc)

<sup>13</sup> <http://juvenjust.org/index.php?showtopic=198>

<sup>14</sup> <http://juvenjust.org/index.php?showtopic=10>

<sup>15</sup> <http://www.sprc.ru/vestnik.html>

<sup>16</sup> <http://newcpi.wmtest.ru/2009/04/17/3205>, <http://www.vavm.ru/>

2. К судье прикрепляется социальный работник, основные функции которого: сбор полноценной и объективной информации о подростке; предложение на рассмотрение судьи возможных социализирующих и воспитательных решений на основе данных о подростке и о социальных службах, действующих в данном районе; осуществление контроля и надзора за выполнением подростком назначенных ему мер воздействия или проведением социализирующих мероприятий. Дополнительный эффект деятельности социального работника – существенная временная разгрузка судей, что позволяет повысить качество принимаемых судьями решений.

3. Указанный социальный работник получает официальный статус процессуальной фигуры в гражданском, административном и уголовном процессах при рассмотрении дел с участием несовершеннолетних.

4. Происходит насыщение практики эффективными социальными услугами, соответствующими потребностям реабилитации несовершеннолетнего (находящегося в трудной жизненной ситуации и/или в конфликте с законом). Мера эффективности предоставляемых социальных услуг будет определяться, с одной стороны, конкурентной основой их предоставления (конкурсный социальный заказ), а с другой – показателями роста или снижения рецидивности правонарушений и повторно выявленных проблем у несовершеннолетних и их семей – получателей таких социальных услуг.

Ребенок, оказавшийся в трудной жизненной ситуации (или вступивший в конфликт с законом), и его семья становятся субъектами взаимодействия с соответствующими социальными службами, а в дальнейшем – и с ювенальным судьей. Конкретный рассматриваемый случай позволяет социальному работнику, опираясь на собранную им информацию и имеющиеся в его распоряжении социальные службы, по конкурсу осуществляющие требуемые социальные услуги, предложить судье несколько возможных вариантов решения.

Судья, опираясь на нормы законодательства РФ, прежде всего, на возможность примирения сторон и прекращение уголовного преследования в связи с деятельным раскаянием (ст. 25 и 28 УПК РФ) и на применение к правонарушителю принудительных мер воспитательного воздействия (ч. 5 ст. 73, ч. 2 ст. 87, п. (в) ч. 2 ст. 90, ст. 91 и ст. 92 УК РФ), а также на полученную от социального работника информацию о возможных социализирующих действиях, вправе вынести приговоры, с одной стороны, не приводящие к лишению свободы, а с другой – отражающие реальную возможность для совершившего правонарушение загладить свою вину и достичь примирения с потерпевшей стороной.

Практика деятельности ранее названных судов (Черемушкинский районный суд г. Москвы и суд г. Таганрога) показывает, что во многих случаях нетривиальные, на первый взгляд, решения (починка сломанной двери в парадном или отработка в автомобильной мастерской по ремонту автомобиля) позволяют не только возместить причиненный ущерб, но и сформировать у провинившегося подростка понимание недопустимости противоправного поведения в дальнейшем.

Ранее упомянутый опыт столицы Чувашской Республики свидетельствует об эффективности сочетания названных инструментов с четкой документарной основой социальной работы с ребенком и его семьей – с конкретным случаем.

Система документооборота имеет четыре основных элемента:

1. Форма оценки рисков и возможностей. Проведение комплексного анализа ситуации, в которой оказались ребенок и его семья, позволяет выстроить достаточно стройную картину и понимание, что и как необходимо делать для того, чтобы исправить положение.
2. На основе анализа разрабатывается персонифицированная, адресная Индивидуальная программа реабилитации (ИПР), выполнение которой позволяет нормализовать поведение ребенка и взаимоотношения в семье (в том случае если таковые негативно влияют на его поведение).
3. Выполнение ИПР отслеживается с помощью Карты социального сопровождения (КСС), в которой указываются все этапы и элементы работы с ребенком и его семьей, а также сохраняется информация о деятельности всех органов, организаций и учреждений, действующих в рамках ИПР в интересах ребенка.
4. На основе уже реализованных ИПР постепенно формируется Банк реабилитационных программ, позволяющий в случае необходимости оперативно находить удобный реабилитационный инструмент для каждого следующего случая и учитывать опыт новых успешных программ.

### **Этапы формирования и использования механизма**

Система ювенальной юстиции в широком смысле понимания данного термина может быть поэтапно создана на основе как отдельных действий, так и их комплекса, реализуемых в рамках соответствующей региональной целевой программы.

Несмотря на то что комплексный подход представляется предпочтительным, использование отдельных элементов механизма также допустимо.

В рамках региональной политики при создании основных элементов системы ювенальной юстиции представляется целесообразным предпринять следующие шаги.

1. Формирование системы непрерывного мониторинга и исследований в сфере политики в отношении семьи и детей. Примером комплексного подхода к исследованиям в данной области может служить деятельность Департамента по развитию человеческого потенциала Пермского края.

Например, реструктуризация детских домов, как показывает практика Пермского края, позволяет не только сокращать количество детских домов за счет снижения количества направляемых туда детей, но и положительно влияет на динамику социального сиротства, поскольку способствует укреплению и сохранению семей, оказавшихся в социально опасном положении. Вместе с тем на повестку дня выходят вопросы качества работы с приемными семьями в целях недопущения или минимизации возможных возвратов детей из приемных семей. В связи с этим представляется актуальной более детальная проработка правовых и социально-технологических аспектов передачи детей в приемные семьи, их профессионального сопровождения, а также разработка дополнительных мер защиты прав усыновленных.

2. Осуществление экспериментальной апробации передовых инноваций в области работы с семьями и детьми, оказавшимися в трудной жизненной ситуации. Такая апробация возможна через проведение региональных экспериментальных грантовых конкурсов, в ходе которых будут отобраны лучшие методы работы с несовершеннолетними групп риска на улицах (создание социальных служб «Ребенок на улице»); в семьях, находящихся в социально опасном положении (службы «Ребенок дома»); в различных клубных просветительских учреждениях в условиях города и сельской местности; в социальных приютах/убежищах (служба «Ребенок в приюте/убежище»); в судах (служба «Ребенок в суде»); а также через создание социально-реабилитационных программ коррекционной направленности<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Названный комплекс социальных технологий работы с несовершеннолетними групп риска наиболее подробно описан в работе: Ювенальные технологии. Практическое руководство по реализации территориальной модели реабилитационного пространства для несовершеннолетних группы риска / Под общей редакцией О.В. Зыкова, Н.Л. Хананашвили, А.С. Автономова. – М.: Фонд НАН, 2004. – 352 с. (электронная версия находится на сайте Фонда НАН: <http://www.nan.ru/?f=document/index&d=document/2prof>)

3. Организация обучения заинтересованных представителей судебного корпуса региона принципам, процедурам и особенностям деятельности ювенального судьи. Такое обучение можно осуществить на базе Региональной ассоциации специалистов по поддержке судебно-правовой реформы и ювенальной юстиции в Ростовской области («Ювенальный центр», Ростовская область<sup>18</sup>). Некоторые технологии работы с несовершеннолетними в судах (прежде всего, технологии, связанные с элементами восстановительного правосудия) разрабатываются и реализуются в Общественном центре «Судебно-правовая реформа» (Москва)<sup>19</sup>.

4. Организация обучения представителей государственных (муниципальных) социальных служб и профильных неправительственных некоммерческих организаций деятельности в рамках вышеназванных направлений работы с детьми групп риска и их семьями. Необходимо и широкомасштабное обучение основам и различным аспектам ювенальных технологий сотрудников государственных и муниципальных социальных служб, а также заинтересованных профильных неправительственных некоммерческих организаций.

Эффективные широкопрофильные программы обучения представителей различных социальных служб по ювенальным тематикам реализуются на базе Пермского государственного университета (кафедра социальной работы)<sup>20</sup>, а также в Центре «Судебно-правовая реформа», а также в Национальной ассоциации благотворительных организаций<sup>21</sup>.

5. Осуществление обучения сотрудников (социальных работников) для работы в местах лишения (ограничения) свободы. Такая образовательно-просветительская работа до недавнего времени осуществлялась Санкт-Петербургской общественной правозащитной организацией «Гражданский контроль»<sup>22</sup>, а также в течение нескольких лет реализуется на базе Чувашского регионального отделения Фонда НАН<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> Подробнее – см. сайт Ростовского филиала Российской академии правосудия: <http://www.rfrap.ru/>

<sup>19</sup> <http://www.sprc.ru/>

<sup>20</sup> <http://human.perm.ru/detstvo/sections/?id=132>

<sup>21</sup> Н.Л. Хананашвили. «Детская беспризорность и безнадзорность в России: краткий обзор подходов к работе». Серия «Работа с детьми группы риска», Выпуск № 10. Дети московских вокзалов. – М.: РБФ НАН, 2006. – С. 60–78 (см. также: <http://www.nasbor.ru/>)

<sup>22</sup> Обучение социальных работников, занятых в ювенальной юстиции / Материалы курса. Серия «Права человека». – СПб.: Составитель – Санкт-Петербургская общественная правозащитная организация «Гражданский контроль», 2003. – 212 с. (см. также материалы сайта организации: <http://www.wplus.net/pp/citwatch/all.htm>)

<sup>23</sup> <http://www.nan.ru/?f=region/pfo/chuw>

Как отмечалось ранее, образовательно-просветительская деятельность по подготовке сотрудников системы исполнения наказаний в сочетании с обучением сотрудников комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДН и ЗП) и последующей практической деятельностью приносят зримый и измеримый социальный эффект, поскольку после выхода из колоний несовершеннолетние становятся подопечными данных межведомственных структур, работающих с корректно разработанным и грамотно внедренным документарным инструментарием, позволяющим не упускать ребенка из поля социализирующей его поведения деятельности.

Богатый опыт подготовки специалистов КДН и ЗП имеется в Саратовской области<sup>24</sup>.

Наиболее эффективной формой обучения вышеназванных категорий и групп специалистов является сочетание командировок отдельных специалистов в указанные регионы с проведением там комплексных выездных практических семинаров (с приглашением экспертов по данной тематике из различных, прежде всего указанных выше регионов России). Выездной характер семинаров позволяет обеспечить достаточный уровень погружения приглашенных к участию специалистов в соответствующую проблематику. Активный обмен опытом становится отличной школой для распространения успешного опыта и анализа собственных ошибок и недоработок коллег из других регионов.

В настоящее время активно разрабатываются и осуществляются программы более глубокой профилактической направленности. Так, Ставропольским региональным отделением РБФ НАН на базе одной из школ Ставрополя создана модель Центра родительской культуры.

Названные выше образовательно-просветительские мероприятия, первоначально организованные как экспериментальные, могут в дальнейшем стать региональным образовательным стандартом – методической основой для подготовки, переподготовки и повышения кадров на региональном уровне. В качестве значимого элемента представляется крайне актуальным внедрение в региональные образовательные программы специализированного (возможно, факультативного) курса по основам прав ребенка, включая изучения международных норм, прежде всего, Конвенции о правах ребенка. Исключительно важно внедрять подобные образовательно-просветительские программы и в школьные образовательные

---

<sup>24</sup> <http://www.old.saratov.gov.ru/government/departments/comunderage/>

программы. В последние годы неуклонно растет популярность проектов по продвижению знаний в области Конвенции о правах ребенка, обучению детей школьного возраста основам знаний о своих правах с помощью игровых и интерактивных методик.

6. Нормативно-правовое закрепление на уровне субъекта РФ комплексной деятельности в отношении семьи и ребенка, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Такое закрепление возможно на основе разработанного Фондом «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН) проекта федерального закона «Об основах системы ювенальной юстиции»<sup>25</sup>.

7. Создание региональных профессиональных стандартов в области работы с семьей и детьми групп риска может быть предусмотрено на основе бюджетного финансирования в рамках соответствующих профильных региональных целевых программ. При этом важным элементом координации подобных программ могли бы стать структуры, осуществляющие и поддерживающие межрегиональные связи в федеральных округах.

В конце 2008 года на федеральном уровне был создан Фонд поддержки детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. В основе деятельности данной структуры, курируемой Министерством здравоохранения и социального развития РФ, лежит проектный подход, позволяющий выделять дополнительные средства для субъектов РФ и профильных неправительственных НКО, которые реализуют социальные проекты по тематике деятельности фонда<sup>26</sup>.

8. Формирование тематически насыщенного информационного пространства, посвященного проблемам защиты прав ребенка и созданию и развитию системы ювенальной юстиции.

### **Описание затрат (финансовых, трудовых), связанных с реализацией механизмов**

В основу затрат по созданию института социальных работников при специализированных ювенальных судьях могут быть положены научно обоснованные расчеты, которые были осуществлены в Судебном департаменте Верховного Суда РФ. Согласно этим расчетам, произведенным для определения необходимых затрат по внедрению социальных работников в практику деятельности российских судов, расходы федерального

---

<sup>25</sup> <http://juvenjust.org/index.php?showforum=11>

<sup>26</sup> Более подробно о деятельности Фонда поддержки детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации можно познакомиться на сайте организации: <http://www.fond-detyam.ru/>

бюджета на момент их производства (2003 год) должны были бы составить примерно 500 млн рублей в год. В данный расчет, помимо расходов на оплату труда соответствующих специалистов, включены расходы на подготовку, переквалификацию и повышение квалификации, необходимые для формирования службы социальных работников при ювенальных судьях.

Комплексный расчет требуемых социальных инвестиций (расходов, предусматривающих получение рассчитанного и измеряемого или иным образом описываемого и ощутимого социального или социально-экономического эффекта) может быть произведен при формировании и нормативном оформлении соответствующей комплексной целевой программы.

Эти траты не должны восприниматься в качестве просто безвозвратных расходов. Если планируемое финансирование опирается на программно-целевой подход, на конкурсно-конкурентную основу распределения финансов, через механизмы гранта (разработка и апробация инноваций) и социального заказа (оказание социальных услуг), то возможно и обосновано представление данных расходов как социально направленных инвестиций.

Подобное **социальное инвестирование**, просчитанное и корректно спроектированное, позволяет получить социальные и социально-экономические эффекты на более удаленных временных отрезках – по мере того, как подростки, которых удалось уберечь от попадания в криминальную среду, станут благополучными и преуспевающими, успешными гражданами. В связи с этим представляется целесообразным осуществление научно обоснованного долгосрочного мониторинга развития ситуации и складывающихся тенденций в области государственной политики в отношении семьи и детей в России (включая семьи групп риска и находящиеся в трудной жизненной ситуации).

### **Описание рисков, связанных с реализацией механизмов**

Основными рисками, связанными с реализацией представленных механизмов, являются:

#### **1. Риски инерционного развития ситуации.**

Данная категория рисков характерна для развития ситуации в отсутствие каких-либо заметных изменений нынешней государственной политики в отношении несовершеннолетних групп риска (оказавшихся в трудной жизненной ситуации, вступивших в конфликт с законом, оказавшихся в местах лишения (ограничения) свободы или вышедших из них).

Также будет расти количество несовершеннолетних, потерявших семью, лишенных свободы, пополнивших статистику рецидивной преступности.

**2. Риски «увлечения модой»** (риски нерелексивного, низкоквалифицированного управления).

Вслед за прецедентными экспериментальными площадками, демонстрирующими успешный опыт, как правило, возникает волна «моды», увлечения новым успешным способом решения проблем целевой группы. Однако, как правило, в других территориях, где появляются энтузиасты и исполнители, либо не готовы органы власти (и местного самоуправления) или представители судейского сообщества, либо, что чаще, нет соответствующей нормативной правовой базы и подготовленных кадров. Нет и системы, позволяющей организовать и осуществлять мониторинг практической апробации, внедрения и распространения инновации. В результате велика вероятность «дефектов внедрения» и в дальнейшем – разочарования в предложенной идее. Чтобы этого не происходило, процесс внедрения должен сопровождаться как системой мер постепенного расширения масштабов применения инноваций (через тактику «расширяющегося шага»), так и возможностью осуществления «авторского» надзора.

**3. Риски кадровой неподготовленности.**

Наиболее характерные риски при внедрении инновационных решений. В любом регионе России (а при наличии положительного политического решения на уровне Российской Федерации – и на федеральном уровне) должна осуществляться целевая образовательная программа (подпрограмма) подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров соответствующих исполнительных структур, органов, организаций и служб, а также неправительственных некоммерческих организаций.

### **Информационные источники**

В настоящее время существует ряд информационных источников и ресурсов, относящихся к данной теме:

1. Ежеквартальный журнал «Вопросы ювенальной юстиции» (Издательство «Юрист»): <http://juvenjust.org/>
2. Сайт Российского благотворительного фонда «Нет алкоголизму и наркомании»: [www.nan.ru](http://www.nan.ru)
3. Специализированные тематические сайты: <http://juvenjust.org>, <http://www.juvenilejustice.ru>

В качестве других источников могут быть использованы ресурсы, приведенные в настоящей статье, а также другие отечественные и зарубежные источники информации по данной тематике.

### **Контактная информация**

#### **1. Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН)**

Зыков Олег Владимирович, президент  
Тел.: (495) 126-34-75, факс: (495) 126-10-64  
E-mail: nan@nan.ru  
www.nan.ru

#### **2. Региональная ассоциация специалистов по поддержке судебно-правовой реформы и ювенальной юстиции в Ростовской области («Ювенальный центр»)**

Воронова Елена Леонидовна, член Ростовского областного суда, соучредитель и член совета общественной организации «Ювенальный центр»  
344038, Ростов-на-Дону, ул. Ленина, д. 66  
Тел.: (863) 297-57-14  
www.juvenilejustice.ru, www.rfrap.ru/, www.rostobsud.ru/

#### **3. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка**

Астахов Павел Алексеевич  
Тел.: (495) 606-45-25 (приемная), факс: (495) 606-07-66, 606-35-66  
E-mail: Astakhov\_pa@gov.ru  
<http://www.rfdeti.ru/>

#### **4. Кафедра социальной работы. Центр социально-правового образования Пермского государственного университета**

Марголина Татьяна Ивановна, зав. кафедрой, Уполномоченный по правам человека в Пермском крае  
Тел.: (3422) 39-66-30, (906) 888-60-48  
E-mail: socworkdpt@psu.ru, sobolevala@yandex.ru  
<http://human.permkrai.ru/>

#### **5. Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав Саратовской области**

Чернобровкин Владимир Сергеевич, председатель  
Тел.: (8452) 27-20-57  
E-mail: ChernobrovkinVS@saratov.gov.ru

#### **6. Чувашское региональное отделение Российского благотворительно-го фонда «Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании»**

*Н.Л. Хананашвили*

7.1. Профилактика безнадзорности, беспризорности, бродяжничества и социального сиротства. Ювенальная юстиция и профилактика правонарушений

---

Садовников Юрий Алексеевич, председатель отделения

Тел.: (8352) 39-08-18

E-mail: yusad21@mail.ru

**7. Ставропольское региональное отделение Российского благотворительного фонда «Нет алкоголизму и наркомании»**

Митрофаненко Валерий Валентинович, председатель

Тел.: (8652) 73-36-33, (906) 477-45-54

E-mail: mit\_w@mail.ru

**8. Национальная ассоциация благотворительных организаций**

Хананашвили Нодари Лотариевич, вице-президент

Тел.: (495) 311-82-00, факс: (495) 312-63-36

E-mail: nodar@nasbor.ru

www.nasbor.ru

**9. Межрегиональный общественный центр «Судебно-правовая реформа»**

Максудов Рустем Рамзиевич, президент

Тел.: (916) 151-07-06

E-mail: makcrane@mail.ru

www.vavm.ru, www.sprc.ru

**10. Общественная правозащитная организация «Гражданский контроль» (г. Санкт-Петербург)**

Разумовская Мария Львовна, координатор проектов

Тел./факс: (812) 380-60-30

E-mail: citwatchspb@gmail.com

<http://www.citwatch.org/>

## 7.2. СОЗДАНИЕ ШКОЛЬНЫХ СЛУЖБ ПРИМИРЕНИЯ

Р.Р. МАКСУДОВ  
Общественный центр «Судебно-правовая реформа»

### Особенности разрешения конфликтов в образовательных учреждениях

Действующие во многих школах правила и способы реагирования учителей на конфликты не помогают освоению навыков цивилизованного общения, понимания, обустройства отношений, культурных форм завоевания авторитета, так необходимых подросткам для будущей жизни. Этому способствуют и постоянные перегрузки, которые испытывают учителя, недоступность для многих из них психологической помощи и административная «зарегулированность» школьной жизни.

Такие традиционные способы реагирования на конфликт, как морализаторство, клеймение, формальное разрешение и угроза наказанием, оказываются неэффективными.

Формальное разрешение конфликтов («оба виноваты, и поэтому нужно мириться») практикуется в младшем школьном возрасте и действительно иногда срabатывает. Но с возрастом ситуации, в которые попадают дети, становятся все более дифференцированными, увеличивается количество случаев, не поддающихся стандартным формам реагирования. И в этот период дети чаще всего не получают поддержки в том, чтобы найти цивилизованный выход из создавшейся ситуации<sup>1</sup>. Морализаторство разрушает коммуникацию и вызывает отторжение даже тех норм, которые подросток в иной ситуации признал бы справедливыми. Педагоги также широко используют угрозу наказанием – отчислением из школы, переводом в спецшколу, вызовом родителей к директору и далее вплоть до обращения в милицию и КДН и ЗП.

---

<sup>1</sup> Не меньше затруднения возникают и в системе воспитания. При современной организации трудового процесса и всей социальной жизни человеку приходится устанавливать с другими людьми очень сложные отношения, включающие производственные, личные, эмоционально-волевые и другие компоненты, которые необходимо достаточно тонко дифференцировать и строить, иногда по отдельности, а иногда в сочетании друг с другом. Все это предполагает значительно более широкий набор культурных (эстетических, общественных, этических и эмоциональных) средств, чем тот, который может дать современная система воспитания. (Щедровицкий Г.П. Система педагогических исследований (Методологический анализ) // Педагогика и логика. – М.: «Касталь», 1993. С. 20–21).

Клеймение применяется в том случае, когда дело уже приняло серьезный оборот и о нем стало известно родителям и милиции, или когда ребенок постоянно срывает уроки, бьет одноклассников. Часто в данной ситуации от подростка пытаются избавиться путем перевода на домашнее обучение или в другую школу, а то и в специальное учебное заведение открытого или закрытого типа.

Не имея поддержки со стороны взрослых, не осваивая навыки конструктивного выхода из конфликтных ситуаций, не участвуя в анализе и нормировке отношений с другими детьми и воспитателями, многие подростки начинают все богатство отношений и разнообразные способы их регулирования подменять одним типом – авторитарными взаимоотношениями и действиями. Более того, замыкаясь в собственной среде и оказываясь выключенными из пространства культурных регуляторов поведения и отношений, они несут свои разрушительные навыки в социум. Видимо, это и есть подлинная основа криминализации российского общества.

Для того чтобы подростки осваивали действительно цивилизованные формы общения и деятельности, необходимо управление процессами, происходящими в детских и подростковых сообществах, со стороны взрослых, прежде всего, через неавторитарные способы разрешения конфликтов. Для нас это является одним из важнейших ориентиров воспитательных практик.

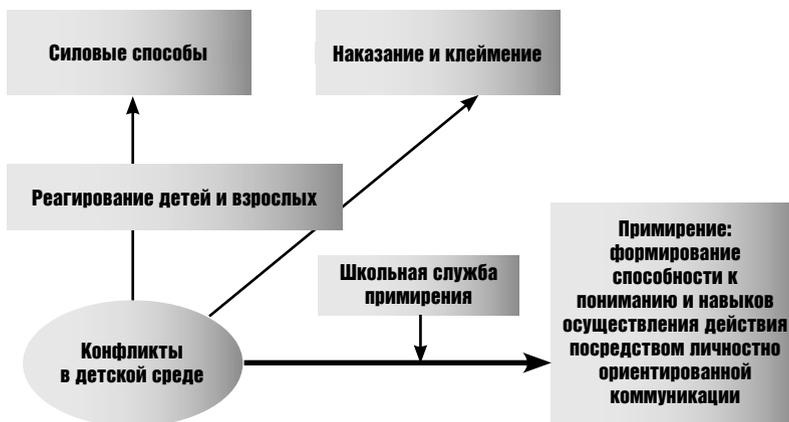
Школьные службы примирения, создаваемые с помощью специалистов Центра «Судебно-правовая реформа» и его партнеров в регионах, помогают использовать неизбежно возникающие конфликты между школьниками в целях воспитания.

Школьные службы примирения являются каналом трансляции цивилизованных норм взаимоотношений между детьми через самих детей; при этом часть детей (медиаторы) становятся проводниками таких норм, поскольку используют их в ходе разрешения конфликтных ситуаций.

Таким образом, можно в первом приближении задать общественно значимую функцию школьной службы примирения. Школьная служба примирения через организацию примирительных встреч создает оппозицию таким вариантам разрешения конфликтов, как силовые способы, наказание и клеймение.

Какие же качества личности, которые в настоящее время востребованы обществом и находятся в дефиците, формируются с помощью школьной службы примирения? Сегодня востребованы такие качества людей,

### Функция школьной службы примирения



которые позволяли бы строить и сохранять конструктивные взаимоотношения в постоянно меняющихся условиях.

Это становится возможным при наличии способности к пониманию и навыков осуществления действия посредством коммуникации. В школьных службах примирения сами ученики, прошедшие специальную подготовку, являются ведущими (медиаторами). Служба примирения функционирует под наблюдением взрослых. Обычно в роли кураторов выступают заместитель директора по воспитательной работе, социальные педагоги или школьные психологи.

### Результаты, достигнутые благодаря работе школьных служб примирения<sup>2</sup>

Одним из самых значимых результатов в области деятельности школьных служб примирения является снижение уголовной репрессии. В Волгоградской области за счет работы школьных служб примирения было проведено 452 программы примирения. В 50 случаях после примирительной встречи заявления в правоохранительные органы не были поданы.

В области развития человеческого потенциала деятельность школьных служб примирения приводит к следующим результатам.

<sup>2</sup> В описании результатов работы использованы материалы И.С. Маловичко.

**Для региона:**

- формируется команда, практикующая программы восстановительной медиации в школах при взаимодействии с КДН и ЗП и социальными службами;
- снижается удельный вес репрессивных санкций реагирования на конфликты и криминальные ситуации с участием несовершеннолетних при одновременном возрастании ответственности семей и подростков за процесс возмещения вреда;
- появляются условия для цивилизованного взаимодействия между людьми в образовательных учреждениях.

**Для детей и подростков:**

- дети становятся более ответственными и культурными, снижаются враждебность, напряженность и эскалация конфликтов, шире используются мирные процедуры для разрешения конфликтов; многие конфликты не перерастают в правонарушения;
- дети получают новый опыт добровольчества, равноправного сотрудничества и гражданской активности. Опыт и творчество детей признаются ценными, подростки получают возможность включаться в решение проблем, затрагивающих их жизненные интересы. При этом волонтеры, прошедшие специальную подготовку в качестве ведущего-примирителя, получают уникальные навыки и опыт миротворческой деятельности;
- повышается показатель социального самочувствия (в том числе субъективные показатели повышения безопасности и снижения конфликтности для детей);
- участвующие в примирительных процедурах дети, ставшие жертвами правонарушений, получают удовлетворение: у них восстанавливается чувство справедливости и безопасности, снижаются ощущения враждебности и угрозы со стороны детской среды;
- дети-правонарушители, которые участвуют в примирительных процедурах, проявляют раскаяние, возмещают вред, который был причинен совершенным им правонарушением/преступлением, либо проявляют стремление посылить возместить такой вред;
- создаются условия для планирования позитивного будущего детей-правонарушителей;
- возрастает количество внутришкольных конфликтов, разрешенных с использованием технологий восстановительного правосудия (примирительных процедур).

**Для специалистов:**

- специалисты получают новые знания и практические навыки в области примирения, выстраивания общественных отношений в детской среде и школе, развития методов и форм гражданского образования, воспитания, социализации школьников;
- специалисты получают инструменты для разрешения трудных ситуаций и конфликтов; снижается риск криминализации подростковой среды;
- расширяется спектр приемов и подходов, используемых специалистами для поддержания порядка в детской среде; вместо дидактических и карательных применяются интерактивные и восстановительные (некарательные) методы разрешения конфликтов и криминальных ситуаций при усилении роли детского самоуправления;
- специалисты смогут включиться в общероссийское движение за восстановительное правосудие.

**Основные этапы создания школьных служб примирения**

Для создания сети школьных служб примирения необходимо:

- разработать и реализовать пилотный проект создания школьных служб примирения в нескольких образовательных учреждениях региона;
- разработать и реализовать проект создания школьных служб примирения в масштабах региона;
- создать региональное сообщество кураторов школьных служб примирения и участвовать в деятельности российского сообщества медиаторов и кураторов школьных служб примирения.

Таким образом, можно говорить о трех важнейших этапах создания пилотной площадки.

**Этап 1.** Разработка и реализация проекта создания школьных служб примирения в отдельных школах как пилотных площадок, предполагающего:

- формирование команды инициаторов и освоение ими навыков ведущих программ примирения на базе концепции восстановительной медиации;
- определение функций и устройство пилотной площадки;

## Программы примирения в школе: мониторинг за 2009 год

Школьные службы примирения (ШСП)	Волгоградская область	Новосибирск	Казань	Тюмень	Москва	Петрозаводск	Урай	Пермский край	Самара	Итого
Сколько ШСП на территории	54	5	5	8 (созданы в ноябре 2009 года)	8	-	-	473	1	554
Сколько медиаторов в ШСП	57 взрослых 400 подростков	7 взрослых 24 подростка	8 взрослых 53 подростка	10 взрослых 12 подростков	10 взрослых 50 подростков	-	-	473 взрослых 1577 подростков	1 взрослый 4 подростка	566 взрослых 2120 подростков
Сколько случаев передано в ШСП	513	66	5	2	55	-	-	1719	12	2372
Сколько случаев закончились примирительной встречей, встречей в Круге сообществ	452 (в 50 случаях после восстановления примирительной программы заявления в правоохранительные органы не были поданы или их забрали)	57	2	2	42	-	-	1593	10	2158

- разработку и принятие документов, обеспечивающих функционирование и развитие деятельности пилотной площадки;
- разработку формы оценки и мониторинга.

**Этап 2.** Разработка и реализация проекта создания школьных служб примирения в масштабах региона. Для команды, реализующей данный проект, важно:

- разработать и утвердить на уровне правительства региона проект создания школьных служб примирения и формы поддержки такой работы;
- провести работу со специалистами и управленцами районных звеньев по информированию и обучению;
- сформировать рабочие органы сообщества практиков и руководителей, позволяющие управлять процессом развития и функционирования практики.

**Этап 3.** Создание регионального сообщества и участие в деятельности российского сообщества восстановительной ювенальной юстиции. Для команды, реализующей пилотный проект, важно разработать:

- организационно-правовую форму деятельности сообщества;
- стратегию и формы взаимодействия сообщества с региональными органами власти и общероссийским движением школьных служб примирения.

### **Образовательная программа, обеспечивающая создание школьных служб примирения**

**1-й этап. Информационный семинар «Школьные службы примирения в России: опыт и технология»** для представителей муниципальных органов (2 дня). Цель семинара – информирование участников об идее и практике школьных служб примирения в России и проектирование городской системы поддержки служб. Имеется в виду не только поддержка со стороны городских структур (администрации города, представителей городского комитета образования, институтов, курсов повышения квалификации, городских финансовых организаций и т.п.), но и создание в регионе сообщества кураторов и медиаторов школьных служб примирения.

Почему необходимо создание городской системы поддержки служб?

- Создание служб примирения в одной-трех школах города рискованно для их долгосрочного существования. Сменились дети, смени-

лась администрация – и служба может исчезнуть. Или по каким-то причинам что-то может не сложиться с самого начала. Если проект долгосрочный и ориентирован сразу на значительную часть школ, то прекращение работы служб в нескольких школах не станет проблемой.

- Возникнет профессиональный клуб, где кураторы и школьники-медиаторы не только смогут обмениваться информацией и повышать свой профессиональный уровень, но и чувствовать поддержку коллег. В тех случаях, когда взгляды представителей службы и администрации школы начинают вступать в противоречие (например, по вопросам конфиденциальности программ), куратору важно чувствовать поддержку профессионального сообщества.
- Представителям комитета образования и образовательных учреждений проще ориентироваться на массовый проект при подготовке тренеров, внесении программы в курсы повышения квалификации, издании методической литературы, презентации результатов.
- Одним из важнейших результатов такого семинара должно быть достижение договоренности о поддержке школьных служб примирения в рамках существующих проектов и программ, финансируемых регионом.
- Важным результатом семинара является добровольное согласие дирекции нескольких школ создать у себя школьную службу примирения.

**2-й этап. Определение пилотных школ и разработка необходимой документации** (положений о службе, перечня функциональных обязанностей специалистов), а также способов поддержки службы со стороны администрации региона.

**3-й этап. Базовый семинар-тренинг (3–4 дня)** по подготовке ведущих (медиаторов) школьных служб и разработке проекта деятельности службы проводится для участников школьных служб (взрослых – будущих кураторов школьных служб и школьников-медиаторов) нескольких школ. Эти школы становятся экспериментальными площадками для дальнейшего развития проекта.

Базовый семинар-тренинг включает в себя следующие блоки:

- анализ в активной форме (работа в малых группах) существующей в школе системы реагирования на конфликты;

- освоение (также в активной форме) принципов и ценностей восстановительного подхода в разрешении конфликтов, модели восстановительной медиации, роли ведущего в программах примирения;
- освоение коммуникативных навыков, необходимых ведущему (медиатору) для работы;
- проигрывание навыков ведущих программ примирения в малых группах на примере реальных ситуаций;
- проектирование будущей службы примирения (способы рекламы, получение информации о конфликтах и пр.). На семинаре каждая школа осуществляет такое проектирование самостоятельно, а затем выступает с докладом на общем обсуждении.

Предполагается, что после этого тренинга будут подготовлены медиаторы из числа детей и взрослых и службы начнут работать в нескольких школах.

**4-й этап. Запуск практики школьных служб примирения.** Задача каждой школы на этом этапе – провести несколько программ примирения, чтобы появился первый опыт, который необходимо анализировать с помощью супервизии. Эти школы затем станут базовыми для распространения опыта в регионе.

**5-й этап. Супервизия работы школьных служб (2 дня)** проводится на материале проблем, с которыми столкнулись ведущие программ примирения.

**6-й этап. Проведение тренинга 2-й ступени (3–4 дня).** На данном тренинге происходит дальнейшая отработка навыков медиатора и способов работы с более сложными случаями (групповые конфликты, конфликты и криминальные ситуации, требующие взаимодействия медиаторов, социальных работников, психологов и т.д.).

**7 этап. Тренинг для тренеров (3–4 дня).** Данный тренинг направлен на то, чтобы в регионе работали собственные тренеры, которые могли бы проводить обучающие семинары и готовить ведущих программ примирения в школах.

**8-й этап. Включение специалистов региона в общероссийскую сеть восстановительных практик.** На данном этапе предполагается участие представителей региона в конференциях и семинарах международного и общероссийского уровня. Желательно провести региональную

конференцию по анализу опыта школьных служб примирения. На этой конференции можно рассказать о первых результатах работы и привлечь новых сторонников. Важной целью конференции является оформление региональной модели школьных служб примирения.

### **Затраты, связанные с созданием школьных служб примирения**

Основные затраты по реализации механизма состоят в оплате образовательных программ по подготовке медиаторов-школьников. Данная оплата может производиться в ходе оптимизации средств, выделенных в целом на оплату труда органа образования, социальной защиты или молодежной политики.

Оплата работы тренеров может производиться как из средств, выделенных на обучение на территории, так и из грантовых средств. Затраты на проведение учебных мероприятий могут быть распределены между государственными органами (учреждениями) и НКО.

Например, территория может бесплатно выделять помещение для проведения учебных мероприятий, а НКО – выделять грантовые средства непосредственно на оплату тренеров и орграсходы. Курировать эту работу могут специалисты образовательных учреждений в рамках существующего финансирования.

### **Риски, связанные с реализацией механизма**

На этапе распространения школьных служб примирения в масштабах региона возникает опасность подмены деятельности, в результате которой управляемой, точнее, административно регулируемой системой в конечном счете окажется не практика примирения, а лишь виртуальная знаковая система организационных схем и показателей. Если это случится, постепенно будет вымываться слой квалифицированных специалистов, а останутся только те, кто умеет ловко манипулировать отчетностью и через систему показателей выполнять все требования, спущенные сверху.

Это связано с тем, что в российской управленческой идеологии не различаются мониторинг и оценка (во всем мире эти деятельности различаются и оценку проводят независимые специалисты). В результате происходит отождествление мониторинговых показателей и оценки, когда данные мониторинга должны показать «блестящую» работу власти, что само по себе является бессмысленным, поскольку мониторинг должен выявить только тенденции.

**Контактная информация**

**1. Межрегиональный общественный центр «Судебно-правовая реформа»**

Максудов Рустем Рамзиевич, президент

Тел.: (916) 151-07-06

E-mail: makcrane@mail.ru

www.vavm.ru, www.sprc.ru

**2. Пермская ассоциация медиаторов**

Хавкина Анна Львовна, председатель

Тел.: (902) 798-72-76

**3. Центр внешкольной работы «Дзержинец» (Тюмень)**

Селиванова Ольга Антиевна, руководитель

Тел.: (3452) 39-92-94

E-mail: towerred1966@mail.ru

**4. Комплексный центр социального обслуживания «Доверие» г. Казани**

Охотникова Дарья Сергеевна, руководитель отдела

Тел.: (843) 512-43-80

**5. Социально-реабилитационный центр для подростков «Прометей»**

**Ленинского района г. Новосибирска**

Стукачева Татьяна Александровна, директор

Тел.: (3832) 341-11-74

**6. Общественная организация «Клуб ЮНЕСКО «Достоинство ребенка»  
(г. Волгоград)**

Маловичко Ирина Сергеевна, руководитель

Тел.: (917) 339-24-85

**7. Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав (Урай,  
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра)**

Болковая Светлана Леонидовна, заместитель председателя

Тел.: (908) 896-28-38

## 7.3. СОЗДАНИЕ ПИЛОТНЫХ ПЛОЩАДОК ВОССТАНОВИТЕЛЬНОЙ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ

Р.Р. МАКСУДОВ

Общественный центр «Судебно-правовая реформа»

В работе используются материалы, подготовленные автором по заказу Института права и публичной политики в рамках проекта «Повышение доступности правосудия для малоимущих и социально уязвимых групп населения России» при финансовой поддержке Всемирного банка реконструкции и развития, а также по заказу Института права и публичной политики в рамках государственного контракта с Департаментом семейной и молодежной политики города Москвы.

В работе использованы материалы статьи: Максудов Р.Р., Карнозова Л.М. На пути к восстановительной ювенальной юстиции в России: контексты и принципиальное устройство региональных моделей, работы с несовершеннолетними правонарушителями (вместо предисловия) // Восстановительная ювенальная юстиция в России: модели работы в регионах. – М.: МОО Центр «Судебно-правовая реформа», 2008. – С. 5–9.

### **Цели и задачи, на решение которых направлен механизм; проблемы, которые он должен устранить**

С конца 90-х годов XX века в различных регионах России развернулась масштабная работа по внедрению новых подходов в работе с детьми, находящимися в конфликте с законом. В каждом из регионов (городов) сложились разные *модели* работы с несовершеннолетними правонарушителями.

Так, в Ростовской области функции социального работника закреплены за помощником судьи.

В Санкт-Петербурге социальные работники вошли в штат Комитета по делам семьи, детства и молодежи городской администрации.

В Пермском крае на базе муниципальных служб примирения реализуется целостная модель, в которой участвуют комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДН и ЗП), суды, центры по работе с семьями и детьми (в рамках комитетов образования, социальной защиты, молодежной политики).

По данным рабочей группы при Совете судей РФ по созданию и развитию ювенальной юстиции в национальной системе правосудия, новые

формы работы с несовершеннолетними, находящимися в конфликте с законом, существуют в сфере правосудия в 52 субъектах Российской Федерации<sup>1</sup>.

В то же время существует тенденция взаимообогащения моделей. В Пермском крае, например, помощники судей начинают участвовать в деятельности муниципальных служб примирения. В других регионах, там, где областные суды управляют деятельностью по ресоциализации несовершеннолетних правонарушителей, возникает необходимость изменения деятельности КДН и ЗП, социальных служб и психологических центров. Попыткой наладить взаимодействие судов, органов милиции, КДН и ЗП и социальных служб являются проекты по ювенальной пробации (Чувашия).

В настоящее время в регионах существует потребность в изучении способов создания пилотных площадок по восстановительной ювенальной юстиции для освоения, планирования и ресурсного обеспечения новых форм работы с детьми и семьями, находящимися в трудной жизненной ситуации. Данные материалы раскрывают особенности такой работы.

### **Результаты, достигнутые благодаря использованию механизма**

В течение 14 лет Общественный центр «Судебно-правовая реформа» распространяет в России идеи и практики восстановительного правосудия.

Концепция восстановительного правосудия, и шире – восстановительного подхода разрабатывается сегодня в мире как система теоретических представлений и набор способов, процедур и приемов работы, используемых в ситуации преступления, конфликта, в обстоятельствах эскалации взаимонепонимания, отчуждения, напряженности в отношениях между людьми и всплеска насилия.

Использование восстановительного подхода необходимо тогда, когда межчеловеческие отношения насыщаются ненавистью и мстительностью, которые прерывают нормальное течение человеческой жизни.

Программы восстановительного правосудия в связке с социальной и психологической работой позволяют более эффективно осуществлять *реабилитацию, ресоциализацию и интеграцию правонарушителей в общество*. В настоящее время в различных странах (прежде всего, в европейских, а также в Канаде, Новой Зеландии, Австралии) наряду с реабилитацией молодых правонарушителей через различные социальные

---

<sup>1</sup> [http://www.juvenilejustice.ru/documents/rabgr/monit\\_reg/monreg](http://www.juvenilejustice.ru/documents/rabgr/monit_reg/monreg)

службы в соответствии с положениями международных актов в области защиты прав детей получили распространение альтернативные юридическим меры реагирования на ситуации конфликта детей с законом и детскую безнадзорность. Восстановительное правосудие начинает играть основополагающую роль в данных альтернативных мерах.

Центр «Судебно-правовая реформа» и его партнеры в регионах разработали и реализуют в своей деятельности концепцию восстановительной ювенальной юстиции. На этой концепции основывается отрабатываемая практическая модель связок социального работника, медиатора и сети специалистов-гуманитариев с подростком-правонарушителем при взаимодействии с судами, комиссиями по делам несовершеннолетних и школами.

Обоснование этой идеи мы находим в опыте других стран по реформированию правосудия для несовершеннолетних. Важно, что в последнее десятилетие активно ведутся реформы и в странах с развитой системой ювенальной юстиции, поскольку меняются ее идеалы: ювенальная юстиция разворачивается от направленности исключительно на **благополучие** подростка к идеям формирования навыков **ответственного поведения**. И здесь центральными становятся идеи восстановительного правосудия.

В соответствии с концепцией восстановительной ювенальной юстиции *модель восстановительной ювенальной юстиции* ориентирована на отработку связки программ восстановительного правосудия, социальной работы и реабилитационных программ<sup>2</sup>. В настоящее время эта модель отрабатывается в Пермском крае, Москве, Тюмени, Урае (Ханты-Мансийский автономный округ – Югра), Волгоградской области, Новосибирске, Казани, Кирове, Липецке, Красноярске, Рязани, Новочеркасске, Петрозаводске. Подобные формы деятельности переносятся и в другие структуры работы с несовершеннолетними: школы, комиссии по делам несовершеннолетних и др. Создаются школьные службы примирения как важный элемент ювенальной юстиции<sup>3</sup>.

Приведем данные мониторинга деятельности в области отработки модели восстановительной ювенальной юстиции за 2009 год.

---

<sup>2</sup> Подробно модель описана в кн.: Организация и проведение программ восстановительного правосудия: методическое пособие / под. ред. Л.М. Карнозовой и Р.Р. Максудова. – М., 2006. См. также: Марченко Н. Отдел по работе с правонарушениями несовершеннолетних. Методическое описание деятельности // Вестник восстановительной юстиции. Вып. 6. М.: МОО Центр «Судебно-правовая реформа», 2006.

<sup>3</sup> См.: Максудов Р.Р., Коновалов А.Ю. Школьные службы примирения. Идея и технология. – М.: МОО Центр «Судебно-правовая реформа», 2009.

**Программы восстановительного правосудия: мониторинг за 2009 год**

	Волгоградская область	Новосибирск	Казань	Тюмень	Москва (два округа)	Петрозаводск	Урай (КДН и ЗП)	Пермский край	Итого
Количество муниципальных/районных служб на территории	4	2	1	1	2	1	1	32	44
Количество вовлеченных судов, КДН и ЗП <sup>4</sup> , ПДН <sup>5</sup> , ОО и П <sup>6</sup>	1 суд 4 КДН и ЗП	2 суда 1 КДН и ЗП	2 суда 2 КДН и ЗП 1 ПДН	2 суда 4 КДН и ЗП	1 суд 1 КДН и ЗП 2 ОО и П	1 суд	1 КДН и ЗП	20 судов 20 КДН и ЗП	29 судов 33 КДН и ЗП 1 ПДН 2 ОО и П
Передано дел: - из судов - из КДН и ЗП - из ПДН - из ОО и П - личные обращения граждан	6 28	110 9	45 6 3	1 1	5 12 17 8	20	6	169 322	356 404 3 17 8
По скольким делам начались программы ВП	34	36 (суды) 7 (КДН и ЗП)	15 (суды) 6 (КДН и ЗП) 3 (ПДН)	13	3 (суды) 9 (КДН и ЗП) 17 (ОО и П) 8 (личные обращения граждан)	8 (суды)	2 (медиация) 4 (семейные конференции)	458	623

	Волгоградская область	Новосибирск	Казань	Тюмень	Москва (два округа)	Петрозаводск	Урай (КДН и ЗП)	Пермский край	Итого
Сколько дел закончилось примирительной встречей, встречей в Круге сообществ	19	13 (суды) 5 (КДН и ЗП)	6 (медиа-ция) 2 (Круг)	10	2 КДН и ЗП (медиация) 14 ОО и П (медиация) 6 личные обращения граждан (медиация)	1	6	458	542
Юридические последствия программы	2 дела – замена реального лишения свободы мерами принудительного воспитательного воздействия (спецшкола); 2 дела – замена реального лишения свободы на условное; 2 дела – возмещение материального ущерба	7 дел – преследование прекращено по ст. 25; 76 УПК РФ; 5 дел – замена реального лишения свободы на условное; 4 дела – принесение публичного извинения; 2 дела – возмещение материального ущерба		Нет данных	Нет данных	Нет данных	Прекращение уголовных дел за примирением сторон	Нет данных	

<sup>4</sup> Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав

<sup>5</sup> Подразделение по делам несовершеннолетних

<sup>6</sup> Отдел опеки и попечительства

Одним из важных результатов в области отработки модели восстановительной ювенальной юстиции является снижение уголовной репрессии. Например, в Волгоградской области в результате работы служб примирения при КДН и ЗП по делам, направленным из суда:

- по двум делам, по которым обычно назначается реальное лишение свободы, суд принял решение назначить меры принудительного воспитательного воздействия (спецшкола);
- по двум делам, по которым обычно назначается реальное лишение свободы, суд принял решение назначить условное.

В Новосибирске в результате работы службы примирения по делам, направленным из суда:

- семь дел прекращено по ст. 25; 76 УПК РФ;
- по пяти делам, по которым обычно назначается реальное лишение свободы, суд принял решение назначить условное.

В регионах вокруг деятельности органов субъектов профилактики правонарушений, безнадзорности несовершеннолетних, а также органов уголовной юстиции возникают новые команды, аналитический, проектный и финансово-организационный ресурс, объединяющий представителей различных ведомств и организаций, которые начинают действовать в новой философии реагирования на преступления и отклоняющееся поведение несовершеннолетних.

### **Основное содержание механизма по созданию пилотных площадок в области восстановительной ювенальной юстиции**

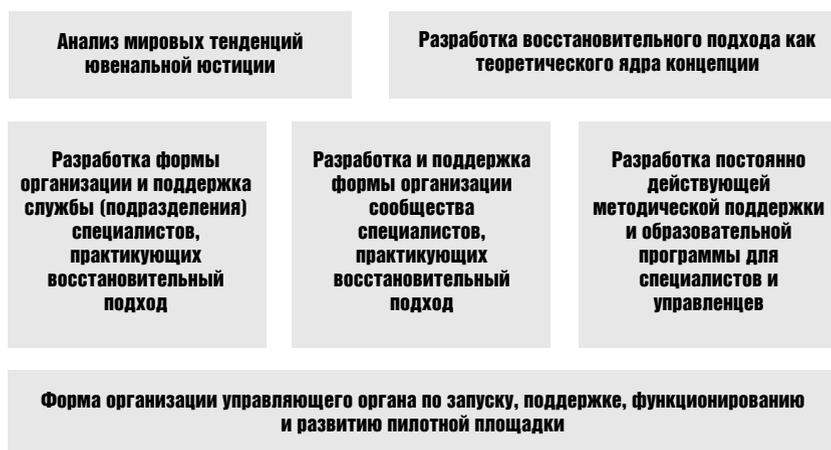
Для развития в регионе механизмов восстановительной ювенальной юстиции необходимо осуществить следующие меры:

- разработать и реализовать проект пилотной площадки по отработке элементов восстановительной ювенальной юстиции на базе существующих социальных и образовательных учреждений с участием правоохранительных органов, КДН и ЗП, судов и органов исполнения наказания;
- разработать и реализовать проект распространения опыта работы пилотной площадки в регионе;
- создать региональное сообщество и участвовать в деятельности российского сообщества восстановительной ювенальной юстиции.

### **Описание шагов по созданию пилотных площадок**

#### ***Субъекты запуска пилотных площадок: российские варианты***

Основой запуска пилотной площадки является освоение командой управленцев и специалистов концепции восстановительной ювенальной юстиции. Концепция является основанием запуска, функционирования и развития деятельности пилотной площадки. Можно выделить следующие элементы концепции пилотной площадки в области восстановительной ювенальной юстиции:



Разработка собственной концепции является ядром деятельности специалистов в рамках пилотной площадки. Важнейшими элементами пилотной площадки являются: команда управленцев и специалистов, практикующих восстановительный подход; подразделение в рамках учреждения социальной сферы (в различных регионах такие учреждения могут быть подведомственны органу образования, социальной защиты, молодежной политики или культуры); партнеры команды в лице представителей судебной системы, КДН и ЗП, милиции, прокуратуры, органа исполнения наказания.

Сегодня можно выделить судебную и внесудебную стратегию создания пилотных площадок. Судебная стратегия реализуется в рамках реабилитационной модели. Данный вариант осуществляется при заинтересованности руководства судебной системой в регионе и был последовательно

реализован в Ростовской области. Здесь запуском пилотных площадок и реабилитационной работой руководит команда судей и помощников судей с функциями социальных работников. Из известных нам инициатив судебная стратегия осуществляется в Кингисеппе и Липецкой области.

Имеется также несколько вариантов внесудебной стратегии отработки элементов восстановительной ювенальной юстиции на существующей организационно-финансовой базе учреждений социальной сферы.

1-й вариант. На существующей организационно-финансовой базе учреждений социальной сферы формируется две команды:

- команда специалистов, начинающая практиковать восстановительные технологии;
- команда управленцев, поддерживающая пилотные проекты и разрабатывающая проект массовой практики восстановительных технологий в регионе.

Данный вариант реализован в Пермском крае.

2-й вариант. На существующей организационно-финансовой базе учреждений социальной сферы формируется партнерское взаимодействие команд общественной организации и учреждений социальной сферы с отработкой элементов восстановительной ювенальной юстиции по случаям, направляемым из судов и КДН и ЗП, с запуском школьных служб примирения.

Данный вариант реализован в Москве (партнерство Центра «Судебно-правовая реформа» и Управления по социально-психологической адаптации и развитию подростков Московского городского психолого-педагогического университета), Волгограде и Волжском (Клуб ЮНЕСКО «Достоинство ребенка» и образовательные учреждения, КДН и ЗП, учреждения социальной защиты).

3-й вариант. Под эгидой КДН и ЗП на базе учреждений социальной сферы создается служба, работающая по делам, направляемым из КДН и ЗП и судов. Данный вариант реализован в Урае (КДН и ЗП и ювенальная служба<sup>7</sup>). Исключительно важными представляются изменения, происходящие под влиянием такого взаимодействия в работе самой КДН и ЗП. Модель связки КДН и ЗП и ювенальной службы в Урае<sup>8</sup> может послужить основанием реформирования работы КДН и ЗП в России.

---

<sup>7</sup> Ювенальная служба является самостоятельным специальным структурным подразделением муниципального учреждения «Молодежный центр» и создана по инициативе Управления по культуре, молодежной политике и спорту администрации города Урая.

<sup>8</sup> В настоящее время в Урае образуется связка КДН и ЗП – ювенальная служба – школьные службы примирения.

4-й вариант. Внутри учреждений социальной сферы на их организационно-финансовой базе формируется команда по отработке элементов восстановительной ювенальной юстиции по делам, направляемым из судов и КДН и ЗП, с запуском школьных служб примирения. Данный вариант реализован в Новосибирске (на базе социально-реабилитационного центра для подростков «Прометей») и Казани (на базе Центра социального обслуживания населения «Доверие»).

***Этапы образовательной программы, обеспечивающей запуск пилотной площадки***

В ходе создания пилотной площадки специалисты должны пройти образовательную программу. Образовательная программа может включать следующие семинары и тренинги.

I. Информационно-проектный семинар «Ювенальная юстиция: мировые тенденции и российский опыт» для управленцев и специалистов, представителей региональных учреждений и организаций с участием представителей правоохранительных органов, судей органов юстиции (2 дня).

Цель семинара – знакомство участников с основными тенденциями, понятиями и моделями правосудия по делам несовершеннолетних: карательной, попечительской (реабилитационной) и восстановительной. На семинаре предполагается также выявить круг специалистов, заинтересованных в создании региональной пилотной площадки по отработке элементов ювенальной юстиции на базе восстановительной модели.

После семинара желательно определить конкретные учреждения и территории, где будет реализовываться пилотный проект, разработать необходимую документацию (положение о службе, перечень функциональных обязанностей специалистов), а также способы поддержки со стороны администрации региона.

II. Семинар-тренинг 1-й ступени для специалистов пилотных площадок (4 дня) по подготовке ведущих (медиаторов) и разработке проекта деятельности службы (подразделения) включает в себя следующие блоки:

- анализ в активной форме (работа в малых группах) существующей системы реагирования на конфликты и криминальные ситуации в регионе;
- освоение (также в активной форме) принципов и понятий восстановительного подхода в разрешении конфликтов и криминальных ситуаций, роли ведущего в программах примирения;

- знакомство с коммуникативными навыками, необходимыми ведущему для работы;
- проигрывание навыков ведущих программ примирения в малых группах на примере реальных ситуаций;
- проектирование будущей службы (информационно-просветительская деятельность, каналы получения информации о конфликтах и криминальных ситуациях и т.д.).

Предполагается, что после этого тренинга будут подготовлены медиаторы и службы начнут работать с конкретными случаями.

В процессе запуска пилотной площадки необходимо определить функции и устройство новой деятельности и соответственно разработать и принять документы, обеспечивающие функционирование и развитие деятельности пилотной площадки. В ходе работы желательно разработать адекватные данной практике формы оценки и мониторинга. По нашему мнению, данные мониторинга могут использоваться для:

1. постановки задач на исследование;
2. развития и совершенствования проектов;
3. постановки задач для совершенствования условий работы специалистов;
4. определения направления повышения квалификации.

А оценка нужна для понимания результативности того или иного проекта в целом и принятия административного решения, что нужно поддерживать и каким образом, поэтому ее должен осуществлять независимый оценщик, не интегрированный в системы власти.

Предлагаем следующую форму оценки проведенных программ восстановительного правосудия<sup>9</sup>:

1. отношение числа поступивших в службу заявок к числу начатых дел;
2. отношение числа начатых дел к числу проведенных встреч;
3. отношение числа начатых дел к числу завершившихся успешно.

В ходе работы с конкретными случаями обязательно проводится супервизия программы восстановительного правосудия. Супервизия проходит на материале проблем, с которыми столкнулись ведущие (медиаторы) программ восстановительного правосудия.

---

<sup>9</sup> Данная форма разработана группой на Всероссийском семинаре по разработке форм оценки и мониторинга программ восстановительного правосудия, проводившемся в Москве 5–6 ноября 2009 года, докладчик О. Селиванова.

III. Тренинг 2-й ступени для специалистов пилотных площадок по отработке навыков медиатора в отдельных фазах программы восстановительного правосудия (4 дня). На тренинге происходит детализация особенностей работы медиатора на различных фазах индивидуальных и групповых встреч, определяются особенности организации диалога со сторонами в работе со сложными ситуациями.

IV. Тренинг 3-й ступени (4 дня) направлен на отработку коммуникативных навыков и выработку аналитических инструментов работы медиатора. В ходе тренинга происходит оттачивание коммуникативных навыков, а также выработка таких аналитических инструментов, которые позволяют работать с личным опытом человека как ресурсом решения проблем<sup>10</sup>.

В ходе завершения планируемого этапа деятельности пилотного проекта исключительно важно провести детальный анализ практики и описать модель работы. Этому может послужить проведение региональной конференции. На этой конференции можно рассказать о первых результатах работы и привлечь новых сторонников. Также конференция даст возможность начать разработку региональной модели восстановительной ювенальной юстиции.

В рамках образовательной программы может осуществляться также работа по созданию школьных служб примирения. С 2001 года специалисты Центра «Судебно-правовая реформа» ведут в России работу по созданию и поддержке в образовательных учреждениях служб примирения. Школьные службы примирения являются каналом трансляции цивилизованных норм взаимоотношений и решения конфликтов детьми через своих ровесников-медиаторов. При этом школьники-медиаторы, прошедшие специальную подготовку, становятся проводниками таких норм, поскольку реализуют их в ходе разрешения конфликтных ситуаций. В настоящее время школьные службы примирения работают в Пермском крае, Тюмени, Москве, Новосибирске, Казани, Волгограде, Волжском, Самаре, а также создаются в других регионах.

Службы примирения реализуют восстановительный способ разрешения конфликта, в котором сами участники должны найти конструктивный выход из ситуации в ходе переговоров в противовес принятому во многих школах административному способу, когда решение выносят педагоги или администрация.

---

<sup>10</sup> Здесь могут использоваться инструменты нарративного подхода, см. <http://www.narrative.ru>

Примирительные встречи помогают детям и взрослым восстановить отношения, ценностно приемлемые для общества. Деятельность медиатора помогает людям преодолеть злобу, стремление отомстить или уйти от ответственности за морально неприемлемое действие (например, оскорбление). Цивилизованные формы коммуникации позволяют подросткам понять друг друга и взрослых, исправить последствия конфликтов и мелких криминальных ситуаций, предотвратить эскалацию, которая может привести к преступлениям.

Службы примирения работают со следующими типами ситуаций: драки, кражи, вымогательства, конфликты между школьниками, конфликты «учащийся – учитель», изгои, длительные прогулы, межнациональные конфликты и др.

### **Затраты, связанные с реализацией механизма**

Основные затраты по реализации механизма состоят в оплате труда постоянных сотрудников службы, осуществляющей проведение программ восстановительного правосудия. Данная оплата может производиться в ходе оптимизации средств, выделенных в целом на оплату труда органа образования, социальной защиты или молодежной политики. Оплата работы тренеров может производиться как из средств, выделенных на обучение на территории, так и из грантовых средств. Затраты на проведение учебных мероприятий могут быть распределены между государственными органами (учреждениями) и НКО. Например, территория может бесплатно выделять помещение для проведения учебных мероприятий, а НКО – выделять грантовые средства непосредственно на оплату тренеров и орграсходы.

### **Риски, связанные с реализацией механизма**

Самый большой риск реализации механизма – трудности в установлении партнерских отношений между представителями органов уголовного правосудия и социальными службами.

В последние годы стала создаваться гуманитарная среда – разного рода социально-реабилитационные и психологические центры и другие учреждения для работы с несовершеннолетними, однако они не позиционируются как обязанные или способные работать с детьми, совершившими уголовные преступления. Хотя ситуация здесь двусторонняя: нет связи с учреждениями социально-психологической направленности, поскольку

судом они не востребованы, а суды не назначают воспитательных мер, поскольку нет тех, кто мог бы их реализовать.

### **Контактная информация**

#### **1. Межрегиональный общественный центр «Судебно-правовая реформа»**

Максудов Рустем Рамзиевич, президент

Тел.: (916) 151-07-06

E-mail: makcrane@mail.ru

www.vavm.ru, www.sprc.ru

#### **2. Пермская ассоциация медиаторов**

Хавкина Анна Львовна, председатель

Тел.: (902) 798-72-76

#### **3. Центр внешкольной работы «Дзержинец» (Тюмень)**

Селиванова Ольга Антиевна, руководитель

Тел.: (3452) 39-92-94

E-mail: towerred1966@mail.ru

#### **4. Комплексный центр социального обслуживания «Доверие» г. Казани**

Охотникова Дарья Сергеевна, руководитель отдела

Тел.: (843) 512-43-80

#### **5. Социально-реабилитационный центр для подростков «Прометей» Ленинского района г. Новосибирска**

Стукачева Татьяна Александровна, директор

Тел.: (3832) 341-11-74

#### **6. Общественная организация «Клуб ЮНЕСКО «Достоинство ребенка» (г. Волгоград)**

Маловичко Ирина Сергеевна, руководитель

Тел.: (917) 339-24-85

#### **7. Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав (Урай, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра)**

Болковая Светлана Леонидовна, заместитель председателя

Тел.: (908) 896-28-38

## **7.4. СОЦИАЛЬНЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ ТРУДОВОЙ ЗАНЯТОСТИ ЛЮДЕЙ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ И РОССИЙСКИЕ ПРАКТИКИ**

М.Л. НОВИКОВ

Региональная общественная организация инвалидов «Перспектива»

### **Цели и задачи создания социальных предприятий**

Важным инструментом решения проблем трудовой занятости людей с инвалидностью во многих странах мира является создание социальных предприятий. Социальное предприятие – это коммерческая организация или некоммерческое объединение, но с правом коммерческой деятельности, созданное для оказания поддержки при трудоустройстве инвалидов или других социально ущемленных групп населения. Такие фирмы обычно не менее 50% дохода получают от собственной коммерческой деятельности и по меньшей мере 25% их сотрудников являются людьми с инвалидностью или относятся к другим социально уязвимым группам. Главным принципом таких организаций является то, что прибыль не распределяется между учредителями, а инвестируется в само предприятие или сообщество, в них также определенным образом реализуется принцип демократического самоуправления.

Для кого создаются социальные предприятия? Обычно социальные фирмы создаются для людей, имеющих постоянные проблемы с психическим здоровьем (60%), проблемы с обучением (30%), сложности с социальной интеграцией (10%). Отметим также, что большинство сотрудников таких социальных предприятий не имеют опыта работы.

В мировой практике не ставится цель создания социальных предприятий для инвалидов с физическими ограничениями (нарушениями опорно-двигательного аппарата, зрения, слуха). Считается, что направлять средства на интеграцию инвалидов в открытый рынок труда гораздо полезнее, чем постоянно финансово поддерживать социальные предприятия как место работы инвалидов. Даже люди с ментальной инвалидностью (синдром Дауна, аутизм и т.д.) с помощью программ поддерживаемого

трудоустройства максимально вовлекаются в трудовую деятельность на обычных предприятиях, и лишь в самых сложных случаях их направляют на закрытый рынок труда, к коему отчасти можно отнести и социальные предприятия.

То есть социальные предприятия создаются и развиваются для того, чтобы предоставить рабочие места тем людям, для которых работа на открытом рынке труда в силу их специфических ограничений является на данный момент невозможной. Такие предприятия расцениваются не как предпочтительное место работы для человека с инвалидностью, а как «запасной вариант» трудоустройства, когда не удастся найти место работы на общих для всех условиях. На социальных предприятиях в основном используют труд имеющих серьезные нарушения людей, для которых невозможно или чрезвычайно затруднительно создать необходимые условия труда на обычном предприятии.

Очень часто социальные предприятия выполняют по отношению к людям с инвалидностью реабилитационную и интеграционную роль. Они выступают как форма профессиональной и социальной подготовки людей с инвалидностью к дальнейшему трудоустройству (переходные программы содействия занятости, которые предусматривают проведение переподготовки и повышения профессиональной квалификации лиц с ограниченными возможностями здоровья на специально созданных рабочих местах – с расчетом на то, что это позволит им получить конкурентоспособные профессиональные навыки).

### **Зарубежный опыт деятельности социальных предприятий**

#### ***Community Options Inc. (США)***

Основателем и руководителем этой коммерческой компании является Роберт Стэк (Robert Stack). Он имеет степень МВА, обучался в Университете Фриборга в Швейцарии, в Римском и Лондонском университетах. Неоднократно выступал в Школе менеджмента Goldman-Sacks Йельского университета. Community Options Inc. имеет социальные предприятия в восьми штатах (типографии, цветочные магазины и т.д.). Сотрудниками компании являются более 2 тыс. человек, из них около 1,5 тыс. – люди с ограниченными возможностями. Как правило, это люди с серьезной инвалидностью, с различными ограничениями интеллектуальных возможностей. Созданные социальные предприятия благодаря грамотному администрированию являются весьма успешными с точки зрения бизнеса.

При этом компания получает серьезную поддержку со стороны властей штатов.

### ***Weacon Group (США)***

Weacon Group является некоммерческой организацией, но по размаху офисных и производственных площадей напоминает большую бизнес-корпорацию. Она специализируется на трудоустройстве людей с ментальной инвалидностью и психическими заболеваниями. Сотрудники с подобными ограничениями получают практический опыт работы на принадлежащем Weacon Group производстве несложных деталей для компании Airbus и утилизации бытовых отходов, а в дальнейшем трудоустраиваются в другие организации на открытом рынке труда. Weacon Group имеет стабильное финансирование благодаря своей коммерческой деятельности, а также поддержке властей штата Аризона, где находится фирма.

### ***Национальная зонтичная организация специализированных предприятий CEDRIS (Голландия)***

Сеть объединяет более 90 мастерских (социальных предприятий), на которых трудоустроено около 100 тыс. людей с инвалидностью (персонал таких компаний – от 110 до 4,7 тыс. сотрудников). С 1989 года организация перешла от полного государственного финансирования к самостоятельному экономическому существованию. Но государство ее по-прежнему поддерживает – платит за каждого человека с инвалидностью, работающего в учебной мастерской, 24 тыс. евро в год. Остальные средства предприятия зарабатывают сами. Для большинства людей с инвалидностью работа в данных мастерских является первым трудовым опытом. В течение двух лет они должны из этих мастерских уйти. Такая обучающая мастерская обязана трудоустроить каждого из работников, поэтому они стараются предоставлять такую работу, которая потом будут востребована на открытом рынке труда.

### ***Atempo Ltd. (Австрия)***

Миссия организации заключается в том, чтобы создавать рабочие места для людей с тяжелыми формами инвалидности и трудностями в обучении. Организация занимается выявлением барьеров к восприятию информации, проверяет доступность сайтов для людей с инвалидностью и обеспечивает обратную связь. В числе стандартов Европейского союза значится, что любые товары и услуги должны быть доступны для людей с инвалидностью, поскольку инвалиды выступают в качестве потребителей

этих товаров и услуг. Всю эту работу выполняют сотрудники с серьезной инвалидностью, ведь никто не может оценить доступность товаров и услуг для инвалидов лучше, чем сами инвалиды. Организация имеет финансирование благодаря оплате ее услуг со стороны коммерческих предприятий и поддержке муниципальных властей.

### **Российские практики по созданию социальных предприятий**

В Российской Федерации использование социальных предприятий для трудоустройства людей с инвалидностью не так развито, как в ведущих зарубежных странах. При подготовке данной статьи мы постарались максимально полно изучить примеры развития социального предпринимательства, так или иначе связанные с решением проблем трудовой занятости людей с инвалидностью в нашей стране. Таковые примеры можно условно разделить на три типа.

1. Создание на базе общественных объединений предприятий, цехов и мастерских, где трудятся люди с инвалидностью.
2. Создание людьми с инвалидностью субъектов малого предпринимательства, чаще всего связанных с производством реабилитационной техники.
3. Инициативы государственных органов власти по созданию крупных коммерческих организаций для трудоустройства людей с инвалидностью.

### ***Создание на базе общественных объединений предприятий, цехов и мастерских, где трудятся люди с инвалидностью***

По основным признакам специализированные предприятия всероссийских организаций подходят под определение «социальные предприятия». В то же время на этих предприятиях вместо интеграции людей с инвалидностью в общество происходит их изоляция, хотя подавляющее большинство сотрудников с ограниченными возможностями при создании необходимых условий способны и готовы трудиться в условиях открытого рынка труда, что в большей степени соответствует задачам социальной интеграции инвалидов.

Но есть большое число людей с инвалидностью, для которых любая работа, даже в условиях специальных мастерских, будет важным шагом к социализации. Это люди с тяжелыми множественными нарушениями развития (с интеллектуальными и психическими расстройствами). Для них необходимы особые условия работы, которые в современной российской

социально-экономической ситуации в условиях открытого рынка труда пока недостижимы. Именно эти люди являются главным объектом при создании социальных предприятий за рубежом, на них необходимо делать акцент и при развитии подобных программ у нас в стране.

В качестве одного из наиболее успешных российских примеров такой деятельности можно привести Производственно-интеграционные мастерские для инвалидов (ПИМ) г. Пскова, созданные в 1999 году Псковским региональным общественным фондом поддержки инвалидов.

Основная задача ПИМ – обеспечить лицам с нарушениями развития занятость, способствующую их социально-профессиональной адаптации и интеграции. Занятость сотрудников с инвалидностью в ПИМ осуществляется на добровольной основе. Среди принимаемых в ПИМ – имеющие инвалидность выпускники Псковского центра лечебной педагогики (ЦЛП) и коррекционных школ Пскова.

При поступлении в мастерские они имеют возможность выбрать для себя вид трудовой деятельности, попробовать себя в разных видах труда: работа с растениями, деревообработка, изготовление швейных изделий, выпуск полиграфической продукции, выполнение хозяйственных работ на территории мастерских. Если поступающий в ПИМ в силу тяжести имеющихся нарушений развития не готов к активному участию в производственной деятельности, ему предлагают занятия по социально-трудовой адаптации и уход. Лица с тяжелыми нарушениями развития, принимаемые в производственные отделения, как правило, имеют сформированные навыки отдельных видов трудовой деятельности, но им часто необходима помощь в оценке выполненной работы, при переходе от одной деятельности к другой.

Соответственно видам деятельности, которые ПИМ может предложить людям с нарушениями развития, в учреждении работают четыре производственных отделения и отделение развития и ухода.

Отделение деревообработки состоит из двух подразделений: первичная обработка заготовок и производство готовых изделий. В отделении первичной обработки производится распиловка досок на заготовки, строгание заготовок, сушка. В отделении готовых изделий – распиловка заготовок на составляющие, первичная шлифовка на станке, ручная шлифовка, обработка готовых изделий и сушка. Высушенные изделия упаковываются в целлофановые пакеты и сдаются на хранение. Лица с тяжелыми нарушениями развития, работающие в отделении деревообработки (сейчас их около 40), участвуют в изготовлении мебели из натурального дерева для

садовых домиков, делают дидактические игрушки, изготавливают различную сувенирную продукцию.

Отделение растениеводства обслуживает две теплицы (240 кв. м), огород (20 соток), две контейнерные площадки с декоративными растениями, которые расположены на территории мастерских. Работают здесь 18 людей с инвалидностью. В теплице в зимнее время года производится подготовка луковичных растений. Весной выращивают тюльпаны, рассаду овощных и цветочных культур. В огороде отделение занимается выращиванием многолетних цветочных культур и плодовых кустарников. На контейнерной площадке работники отделения производят уход за декоративными растениями (поливают, подкармливают, сажают и пересаживают и т.д.). Кроме того, ПИМ оказывает услуги по озеленению и благоустройству участков в городе.

Хозяйственное отделение включает бригаду из 11 человек, которые занимаются хозяйственной деятельностью:

- помощь в доставке и раздаче обедов для мастерских из столовой;
- уборка некоторых помещений ПИМ;
- мелкий ремонт в помещениях (замена лампочек и др.);
- обслуживание гостиничного домика;
- уборка территории.

В швейном отделении трудятся девять человек. Все они работают на швейных машинках. Производимая продукция: сумки, мешочки для деревянных изделий, рабочие рукавицы, сувенирная продукция из текстиля. Сотрудники-инвалиды выполняют также работы для нужд учреждения.

Отделение развития и ухода посещают люди с тяжелыми и множественными нарушениями развития, включая осложненные формы аутизма (на данном этапе здесь трудятся 24 человека). С ними проводятся занятия по социально-трудовой адаптации. Работа отделения осуществляется по тем же направлениям, по которым идет обучение в ЦЛП, чем обеспечивается преемственность в оказании помощи инвалидам. В отделении ведется наблюдение за уровнем развития трудовых навыков у молодых людей, вырабатываются рекомендации по дальнейшей работе и подбирается доступная трудовая деятельность для каждого. В случае положительной динамики развития трудовых навыков молодым людям предоставляется возможность перевестись в производственные отделения.

Работа в мастерских идет с 9.00 до 16.00 с перерывами через каждые полтора часа. Большинство сотрудников-инвалидов, работающих в производственных отделениях, добираются до мастерских самостоятельно,

пользуясь городским общественным транспортом. Молодых людей, которые не ориентируются самостоятельно в городе или имеют опорно-двигательные нарушения и нуждаются в сопровождении, привозит (и отвозит) автотранспорт ПИМ.

Доходы от деятельности мастерских используются как финансовые ресурсы учреждения и направляются на развитие производства и улучшение материально-бытовых условий инвалидов. Один раз в месяц каждому выплачивается социальное пособие в размере не более 500 рублей, при этом учитывается выполнение правил внутреннего распорядка, отношение к работе, объем выполненной работы. Подчеркиваем, что официально это является именно социальным пособием, а не заработной платой, ведь большая часть работающих в ПИМ инвалидов официально не могут трудиться, так как по документам являются нетрудоспособными гражданами. Кроме того, все работники с инвалидностью обеспечены ежедневным бесплатным питанием, которое оплачивает администрация Пскова.

ПИМ проводит работу, направленную на включение инвалидов в трудовые коллективы других учреждений. Так, четверо сотрудников-инвалидов трудоустроены в детскую городскую больницу, на рынок, на кондитерскую фабрику в качестве подсобных рабочих, дворников.

В настоящее время ведется дальнейшее строительство мастерских, что позволит увеличить количество специальных рабочих мест для инвалидов до 250.

По похожему пути пошла Региональная благотворительная общественная организация «Центр лечебной педагогики» в Москве. В результате сотрудничества данной организации и Департамента образования г. Москвы с 1 сентября 2006 года на базе Технологического колледжа № 21 (Москва, Восточный административный округ) начала работу экспериментальная площадка Департамента образования по отработке модели профессиональной подготовки молодежи с тяжелыми психическими нарушениями.

Эксперимент курируется Центром лечебной педагогики, часть сотрудников которого перешли на работу на постоянной основе в колледж (то есть перешли из общественной организации в государственную структуру). В эксперименте используется практический опыт, накопленный за предыдущие годы в Центре лечебной педагогики. В колледж было принято 20 молодых людей с инвалидностью в возрасте старше 17 лет для обучения профессиональным навыкам по специальностям «столяр», «швея» и «брошюровщик». А с 1 сентября 2007 года осуществлен набор учащихся еще в две группы по специальности «гончар». Обучение молодых людей

с инвалидностью происходит в условиях, максимально приближенных к реальному ремесленному производству. Все перечисленное, конечно, не является примером создания социального предприятия, но на базе Технологического колледжа создается Центр ремесел с рабочими местами для молодых людей с ограниченными возможностями (а он уже попадает под классификацию социального предпринимательства).

В Московском отделении МГО ООИ «Новые возможности» уже несколько лет работают типографский и компьютерный кружки, которые помогают инвалидам с психическими расстройствами подготовиться к трудоустройству на обычном производстве. Типография предлагает и коммерческие услуги по производству несложных полиграфических изданий (ограничивающим фактором является то, что организация располагает только цифровым полиграфическим оборудованием, отсутствует офсетное).

В рамках деятельности Ассоциации родителей детей-инвалидов «Свет» (Владимир) действуют мастерские для подростков с инвалидностью (большинство подопечных – инвалиды с особенностями интеллектуального развития): обучение швейному делу и ткачеству, роспись по дереву, обучение домоводству и кулинарии, обучение компьютерной грамотности.

С 1 сентября 2005 года по решению Департамента образования Владимирской области и по инициативе Ассоциации родителей детей-инвалидов «Свет» в профессиональном лицее № 39 для них была открыта специальная группа. Шестеро молодых людей с тяжелыми формами инвалидности в течение учебного года осваивали навыки швеи на промышленных машинах. Они научились шить полотенца, салфетки, фартуки, фуражки, шляпы, декоративные подушки и др. По окончании учебного года все ребята сдали экзамены на разряд по профессии «швея». На данный момент лицей совместно с Ассоциацией «Свет» выпустил уже шесть групп учащихся, за пять лет профессии обучились 30 молодых людей с инвалидностью. Для тех, кто прошел обучение, во Владимире при участии Ассоциации «Свет» и областного отделения Всероссийского общества инвалидов открыт специализированный учебный швейный цех. Здесь под руководством опытных педагогов молодые специалисты продолжают совершенствовать полученные навыки.

С 2007 года профессиональный лицей № 39 ежегодно стал набирать группу из 12 молодых людей с ограниченными умственными возможностями, закончивших коррекционные школы VIII вида. С 1 сентября 2008 года

молодые люди из психоневрологического интерната для умственно отсталых детей г. Кольчугино Владимирской области получают профессии в профессиональном лицее № 17: швея, плотник, столяр. Свои профессиональные навыки они применяют в интернате: сами ремонтируют кабинеты, штукатурят, красят, шьют несложные вещи.

Ассоциация родителей детей инвалидов «Свет» открыла швейный цех для молодых людей с I группой инвалидности<sup>1</sup>. В цехе работают шесть молодых людей (от 25 до 30 лет) со сложной структурой дефекта. Четыре молодых человека не обучались в школах, были признаны «необучаемыми» и занимались по программе «Школа жизни» Ассоциации «Свет» более 10 лет. Две девушки после обучения в коррекционной школе VIII вида с 17 лет тоже стали заниматься по этой программе. Несколько лет назад эти ребята начали осваивать профессию «швея» в профессиональном лицее № 39 Владимира (только профессию, без общеобразовательных предметов). После года обучения в лицее они получили свидетельство о присвоении им квалификации «швея» I или II разряда и продолжали закреплять навыки по профессии в учебном швейном цехе. За несколько лет занятий молодые люди научились шить полотенца, салфетки, фартуки, постельное белье, фуражки, шляпы, декоративные подушки и многое другое. Получали заказы на пошив полотенец к празднику Пасхи от Владимирско-Суздальской епархии, шили новогодние подарки-сапожки, полотенца для ЗАО «Ополье». Изделия учебного швейного цеха приобретались жителями города на ярмарках в Торгово-промышленной палате Владимирской области. Несколько молодых людей смогли перейти из учебного швейного цеха в рабочий цех. В силу своих заболеваний ребята будут работать всего по несколько часов в день, но они уже получили заказ на пошив полотенец к Новому году.

### ***Создание людьми с инвалидностью субъектов малого предпринимательства***

Яркими примерами таких предприятий являются фирмы «Преодоление» и «Катаржина», занимающиеся производством колясок активного типа для людей с инвалидностью, или фирма «Кочармин», устанавливающая ручное оборудование на автомобили (фирмы находятся в Москве и Московской области).

Эти предприятия были созданы инвалидами-колясочниками для решения социальных проблем, связанных с инвалидностью. Специфика

<sup>1</sup> Адрес: г. Владимир, ул. Н. Ямская, д. 4.

бизнеса была определена тем, что в вопросах, связанных с техникой для инвалидов, люди с инвалидностью являются лучшими экспертами, и конкурентов в данной нише меньше всего.

На основных руководящих постах и частично на производстве задействованы сотрудники с инвалидностью. Их общее число не столь велико, но, тем не менее, это тоже вклад в решение социальной проблемы трудоустройства людей с инвалидностью.

Со стороны местных органов власти данные предприятия не имеют значительной поддержки и вынуждены развиваться самостоятельно. Некоторую часть бюджета фирм, производящих коляски, составляют государственные закупки, но, чтобы выжить, они вынуждены на коммерческой основе продавать свои товары потребителям.

Несмотря на то, что эти организации существуют уже давно («Преодоление» с 1991 года, «Катаржина» с 1995 года), они не смогли развиваться в большие производства реабилитационной техники и остались на уровне производства и продажи около 500 колясок в год.

Поиск в регионах других примеров создания людьми с инвалидностью субъектов социального предпринимательства не дал результата. Предполагаем, что люди с инвалидностью имеют опыт открытия собственного дела, особенно в сфере дистанционных компьютерных технологий, но, видимо, это относится исключительно к малому бизнесу и не преследует цели решения социальных проблем и трудоустройства людей с инвалидностью. Это не позволяет относить такие случаи к социальному предпринимательству.

Основным препятствием на пути создания и развития описанных социальных предприятий является отсутствие у заинтересованных людей с инвалидностью первоначального капитала, необходимого для создания бизнеса, а также значительной организационной поддержки со стороны местных властей.

***Инициатива государственных органов власти по созданию крупных коммерческих организаций для трудоустройства людей с инвалидностью***

Неожиданно создание социальных предприятий, где имеют возможность трудиться люди с инвалидностью, получило поддержку со стороны властей. Инициатором выступило Правительство Москвы, которое своим Распоряжением от 15 октября 2008 года № 2402-РП «Об итогах проведения заседания Городской комиссии по квотированию рабочих мест в Москве в целях предоставления в 2008–2009 гг. субсидий за счет средств

бюджета Москвы на создание дополнительных рабочих мест» через Комитет общественных связей г. Москвы заключило договоры с ЗАО «Континент» на поддержку проекта по созданию рабочих мест для инвалидов «Call-центр «Теле-Курс» (официальной датой начала проекта считается 16 июля 2009 года). Правительство Москвы за счет средств специализированного фонда квотирования рабочих мест для инвалидов выделило на создание этой телефонной информационной службы 618 млн рублей.

Данный общественно-деловой центр обосновался в здании одного из закрывшихся заводов (Огородный пр., д. 5, стр. 3). «Теле-Курс» оснащен специализированными компьютеризованными рабочими местами для инвалидов по зрению (клавиатура со шрифтом по Брайлю и компьютерная программа, озвучивающая информацию на мониторе) и занимается приемом и обработкой информации. На сегодняшний день, по официальной информации, благодаря этому проекту трудоустроено 915 инвалидов по зрению. В рамках центра действует служба социальных работников, которые помогают людям с нарушениями зрения передвигаться по зданию, встречают у метро станции «Дмитровская». От метро ходят служебные автобусы.

В «Теле-Курсе» работает корпоративный учебный центр. Обучение проходит по следующим дисциплинам:

- базовая компьютерная подготовка с изучением Windows, Microsoft, Office Internet;
- работа со специальным программным обеспечением и оборудованием, адаптированным для незрячих людей;
- роль, значение и функционирование call-центров в современной бизнес-среде;
- операторское искусство и навыки коммуникации;
- основы корпоративной культуры и правила телефонного общения;
- решение конфликтных ситуаций и психологическая подготовка к работе;
- культура речи и работа с возражениями.

Заработная плата составляет от 14,5 тыс. до 40 тыс. рублей, все работники обеспечиваются бесплатным обедом. Операторы могут выбрать удобный для себя график: сутки через трое, два дня через два дня или в офисном режиме, 5 дней в неделю. Рабочий день распланирован с учетом обеденного времени и технических перерывов. Диспетчеров-операторов координируют супервайзеры и старшие смены.

Call-центр «Теле-Курс» специализируется на предоставлении следующих услуг:

- организация горячих линий;
- предоставление справочной информации;
- информационная поддержка выборных кампаний;
- поддержка и реализация рекламных кампаний;
- помощь в опросах населения;
- проведение социологических опросов;
- презентация новых программ, мероприятий и акций, проводимых государственными и коммерческими организациями, и приглашение населения для участия в них.

Создание центра стало значимым событием в решении проблемы трудовой занятости инвалидов в Москве в Год равных возможностей. При посещении центра тогдашний мэр Ю.М. Лужков распорядился тиражировать данный опыт в других административных округах в расчете на людей с другими формами инвалидности.

В октябре 2010 года открылся подобный call-центр в Южном административном округе столицы, где должны работать 1600 инвалидов, в скором времени планируется запустить еще один центр на 600 рабочих мест в Юго-Восточном округе. В ближайшие три года появятся еще не менее семи-восьми таких предприятий.

Естественно, эти планы требуют значительных финансовых вложений со стороны города. Департаменту труда и занятости населения Москвы поручено предоставить ЗАО «Континент», ЗАО «ФинКомПром» и товариществу на вере «КоммуналСервис и Ко» субсидии для компенсации планируемых затрат по созданию рабочих мест для инвалидов и лиц, проводящих мероприятия по трудовой адаптации инвалидов, а также заключить договоры с данными организациями на сумму 655,499 млн рублей.

К созданию подобных call-центров приступили в Самаре, Красноярске, Архангельске и других городах Российской Федерации.

Вроде бы это хорошее начинание, но некоторые сомнения вызывают два момента. Первый связан с социальной ролью таких предприятий. Безусловно, для людей с инвалидностью лучше работать, чем сидеть дома и ничего не делать, но современная социальная политика в ведущих странах мира направлена на интеграцию людей с инвалидностью в общество, а мы, вместо того чтобы следовать этим тенденциям, вкладываем большие деньги в изоляцию «особых людей». Кроме того, профессия операто-

ра на телефоне становится профессиональной нишей для людей с инвалидностью, хотя многие из них имеют высшее образование и стремление работать по другим специальностям. Но государственные службы теперь усиленно направляют их работать только в новоявленные call-центры.

Второй момент заключается в экономической эффективности. По заявлению руководителей проекта, call-центры будут самокупаемыми, но это вызывает сомнения. Во-первых, нигде в мире организации, специализированно использующие труд людей с инвалидностью, не смогли выйти на уровень экономической рентабельности. Нужно учитывать большое количество накладных расходов, связанных с содержанием дополнительного штата социальных работников, обеспечивать работу служебного транспорта и т.д.

Во всем мире происходит отказ от деятельности специализированных предприятий для инвалидов. По исследованиям Международной организации труда, для государства выгоднее вкладывать финансовые средства в программы поддержки людей с инвалидностью на открытом рынке труда, чем создавать и поддерживать специализированные предприятия для инвалидов. Но пока в нашей стране развиваются противоположные подходы к решению данной социальной проблемы.

### **Механизмы создания и функционирования социальных предприятий**

За создание и развитие социальных предприятий за рубежом часто берутся квалифицированные менеджеры, выпускники известных бизнес-школ. Их интерес состоит в том, что создание социальных предприятий поддерживается муниципальными властями, в то время как обычные бизнес-роли уже расписаны, существует значительная конкуренция.

В России социальные предприятия обычно создаются по инициативе общественных организаций. Чаще всего они формируются на базе родительских организаций, которые занимаются реабилитацией и социальной адаптацией детей с серьезными формами интеллектуальных и психических нарушений. Постепенно такие организации приходят к профессиональной деятельности (то есть в них работают уже не энтузиасты, а специалисты по работе с такими детьми), и перед ними встает вопрос, что делать с повзрослевшими подопечными. Работа на открытом рынке труда для подавляющего большинства невозможна, и необходимо искать способы создания специальных рабочих мест и социальных предприятий. Финансовые средства на их создание, приобретение необходимого оборудования и поддержку в начале деятельности чаще всего предоставляют

благотворительные организации. Так, большую роль в создании Псковских производственно-интеграционных мастерских сыграли немецкие партнеры (благотворительная организация «Инициативы Псков» и Фонд Вернера Петера Шмитца выделили на создание и развитие ПИМ более миллиона евро). Именно благодаря их финансовым вложениям удалось приобрести дорогостоящее оборудование для отделений деревообработки, растениеводства, швейных мастерских. И сейчас они на постоянной основе материально поддерживают деятельность ПИМ. Типографское оборудование МГО ОООИ «Новые возможности» было приобретено на средства гранта Посольства Канады в Российской Федерации. Но развиваться, используя только средства грантов и пожертвований, социальные предприятия не могут, и они ищут способы взаимодействия с региональными и муниципальными властями, иногда даже полностью переходя в государственную юрисдикцию.

Так, несмотря на то что производственно-интеграционные мастерские в Пскове были созданы по инициативе общественной организации, сейчас они носят статус муниципального учреждения. Именно благодаря этому ПИМ получили большой земельный участок и здания, не платят налогов на недвижимость и производственные мощности, сотрудники (имеются в виду именно сотрудники, а не работники с инвалидностью) имеют постоянную зарплату от государства (бюджет ПИМ на 2008 год составлял 16 628 тыс. рублей, из них 15 416,2 тыс. рублей выделено из бюджета администрации Пскова и 1211,8 тыс. рублей – доходы, полученные за счет собственной предпринимательской деятельности).

РБОО «Центр лечебной педагогики» (Москва) создает свои социальные предприятия в рамках деятельности и на площадках Департамента образования города Москвы, Ассоциация «Свет» (Владимир) активно использует возможности Департамента образования Владимира.

Интересна модель создания социальных предприятий для трудоустройства людей с инвалидностью на базе учебных заведений. Используя партнерство с региональными департаментами образований, создают свои социальные предприятия РБОО «Центр лечебной педагогики» и Ассоциация «Свет».

В перспективе представляется возможным как сохранение модели деятельности социальных предприятий в статусе государственных или муниципальных учреждений, так и развитие альтернативных механизмов бюджетной поддержки их деятельности в форме предоставления субсидий при сохранении статуса негосударственной организации.

При этом крайне важным представляется «поставить на поток» процедуру создания таких предприятий с использованием механизмов бюджетного финансирования и привлечением средств социально ответственного бизнеса.

### **Пути формирования и развития социальных предприятий**

Можно выделить два возможных пути создания социальных предприятий – это (1) инициатива самих людей с инвалидностью или их общественного объединения и (2) инициатива представителей бизнеса (такowymi могут выступать как отдельные менеджеры, так и уже сформированные и успешные коммерческие структуры). За рубежом активно используются обе модели, даже с некоторым уклоном на вторую, а вот в нашей стране бизнес-сообщество большого интереса к социальному предпринимательству пока не проявляет.

Тем не менее, мы считаем этот путь весьма перспективным. Развитие конкуренции, социальной ответственности бизнеса, создание системы государственных преференций неизбежно обратит внимание предпринимателей и коммерческих структур на создание социальных предприятий. Так, в мировой практике социальные предприятия создавались и как элемент инициативы и обеспечения самозанятости людей с инвалидностью, и как альтернатива специализированным государственным предприятиям. То есть изначально в развитие социального предпринимательства были вовлечены общественные объединения, и только по прошествии определенного промежутка времени к данному процессу стали подключаться представители бизнеса.

Для создания социального предприятия по инициативе общественного объединения необходима эффективная и профессиональная организация, способная (1) привлечь значительные финансовые ресурсы со стороны донорских организаций и (2) заинтересовать местные государственные структуры. Наиболее успешно процесс создания социального предприятия проходит при совмещении обоих условий, что особенно ярко демонстрирует пример Производственно-интеграционных мастерских для инвалидов в Пскове. Центр лечебной педагогики в Москве и Ассоциация родителей детей-инвалидов «Свет» во Владимире для создания своих учебно-производственных мастерских эффективно использовали ресурсы местных департаментов образования, а МГО ООИ «Новые возможности» обошлась без полноценного использования государственных ресурсов, приобретя оборудование и развивая свою типографию на средства международных донорских организаций.

В любом случае при такой форме построения социального предприятия оно больше будет направлено на реализацию общественно значимой цели, и эффективность собственно бизнеса здесь вторична. Это является ощутимой проблемой для развития социального предпринимательства у нас в стране – большинство руководителей и специалистов российского некоммерческого сектора недостаточно квалифицированы как предприниматели. Решить эту проблему можно, только изначально привлекая к созданию социальных предприятий представителей бизнеса. Необходимо создать такие условия, чтобы бизнес-структуры и эффективные менеджеры осознали перспективность социального предпринимательства и почувствовали интерес к нему.

#### **Формы и механизмы государственной поддержки формирования и развития социальных предприятий**

Несмотря на то что социальные предприятия занимаются бизнесом, они активно используют государственные субвенции и привлекают частные пожертвования для своей деятельности. Государство в разных странах по-разному поддерживает социальные предприятия: от государственных грантов до налоговых льгот и компенсации части заработной платы сотрудников. Главное, что существование подобных социальных предприятий без дополнительной государственной и общественной поддержки невозможно. Причина в том, что, используя приоритетно труд такого рода сотрудников, практически невозможно достигнуть полноценной экономической эффективности и самостоятельности.

Прежде чем обозначить инструменты, с помощью которых российские власти могли бы поддерживать создание и функционирование социальных предприятий, необходимо определиться с юридической и идеологической составляющей вопроса. Государство должно четко осознавать, какие социальные предприятия ему нужны и какие общественные задачи они будут решать. В вопросах обеспечения трудовой занятости людей с инвалидностью это поможет отделить реальные социальные предприятия от организаций, которые под прикрытием трудоустройства инвалидов будут стараться получить возможные государственные субвенции.

Становится ли обычная коммерческая фирма, принявшая на работу определенное число людей с инвалидностью, социальным предприятием? Являются ли таковыми специализированные предприятия (в том числе принадлежащие общественным объединениям), где всю жизнь трудятся инвалиды по зрению, слуху или по общему заболеванию?

Очевидно, что ответы должны быть отрицательными. Но с этими и многими другими вопросами придется неоднократно сталкиваться на всех этапах развития социальных предприятий в стране, и ответы лучше подготовить заранее. На наш взгляд, к социальным предприятиям можно отнести только организации, использующие труд людей с тяжелыми формами инвалидности и без опыта работы, которые не смогли найти себе место на открытом рынке труда, и (или) ставящие перед собой цель социальной и профессиональной адаптации инвалидов с целью их дальнейшего трудоустройства на открытом рынке труда.

Для создания новых социальных предприятий требуются значительные финансовые средства. Сейчас в Российской Федерации это обеспечивается в основном за счет грантов и пожертвований от благотворительных организаций, а это очень сильно ограничивает количество создаваемых социальных предприятий, ведь другие способы приобрести оборудование являются для них недоступными.

Делать это с помощью коммерческих кредитов бессмысленно, так как трудно, а зачастую и невозможно обеспечить рентабельность таких предприятий. Решить проблему можно через предоставление бюджетных субсидий.

Принципы поддержки таких предприятий могут быть различными – от платы за каждого работающего человека с тяжелой формой инвалидности до рассмотрения заявок и бизнес-планов на реализацию конкретных проектов с выделением грантов или беспроцентных субсидий. В процессе оценки бизнес-модели социального предприятия важно учесть возможности организации и возможности рынка для приема тех или иных товаров и услуг.

В этот процесс бывает полезно вовлечь самих потенциальных потребителей услуг и провести анализ с участием внешних специалистов. Далее идут оценка идеи и определение масштаба деятельности социального предприятия. Следующий шаг – оценка возможностей реализации проекта и составление конкретного бизнес-плана с последующей его реализацией.

Чтобы повысить конкурентоспособность социальных предприятий, использующих труд людей с тяжелыми формами инвалидности, необходимо решить вопрос о предоставлении им помещений на льготной основе, а также о предоставлении льгот по региональным и местным налогам – по налогу на недвижимое имущество и налогу на прибыль.

Следует отметить, что в ряде регионов уже есть готовая законодательная база, способствующая созданию социальных предприятий и их льготному налогообложению.

Так, в Москве для социальных предприятий есть возможность войти в целевую комплексную программу социальной интеграции инвалидов и других лиц с ограничениями жизнедеятельности и, следовательно, получать средства из бюджета города на основе социального заказа. Помимо этого, в законодательстве Москвы представлены следующие возможности для социального предпринимательства:

- декларировано содействие деятельности общественных объединений инвалидов и их предприятий, в том числе путем предоставления им необходимых помещений для осуществления уставных целей;
- предусмотрена возможность предоставления субсидий из городского бюджета на реализацию мероприятий по созданию, сохранению (модернизации) рабочих мест для инвалидов (в том числе специальных);
- установлена пониженная ставка налога на прибыль в части налога, подлежащего зачислению в бюджет города Москвы, для общественных организаций инвалидов, организаций, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов общественных организаций инвалидов, и организаций, использующих труд инвалидов (применяется для организаций, если среднесписочная численность инвалидов среди работников составляет не менее 50%, а их доля в фонде оплаты труда – не менее 25%).

Нельзя забывать про целесообразность трудоустройства сотрудников социальных предприятий на обычных предприятиях после приобретения ими определенных социальных и профессиональных навыков. Для этого должны существовать специальные службы и программы, помогающие найти работу и поддерживающие людей с инвалидностью на открытом рынке труда.

При правильном использовании потенциала социальных предприятий они могут стать важным и эффективным инструментом по решению проблем трудовой занятости людей с инвалидностью в Российской Федерации. Особенно это актуально для людей с тяжелыми формами инвалидности, множественными нарушениями, ментальными и психическими расстройствами.

Создание социальных предприятий поможет привить инвалидам необходимые социальные и профессиональные навыки, а также будет способствовать созданию нового пласта специалистов, способных курировать и сопровождать людей с тяжелыми формами инвалидности.

В качестве итога можно обозначить, что социальные предприятия находятся на стыке деятельности трех основных секторов общества: государства, НКО и бизнеса. От НКО представлена важная социальная роль, от бизнеса – самостоятельная экономическая деятельность, а от государства, в первую очередь на региональном и местном уровнях, зависят условия, при которых социальные предприятия могли бы развиваться и эффективно существовать. Именно активная государственная позиция позволит превратить социальное предпринимательство из редкого примера общественной инициативы на местах в важный элемент решения различных социальных вопросов, в том числе обеспечения трудовой занятости людей с серьезными формами инвалидности.

### **Риски, связанные с развитием социального предпринимательства**

Следует учесть высокие издержки на открытие социальных предприятий для людей с инвалидностью. Это связано с необходимостью создания специальных условий труда для сотрудников, обеспечения для них гибкого и/или облегченного графика работы, а также активного использования кураторов (наставников), которые помогают работникам с серьезной инвалидностью освоить специальность, качественно справляться со служебными обязанностями и зачастую решают коммуникационные и социальные проблемы своих подопечных. Такие специалисты нуждаются в оплате труда, хотя сами в производстве товара или услуги напрямую не участвуют. Создание социального предприятия подразумевает и изначальную потребность в широком спектре навыков и режимов работы сотрудников, иначе трудно будет подобрать подходящий вид и график работы для людей с тяжелыми формами инвалидности.

Значительные риски связаны с возможностью устройства инвалидов, прошедших профессиональную подготовку на социальных предприятиях, на открытом рынке труда. И в Пскове, и в Москве насчитываются лишь единицы успешных случаев, когда люди с инвалидностью покидают специальные мастерские и устраиваются на обычных предприятиях. Трудоустройству на открытом рынке труда, безусловно, препятствуют такие факторы, как стереотипы и предубеждение со стороны работодателей от-

носителем возможностей людей с инвалидностью (тем более с интеллектуальными и психическими расстройствами), неготовность предоставлять им особые условия труда и гибкий график. Поэтому деятельность по поддержке социальных предприятий должна дополняться последовательной работой по обеспечению комплексной социальной интеграции инвалидов в общество.

### **Информационные источники**

1. Устав Муниципального специального социально защищенного учреждения «Производственно-интеграционные мастерские для инвалидов».
2. Программы обучения детей с тяжелыми и множественными нарушениями развития предметно-практической деятельности элементам художественного творчества, ведения домашнего хозяйства и трудовой (допрофессиональной) деятельности (разработаны МОУ г. Пскова «Центр лечебной педагогики»).
3. Решение Комитета по управлению муниципальным имуществом г. Пскова от 09.08.1999 № 413.
4. Постановление Псковской городской Думы от 29.01.1999 № 132.
5. Распоряжение Администрации г. Пскова от 28.07.1999 № 2055-р.
6. Решение Псковской городской Думы от 28.03.2006 № 89 «О передаче в безвозмездное пользование муниципальному специальному социально защищенному учреждению «Производственно-интеграционные мастерские для инвалидов» комплекса нежилых строений по адресу: г. Псков, ул. Я. Райниса, д. 58».
7. Постановление Псковской городской Думы № 296 от 25.01.2008 «О финансировании расходов на питание инвалидов муниципального специализированного социально защищенного учреждения «Производственно-интеграционные мастерские для инвалидов».
8. Извещение о проведении запроса котировок цен на оказание услуг по обеспечению занятых в Муниципальном специальном социально-защищенном учреждении «Производственно-интеграционные мастерские для инвалидов» горячим питанием, приготовленным в другом месте, во втором и третьем кварталах 2008 года.
9. Закон г. Москвы от 05.03.2005 № 12 «Об установлении ставки налога на прибыль для общественных организаций инвалидов и организаций, использующих труд инвалидов».

10. Закон г. Москвы от 26.10.2005 № 55 «О дополнительных мерах поддержки инвалидов и других лиц с ограничениями жизнедеятельности в городе Москве».
11. Постановление Правительства г. Москвы от 09.09.2008 № 826-ПП «О предоставлении из бюджета г. Москвы субсидий на реализацию мероприятий по созданию, сохранению (модернизации) рабочих мест для инвалидов, созданию рабочих мест для молодежи, учебных мест для детей-инвалидов, обучающихся на дому, обеспечению беспрепятственного доступа инвалидов к рабочим местам и инфраструктуре предприятий и города».

### **Контактная информация**

**1. МУОП «Центр лечебной педагогики». МССЗУ «Производственно-интеграционные мастерские для инвалидов» (г. Псков)**

Тел.: (8112) 74-07-67, факс: (8112) 74-83-33, 46-73-83

**2. Технологический колледж № 21 (г. Москва)**

Тел.: (499) 167-11-09; 167-03-18; 164-88-11, факс: (499) 167-03-18

**3. Региональная благотворительная общественная организация «Центр лечебной педагогики» (г. Москва)**

Тел./факс: (499) 131-06-83

E-mail: [ccpmain@online.ru](mailto:ccpmain@online.ru)

[www.osoboedetsvo.ru](http://www.osoboedetsvo.ru)

**4. Общероссийская общественная организация инвалидов вследствие психических расстройств и их семей «Новые возможности» (г. Москва)**

Тел.: (495) 963-14-35, факс: (495) 162-10-03

E-mail: [levinan36@mail.ru](mailto:levinan36@mail.ru)

## **7.5. СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ ТРУДОВОЙ ЗАНЯТОСТИ ЛЮДЕЙ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ**

*М.Л. НОВИКОВ*

Региональная общественная организация инвалидов «Перспектива»

### **Цели и задачи социального партнерства государственных структур, общественных объединений и бизнеса в вопросах решения проблемы трудовой занятости людей с инвалидностью**

Решение проблем трудоустройства людей с инвалидностью невозможно без социального партнерства государственных структур, бизнеса и общественных объединений. Ни один из трех основных секторов общества в одиночку не способен решить все задачи по обеспечению трудовой занятости людей с инвалидностью. Поэтому на первый план выходят вопросы развития взаимодействия, сочетания возможных форм сотрудничества и учета взаимных интересов государства, общественных объединений и бизнеса.

Государство заинтересовано максимально эффективно использовать имеющиеся в его распоряжении материальные средства и трудовые ресурсы. Содержать большую социальную группу инвалидов на иждивении работающей части населения – непозволительная роскошь для экономики любой страны. Немаловажно и то, что Российская Федерация имеет международные обязательства по социальной защите населения, включая обеспечение прав и возможностей для людей с инвалидностью наравне с другими гражданами. Следовательно, интеграция инвалидов в общественную жизнь становится государственной задачей. Для ее решения создаются специальные структуры, выделяются целевые финансовые средства, привлекаются ресурсы и механизмы, в том числе по изменению законодательства, регулированию налогообложения, обеспечению режима максимального благоприятствования для развития соответствующих НКО и стимулированию бизнеса к приему на работу людей с инвалидностью. Государство обладает огромными возможностями, и важно наиболее эффективно их использовать.

В любом обществе, претендующем на звание гражданского, развивается сектор негосударственных организаций, где отдельные граждане и их

объединения имеют возможность выразить свои интересы и добиваться реализации своих прав на участие во всех аспектах социальной жизни. Начиная с 90-х годов XX века в Российской Федерации организации инвалидов стали играть активную роль в решении важных государственных проблем, и с каждым годом роль этих организаций возрастает. Объединения людей с инвалидностью становятся все более заметными не только в общественно-политической сфере, но и в сфере оказания практических услуг для населения. Совершенно естественно, что и вопросы трудоустройства не могли остаться в стороне.

Проблемы трудовой занятости и проблемы инвалидности во многом имеют один корень, ведь инвалидность в советский период рассматривалась исключительно как ограничение или противопоказание к трудовой деятельности. Одна из главных целей борьбы за равные права людей с инвалидностью – достижение равных возможностей в вопросах получения достойной высокооплачиваемой работы. Проблема трудоустройства людей с инвалидностью в современных социально-экономических условиях стоит очень остро. По экспертным данным, сейчас в Российской Федерации менее 20% инвалидов трудоспособного возраста имеют постоянную работу.

Особенно остро данная проблема стоит перед молодыми людьми с инвалидностью, которые пока не имеют опыта трудовой деятельности, и следовательно, неконкурентоспособны на рынке труда. С похожими проблемами сталкивается вся молодежь, но для молодых людей с инвалидностью найти первое место работы особенно трудно. В первую очередь им мешает специфический социальный опыт, приобретенный при воспитании и обучении на дому или в специализированных учреждениях. Это формирует вполне определенные комплексы, препятствует развитию коммуникативных навыков, естественных для людей без инвалидности. Большинство молодых инвалидов не способны правильно представить себя работодателю на собеседовании и в дальнейшем безболезненно влиться в трудовой коллектив.

Люди с инвалидностью отмечают, что «не получили необходимого образования и профессиональных навыков из-за своей инвалидности». Это обусловлено проблемой изоляции инвалидов от остальной части общества, а также архитектурной недоступностью учебных учреждения для людей с инвалидностью и отсутствием необходимых образовательных технологий и оборудования. Все это приводит к тому, что без дополнительной профессиональной подготовки – прежде всего на рабочем месте – многие инвалиды не имеют перспектив трудовой деятельности.

Нам представляется, что основными причинами относительно невысокого числа трудоустроенных инвалидов в нашей стране являются следующие:

1. Отсутствие большого количества работодателей и, соответственно, вакансий, которые предоставляются инвалидам или на условиях равного доступа с соискателями без инвалидности (во всяком случае, без дискриминации и предубеждений), или на основе специальной политики в отношении подбора кадров. Последняя может заключаться в приоритетах использования труда людей с инвалидностью, создании условий доступности инфраструктуры и приобретении специального оборудования для обеспечения их эффективной работы, пересмотре параметров служебных обязанностей и графика работы с учетом индивидуальных возможностей людей с инвалидностью.

2. Отсутствие эффективных программ профориентации, психологической и профессиональной подготовки людей с инвалидностью к дальнейшему трудоустройству и самого трудоустройства. Отметим, что перечисленные программы во многих случаях не будут эффективны по отдельности и должны представлять собой комплексный процесс, решающий все существующие проблемы инвалида (психологические, социальные и профессиональные) перед началом подбора для него подходящих вакансий и в процессе самого трудоустройства.

Существует прямая взаимосвязь между обозначенными факторами, поэтому невозможно решать их по отдельности без существенных потерь в эффективности и результате. Только видение реальных перспектив трудоустройства с большим количеством вакансий от работодателей, на которые те готовы брать сотрудников с инвалидностью, может подвигнуть инвалида участвовать в программах подготовки к трудоустройству (решение проблем мотивации инвалидов к труду). Важен и обратный процесс – только предоставление значительного числа подготовленных соискателей может привлечь работодателей к программам по трудоустройству людей с инвалидностью.

Людей с инвалидностью можно разделить на три условные категории, или «пласта», в зависимости от того, какого рода услуги им требуются для успешного трудоустройства:

- инвалиды, которым нужна только информационная помощь;
- инвалиды, нуждающиеся в программах профессиональной и психологической подготовки;
- инвалиды, нуждающиеся в системе поддержки в процессе трудоустройства и дальнейшей работы.

К первой категории относятся инвалиды, уже готовые к трудовой деятельности и нуждающиеся в информационных услугах. С такими инвалидами достаточно успешно работают государственные службы занятости населения, поскольку в этом случае не требуется создания каких-либо специальных условий труда и для трудоустройства инвалидам нужен только список вакансий, соответствующий их профессиональным навыкам и физическим возможностям. В большей степени в эту группу входят инвалиды III группы по общему заболеванию.

Второй «пласт» состоит из людей, не готовых на данный момент к трудоустройству вследствие негативного социального опыта, который включает в себя и невозможность получения полноценного образования в среде своих сверстников, и отказы работодателей в приеме на работу из-за инвалидности. Таким людям требуется серьезная психологическая поддержка и (или) профессиональное обучение. Для обеспечения возможности трудовой деятельности им требуется решение двух основных проблем: создание специальных условий труда и подготовка к процессу трудоустройства и дальнейшей работе (основным элементом подготовки является преодоление уже упоминавшихся личных психологических комплексов и развитие коммуникативных способностей).

Очень много вопросов как в действующем законодательстве, так и в практике применения вызывает определение понятия «специальные условия труда». Многие понимают под этим исключительно создание доступной архитектурной инфраструктуры для инвалидов и приобретение специального дополнительного оборудования для их эффективного труда. На наш взгляд, не меньшее значение имеют изменение графика работы и адаптация служебных обязанностей под индивидуальные возможности человека с инвалидностью.

Третий «пласт» образуют люди с инвалидностью, для успешного трудоустройства которых необходима система поддержки непосредственно в процессе трудоустройства и на начальном этапе их дальнейшей работы. К этой категории, например, относятся люди с ментальной инвалидностью или с очень серьезными и выраженными психологическими проблемами (в отдельных случаях сюда можно отнести людей с серьезными нарушениями опорно-двигательного аппарата, зрения и слуха). Осуществлять подобную поддержку могут специально обученные специалисты, которых можно назвать наставниками или кураторами.

Эта группа инвалидов состоит из людей, трудовая деятельность которых может осуществляться только при обеспечении длительного обу-

чения профессиональным, социальным и коммуникативным навыкам, причем не только в изолированных учебных условиях, но и в условиях реального трудового процесса на обычном предприятии, фирме. Обучение осуществляется специалистами, которые сопровождают инвалида во время работы (а в отдельных случаях также к месту работы и обратно до места жительства), помогают адаптироваться к выполнению возложенных на него служебных обязанностей и интегрироваться в трудовой коллектив. Такая помощь нужна в основном людям с ментальной инвалидностью или с серьезными неврологическими заболеваниями.

Государственная служба занятости населения работает с потребностями только первого «пласта» людей с инвалидностью и с некоторым числом инвалидов из второго «пласта», так как в структуре деятельности службы занятости присутствуют психологи и курсы профессиональной подготовки. Но доступность и эффективность этих услуг для людей с инвалидностью является очень ограниченной. В системе службы занятости населения нет специально подготовленных кадров и специальных отделов (служб), которые должны заниматься трудоустройством людей с инвалидностью. Результатом этого и является то незначительное число инвалидов (если сравнивать с общей численностью людей с инвалидностью трудоспособного возраста), которые пользуются этими услугами.

Должен быть сформирован законченный цикл трудоустройства людей с инвалидностью, включающий в себя три программы:

- информационная поддержка в процессе трудоустройства;
- программа профессиональной и психологической подготовки людей с инвалидностью к процессу трудоустройства;
- программа персонального сопровождения в процессе работы (поддерживаемое трудоустройство).

Организации, объединяющие инвалидов, являются самыми заинтересованными структурами в решении проблемы трудоустройства людей с ограниченными физическими и ментальными возможностями хотя бы потому, что это напрямую затрагивает жизненные интересы их членов. Но самостоятельно, не вовлекая в этот процесс другие секторы общества, прежде всего государство, НКО неспособны изменить существующее положение.

В США и ряде европейских стран развивается система делегирования полномочий со стороны государственных структур общественным объединениям и профильным коммерческим организациям. У государства в этом случае нет необходимости содержать штат чиновников, разрабатывать но-

вые программы и технологии. Гораздо ближе к структуре государственных организаций оставить за собой функции по распределению финансовых средств на наиболее интересные программы и проекты и контролировать их исполнение. Создание подобной системы социального заказа и делегирования полномочий, с одной стороны, позволяет более оперативно и продуктивно решать различные социальные задачи, привлекая к их реализации заинтересованную общественность. С другой стороны, только так можно перевести деятельность общественных объединений на новый уровень, уровень работы профессиональных организаций. Профессионализм сотрудников может появляться только тогда, когда человек получает достойную оплату за качественно выполненную работу.

В отличие от американского опыта, российская социальная сфера построена на создании государственных центров различного назначения и расширении числа государственных чиновников. Пока очень распространено отношение к общественным объединениям как к неким клубам по интересам, где люди совместно проводят свободное время, а не занимаются важной социальной работой. Финансирование деятельности НКО для решения значимых общественных проблем как государственная задача пока не осуществляется (средства, распределяемые через Общественную палату Российской Федерации, невелики и не могут существенно изменить ситуацию). Чаще всего именно так относятся к объединениям инвалидов: здесь накладывают свой отпечаток и существующие стереотипы в отношении людей с инвалидностью, и недоверие со стороны государственных структур к возможностям общественных организаций.

Все это и привело к ситуации, когда для решения проблемы трудоустройства инвалидов практически не привлекаются общественные объединения. Хотя именно они могли бы обеспечить работу с индивидуальными потребностями каждого инвалида, а именно такой подход реально способствует решению задач трудовой занятости людей с ограниченными физическими и ментальными возможностями. Государственная система ориентирована на массовый подход в решении социальных проблем, и крайне трудно перестроить структуру ее деятельности так, чтобы государственные учреждения смогли уделять больше времени работе с каждым конкретным инвалидом, подготавливая его к процессу трудоустройства, подбирая подходящую для него вакансию и создавая специальные условия труда. Здесь незаменимым помощником государства становится сектор НКО. Было бы неправильно отказываться от такого мощного ресурса, как общественные объединения. Создание системы социального заказа и

делегирования полномочий от государства к НКО позволяет более оперативно и продуктивно решать различные социальные задачи.

Очевидна необходимость пересмотра отношения к общественным объединениям, которые больше не должны рассматриваться как «клиенты» работы госучреждений. Они должны выступать как партнеры и даже исполнители заказов по решению социальных проблем. Государство должно понимать, что общественные организации играют важную роль и что без их участия решить социальные проблемы невозможно. Решение социальных проблем невозможно без стратегического планирования по развитию межсекторного взаимодействия внутри нашего общества. Необходимо найти механизмы, позволяющие создать систему, которая, с одной стороны, будет эффективно решать социально значимые задачи, а с другой – максимально вовлекать в эту деятельность структуры гражданского общества, прежде всего НКО. И теоретическая, и практическая работа в этом направлении у нас в стране только начинается.

Бизнес является конечной инстанцией процесса трудоустройства граждан, и, соответственно, усилия государственных структур и общественных объединений инвалидов нацелены прежде всего на мотивацию работодателей брать на работу людей с инвалидностью. По объективным причинам большая часть инвалидов не способна на равных конкурировать с другими гражданами на рынке труда, и для них требуется создание определенных специальных условий как в процессе трудоустройства, так и в ходе дальнейшей работы. Основной задачей коммерческого сектора является извлечение прибыли, и не приходится ожидать, что бизнес самостоятельно будет заниматься трудоустройством лиц, которые в обычных условиях не так эффективны и продуктивны, как другие сотрудники. Без создания и налаживания механизмов межсекторного сотрудничества, которые, в хорошем смысле слова, заставят работодателей использовать инвалидов как эффективный трудовой ресурс, достичь успехов в этой сфере невозможно. На сегодняшний день в общемировой практике это обеспечивается двумя путями.

Первый путь (по нему пошли США и Великобритания) – это принятие антидискриминационных законов. Правовые акты запрещают работодателям отказывать людям в приеме на работу, руководствуясь своими предубеждениями и отличительными особенностями соискателей, такими как пол, национальность, цвет кожи, конфессиональная принадлежность, сексуальная ориентация и наличие инвалидности. В случае трудоустройства инвалидов это означает также и определенные процессуальные огра-

ничения для работодателя, например, при проведении собеседования не могут задаваться специфические вопросы в отношении здоровья соискателя, если подобные вопросы не будут задаваться другим претендентам. Также нельзя создавать дополнительные требования к вакансии, которые сознательно ущемляют возможности людей с инвалидностью по сравнению с другими гражданами, если только это не является необходимым компонентом служебных обязанностей (например, наличие водительских прав или умение быстро передвигаться по городу на общественном транспорте). Ну и конечно, при проведении собеседования должны обеспечиваться равные возможности для доступа ко всем материалам и элементам общения с работодателем (приглашение сурдопереводчика, перевод материалов на язык Брайля и т.д.).

Второй путь (его придерживаются практически все европейские страны, и по нему пытаются следовать государства бывшего Советского Союза, в том числе и Российская Федерация) – это принятие системы квотирования рабочих мест для инвалидов. Суть ее состоит в том, что государство законодательным путем устанавливает процентное соотношение инвалидов, которые должны быть приняты на работу, к общему числу сотрудников организации. За инвалидами закрепляется определенное количество рабочих мест в компании, а если работодатель не выполняет условия приема на работу сотрудников с инвалидностью, на него накладываются установленные законом санкции. В нашей стране до начала 2005 года действовала норма квотирования 4% рабочих мест для инвалидов во всех организациях, где среднесписочная численность сотрудников составляет более 30 человек. С 1 января 2005 года система квотирования рабочих мест распространяется только на компании с численностью сотрудников более 100 человек. Это было продекларировано как забота о развитии малого бизнеса в России, то есть его надо было оградить от дополнительного финансового бремени в виде обязательств по трудоустройству инвалидов.

Взаимодействие НКО и бизнеса обозначается пока только в контексте благотворительности, когда коммерческие компании оказывают безвозмездную финансовую помощь общественным фондам и организациям. Рассматривать НКО как полноправного, способного оказывать услуги на высоком профессиональном уровне бизнес-партнера пока не готов ни сам бизнес, ни государственные структуры. И этому есть немало причин. Многие общественные объединения прошли необходимый путь развития и способны на сегодняшний день к оказанию услуг, сравнимых по своему

качеству с услугами коммерческих и государственных организаций. Актуально это и для объединений людей с инвалидностью, так как слишком редкое представление о них как о культурных, спортивных, благотворительных организациях, то есть обеспечивающих досуг, и слишком мало примеров, когда НКО, созданные инвалидами, становились серьезными, известными структурами, способными к партнерскому взаимодействию с бизнесом.

Решить проблему трудоустройства людей с ограниченными физическими и ментальными возможностями без участия общественных объединений невозможно. Прежде всего НКО важны для начала работы с индивидуальными потребностями каждого инвалида и для развития успешного взаимодействия с коммерческими компаниями. Обе эти вещи взаимосвязаны, ведь только обеспечив качественную подготовку человека с инвалидностью к процессу трудоустройства, можно предлагать бизнесу возможного соискателя на вакансии. Кроме того, имея в качестве ресурса систему эффективной психологической и профессиональной подготовки инвалидов, а соответственно, и интересные для работодателя трудовые кадры, общественные организации могут позиционировать себя уже как равноправного бизнес-партнера. Если государство в достаточной степени жестко будет требовать от коммерческих структур, чтобы те брали на работу инвалидов, то автоматически возникнет необходимость в таких услугах. И тогда откроется широкое поле для взаимовыгодного сотрудничества бизнеса и НКО, что также является важным элементом поддержания стабильности в обществе и успешного решения социальных проблем.

Подобная система межсекторного сотрудничества позволит обеспечить большое количество рабочих мест для инвалидов в системе НКО. Ведь немногие смогут так же эффективно решать задачи, связанные с инвалидностью, как люди, напрямую связанные с этими проблемами, то есть сами инвалиды. Для них откроются новые перспективы реализации своих профессиональных способностей, что будет способствовать снижению уровня социальной напряженности для данной категории населения.

Если обобщить сказанное, то можно вывести следующую модель сотрудничества государства, бизнеса и НКО, которая должна привести к успеху в сфере трудоустройства инвалидов. Государственная власть обеспечивает «правила игры», создает необходимую мотивацию для работодателей к приему на работу сотрудников с инвалидностью и способствует развитию общественных объединений с целью перевода их деятельности на новый профессиональный уровень. Это возможно только

при налаженной системе финансирования некоммерческого сектора из средств государственного бюджета. Бизнес активно участвует в реализации государственной политики в отношении людей с инвалидностью по обеспечению им равных с другими гражданами прав и возможностей, создает рабочие места для инвалидов и сотрудничает с общественными организациями в процессе создания условий труда в соответствии с индивидуальными потребностями соискателей. НКО в таком случае становятся средством реализации государственной политики в области решения проблем трудоустройства инвалидов, так как именно некоммерческие организации призваны обеспечить практические услуги для людей с инвалидностью и бизнес-структур.

Это создает несколько непривычную для нынешнего российского общества схему социального партнерства, когда государство финансирует, НКО реализует услуги, а бизнес является их потребителем (впрочем, эта схема предусматривает и возможность того, что бизнес сам оплачивает получаемые услуги). Обычно все происходит с точностью до наоборот: бизнес является источником финансовых средств, а государство предлагает и реализует услуги для общественных объединений в целом и отдельных их членов в отдельности.

### **Международный опыт**

В ведущих европейских странах и США для реализации направлений, которые не могут входить в круг интересов бизнеса в силу отсутствия возможной прибыли, активно развивается сектор негосударственных организаций. В Соединенных Штатах Америки нет такой громоздкой государственной системы социальной защиты населения, как у нас в стране. Вся социальная сфера построена на основе реализации специальных программ и финансовой поддержке негосударственных организаций. Департамент образования США финансирует сеть центров независимой жизни для людей с инвалидностью, Департамент транспорта США материально поддерживает общественные объединения, которые проводят программы обучения водителей общественного транспорта в их взаимодействии с пассажирами на инвалидных колясках, губернаторы штатов через конкурсные программы поддерживает объединения родителей детей-инвалидов и т.д. Таким образом, государственные структуры в основном оставили себе функции по распределению финансовых средств и контролю над их целевым использованием. Отмечено, что сторонние организации на подрядной основе эффективнее, с лучшими результатами и с меньшими

финансовыми затратами реализуют различные социальные программы, чем непосредственно сами государственные учреждения.

Большую роль в трудоустройстве людей с инвалидностью в США играют негосударственные агентства. Практически вся работа государственной службы занятости населения построена на заключении договоров и делегировании полномочий отдельным агентствам и организациям. Государственные структуры финансируют деятельность таких организаций и направляют туда за услугами граждан, которые испытывают серьезные трудности в поиске работы и сохранении рабочего места. Примером может служить частное агентство «Дороти Крет» (город Тусон, штат Аризона), которое помогает инвалидам найти подходящую для них вакансию, консультирует работодателей по поводу создания специальных условий труда и обеспечивает социальное сопровождение в начальный период работы сотрудника. Местная государственная служба занятости населения направляет в данное агентство безработных инвалидов, после чего получает отчет о проделанных мероприятиях по их трудоустройству и на основе заранее определенного прейскуранта (между государственной службой занятости и агентством «Дороти Крет» заключен соответствующий договор) уже «по факту выполненных работ» оплачивает услуги агентства.

Подобных агентств на территории США сотни, и большинство из них объединены в сеть по созданию специальных условий на рабочем месте (Job Accommodation Network, JAN), которая была создана в 1983 году и к настоящему времени накопила богатый опыт в предоставлении рекомендаций по созданию условий, необходимых инвалидам на рабочем месте. Миссия сети состоит в помощи и содействии работодателям, людям с ограниченными возможностями, специалистам реабилитационных центров и другим заинтересованным лицам путем предоставления практической информации, советов, рекомендаций по имеющимся средствам и методам, помогающим инвалидам и работодателям успешно работать. Используя эти рекомендации, работодатель может максимально приблизить реальные возможности конкретного человека с инвалидностью к требованиям, предъявляемым работнику. Финансирование деятельности агентств обеспечивается на основе контрактных взаимоотношений с государственной службой занятости населения и оплаты их консультационных услуг со стороны компаний-работодателей.

Как пример успешного вовлечения бизнеса в деятельность по трудоустройству людей с инвалидностью можно привести опыт несколь-

ких зарубежных стран. В США уже достаточно давно существует и успешно развивается так называемая сеть лидеров бизнеса – Business Leadership Network (BLN). Сеть объединяет организации во многих штатах. В основном деятельность ведется на региональном уровне. Каждая организация – участник сети, как правило, является некоммерческой организацией, созданной одной или несколькими компаниями и объединяющей крупные и мелкие компании, правительственные организации, некоммерческие объединения и т.д. Также в каждой организации должен существовать ведущий – то есть компания, ответственная за работу организации. Сотрудниками подобных организаций могут являться как работники компаний, участвующих в организации, так и отдельно нанятые работники.

Основные области работы таких сетей – продвижение идей равноправия при трудоустройстве инвалидов, помощь организациям в процессе трудоустройства, консультирование, издание материалов, финансирование мероприятий и публикаций, лоббирование интересов, кооперация с правительственными организациями и т.д.

Головная организация BLN является объединяющей, голосом всех остальных на более высоком уровне. Основная ее работа – организация мероприятий на федеральном уровне (конференций), учреждение различных премий, лоббирование интересов компаний-участников на федеральном уровне и т.д. Важно отметить, что большая часть организаций – членов сети пополнили ее по собственной инициативе. Безусловно, роль некоммерческих организаций ни в коем случае нельзя пренебрегать, но роль бизнеса в этом процессе очень существенна.

Employers Forum of Disability (EFD) – это ведущая организация работодателей в Великобритании. Ее деятельность направлена на обеспечение взаимной выгоды бизнеса и людей с инвалидностью при трудоустройстве инвалидов. Организация возникла в 1991 году. Она занимается мобилизацией работодателей в области экономической и социальной интеграции инвалидов. Сейчас EFD объединяет более 400 компаний, в совокупности занимающих около 25% британского рынка труда. EFD – некоммерческая организация, финансируется за счет членских взносов, часть средств поступает за счет продажи публикаций.

С помощью EFD работодателям проще нанимать, удерживать и развивать сотрудников-инвалидов, обслуживать потребителей с инвалидностью, учиться на опыте других компаний, оказывать влияние на принятие нормативных актов.

### **Инструменты решения проблемы трудовой занятости людей с инвалидностью на основе межсекторного взаимодействия, успешные российские практики**

Каковы основные шаги на пути к решению проблем трудоустройства людей с инвалидностью?

***Шаг первый: создание сети государственных и негосударственных центров по трудоустройству людей с инвалидностью (такие центры могут действовать на основании аутсорсинга со стороны государственной службы занятости), оказывающих услуги по профессиональной и социально-психологической подготовке людей с инвалидностью к трудоустройству, их сопровождению в процессе поиска работы.***

Одной из основных причин скромных результатов в решении проблем трудовой занятости людей с инвалидностью в нашей стране является отсутствие специализированных организаций, которые бы занимались трудоустройством инвалидов. Самим инвалидам некуда обратиться за помощью в поиске работы. Не хватает современных технологий, которые с учетом личных потребностей конкретного человека с инвалидностью готовы были бы предоставить ему индивидуальный комплекс услуг в сфере подготовки к процессу трудоустройства (обучение знаниям и навыкам поиска работы и сохранения рабочего места, психологическая подготовка, повышение уровня профессиональных навыков). Этот комплекс позволит соискателю успешно трудоустроиться или самостоятельно, или при сопровождении кураторов (их задача – подбор подходящих вакансий, консультационная поддержка, контроль, при необходимости совместное посещение собеседований с работодателями и т.д.). Требуются специальные структуры и организации, которые занимались бы такой работой.

Необходимо создание организаций, которые смогут предоставлять комплекс услуг для людей с инвалидностью и работодателей, а также применять индивидуальный подход к созданию условий труда для конкретного человека в рамках определенной вакансии. Важной особенностью работы таких организаций будет ориентация и на инвалидов, и на работодателей, выполнение функции связующего звена между ними. При этом сотрудники такой организации имеют возможность оценить уровень подготовки каждого человека с инвалидностью (как профессиональной, так и социально-психологической), при необходимости обеспечить его обучение в соответствии с индивидуальными потребностями и затем предлагать его

в качестве соискателя. Во взаимодействии с работодателями появляется возможность переложить основную нагрузку в процессе трудоустройства людей с инвалидностью (куда входит создание специальных условий труда, юридическое оформление необходимых документов и помощь в адаптации на новом рабочем месте) с сотрудников компании на специалистов агентства, что значительно повысит со стороны бизнеса интерес к сотрудникам с инвалидностью.

Стоит отметить, что только подобная форма организации трудоустройства позволяет реально обеспечить возможность трудовой занятости для людей с ментальной инвалидностью (синдром Дауна, аутизм и т.п.), которые при нынешних программах трудоустройства не имеют никаких перспектив для своей профессиональной самореализации. Понятие «специальные условия труда» также приобретает конкретное наполнение, когда специалист агентства работает с индивидуальными потребностями человека с инвалидностью и, отталкиваясь от них и от требований вакансии, определяет перечень необходимых мер для успешного трудоустройства и эффективной работы.

Из всего сказанного можно выделить следующие функции такой специализированной структуры.

1. Работа с трудовыми ресурсами из числа людей с инвалидностью – поиск, отбор и подготовка к дальнейшему трудоустройству. Сюда входит создание и ведение базы данных людей с инвалидностью, ищущих работу, их классификация в соответствии с потребностями в обучении и проведение внепрофессиональной подготовки к трудоустройству и дальнейшей работе. Внепрофессиональная подготовка подразумевает тренинги по развитию коммуникативных способностей, адаптационных возможностей и практических навыков, необходимых в процессе трудоустройства (написание резюме, прохождение собеседования и т.д.). В отдельных случаях при соответствующем организационном развитии агентства возможно проведение и отдельных элементов профессиональной подготовки, таких, как курсы компьютерной грамотности. Альтернативой представляется формирование сотрудниками агентства группы участников для получения дополнительного профессионального образования в рамках программы государственной службы занятости населения.
2. Тренинги для персонала компаний, консультации по созданию специальных условий труда для инвалидов, система сопровождения (наставничество) в течение трех начальных месяцев работы новых

сотрудников с инвалидностью, мониторинг ситуации с эффективностью труда сотрудников-инвалидов. Это совершенно новое направление работы, которое на сегодняшний день в Российской Федерации не развивают никакие другие структуры. На наш взгляд, именно недостаточное внимание к взаимодействию с работодателями ведет к неэффективности нынешних государственных программ. Исправить ситуацию призваны специалисты, которых условно можно назвать агентами по трудоустройству инвалидов. Они обеспечивают поиск и переговоры с работодателями с целью заинтересовать их в трудоустройстве людей с инвалидностью. Причем агент имеет возможность предлагать не просто абстрактное сотрудничество, но и разные формы процесса трудоустройства: временные работы, прохождение стажировок с возможностью оставить наиболее успешных сотрудников в штате компании и т.д. Кроме того, работодателю обещают помощь в адаптации сотрудника к условиям организации и к выполнению служебных обязанностей. То есть работодатель не просто соглашается взять на работу инвалида, что в силу сложившихся представлений является для него рискованным шагом, но и имеет гарантии со стороны агентства, специалисты которого помогут решить проблемы, возникающие в процессе трудоустройства и дальнейшей работы людей с инвалидностью. Кроме того, важной составляющей трудоустройства любого сотрудника является его обучение на рабочем месте, и этот процесс, так же как и обеспечение на начальный срок услуг наставников в случае необходимости, тоже проводят специалисты агентства.

3. Юридическая поддержка в оформлении документов и решении текущих проблем как для людей с инвалидностью, так и для работодателей. При нынешнем уровне законодательства в Российской Федерации юридические трудности остаются одним из основных барьеров, препятствующих успешному решению проблем трудоустройства людей с инвалидностью. Причем эти трудности возникают как для самих инвалидов, прежде всего в вопросах формирования индивидуальной программы реабилитации, так и для работодателей при оформлении документации и контактах с трудовой инспекцией по поводу принятых на работу лиц с инвалидностью. Специалисты агентства могут снять и эту «головную боль» с работодателя, что является еще одним важным аргументом, позволяющим привлечь бизнес к процессу трудоустройства инвалидов.

4. Разработка и внедрение новых технологий по трудоустройству инвалидов, методических материалов и программ подготовки специалистов по трудоустройству людей с инвалидностью. Агентство становится своеобразным полигоном по разработке, апробации в реальных условиях и дальнейшему внедрению и тиражированию новых программ по трудоустройству людей с инвалидностью. Таким образом, оно должно сосредоточить свои усилия не только на практических услугах для работодателей и инвалидов, но и стать структурой, которая, используя свой опыт работы, будет создавать учебно-методические и публицистические материалы (в том числе элементы социальной рекламы), способствующие решению этой непростой социальной задачи. Кроме того, на базе агентства можно обеспечить обучение и подготовку специалистов по трудоустройству инвалидов, которые смогут продолжить свою работу в других государственных организациях и в общественных объединениях.

В России опыт создания специализированных организаций, занимающихся трудоустройством людей с инвалидностью, невелик, но уже возникает понимание того, что без этого эффективно трудоустроить людей с инвалидностью невозможно.

В Москве Центр занятости населения Центрального административного округа при участии Региональной общественной организации инвалидов «Перспектива» в 2007 году создал специализированный Отдел действия занятости инвалидов. Весь штат отдела, состоящий из восьми человек (шесть специалистов службы занятости населения и два сотрудника РООИ «Перспектива»), занимается исключительно приемом и трудоустройством людей с инвалидностью.

Основные принципиальные моменты деятельности отдела таковы.

1. Отдел работает со всеми обратившимися за помощью инвалидами, а не только с теми, кого в качестве безработных ставят на учет в службе занятости.
2. Отдел ориентируется на индивидуальную работу с каждым человеком с инвалидностью: за каждым соискателем закрепляется соответствующий специалист, который занимается его трудоустройством.

Воронежский областной Реабилитационный центр для инвалидов молодого возраста находится в ведомственном подчинении Управления социальной защиты населения Воронежской области, но в своей практической деятельности больше сотрудничает с региональной службой заня-

тости. На основе опыта американских и европейских организаций Центр успешно оказывает людям с инвалидностью услуги по профессиональной, социальной и психологической реабилитации. После получения комплекса услуг по подготовке к трудоустройству большинство инвалидов трудоустраиваются самостоятельно или через Управление государственной службы занятости населения по Воронежской области.

Примеров создания на базе общественных объединений организаций, специализирующихся на трудоустройстве людей с инвалидностью, в Российской Федерации практически нет. Нестабильность финансирования общественных организаций препятствует развитию их профессиональных услуг по трудоустройству людей с инвалидностью – ведь это подразумевает постоянный штат сотрудников со стабильной заработной платой. Единственным известным нам успешным опытом по оказанию постоянных профессиональных услуг по трудоустройству людей с инвалидностью на базе общественного объединения является Региональная общественная организация инвалидов «Перспектива» (Москва). На базе РООИ «Перспектива» создано Агентство по трудоустройству людей с инвалидностью, которое занимается подготовкой к трудоустройству и поиском работы для инвалидов. Создание такого агентства стало возможным благодаря постоянной и успешной фандрайзинговой деятельности организации, включающей взаимодействие с международными и отечественными донорскими организациями, сотрудничество с коммерческими структурами.

В 2010 году две основные программы РООИ «Перспектива» по социально-психологической подготовке людей с инвалидностью к трудоустройству – «Клуб ищущих работу» и служба индивидуального сопровождения инвалидов в процессе трудоустройства – вошли в Комплексную программу социальной реабилитации инвалидов в г. Москве. Это пример того, как успешный опыт общественных организаций в области трудоустройства людей с инвалидностью может стать частью государственных региональных программ по реабилитации и помогать организациям обеспечивать стабильность финансирования деятельности.

Создание специализированных структур по трудоустройству инвалидов на данный момент в нашей стране для любой государственной структуры является своеобразным экспериментом, инновацией, которая требует аккумулирования значительных интеллектуальных и финансовых ресурсов (в том числе заранее не предусмотренных никакими государственными программами). Так, инициативу по созданию Отдела по трудоустройству инвалидов в г. Москве удалось успешно реализовать именно благодаря

кооперации усилий государственного учреждения и общественной организации. Разница в структуре и подходах к работе подразумевает сложности во взаимодействии, но она же и обеспечивает успех совместных мероприятий и практической деятельности.

Общественные организации имеют возможность более гибко работать и использовать те финансовые ресурсы, которые государственным учреждениям недоступны, например различные гранты (как от благотворительных фондов, так и от различных государственных структур) и частные пожертвования. Это позволяет дифференцировать источники доходов для реализации инновационных проектов.

Как видно, есть разные пути создания специализированных организаций, которые будут обеспечивать подготовку людей с инвалидностью к трудоустройству. Она может вестись на базе государственных структур, причем относящихся как к службе занятости населения, так и к органам социальной защиты, а также общественных объединений (возможно, и при их тесном сотрудничестве).

При создании рынка оплачиваемых со стороны государства услуг по подготовке и трудоустройству людей с инвалидностью интерес к этой деятельности появится и у коммерческих структур (кадровых агентств и агентств по трудоустройству). Трудно сейчас оценить, какой путь создания специализированных организаций по трудоустройству инвалидов наиболее эффективен. Мы призываем использовать все возможности и хотим, чтобы таких организаций – государственных и негосударственных – становилось как можно больше. Только это позволит вывести процесс и результаты трудоустройства инвалидов в нашей стране на качественно более высокий уровень.

***Шаг второй: реализация на базе специальных и общеобразовательных учебных заведений программ перехода молодых людей с инвалидностью от учебы к работе.***

Такие программы включают социально-психологическую подготовку к трудоустройству, профориентацию, стажировки с целью приобретения профессионального опыта.

Большинство молодых людей с инвалидностью имеют меньше социальных навыков, чем их сверстники без инвалидности. Связано это с тем, что лишь небольшое число детей-инвалидов имеют возможность обучаться со своими сверстниками в рамках общеобразовательных школ, а подавляющее большинство учатся в специализированных интернатах или

на дому. Они ограничены в возможностях общения с людьми без инвалидности, что формирует соответствующие комплексы и страхи. Усугубляется ситуация тем, что и высшее образование для людей с инвалидностью развивается в основном в дистанционных и заочных формах. Как результат, молодые инвалиды – выпускники учебных заведений не имеют практического опыта работы, нужных социальных навыков, а следовательно, неконкурентоспособны на рынке труда.

Необходима подготовка молодых инвалидов к процессу трудоустройства, так как только это гарантирует для них возможность успешного трудоустройства. Подготовка должна включать следующие обязательные составляющие:

- повышение уровня профессиональных навыков и приобретение профессионального опыта;
- обучение технологии и навыкам поиска работы (написание резюме, телефонные переговоры с потенциальным работодателем, прохождение собеседования и т.д.) и сохранения рабочего места;
- преодоление психологических комплексов и страхов у молодых инвалидов перед процессом поиска работы и вхождением в коллектив сотрудников без инвалидности.

Такая подготовка может осуществляться через семинары и тренинги, индивидуальную и групповую психологическую работу, организацию стажировок и т.п. Необходимо, начиная с самого поступления молодого инвалида в высшее или среднее специальное учебное заведение, готовить его к будущему трудоустройству. Осуществлять это могли бы специализированные центры по трудоустройству выпускников с инвалидностью при учебных заведениях. Примером создания такого центра может служить опыт Московского городского психолого-педагогического университета, где выделен отдельный штат сотрудников, которые занимаются обустройством профессионального будущего учащихся с инвалидностью с разных факультетов вуза.

***Шаг третий: подготовка специалистов, разработка и массовое внедрение программ поддерживаемого трудоустройства на открытом рынке труда для инвалидов.***

Модель поддерживаемого трудоустройства была разработана в США в конце 70-х годов XX века для содействия трудоустройству людей с нарушениями в развитии на открытом рынке труда. Первые программы поддерживаемого трудоустройства были внедрены в основном для под-

держки людей с нарушениями в интеллектуальном развитии и были наиболее успешны в работе с инвалидами, имеющими легкую или умеренную степень нарушений.

Поддерживаемое трудоустройство предлагается в качестве альтернативного решения таким традиционным вариантам, как центры активной терапии, специализированные мастерские. Все эти варианты предполагают изоляцию человека в процессе труда и в реальной жизни. Но если человек с инвалидностью получает работу в условиях открытого рынка труда, выигрывают все, ибо растет уверенность, самоуважение и независимость человека, а предприятия получают продуктивных работников, лояльных к своим работодателям. Поддерживаемое трудоустройство основано на том, что хорошие результаты могут быть достигнуты с помощью подбора подходящей работы, обучения и поддержки непосредственно на рабочем месте.

Поддерживаемое трудоустройство доказало свою эффективность в решении вопросов трудовой занятости людей с инвалидностью, и сейчас подобные программы развиваются в разных странах.

Основные принципы поддерживаемого трудоустройства:

1. Индивидуальное планирование, индивидуальный поиск работы для каждого человека. При этом сначала осуществляется оценка навыков, способностей, талантов, интересов и желаний в вопросах трудоустройства, а затем составляется план подбора рабочего места.
2. Интеграция, которая предусматривает, что люди с инвалидностью, работающие в условиях открытого рынка труда, по одному или небольшими группами трудятся рядом с людьми без инвалидности и в тех же условиях, что и остальные работники. Это создает условия для естественной интеграции.
3. Обучение на рабочем месте – после подбора подходящей вакансии непосредственно на рабочем месте организуется обучение выполнению трудовых функций.
4. Помощь в адаптации и поддержка на рабочем месте в течение длительного периода. Поддержка может быть обеспечена куратором службы поддерживаемого трудоустройства или наставником внутри предприятия.

Поддержка может включать в себя такие мероприятия:

- обучение и инструктирование работника непосредственно на рабочем месте;
- адаптация на рабочем месте;
- корректировка функциональных обязанностей;

- обучение ориентированию в городе и пользованию общественным транспортом;
- обучение социальным навыкам;
- помощь в решении возникающих проблем (с работодателем, с социальными и экспертными службами и пр.).

Поддерживаемое трудоустройство обеспечивает реальную возможность для людей со сложными формами инвалидности (в том числе с особенностями развития и психическими заболеваниями), которые сейчас практически полностью выключены в нашей стране из трудовых отношений, работать в условиях открытого рынка труда.

Основными проблемами на пути развития поддерживаемого трудоустройства в нашей стране являются отсутствие постоянных источников финансирования для реализации таких программ и отсутствие специалистов, способных осуществлять сопровождение людей с инвалидностью, и программ подготовки таких специалистов.

В 2008 году РБОО «Центр лечебной педагогики» по заказу Департамента образования г. Москвы провел исследование существующих нормативных актов и пришел к выводу, что реализация программ поддерживаемого трудоустройства возможна в рамках ныне существующих государственных схем финансирования. В некоторых регионах Российской Федерации (например в Санкт-Петербурге) был успешный опыт реализации проектов по поддерживаемому трудоустройству, но после окончания финансирования со стороны зарубежных донорских организаций проекты не получили продолжения.

Если давать рекомендации по внедрению программ поддерживаемого трудоустройства, то они могут быть следующими.

1. Вовлечение общественных объединений (как организаций, более склонных к апробации пилотных инновационных проектов) с целью дальнейшего тиражирования полученного опыта, в том числе через государственные структуры.
2. Активное использование зарубежного опыта по реализации программ поддерживаемого трудоустройства и подготовке специалистов по сопровождению людей с инвалидностью. Желательно вовлечение зарубежных организаций и специалистов в реализацию пилотных проектов по поддерживаемому трудоустройству.
3. На начальных этапах можно исключить помощь людям с инвалидностью в адаптации и поддержке на рабочем месте в течение длительного периода, чтобы сосредоточиться на индивидуальном

сопровождении в процессе трудоустройства. Также, возможно, не следует начинать работать с достаточно сложными формами инвалидности, такими как особенности развития (синдром Дауна, аутизм и т.д.) и психические заболевания, – лучше обкатать программу на инвалидах с физическими ограничениями (тем не менее это должны быть инвалиды, которым необходима индивидуальная поддержка в трудоустройстве).

***Шаг четвертый: формирование системы компенсации расходов работодателей на создание специальных условий труда для сотрудников с инвалидностью и возможности получения консультаций по вопросам оформления на работу сотрудников с инвалидностью, освоения ими служебных обязанностей и вхождения в коллектив, терминологии и этикета и т.д.***

Современная государственная политика вовлечения бизнеса в решение вопросов трудового найма людей с инвалидностью обсуждается исключительно на принципах «кнута» или «пряника». Под «кнутом» понимается требование о возвращении и даже ужесточении системы финансовых взысканий за несоблюдение квотирования рабочих мест для инвалидов, а под «пряником» – предоставление налоговых и иных льгот организациям, которые берут на работу сотрудников с инвалидностью. Оба подхода рассматривают людей с инвалидностью как некий балласт, который может быть интересен работодателям только под угрозой серьезных финансовых трат за несоблюдение квотирования, или в качестве «поставщиков льгот». Это не соответствует принципу равных прав и равных возможностей и негативно влияет на восприятие людей с инвалидностью в обществе.

На наш взгляд, необходимо сосредоточиться на создании позитивного образа работников с инвалидностью в глазах работодателей, их социальной и профессиональной подготовке к трудоустройству, а также развитию сервисных услуг для организаций по вопросам инвалидности.

Следующие меры со стороны государства могли бы мотивировать бизнес к активному трудоустройству людей с инвалидностью.

1. Развитие эффективных программ социальной и профессиональной подготовки людей с инвалидностью к трудоустройству непосредственно на рабочем месте. Работодатели никогда не будут заинтересованы в трудоустройстве инвалидов как таковых, бизнесу нужны квалифицированные эффективные сотрудники, и в таком случае инвалидность не становится серьезным препятствием. К сожалению

нию, на данный момент уровень профессиональной готовности и социальных навыков большинства людей с инвалидностью очень низок, и без решения этой проблемы невозможно добиться заинтересованности работодателей в трудоустройстве людей с инвалидностью. Нужно развивать программы стажировок и наставничества, которые позволят людям с инвалидностью приобрести необходимые навыки и опыт.

2. Создание системы консультационных и сервисных услуг для работодателей по вопросам инвалидности. Отсутствие возможности получить полную информацию и помощь в вопросах подбора персонала из числа людей с инвалидностью, особенностей оформления их на работу и трудовых прав, создания специальных условий труда для сотрудников с инвалидностью, их вхождения в коллектив и т.д. становится причиной отказа работодателей от трудоустройства людей с инвалидностью. Необходима подготовка специалистов, создание и поддержка организаций (в том числе негосударственных), способных оказывать подобные услуги.

Работодатели не являются и не могут являться специалистами в области инвалидности, и само по себе введение системы квотирования или предоставления льгот работодателям не поможет им эффективно использовать труд людей с инвалидностью. Одной из основных причин того, что люди с инвалидностью не востребованы в нашей стране в качестве трудового ресурса, является отсутствие организаций и специалистов, которые на профессиональной основе заполняют пустующую нишу посредничества между бизнесом и людьми с инвалидностью. Необходимо создание инфраструктуры и подготовка специально обученных специалистов для оказания бизнесу квалифицированных услуг в сфере решения проблем инвалидности. Именно они должны помогать коммерческим структурам успешно адаптировать сотрудников с инвалидностью на рабочих местах, консультировать работодателей по юридическим вопросам, связанным с трудоустройством людей с инвалидностью и созданием для них специальных условий труда.

РООИ «Перспектива» осенью 2008 года инициировано создание Совета бизнеса по вопросам инвалидности в г. Москве. Совет на данный момент объединяет крупные компании: «Трансаэро», Nike, «Джонсон & Джонсон», «Citi – Россия», Hewlett Packard, KPMG, Microsoft, Ernst & Young, DPD, Clifford Chance. Участники совета нацелены общими усилиями выработать новые эффективные подходы к трудоустройству людей с

инвалидностью (прежде всего на свои рабочие места) и адаптации своих услуг для клиентов из числа инвалидов.

Значительная часть коммерческих структур в России дошла до нужного уровня понимания существующих проблем, осознала необходимость активизации собственных усилий, обобщения и обмена опытом среди разных компаний по трудоустройству людей с инвалидностью и адаптации услуг бизнеса для клиентов с инвалидностью. Для дальнейшей активизации и развития этого процесса нужны организации, которые выступят инициаторами вовлечения новых коммерческих структур в деятельность по решению социальных проблем инвалидности. Это возможно сделать через развитие и популяризацию деятельности подобных советов, распространение информации об успешных историях трудовой деятельности людей с инвалидностью, важности рассмотрения их в качестве потребителей товаров и услуг.

#### **Компенсация расходов работодателей на создание специальных условий труда для сотрудников с инвалидностью**

Нужна система распределения целевых финансовых средств для компаний-работодателей на создание условий труда для людей с инвалидностью. Это может касаться обеспечения доступности зданий, переоборудования санузлов для людей с нарушением опорно-двигательного аппарата, приобретения специального компьютерного оборудования и программ для незрячих, оплаты труда наставников и консультантов из специальных сервисных организаций.

Есть вариант освобождения от налогообложения средств, потраченных на создание условий для сотрудников с инвалидностью. В любом случае получение средств на создание условий или освобождение от налогов не должно быть сопряжено со сложными бюрократическими процедурами. Именно из-за этого программы государственной службы занятости населения в нынешнем виде малоинтересны для работодателей.

#### **Механизм социального партнерства государственных структур и общественных объединений по решению проблем трудовой занятости людей с инвалидностью**

Финансирование общественных организаций со стороны государства может проводиться тремя путями:

- с помощью грантовых конкурсов, которые подразумевают разовую поддержку инновационных проектов;

- через систему социального заказа, включающую передачу организации финансовых средств на реализацию какой-либо программы или проведение мероприятий;
- через делегирование полномочий организации, которая на основе подряда будет выполнять часть функций государственной структуры.

На данном этапе участие общественных объединений в решении проблемы трудовой занятости людей с инвалидностью развивается только с помощью федеральных и региональных грантовых конкурсов и в единичных случаях – через систему социального заказа. Система социального заказа наиболее ярко представлена в целевых региональных программах по реабилитации инвалидов – в них значительное внимание уделяется взаимодействию с общественными объединениями инвалидов. Правда, обычно такая поддержка ограничивается финансированием создания рабочих мест на базе специализированных предприятий и проведения разовых мероприятий благотворительной направленности (например, творческих конкурсов среди инвалидов). Но в любом случае это позитивный пример вовлечения общественных объединений инвалидов в решение социальных проблем инвалидности. Например, в Комплексную целевую программу «Социальная интеграция инвалидов и других лиц с ограничениями жизнедеятельности города Москвы» на 2010–2012 годы включены несколько десятков общественных организаций. В Самарской области утвержден порядок предоставления субсидий за счет средств областного бюджета на поддержку общественных организаций, осуществляющих социально значимую и благотворительную деятельность.

Решение проблемы трудовой занятости людей с инвалидностью на основе делегирования полномочий возможно только через передачу части функций от службы занятости населения к негосударственным организациям, но пока никаких шагов со стороны данного ведомства в этом направлении не предпринимается.

Чтобы понять, как может выглядеть механизм делегирования полномочий, можно обратиться к опыту ЖКХ. Прошло полное разгосударствление этой сферы, и муниципальные власти только контролируют качество выполнения данных услуг со стороны подрядных организаций. Примером может служить также система передачи детей из интернатов в приемные семьи. Государство платит таким семьям определенную сумму на каждого ребенка, при этом дети получают другое воспитание и качество жизни (гораздо лучше, чем в интернатах), а содержание одного ребенка в семье

ях государству обходится ощутимо дешевле. Конечно, описанные схемы неприменимы в чистом виде для решения проблемы трудовой занятости людей с инвалидностью, но общие принципы остаются такими же.

### **Информационные источники**

1. Комплексная целевая программа «Социальная интеграция инвалидов и других лиц с ограничениями жизнедеятельности города Москвы» на 2010–2012 годы.
2. Соглашение между Центром занятости населения Центрального административного округа г. Москвы и Региональной общественной организацией инвалидов «Перспектива» о создании и деятельности Отдела содействия занятости людей с инвалидностью.
3. Закон г. Москвы от 12.07.2006 № 38 «О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями».
4. Постановление Правительства города Москвы от 25.07.2006 № 564-ПП «О концепции развития взаимодействия органов исполнительной власти г. Москвы с общественными и иными некоммерческими организациями на 2006–2010 годы».
5. Доклад о реализации краевой целевой программы «Реабилитация инвалидов в Ставропольском крае на 2007–2009 годы».
6. Постановление губернатора Самарской области от 02.02.2006 № 16 «Об утверждении порядка предоставления субсидий за счет средств областного бюджета на поддержку общественных организаций, осуществляющих социально значимую и благотворительную деятельность».

### **Контактная информация**

#### **1. ГУ «Центр занятости населения Центрального административного округа г. Москвы»**

Тел.: (495) 911-09-43, факс: (495) 911-09-79

E-mail: pavlichenko@labor.ru

#### **2. Региональная общественная организация инвалидов «Перспектива»**

Тел./факс: (495) 363-08-39

E-mail: office@perspektiva-inva.ru

www.perspektiva-inva.ru.

## **7.6. ОПЫТ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ДЕЙСТВУЮЩИХ В СФЕРЕ ОКАЗАНИЯ УСЛУГ ДЛЯ ПРЕОДОЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО СИРОТСТВА И РАЗВИТИЯ СЕМЕЙНОГО УСТРОЙСТВА ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ**

*А.Г. РУДОВ*

Благотворительный фонд «СЕМЬЯ»

Работа специалистов в сфере защиты прав детей и оказания помощи семье и детям является одной из самых сложных в социальной сфере, поскольку требует от организаций и специалистов наличия как минимум хорошей и разноплановой подготовки в области законодательства, психологии, педагогики, а подчас и медицины.

Семья – сложная система, вопросы семейных взаимоотношений многогранны и с трудом поддаются законодательному регулированию. Особенно это касается нематериальных интересов и прав членов семьи, и прежде всего детей. При разрешении семейных конфликтов с участием несовершеннолетних, определении права проживания ребенка с одним из разведенных родителей, отобрании детей, обеспечении права осиротевшего ребенка воспитываться в семье и в других подобных ситуациях требуется оказание сложных комплексных услуг.

Таковыми услугами являются консультирование, диагностика, экспертиза состояния ребенка, разработка плана действий по реабилитации семьи и ребенка, включая психологическую, медицинскую и социальную реабилитацию, а также другие услуги, в которые вовлекаются все члены семьи и родственники, а часто и посторонние, но значимые для ребенка лица.

Помимо собственно наличия услуги немаловажно и то, как она будет оказана технологически, ее уровень качества, а так же этика взаимодействия со всеми членами семьи во время оказания услуги. Это важно по той причине, что процесс и этика отношений имеют долговременные последствия и должны учитывать возможность разрушения и восстановления родственных связей, изменения уровня самооценки и принадлежности ребенка даже после того, как ситуация нормализовалась или ребенок передан в иную семью на воспитание.

Еще один критерий качества оказания услуг семьям – их доступность. От того, насколько физически доступна услуга (где, в какое время ее можно получить, ее прямая и косвенная стоимость, наличие у населения информации о таких услугах и их доступности), напрямую зависит, используется она или нет.

Примером может служить создание центров помощи семье и детям в ряде регионов России в территориях, не имеющих развитой транспортной инфраструктуры, – со стандартными рабочими часами, во время которых клиенты службы заняты на своей работе, и с персоналом, квалификация которого ниже всякой критики. Информация об этих службах и их услугах в СМИ отсутствует, а ведомственные сборники, где она есть, хорошо известны только самим специалистам. Получается, что служба создана, но фактического оказания услуг нет, и персонал службы скучает в ожидании случайных клиентов.

Еще одна проблема и задача – создание и развитие новых услуг и проактивных высокоэффективных технологий. Существующая система просто неспособна оперативно и полноценно откликаться на запрос клиентских групп. Большинство эффективных практик и услуг рождаются в ситуации особой необходимости, большой, чаще всего личной заинтересованности и при серьезном дефиците средств. Именно в такой ситуации оказываются общественные организации. Практически всегда это люди, непосредственно столкнувшиеся с ситуацией, требующей изменений в существующей системе, неудовлетворенные существующим положением и при этом имеющие силы, знания, а главное – большое желание для внесения позитивных изменений.

Следующая беда и задача – наличие значительного разрыва в понимании потребностей целевых групп и реальными потребностями. Нередки случаи, когда эти потребности просто игнорируются, но чаще они не понимаются как существующие или значимые, когда отдельные сигналы не доходят до принимающих решение фигур и услуги не создаются.

Типичным примером непонимания или неверного толкования может служить история создания служб сопровождения принимающих семей. Долгое время считалось, что главное – устроить осиротевшего ребенка в семью, а дальше любовь, забота и финансовая поддержка сделают свое дело. При этом практические психологи и опытные специалисты органов опеки всегда говорили о недостаточности такого подхода и необходимости оказания непрерывной психолого-педагогической помощи семье на первом этапе. По их мнению, начинать работать по запросам можно только

позже, при нормализации отношений, иначе проблемы накапливаются и государственные органы сталкиваются с ними лишь тогда, когда благополучно для ребенка их разрешить уже невозможно, семья распадается, а приемный ребенок возвращается в учреждение.

Все – и семья, и ребенок – оказываются в сложнейшем положении, деформирующем всю их дальнейшую жизнь, а у общества складывается впечатление, что либо само приемное родительство дисфункционально, либо дети имеют неисправимые дефекты. Таким образом, подвергается сомнению весь принцип защиты прав детей через семейное устройство.

В такой ситуации активными изобретателями, испытателями и внедренцами становятся наиболее заинтересованные, гибкие низкоиерархические организации – общественные организации и ассоциации. Для них вопрос оперативности, доступности, качества услуг есть вопрос целей собственного существования, миссии и личностной реализации сотрудников. Общественные организации не довольствуются развитием собственно услуг. Нацеленность на внесение изменений в области интересов группы единомышленников заставляет общественные организации расширять круг своих интересов, и спустя некоторое время у них возникает круг смежных задач, часть из которых со временем превращается в самостоятельные задачи – и едва ли менее важные, чем оказание услуг.

Чаще всего структура задач общественной организации выглядит следующим образом:

1. Информирование и просвещение целевых групп и населения в целом.
2. Создание единого информационного поля подходов, целей задач, критериев, показателей среди специалистов.
3. Разработка новых услуг, методик, техник, технологий и их внедрение у себя в организации.
4. Оказание полного спектра услуг для достижения целей организации, выполнения ей своей миссии.
5. Отдельной задачей, хотя и очень близкой к предыдущей, становится тиражирование опыта и внедрение его в практику работы государственных и муниципальных структур.
6. Участие в законотворческой деятельности, прежде всего для решения проблем целевых групп, которые не могут быть полноценно решены общественными организациями, а также для стабилизации и закрепления наработок.

#### 7. Поддержка целевых групп и специалистов (моральная, информационная и материальная).

Пытаясь достичь своих целей и решая задачи, общественные организации и сообщества прежде всего идут на сближение и взаимодействие с такими же низкоиерархическими, подвижными, решающими вопросы «на земле» структурами – органами местного самоуправления. С их помощью они создают свои службы, распространяют информацию, участвуют в подготовке программ и мероприятий.

На примере работы нескольких организаций, действующих в сегменте профилактики сиротства и семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, покажем сначала систему (содержание) действующего механизма работы с населением, а затем и процессы формирования этого механизма.

В данном сегменте *целевая группа – потенциальные и начинающие принимающие родители – усыновители и опекуны.*

**Первая ступень** и элемент механизма – информационные ресурсы двух уровней доступности. Первый – узкопрофильные и широкопрофильные интернет-конференции. Широкопрофильные конференции позволяют вовлекать и информировать людей, как входящих в целевую группу, так и потенциальных или тесно общающихся с целевой группой. Так, среди родителей, обсуждающих на общих родительских конференциях вопросы устройства в детский сад или прививки, достаточно много тех, кто принял ребенка на воспитание в свою семью.

Узкопрофильные интернет-конференции, касающиеся именно приемного родительства и приемных детей, находятся на этих же сайтах, что значительно упрощает переход на них и поиск тем. Наиболее активные ресурсы, содержащие много конференций: [www.7ya.ru](http://www.7ya.ru), [www.nyanya.ru](http://www.nyanya.ru), [www.eva.ru](http://www.eva.ru).

Следующий этап – это специализированные интернет-ресурсы и связанные с ними СМИ. Такие сайты содержат и собственные конференции, и ссылки на указанные выше или аналогичные, а помимо этого, большое количество практической информации, такой как законодательство и нормативная база; методические и информационные статьи; справочники по организациям, литературе и мероприятиям; формы и рекомендации по их заполнению; информация о детях, нуждающихся в принятии в семью, и др.

Очень важный компонент информационных сайтов – это возможность получения оперативной и в то же время квалифицированной юридической,

педагогической, медицинской и психологической консультации, записи на очный прием к специалистам. Так, на информационных ресурсах БФ «СЕМЬЯ» – на четырех сайтах самой организации и ее смежников – установлена система приема и автоматизированного распределения вопросов по специалистам, с получением копии запроса и ответа в единую систему учета.

При этом срок ответа составляет не более 12 часов<sup>1</sup>, а чаще всего – 3–4 часа и менее. В случае невозможности быстрого получения ответа<sup>2</sup> клиент уведомляется о принятии его вопроса и примерных сроках получения ответа. Клиенты особенно ценят оперативность ответов и нередко пишут, что не надеялись на оперативный ответ, так как привыкли, что их письма в государственные организации чаще всего остаются без ответа. Сайты и система дистанционного консультирования ориентированы на передачу клиентов другим службам подготовки, поддержки и помощи, преимущественно очным: в школы приемных родителей, низкопороговые консультации, службы кризисной помощи и сопровождения. Наиболее известные и полные тематические сайты: [www.usinovi.ru](http://www.usinovi.ru), [www.innewfamily.ru](http://www.innewfamily.ru), [www.opekaSPB.ru](http://www.opekaSPB.ru), [www.PrimOpeka.ru](http://www.PrimOpeka.ru), [www.aistday.ru](http://www.aistday.ru).

**Вторая ступень** – низкопороговая консультация. Такое название консультация получила из-за небольшого порога преодоления сопротивления при принятии гражданами решения о посещении такой консультации. Обычно для принятия решения о посещении специалиста человек должен быть весьма мотивированными и иметь либо достаточно серьезную проблему, либо общую решимость к действиям.

Для многих посещение специалиста какой-либо организации, особенно государственной, – это элемент признания существования самой проблемы, переход в определенную категорию «нуждающихся в помощи». Это не во всех ситуациях и не для всех приемлемо из-за общей моральной обстановки, а иногда и из-за незначительности проблемы. В самом деле, не пойдешь же на консультацию к специалисту органа опеки по поводу внезапно прорезавшегося чрезмерного аппетита приемного ребенка или неприятия им приемной бабушки.

Особенность низкопороговой консультации в том, что она во многом не имеет признаков типичной консультационной службы и выглядит скорее

---

<sup>1</sup> За исключением июля – месяца, когда количество запросов и клиентов минимально и вся служба уходит в отпуск.

<sup>2</sup> Это редкие случаи, и возникают они преимущественно из-за необходимости привлечения узкого специалиста – чаще всего узкопрофильного врача.

как клуб по интересам, часто действительно сочетая в себе признаки клуба и возможность общения заинтересованных лиц, получения профильной, структурированной, полной и качественной информации.

В такой консультации дежурят, а по сути – ведут прием опытные принимающие родители, прошедшие специальную подготовку, чаще всего дежурящие вместе с детьми. Никаких требований к посетителям не предъявляется – они могут просто сидеть в уголке и наблюдать общение других, более опытных родителей между собой, задавать вопросы или запросить предметную консультацию дежурящего здесь же специалиста. Немаловажно время и место проведения консультации.

Задача низкопороговых служб, к которым относятся родительские консультации, клубы и др., – оказать первичную помощь, моральную поддержку, снять психологическое напряжение, преодолеть изоляцию клиента и направить на подготовку или в специализированную профессиональную службу, создав у клиента позитивный образ и доверие к службе в целом или к специалисту, к которому ему рекомендуют обратиться.

Наиболее известная среди действующих и быстро тиражируемая по России система низкопороговых консультаций – это система «Беседка». В такой консультации ведется смешанный прием в паре – принимающий родитель (семья) из клуба усыновителей и специалист, сам, как правило, тоже являющийся принимающим родителем. Семья участвует на добровольческих началах и дежурит не чаще одного раза в месяц.

Часто к ним присоединяются их друзья или семьи, знакомые по интернет-конференции, переписке или выпуску Школы приемных родителей. «Беседки» существуют в Белгороде и некоторых районах Белгородской области, в Калуге, Новосибирске, Мурманске, Москве, Санкт-Петербурге и многих районах Московской области. В некоторых регионах функции низкопороговых консультаций выполняют отдельные добровольцы из числа принимающих родителей, но об этом ниже.

**Третья ступень.** Это могут быть курсы подготовки принимающих семей, кризисная служба, служба сопровождения или отдельный профильный специалист – все зависит от того, на каком этапе находится клиентская семья – только готовится к принятию ребенка или уже воспитывает его.

Длительное время подготовку и поддержку принимающих родителей вели практически одни общественные организации. Необходимость создания государственных служб подготовки-сопровождения декларировалась с 1998 года, но они были ограничены либо экспериментом, либо

одним узким направлением, а чаще всего сочетали в себе ограничения и того и другого рода. Общественные организации начали заниматься подготовкой и сопровождением без ограничительных рамок, тиражируют опыт часто из необходимости оказания взаимопомощи, когда кто-либо из организаторов сам оказывался в тяжелом положении и успешно выходил из него.

Задача третьей ступени – оказать комплексную профессиональную помощь. Сначала – подготовить клиента для принятия им взвешенного решения об усыновлении или опеке над ребенком с пониманием всех вариантов и последствий, учетом личных и семейных ресурсов. После принятия ребенка – снизить напряженность в семье, помочь разрешить проблему, активизировать внутренние и внешние ресурсы, дать информацию на будущее.

Наиболее известные системы подготовки, созданные общественными организациями, – это Школа опекунов «Добро без границ» (Москва), Школа для принимающих родителей Санкт-Петербургского общественного благотворительного фонда «Родительский мост», Школа приемных родителей Благотворительного фонда «СЕМЬЯ» (Москва), Школа усыновителей Новосибирской городской общественной организации «День Аиста», Школа приемных родителей «Мудрое родительство» РОО «Аистенок» (Екатеринбург). Они же играли (и многие продолжают играть) роль служб сопровождения семей, часто в кооперации с другими общественными, муниципальными и государственными структурами. В последнее время много подобных служб создано в регионах именно с помощью первопроходцев – общественных организаций.

Работа механизма обеспечивается за счет участия в ней всех заинтересованных сторон – общественных организаций, их добровольцев, самостоятельных добровольцев, муниципальных и государственных органов и служб, научных и учебных организаций, заинтересованных в возможности получения практики своими слушателями и начинающими специалистами, получения материала и проведения исследований.

Помимо основных перечисленных выше элементов механизма существуют очень важные, но пока еще не распространенные, хотя и активно развивающиеся элементы – простые, низкокзатратные и высокоэффективные. Эти элементы механизма используются всеми приведенными выше службами.

## Поддерживающие технологии

1. Профильная библиотека (раздел) для принимающих родителей. Такие библиотеки либо находятся в самих организациях, либо – и это сейчас новое, активно развивающееся движение – являются результатом сотрудничества с районными библиотеками семейного чтения, взрослыми и детскими библиотеками, библиотеками учебных заведений. Особенность создаваемых разделов состоит в том, что отбор и приобретение книг, подготовку аннотаций производят не общественные организации, а их партнеры – библиотеки. Многие библиотеки используют также и собственные фонды, пополняя разделы и проводя тематические выставки.

В эти разделы попадают только материалы (книги, видеофильмы, аудиозаписи), отобранные родителями и получившие одобрение специалистов. Основная часть материалов посвящена детско-родительским отношениям, формированию взаимопонимания, разрешению часто встречающихся семейных проблем.

Первый такой опыт состоялся в Москве, в Детской библиотеке № 53 им. И.А. Крылова по инициативе БФ «СЕМЬЯ», чтобы привлечь родителей из числа читателей библиотеки, имеющих кровных детей, к принятию в семью осиротевших детей. Свое название – «Зеленая полка» – эксперимент получил из-за особенности формирования подборки и цвета используемых стеллажей.

В первую очередь были отобраны лучшие книги по практической педагогике, к ним добавлены книги об усыновлении и фильмы, затрагивающие тему сиротства и приемного родительства. Технология «Зеленая полка» опубликована в журнале «Семейное чтение» и уже используется в 14 регионах России.

2. Еще одна технология, стремительно развивающаяся в России, – это наставничество, или родительский патронаж. Суть ее состоит в том, что для оказания помощи готовящимся к принятию ребенка или недавно принявшим его родителям им предлагается персональный наставник – семья или один родитель со сходной семейной ситуацией.

Допустим, одинокая женщина решила усыновить ребенка школьного возраста, имеющего значительный опыт проживания в интернате. Естественно, что у нее возникнет множество вопросов как психологического, так и бытового плана, а с ними – и тревоги, что она не сможет справиться и помочь ребенку.

К таким вопросам относятся: как говорить о кровных родителях ребенка, которых он хорошо помнит; чему и как нужно будет научить ребен-

ка, почему он не справляется со школьной программой, хотя в интернате была аналогичная, и еще сотни и сотни вопросов, и далеко не со всеми удобно обратиться к специалистам. Более того, есть ситуации, когда иной помощи, кроме как «поплакаться в жилетку», и не нужно. Требуется только выслушать и получить эмоциональную поддержку. Услышать от человека, имевшего схожие проблемы, что все преходяще и чуть раньше или позже, но все будет хорошо.

С изменением общественного мнения, отходом от жесткого соблюдения усыновителями тайны усыновления, более частым приемом в семьи детей подросткового возраста и с особенностями развития возможности для наставничества расширились, и применение этой технологии становится все более эффективным.

Однако одной доброй воли самих опытных родителей недостаточно, требуется организация наставнической деятельности в системе патронажа – приглашение и отбор семей наставников, формирование перечней и информационных материалов о возможности получения такой поддержки, организация места для очных встреч, супервизий и др. Сделать это могут преимущественно общественные организации с помощью специалистов органов опеки и попечительства, которым семьи доверяют.

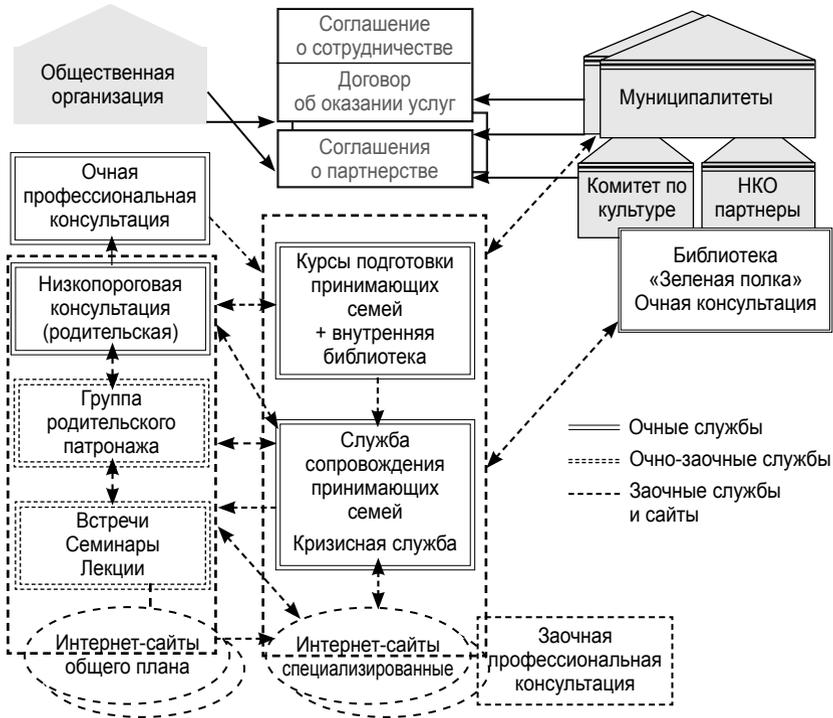
Для лучшего понимания взаимодействия и практики межсекторного партнерства ниже дана схема взаимодействия и движения клиентских групп. Эта же схема поможет понять этапность формирования и развития механизма взаимодействия.

Данная схема позволяет использовать ресурсы всех участников и партнеров, а главное, помогать семьям на любом этапе и в любой ситуации обеспечивать поддержкой, куда бы они ни обращались, а также привлекать новых потенциальных принимающих родителей.

Важным моментом является возможность интеграции в систему услуг и служб, принадлежащих любым структурам и секторам – НКО, муниципалитету, органам соцзащиты, здравоохранения. Эти службы не конкурируют, а поддерживают друг друга.

В данной структуре предусмотрена разноуровневая помощь и поддержка – от анонимной и дистанционной до очной долговременной, оказываемой всей семье группой специалистов. Основные пути вовлечения в систему целевой группы: информационные сайты (общие семейные и специализированные), направления органов опеки и попечительства, рекомендации выпускников курсов для принимающих семей и получивших поддержку принимающих родителей.

**Схема взаимодействия организаций и мероприятий, движения клиентских групп**



Наибольший эффект дает Интернет с прямым выходом на специальный сайт при поиске профильной помощи, а также обсуждение в профильной или непрофильной конференции, так как на конференции всегда присутствуют участники родительской консультации, выпускники и слушатели курсов (Школа приемных родителей), участники группы родительского патронажа. При этом даже на обращения типа «крик души» или «поговорить» обязательно кто-то откликается и подсказывает, куда обратиться, написать, прийти, что прочитать. Нередко переписка заканчивается принятием на личное сопровождение членами группы родительского патронажа.

Основные результаты реализации комплекса:

- Налажена система профессионального дистанционного и очного консультирования. Принимающие семьи и специалисты через сис-

тему заочного консультирования (шесть сайтов) ежегодно получают ответы на более чем 1700 вопросов. Очное консультирование получают ежегодно 380–400 семей.

- Создана система комплексной подготовки с разделами: психологический, педагогический, медицинский, юридический и социальный. В частности, Школа приемных родителей БФ «СЕМЬЯ» работает с 2001 года, в ней преподают 12 специалистов, выпущено 54 группы, всего 752 человека (1-й курс – начинающие). С 2010 года работает дистанционная Школа приемных родителей (<http://usinovi.ru/remote.html>).
- Организован непрерывный процесс от консультирования и подготовки семей к их сопровождению и долговременной поддержке через систему дополнительного обучения, кризисной помощи и индивидуального ведения.
- Созданы методические и рабочие материалы для курсов, сопровождения, краткие ситуативные памятки для родителей и специалистов, схемы, справочные материалы, издан комплект брошюр для специалистов, подготовлены презентации и два учебных фильма на DVD.
- В системе получили подготовку организаторы и преподаватели курсов для принимающих семей из 27 регионов и четырех стран СНГ, обучение развивается – ежегодно проводятся курсы повышения квалификации (36 и 72 часа с прохождением практики в системе подготовки-сопровождения).
- Поддержаны добровольческие инициативы в регионах, нацеленные на поддержку принимающих семей. Во многих из них добровольцы ведут родительские консультации (Ижевск, Мурманск, Санкт-Петербург, Нижний Новгород и др.).
- Начата разработка критериев для определения проблемных и сильных зон кандидатов (для проведения оценки).

### **Этапность формирования системы взаимодействия и дальнейшего партнерства**

Первоначально деятельность и предложение помощи и взаимодействия со стороны НКО практически всегда бывают встречены с осторожностью, особенно органами опеки. Это связано как с самой сферой деятельности, которая традиционно притягивает социопатов, не вполне психически здоровых граждан и разного рода жуликов, так и с тем, что трудно и чрезмерно ответственно быть первопроходцем без одобрения вышестоя-

ящих инстанций или начальников, а то и примера соседа. Межсекторное взаимодействие развивается этапами от «Это невозможно, потому, что в принципе невозможно и не нужно» до «Естественно, это важно и нужно было вчера, странно – где же вы раньше были?». Точкой роста и взаимодействия, как правило, становится наиболее грамотный и уверенный в себе руководитель, имеющий опыт привлечения бизнес-ресурсов на территории и организации деятельности населения. Типичный путь выглядит следующим образом:

1. Получение информации о наличии на территории действующей общественной организации или группы добровольцев. Случается, они сами обращаются или эту информацию до руководителя доносят клиенты этой организации, затем ставшие клиентами государственного или муниципального органа/службы.
2. Встреча руководителей и сотрудников на мероприятиях общественного или городского/регионального, а то и федерального уровня, как это часто случается на конференции «Дети должны жить в семье», ежегодно проходящей в Санкт-Петербурге.
3. Эпизодическое использование ресурсов друг друга. В частности, разовое предоставление муниципальных помещений для мероприятий, помощь в организации встреч принимающих семей, раздача журналов и т.д.
4. На следующем этапе наступает понимание выгоды регулярного взаимодействия, реализации мероприятий, которые принесут выгоду всем сторонам. Таким образом, в большинстве систем были открыты консультации, курсы для принимающих семей, службы помощи. Для городских властей и органов местного самоуправления это услуги гражданам, лояльность, отчетность. Для НКО – возможность реализовывать свою миссию минимально затратным способом, а значит, максимально эффективно расходовать имеющиеся силы и средства, достигать большего. Возникает эффект синергии.
5. Вовлечение в систему партнеров с обеих сторон. В качестве примера можно привести появление «Зеленой полки» и консультации в библиотеке – партнерство с учреждением культуры возникло с подачи муниципалитета. Со своей стороны НКО привлекли своих партнеров для расширения услуг – в частности, развития воспитательно-досуговой деятельности в районе и оказания помощи библиотеке в проведении мероприятий для детей и родителей (ранняя профилактика нарушения детско-родительских отношений).

Сейчас эта система получила развитие в регионах, в нее активно включаются не только органы местного самоуправления и учреждения органов исполнительной власти, но и органы местного самоуправления регионов и крупный бизнес.

**Наиболее эффективными примерами социальных партнерств могут служить:**

- программа «Дорога к дому» города Череповца Вологодской области, срок реализации – 2006–2016 годы;
- система взаимодействия и поддержки Новосибирской городской общественной организации «День Аиста».

Череповецкая программа была создана по инициативе генерального директора компании «Северсталь» Алексея Мордашова. Подтолкнула к этому ситуация в Череповце, в частности, наблюдающийся рост числа правонарушений среди несовершеннолетних (при уменьшении их числа), увеличение числа родителей, лишенных родительских прав и нарушающих права детей, увеличение числа детей, переданных в сиротские учреждения, уменьшение количества детей-сирот, устраиваемых в семьи, рост возвратов детей-сирот из приемных семей в детский дом.

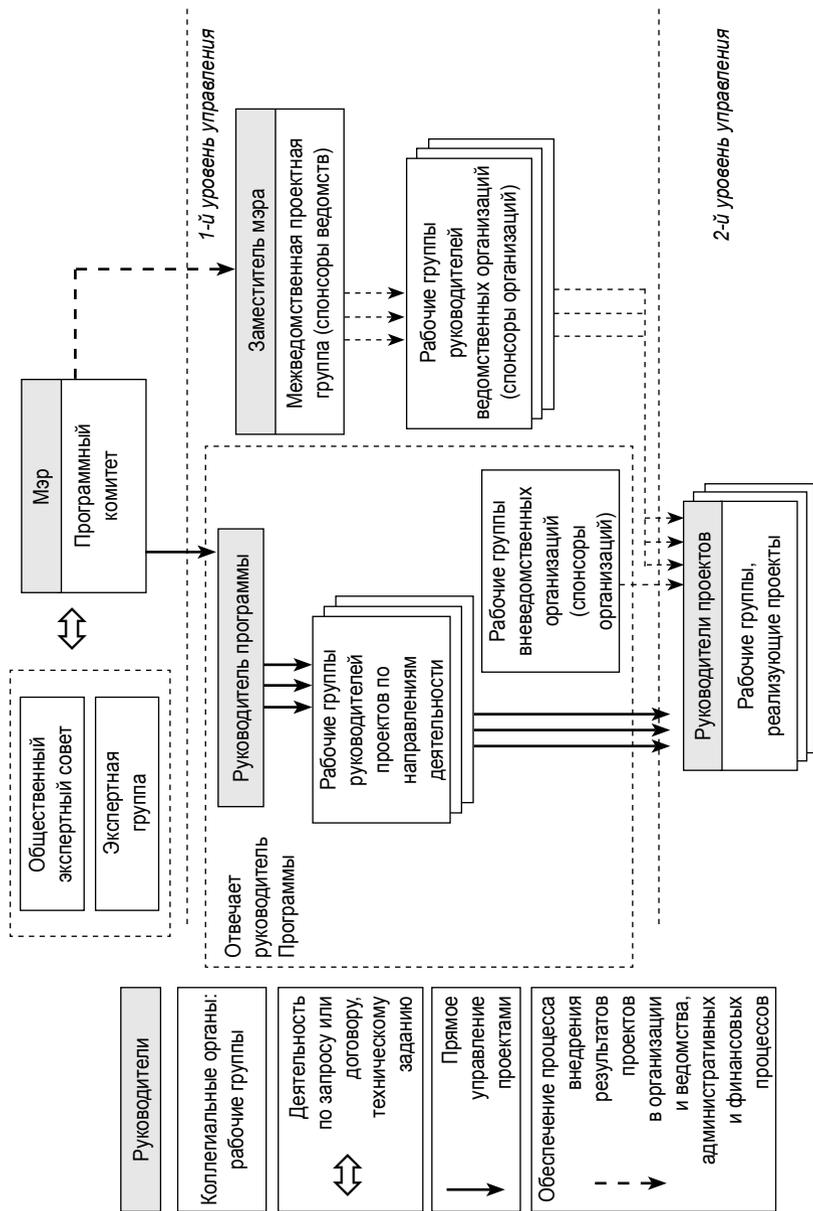
Для запуска программы были приглашены организации партнеры-наставники: БФ «Приют детства» и Фонд поддержки подрастающего поколения «Перекресток» (Москва). Они занимались отбором партнеров внутри города, подготовкой проекта концепции, программы и обучением специалистов.

Программа «Дорога к дому» реализуется как программа **трехстороннего партнерства бизнеса, власти и общества**. Для реализации программы компания создала Благотворительный фонд «Дорога к дому», который является организатором конкурса и через который осуществляется финансирование проектов общественных и государственных организаций. Руководитель программы – мэр Череповца Олег Кувшинников.

В рамках Программы выделяются два направления – семейное устройство детей-сирот и профилактика социального сиротства и безнадзорности, в том числе ранняя. Ежегодно объявляется открытый конкурс проектов государственных и общественных организаций, занимающихся детьми, затем проекты проходят экспертную оценку (приоритет отдается проектам, основанным на восстановительном подходе и развивающем диалоге).

Заявки рассматривает программный комитет, который принимает решение о поддержке проектов. Реализация Программы «Дорога к дому» осуществляется на основе софинансирования, основные источники средств – ОАО «Северсталь» и мэрия Череповца. В конце года органи-

Организационная структура программы «Дорога к дому»



зации отчитываются перед экспертным советом. По результатам отчетов принимается решение о продолжении проекта или о его прекращении. Максимальный срок поддержки одного проекта – три года. Этапы проведения конкурса: разработка концепции, определение основных партнеров (ведомства, некоммерческие и общественные организации), в том числе из других регионов, имеющих опыт социальной работы и взаимодействия с органами исполнительной власти, местного самоуправления и бизнесом. Заключение меморандума о сотрудничестве между партнерами внутри города. Разработка проектов, входящих в состав программы, экспертиза проектов, финансирование и реализация проектов, прошедших экспертизу.

В 2009–2010 годах были поддержаны следующие проекты: «Счастливое родительство», «Родительская Академия», «Территориальная социальная служба», «Школа приемных родителей», «Социально-развивающий курс для подростков «СоРоКа», «Вместе с мамой», «Счастливый ребенок», «Молодая мама», «Социальная скорая помощь», «Шаг навстречу», «Семья+», «Твой выбор», «Общественная приемная по правам ребенка».

Проекты – функциональная программная деятельность: «Методологическое сопровождение», «Развитие специалистов», «Информационное влияние», «Телефон горячей линии «Детство», «Психологическое консультирование и экспресс-диагностика».

Эти проекты реализуют Некоммерческое партнерство «Межведомственная служба помощи детям и молодежи «Восхождение» (совместное учреждение), Управление здравоохранения, Комитет социальной защиты населения и Благотворительный фонд «Дорога к дому» (НКО).

Особенностями реализации в целом схожей по подходу программы профилактики сиротства и развития Новосибирской городской общественной организации «День Аиста» стало приглашение руководителя организации – Евгении Соловьевой в состав общественного совета при губернаторе Новосибирской области. Организация не только занимается практической проектной деятельностью, вовлекая в нее другие организации, взаимодействуя с органами местного самоуправления, но и включена в проектную, законотворческую и просветительскую деятельность на уровне региона.

Одно из очевидных преимуществ социального партнерства – это низкая затратность по всем элементам системы. Дополнительные финансово-организационные затраты на создание системы, как правило, отсутствуют. Большая часть вопросов решается силами всех сторон в рамках рабочих процессов. Подготовку новых элементов, схем взаимодействия,

договоров, соглашений, координаторов принимают на себя НКО, у которых имеется большой опыт такого взаимодействия или возможность использовать наработки других НКО, в том числе специализирующихся на поддержке НКО (Школа НКО и др.).

Основные материальные затраты приходятся на организацию и ведение мероприятий: привлечение специалистов, приобретение оборудования, материалов, содержание помещений. Относительно помещений НКО весьма гибки и из-за меньших ограничений по времени работы и привлечения специалистов, оказывающих услуги как совместители или почасовики, а также работающих в НКО на добровольческих началах, могут и даже предпочитают использовать выделяемые помещения в то время, когда рабочие мероприятия не проводятся, существенно повышая коэффициент их использования. Например, Школа приемных родителей работает в будни после 19 часов и в выходные – так удобно и слушателям, и преподавателям-совместителям, и владельцам помещения.

Следующий ресурс, специфичный для НКО, – добровольчество. Многие мероприятия (информирование целевых групп, организационная подготовка, помощь в проведении мероприятий, обработка результатов и донесение их до общества, подготовка материалов) часто проводятся благодаря использованию труда добровольцев.

Многие люди хотели бы помогать не только детским домам, но и органам опеки и другим службам, однако опасаются (и не без оснований), что не будут поняты в своих намерениях, будут нежеланны, так как не имеют возможности работать постоянно или в то время, когда это принято в чиновничьих структурах. Участие в акциях, мероприятиях, дежурствах – отличная возможность для неравнодушных людей приложить свои силы для помощи детям, почувствовать свою сопричастность к общественной жизни, позитивному изменению своего окружения.

В ситуации социального партнерства также значительно увеличиваются возможности привлечения материальных, финансовых, человеческих ресурсов из любых источников: бизнеса, партнерских НКО, населения. Это не удивительно – ведь такому партнерству больше доверяют. Кому-то из доноров, преимущественно крупному бизнесу, важно одобрение и участие «государственных структур» и то, что участвующая в партнерстве НКО не является шарлатаном, торгующим воздухом. Другим (в основном это мелкий бизнес и частные лица) участие известной общественной организации дает уверенность, что переданные финансы и ресурсы не растащат чиновники.

В целом по дополнительным затратам система привлечения, подготовки и сопровождения требует небольших расходов, преимущественно в момент запуска и оснащения. Важными статьями расходов являются:

1. Оплата работы администраторов. Чаще всего это совместители, тратящие часть дня или время, свободное от основной работы. Некоторые администраторы, осуществляющие координацию деятельности преподавателей, слушателей, пользователей библиотеки, могут работать как надомники – такая работа удобна для молодых мам и инвалидов.
2. Выделение средств на оплату специалистов-почасовиков – консультантов, психотерапевтов, социальных работников и педагогов.
3. Приобретение инвентаря и расходных материалов для работы с клиентами службы.
4. Приобретение литературы, видео для библиотек. В этой части расходы совсем небольшие, так как библиотеки сами могут заказывать литературу, выбирать ее из фондов, – в этом тоже проявляется синергия.

В целом объемы собственных расходов муниципалитетов измеряются 30–40 тыс. рублей в месяц, что вполне по силам совсем небольшим территориям.

Риски, связанные с реализацией таких проектов, лежат в двух основных плоскостях. Первая и самая большая проблема и основной риск – отсутствие у НКО стабильных доходов для содержания самой организации, особенно у тех, кто осуществляет сложную и малозаметную, но важную социальную деятельность. К ним относятся консультационные службы, телефоны доверия, системы сопровождения, подготовки материалов и др.

Бизнес-структуры, да и частные лица предпочитают финансировать яркие, громкие эмоциональные мероприятия или деятельность, связанную с помощью сиротам. Намного проще найти средства для ремонта крыши в детском доме, организации праздника для детей, чем на оплату консультанта или социальных работников службы сопровождения.

Достаточно крепка в общественном сознании мысль, что только прямая помощь детям является эффективной. Мы уже привыкли слышать при получении материалов и подарков: «Это только на детей». Понимания, что этого недостаточно и очень важно профессионально организовать постоянно действующие мероприятия, а не разовые акции, что сами дети, семьи или добровольцы организовать их не могут, пока нет.

Второй существенный риск, значительно возросший в последние два года, – вытеснение общественных организаций. Идет не их вовлечение в систему и сотрудничество, а подмена их деятельности аналогичными структурами. При этом сами муниципальные власти ссылаются на то, что им так проще оформлять финансирование, отчитываться, держать услугу под контролем. Налицо явная утрата целеполагания и нацеленности на эффективность.

В качестве примера можно привести две ситуации. В Краснодарском крае одну из первых школ приемных родителей создала общественная организация «Вторая мама», оказывающая помощь детям в больницах. В этой школе прошли подготовку и будущие преподаватели муниципальных и государственных курсов, эта структура использовалась не только городом, но и всем регионом.

Однако через год после того, как был издан региональный акт о создании курсов для принимающих родителей в каждом регионе, на областной конференции мне довелось услышать и такие слова: «Теперь у нас в городе действует государственная служба подготовки. Это сильная структура, расположенная в специальном здании, хорошо оборудованная, не то что какая-то там общественная организация!» Однако уровень услуги при значительно больших расходах остается по-прежнему низким, а помощь – достаточно формальной. Утрачен важный компонент таких мероприятий – дух и глубокая заинтересованность организаторов и участников в результате.

Второй пример – Екатеринбург, где в одно время в соседних помещениях одного здания существовали две школы – общественная с опытом работы шесть лет и муниципальная, опыт работы которой составлял один месяц. В конце концов слияние все же произошло, и школа успешно работает. Но опасение, что НКО могут выявить какие-то недостатки в работе органов опеки, и поныне дистанцирует организации и тормозит взаимодействие. Некоторое снижение рисков возможно вследствие принятия изменений в законодательство о некоммерческих объединениях.

### **Информационные источники**

- Федеральный закон Российской Федерации 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».

- Организация обучения граждан, желающих принять на воспитание ребенка, оставшегося без попечения родителей: Методическое пособие для специалистов. – М.: МЦНОВ, 2008.
- Создание и функционирование Школы приемных родителей: Методическое пособие для специалистов. – М.: ДСиМП г. Москвы, 2008.
- Организация сопровождения и помощи принимающим семьям: Методическое пособие для специалистов. – М.: ДСиМП г. Москвы, 2009.
- Семейному чтению – «Зеленая полка»: опыт работы с родителями детской библиотеки № 53 Восточного округа Москвы. Мустафаева Н. – Семейное чтение. 2009. № 2–3.

**Координаты общественных организаций, создавших системы оказания услуг для преодоления социального сиротства и развития семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, совместно с органами исполнительной власти, местного самоуправления и партнерскими НКО**

- Национальный фонд защиты детей от жестокого обращения, президент Егорова Марина. Москва, Хохловский пер., д. 13, стр. 1. Тел.: (495) 956-14-00, e-mail: megorova@aro.ru, сайт: www.nfccc.ru
- Санкт-Петербургский Общественный благотворительный фонд «Родительский Мост», президент Левина Марина Юрьевна. а/я 26, Санкт-Петербург, Россия, 191180. Тел.: (812) 272-23-64, 272-68-51, 719-74-17, Сайт: <http://rodmost.ru/ihavechild>
- Благотворительный фонд «СЕМЬЯ», руководитель направления Рудов Алексей Геннадьевич. 117113, Москва, ул. Академика Варги, д. 3, помещение 10. Тел.: (495) 424-27-50, e-mail: a-rudov@yandex.ru, сайт: [www.opesa.ru](http://www.opesa.ru)  
[www.innewfamily.ru](http://www.innewfamily.ru)
- Благотворительный фонд «Волонтеры в помощь детям-сиротам», президент Альшанская Елена. Тел.: (495) 789-15-78, сайт: [www.otkazniki.ru](http://www.otkazniki.ru)
- Новосибирская городская общественная организация «День Аиста», президент Соловьева Евгения. 630048, г. Новосибирск, ул. Сибиряков-Гвардейцев, д. 22. Тел./факс: (383) 344-92-03, сайт: [www.aistday.ru](http://www.aistday.ru)
- СРОО «Аистенок», директор Лазарева Лариса Владимировна. г. Екатеринбург, ул. Московская, д. 25-а. Тел.: (343) 371-02-53, e-mail: [aistenok-ekb@inbox.ru](mailto:aistenok-ekb@inbox.ru), сайт: [www.aistenok.org](http://www.aistenok.org)
- КРОО «Вторая мама», президент Дыбова Ирина. г. Краснодар, ул. Южная, д. 25, оф. 10. Тел.: (918) 483-91-89, e-mail: [info@mama-2.ru](mailto:info@mama-2.ru), сайт: [www.mama-2.ru](http://www.mama-2.ru)
- Благотворительный фонд «Дорога к дому», директор фонда Озарецкая Елена Николаевна. г. Череповец, пр. Победы, д. 33. Тел.: (8202) 57-85-15, сайт: [www.dorogakdomu.ru](http://www.dorogakdomu.ru)

## **7.7. ПРАКТИКИ НКО ПО ОКАЗАНИЮ ПОМОЩИ ДЕТЯМ В ТРУДНОЙ ЖИЗНЕННОЙ СИТУАЦИИ<sup>1</sup>**

*И.И. СОЛОДОВА*

Государственный университет – Высшая школа экономики

Сегодня можно с высокой степенью достоверности говорить о том, что дети являются уязвимой в социальном плане группой, часто нуждающейся в социальной помощи. Существует ряд категорий детей, которых российское право формально относит к детям, находящимся в трудной жизненной ситуации<sup>2</sup>. Чтобы показать разнообразие требующих решения проблем, обозначим, где чаще всего возникают проблемные ситуации в сфере детства:

- здоровье (инвалидность и проблемы здоровья; медицинское обслуживание, лечение, доступность и качество отдыха и оздоровления);
- семья (семейное неблагополучие, насилие в семье, социальное сиротство, семейное устройство, приемные и патронатные семьи);
- социальные обстоятельства (социальное неблагополучие, проблемы социализации и интеграции в общество);

<sup>1</sup> Статья подготовлена по материалам проекта «Практики финансового участия бизнеса и некоммерческих организаций в решении проблем детей, находящихся в трудной жизненной ситуации», выполненного Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора ГУ–ВШЭ по заказу и при финансировании Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в 2010 году. Автор выражает глубокую признательность Н.Ю. Слабжанину, исполнительному директору Российского Комитета «Детские деревни – SOS», за предоставление материалов и помощь в анализе практик НКО в решении проблем детского неблагополучия.

<sup>2</sup> В соответствии с Федеральным законом № 103-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации, – дети, оставшиеся без попечения родителей; дети-инвалиды; дети, имеющие недостатки в психическом и (или) физическом развитии; дети – жертвы вооруженных и межнациональных конфликтов, экологических и техногенных катастроф, стихийных бедствий; дети из семей беженцев и вынужденных переселенцев; дети, оказавшиеся в экстремальных условиях; дети – жертвы насилия; дети, отбывающие наказание в виде лишения свободы в воспитательных колониях; дети, находящиеся в специальных учебно-воспитательных учреждениях; дети, проживающие в малоимущих семьях; дети с отклонениями в поведении; дети, жизнедеятельность которых объективно нарушена в результате сложившихся обстоятельств и которые не могут преодолеть данные обстоятельства самостоятельно или с помощью семьи.

- поведение ребенка во взаимодействии с окружающей его средой (проблемы позитивной занятости; ребенок, подвергшийся насилию; ребенок в конфликте с законом; отбывающий наказание в виде лишения свободы в воспитательных колониях или находящийся в специальных учебно-воспитательных учреждениях; имеющий проблемы трудоустройства) и др.

Представленный список не является исчерпывающим. В современной социальной политике спектр перечисленных проблем настолько обширен, что становится очевидным факт, что все они могут успешно решаться только на основе совместных усилий государственных и негосударственных институтов, как коммерческих, так и некоммерческих. О недостаточности мер текущей социальной политики свидетельствует низкая удовлетворенность населения состоянием социальной сферы<sup>3</sup>. В среднем только каждый десятый опрошенный полагает, что отрасли социальной сферы – образование, здравоохранение, наука, культура и социальное обеспечение – находятся в хорошем состоянии. Около 40% граждан считают, что их состояние более или менее удовлетворительно, и примерно столько же дают однозначно негативные оценки. Наиболее выражена озабоченность положением дел в здравоохранении и социальном обеспечении (соответственно 53% и 56% граждан уверены, что данные сферы находятся в плохом состоянии).

Актуальность и необходимость решения обозначенных проблем детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, соответствует представлениям россиян о наиболее актуальных социальных областях. Большинство граждан полагают, что благотворительность сегодня особенно необходима в сфере охраны материнства, отцовства, детства и преодоления детской беспризорности (67% опрошенных). На втором по значимости месте стоит необходимость помощи социально уязвимым слоям населения (36% респондентов). Потребность образования и медицины в благотворительной помощи отметили 32% участников всероссийского опроса населения<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Результаты всероссийского опроса населения, проведенного Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора ГУ–ВШЭ зимой 2009 года. Сбор информации: Всероссийский центр изучения общественного мнения. Объем выборочной совокупности: 1600 человек, отобранных на основе многоступенчатой стратифицированной территориальной случайной выборки.

<sup>4</sup> Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Практики филантропии в России: вовлеченность и отношение к ним населения. М., 2009. С. 14.

Данные всероссийского опроса населения позволяют говорить о том, что среди населения уже распространено понимание необходимости децентрализации усилий в заботе о социально слабых и уязвимых слоях и группах населения<sup>5</sup>. Подавляющее большинство опрошенных (84%) обязанность помогать «социально слабым» возлагают на государственные учреждения и службы. Две трети респондентов (67%) полагают, что о социально слабых должны заботиться родные и близкие таких людей. Треть (35%) считают, что им должны помогать местные благотворительные организации и фонды. Приведенные данные указывают на присутствие общественных ожиданий оказания помощи неблагополучным семьям, детям, находящимся в трудной жизненной ситуации, как со стороны государства, так и со стороны гражданского общества – некоммерческих организаций, благотворительных фондов и др.

Реальная картина того, кто именно помогает «социально слабым», заметно отличается от нормативной. Вариант получения помощи от родных и близких выбирают 77% опрошенных, помощь от государственных служб отмечают треть (30%) респондентов, помощь местных благотворительных фондов отметили только 5% опрошенных. В наличии реальной помощи от самостоятельных объединений «социально слабых» уверены 15% опрошенных. Данные указывают на неудовлетворенность общественных ожиданий и наличие значимых проблем в оказании институциональной помощи социально незащищенным группам населения, в том числе детям в трудной жизненной ситуации.

В известном смысле подобное состояние массового сознания представляет собой серьезное ограничение для российской сферы деятельности некоммерческих организаций и благотворительности в целом. На государство в массовом сознании перекладывается непропорционально большая доля ответственности за ресурсное и организационное обеспечение помощи, в частности, детям, находящимся в трудной жизненной ситуации. Необходимость активизации частной и личной инициативы в вопросах благотворительности отодвигается в массовом сознании на второй план.

---

<sup>5</sup> По данным всероссийского опроса населения, проведенного Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора ГУ–ВШЭ и Фондом «Общественное мнение» в 2009 году (выборка 2000 респондентов).

### **Направления текущей деятельности НКО в решении задач детского неблагополучия**

Деятельность значительной части некоммерческих организаций направлена на решение социальных проблем – этим занимается каждая пятая организация (22%)<sup>6</sup>. Программы НКО, работающих для решения проблем детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, достаточно разнообразны и направлены на решение одного или нескольких из возможных аспектов детского неблагополучия.

- Социальное сиротство и семейное неблагополучие:
  - проблемы воспитания в семейной среде;
  - жестокое обращение в семье;
  - безнадзорность и беспризорность;
  - проблемы раннего развития детей-отказников;
  - семейное устройство сирот.
- Инвалидность и социализация детей-инвалидов, их интеграция в общество.
- Конфликт с законом и правонарушения:
  - совершение преступления;
  - осуждение;
  - рецидивная преступность.
- Здоровье и тяжелые заболевания:
  - вопросы здоровья, лечения;
  - наличие и качество медицинского оборудования, отдыха и оздоровления.
- Социальная безграмотность:
  - начальное образование;
  - навыки бытового взаимодействия и обеспечения;
  - юридическая безграмотность.

Данные проблемы естественным образом определяют направления работы некоммерческих организаций для их решения. Деятельность НКО также направлена на отдельные целевые группы, например, группы детей по возрасту.

1. Дети 0 – (5–6) лет, включая как самих детей, так и их матерей, кризисные семьи.

---

<sup>6</sup> Результаты всероссийского обследования НКО (2010, n = 1015), проведенного ГУ-ВШЭ в рамках мониторинга состояния гражданского общества.

Благотворительные программы и организации, деятельность которых направлена на данную группу детей, решают проблемы профилактики отказов от детей («отказников»), работают с персоналом детдомов и других интернатных учреждений, с детскими яслями, оказывают помощь при усыновлении.

2. Дети 7 – (12–13) лет, включая семью ребенка и инфраструктуру для социализации и развития.

С данной группой детей работают преимущественно школьные, образовательные, досуговые, спортивные и аналогичные некоммерческие организации, чья деятельность в целом связана с подростками.

3. Дети 14 – (17–18) лет.

Программы и акции, направленные на данную группу детей, проводят некоммерческие организации, работающие со старшеклассниками, учащимися ПТУ и пр. Актуальны вопросы образования, социализации, трудоустройства, девиантного поведения и ряд других.

Прежде чем обратиться к изложению и анализу практик оказания помощи детям в трудной жизненной ситуации со стороны НКО, необходимо отметить следующую закономерность. Некоммерческие и общественные организации в сфере защиты детей часто являются платформой и практикуют разработку инновационных подходов, отработывают новые методики работы по поддержке и улучшению положения детей. В дальнейшем внедряют решения в свою повседневную практику, тиражируют в других субъектах, в том числе в коммерческих организациях и государственных службах.

Имеет место комбинация двух стратегий работы в сфере защиты детства. В рамках НКО муниципальные учреждения получают возможность разрабатывать инновационные практики, их отработывать, а потом внедрять в собственную повседневную работу с необходимыми коррективами. Другими словами, институционализация инновационных практик в сфере защиты детей часто начинается с деятельности НКО.

В интересах детей некоммерческие организации проводят разнообразную деятельность, которая схематично может быть разделена на несколько блоков.

- Работа с семьями группы риска, безнадзорными и беспризорными детьми для профилактики социального сиротства.

В данном направлении работают Санкт-Петербургская общественная организация «Врачи детям», фонд «Укрепление семьи», фонд «Родительский мост», Национальный фонд защиты детей от жестокого обращения и др.

- Социальная адаптация детей-сирот и постинтернатная адаптация выпускников детских интернатных учреждений, включая профориентацию и трудоустройство.

В данном направлении работают: благотворительный фонд помощи детям-сиротам «Здесь и сейчас», благотворительный фонд социальной помощи детям «Расправь крылья», Детские деревни – SOS, детский фонд «Виктория», Благотворительный фонд «Корчаковский центр», российский благотворительный фонд «Женщины и дети прежде всего» и др.

- Долгосрочная опека в негосударственных интернатных учреждениях для детей-сирот.

В данном направлении работают: Детские деревни – SOS, благотворительный фонд «Отчий дом» (Пансион семейного воспитания), социальный приют «Детский ковчег», НОУ «Разуменский детский дом» и др.

- Обучение потенциальных приемных родителей и усыновителей, последующее сопровождение приемных семей.

В данном направлении работают: Благотворительный фонд «Приют Детства», Национальный фонд защиты детей от жестокого обращения, НОУ Центр развития семейных форм устройства детей-сирот (Мурманск и Мурманская область), Краснодарская региональная общественная организация «Вторая мама», Новосибирская городская общественная организация «День Аиста», Фонд «Родительский мост» и др.

- Наставничество, в которое вовлекаются добровольцы. Эта деятельность создает условия, в которых у ребенка-сироты появляется значимый взрослый-наставник.

В данном направлении работают: благотворительный фонд помощи детям-сиротам «Здесь и сейчас», благотворительная организация «Старшие Братья Старшие Сестры», детский фонд «Виктория», благотворительный фонд «Кто, если не Я?», благотворительный фонд «Волонтеры в помощь детям-сиротам» и ряд других организаций.

- Правовая защита детей-сирот.

В данном направлении работают: Общественное объединение «Право на семью», благотворительная организация EveryChild, российский благотворительный фонд «Женщины и дети прежде всего» и др.

- Ремонт, поставки оборудования в детские интернатные учреждения.
- Организация и проведение культурно-массовых мероприятий для детей в трудной жизненной ситуации.

- Предоставление социальной, психологической и медицинской помощи детям-сиротам.

Последние три группы практик используются значительной частью некоммерческих организаций, являются отработанными и типичными видами помощи.

Для подробного анализа лучших практик помощи детям в трудной жизненной ситуации со стороны некоммерческих организаций в качестве примера мы взяли практики по решению проблемы социального сиротства. Существует ряд условий и этапов развития ситуации, приводящих ребенка к социальному сиротству<sup>7</sup>. В Семейном кодексе РФ используется понятие «дети, оставшиеся без попечения родителей» (ст. 121) – это дети, родители которых умерли, лишены родительских прав, ограничены в родительских правах, признаны недееспособными, больны, длительно отсутствуют, уклоняются от воспитания детей или защиты их прав и интересов, в том числе отказываются взять своих детей из воспитательных, лечебных или иных учреждений. В определении статуса социального сироты участвуют учреждения и системы социальной защиты, системы образования и здравоохранения. Следовательно, комплексное решение проблемы социального сиротства требует межсекторного партнерства и значительных усилий. Некоммерческие организации предлагают программы и модели помощи для прекращения развития ситуации, предотвращения наступления каждого следующего этапа. Среди них:

- предотвращение усугубления положения проблемной семьи и ее превращения в семью группы риска по социальному сиротству;
- предотвращение потери ребенка;
- поиск замещающей семьи;
- последующая адаптация ребенка к независимой жизни после выпуска из интернатного учреждения.

Ниже приведены примеры практик НКО по каждому из обозначенных направлений решения проблемы социального сиротства.

### **1. Кризисная служба для детей и подростков**

Кризисная служба по своему значению является центральной практикой в профилактике социального сиротства. Работа основана на комплексном подходе – оказание одновременно медицинской, психологической,

---

<sup>7</sup> Зарецкий В.К., Дубровская М.О., Ослон В.Н., Холмогорова А.Б. Пути решения проблемы сиротства в России / Тематическое приложение к журналу «Вопросы психологии». – М., 2002.

педагогической, социальной и юридической помощи – в помощи детям и семьям группы риска. В основе практики лежит логика множественности дисфункций в жизни ребенка – наличие дисфункции в одной сфере с большой вероятностью приводит к дисфункциям в других областях. Практика кризисной службы включает различные пути, облегчающие ребенку или семье самостоятельное обращение за профессиональной помощью. Принцип анонимности и бесплатности, а также понятность видов оказываемой помощи целевым группам увеличивает вероятность обращения.

В данном направлении работает фонд «Новые шаги» и ряд других НКО. Действуют аналогичные службы в трех регионах. В фонде «Новые шаги» кризисная служба помощи детям и подросткам в трудной жизненной ситуации включает пять отдельных служб, работающих комплексно:

- кризисный телефон экстренной психологической помощи для детей и родителей позволяет предотвращать побег детей из дома, выявлять случаи насилия и т.д.;
- подразделение консультативной медико-психологической помощи. Помимо оказания помощи, дети могут оставаться на круглосуточное или ночное пребывание на время разрешения острых конфликтных ситуаций в семье;
- подразделение психолого-педагогической помощи. Работники фонда и волонтеры проводят индивидуальные педагогические занятия и психологические консультации, чтобы настроить ребенка на возвращение в школу, продолжение занятий, например, после ухода из дома;
- оказание социально-правовой помощи юристами и социальными работниками;
- организуются группы самопомощи и социально-терапевтические группы, в которых детям легче преодолеть прошлый негативный опыт, например, опыт жестокого обращения со стороны взрослых. Группы состоят из сверстников, дети заняты в общей для них деятельности, спорте, творчестве. Это является эффективной мерой адаптации детей, особенно детей-сирот или ушедших из своих семей. Непрофессиональные группы сверстников облегчают и повышают готовность ребенка обратиться к профессиональной помощи в фонд или к взрослым.

## **2. Социально-реабилитационная гостиница или социальный пансионат**

Некоммерческие организации, организующие социально-реабилитационные гостиницы, исходят из предположения, что ухода ребенка из семьи можно избежать на последней стадии развития кризисной ситуации с помощью временного проживания ребенка вне семьи (с согласия родителей и опекунов). Гостиница реализована по принципу семейного пребывания, максимально воспроизведены условия семьи, наличие матери. Во время кризиса в семье ребенок может проживать в гостинице, не прекращая при этом занятий в школе или пребывания в детском саду. Так, уход ребенка из семьи в социально-реабилитационную гостиницу не означает прекращения его привычной социальной жизни. У ребенка сохраняются возможности наименее проблематичного возвращения в семью. Сотрудники и добровольцы НКО во время пребывания ребенка в социальной гостинице оказывают соответствующую помощь его родителям (психологическую, педагогическую и медицинскую), стараются минимизировать конфликт.

Социально-реабилитационная гостиница была инициирована, в частности, РООИ «Ковчег» совместно с экспериментальной школой г. Москвы в конце 1990-х годов. Гостиница получила формальный статус «социального пансионата». Сегодня отдельные социальные гостиницы работают в регионах, например, в Томске при содействии общественной организации «Содружество тьюторов» (2001).

### **2.1. Предотвращение ухода ребенка из семьи, профилактика сиротства**

Благотворительная организация «Старшие Братья Старшие Сестры» реализует в восьми регионах проект индивидуального социально-педагогического сопровождения детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (дети-сироты и дети из неблагополучных семей). Для кураторства и общения с одним из детей в организации привлекаются добровольцы. Они становятся «старшими братьями» или «старшими сестрами», не реже одного раза в неделю минимум в течение года они общаются и занимаются с ребенком: спортом, рисованием, лепкой, играми, работой на компьютере и т.д. Старший брат или сестра становятся значимым взрослым, участвуют в воспитании ребенка.

Обучение добровольцев, подбор пар, систематическое ведение пар, фиксирование результатов, решение о прекращении отношений между ре-

бенком и добровольцем осуществляется профессиональным социальным работником – куратором программы.

Аналогичные программы профилактики социального сиротства реализуются в благотворительном фонде «Расправь крылья», фонде «Виктория», фонде «Укрепление семьи», «Родительский мост», в национальном фонде защиты детей от жестокого обращения.

### **3. Службы типа «Ребенок на улице» и «Ребенок дома»**

Некоммерческие организации, реализующие службы «Ребенок на улице» и «Ребенок дома», работают для помощи в реабилитации ребенка после ухода из дома, возвращении ребенка в семью, для оказания помощи в социализации ребенка и помощи кризисным семьям. Работа включает мониторинг и выявление беспризорных детей в местах их массового нахождения, выявление кризисных семей и разработку программ помощи и профилактики рецидива. Детям и кризисным семьям оказываются различные виды помощи, проводятся встречи и беседы, возможно нахождение в центре дневного пребывания для беспризорных детей.

Некоммерческие организации работают совместно с МВД, отделами профилактики правонарушений малолетних, комиссиями по делам несовершеннолетних, органами опеки, а также школами, досуговыми центрами и т.д.

В Санкт-Петербурге общественная организация «Врачи детям» реализует аналогичный проект «Уличная служба помощи беспризорным и безнадзорным детям и подросткам (в том числе ВИЧ-инфицированным)». Работа ведется для обеспечения доступа уличных подростков к различным видам помощи. В рамках проекта профессиональная мобильная команда, состоящая из уличных работников, психологов и врачей-консультантов, ведет картирование мест общения беспризорных детей и подростков, налаживает эффективное выявление среди них ВИЧ-инфицированных (экспресс-тестирование на ВИЧ в мобильной лаборатории), предоставляет необходимую помощь и проводит профилактику ВИЧ-инфекции.

### **4. Замещающая профессиональная семья в рамках учреждения как альтернатива приюту**

Детские деревни – SOS работают в России с 1995 года, являются успешной адаптацией международного опыта в российской практике. Сегодня действуют четыре деревни в партнерстве с другими организациями и фондами. Детские деревни – SOS работают для оказания помощи детям в трудной жизненной ситуации. Созданы максимально приближенные к

семейному воспитанию условия для постоянного проживания ребенка. На время нахождения ребенка в Деревне у него имеется профессиональный воспитатель – SOS мама. Дети живут в одном доме с братьями и сестрами, семьями по 6–8 человек. У ребенка формируется образ значимого взрослого и образ мамы, что необходимо для его успешной социализации и интеграции в социальные взаимодействия. Детские деревни – SOS предоставляют возможности воспитания детей, которым сложно попасть в приемную семью, обеспечивают индивидуальный подход к ребенку в условиях учреждения. Организация требует меньше материальных ресурсов по сравнению с содержанием детей в государственном интернатном учреждении.

После выхода из Деревни ребенок переходит в Дом молодежи для подготовки к дальнейшей взрослой жизни под наблюдением наставников. Даже после выхода из Дома молодежи сотрудники не теряют связь с выпускником, со стороны наставника ему оказывается поддержка, при необходимости выплачивается минимальная стипендия.

#### ***5. Замещающая профессиональная семья как альтернатива интернатному учреждению***

Благотворительный фонд помощи детям-сиротам «Здесь и сейчас» создан в 2005 году для содействия семейному устройству детей-сирот и помощи семьям, взявшим на воспитание ребенка с особыми нуждами. Семьям оказывается психологическая, консультативная, юридическая и материальная помощь, в том числе силами добровольцев из коммерческих организаций. Фонд также реализует меры по оказанию помощи интернатным учреждениям, социализации и интеграции в общество детей-сирот и т.д. Под опекой фонда находится 2500 детей до 18 лет в 12 регионах России, включая 40 приемных семей и семей группы риска.

#### ***6. Адаптация детей-сирот к независимости и обучение навыкам самостоятельной жизни с целью помочь преодолеть негативные последствия жизни в интернатном учреждении***

Для успешной социальной адаптации детей-сирот программы НКО должны включать совместную деятельность детей-сирот и взрослых, установление эмоционально-смысловых связей в форме тьюторства, кураторства или наставничества. Работа с ребенком должна вестись не менее трех лет, и желательно проведение последующего мониторинга жизни ребенка после выхода из программы.

Санкт-Петербургская общественная организация «Врачи детям» реализует проект «Профорентация, обучение и трудоустройство несовершеннолетних». Работа направлена на реабилитацию и вовлечение в трудовую деятельность подростков группы риска. Проводятся тестирование на профориентацию, обучение по выбранной специальности, оказывается содействие при устройстве на работу (профессии повара, штукатур-маляра, автослесаря, парикмахера, секретаря и другие).

Далее более детально рассмотрим практики некоммерческих организаций в работе по предотвращению сиротства в отдельной группе детей – группе детей-инвалидов. Сегодня в нашей стране отсутствует интегрированная система предупреждения инвалидности, помощи и адаптации ребенка к социальной жизни, помощи семье с ребенком-инвалидом. Права детей-инвалидов на образование и развитие часто нарушаются. НКО работают с детьми-инвалидами, живущими в семьях, но имеющими риск стать сиротами, а также их семьями, начиная с пренатальной стадии. Существуют образовательные программы для персонала роддомов по предотвращению отказов от ребенка на родовом этапе. В качестве примера можно выделить несколько следующих практик.

#### ***Комплексная помощь детям с серьезными нарушениями***

Идея практики заключается в социальном развитии и адаптации детей-инвалидов, достижении максимально возможной независимости ребенка от заботы и помощи других. В организации создаются условия для постепенного развития ребенка, работы с его родителями, что включает детский сад, группы по подготовке к школьному обучению, несколько классов школы, социально-реабилитационный центр для инвалидов, а также группы психологической помощи родителям детей-инвалидов. Данная практика реализуется, например, в региональной общественной организации помощи детям, подросткам и взрослым, имеющим инвалидность, «Родник» в Москве. В рамках одной организации создана система помощи детям, а опыт и методики передаются в другие регионы и заинтересованным специалистам.

#### ***Служба раннего вмешательства для оказания помощи детям с особенностями развития от 0 до 3 лет***

Практика существует для предотвращения ранней инвалидности детей и их помещения в интернатные учреждения. Раннее вмешательство состоит из выявления и диагностики детей с нарушениями, оказания помощи – психологической, педагогической, терапевтической, активного вовлечения

родителей в развитие ребенка. Деятельность направлена на оптимизацию материнского поведения, позитивное общение матери с ребенком, что эффективно в комплексном лечении. Раннее вмешательство реализуется в негосударственном образовательном учреждении повышения квалификации «Санкт-Петербургский Институт раннего вмешательства» с середины 1990-х годов. Специалисты организации разработали и транслировали в регионы комплексные практики раннего вмешательства.

***Интегративное образование детей-инвалидов в среде здоровых сверстников (РООИ «Ковчег», Москва)***

В организации проводится совместное обучение детей-инвалидов и детей-сирот, детей из дезадаптированных семей – своеобразная комбинация групп по риску социального сиротства. Обучение в виде дневного стационара характеризуется следующими особенностями:

- создание учебно-реабилитационной среды «школа – дом»;
- сближение школьной, домашней и внешкольной жизни для защиты и эмоциональной поддержки;
- практика семейной модели обучения в школе, отказ от иерархичной ролевой модели учителя;
- небольшие классы – около 10 человек;
- постоянная работа с семьями учеников (образовательная и психологическая помощь).

По мере развития практика была трансформирована в практики комплексного сопровождения ребенка группы риска в образовательном процессе. Они направлены на предоставление комплексной реабилитационной помощи, полноценного образования для ребенка-инвалида с высоким риском социального сиротства. Вариативность способов оказания помощи достаточно велика: медицинская, психологическая, иппотерапия, творческая, с помощью физической деятельности, организация совместных праздников и походов, а также ряд других.

Программа интегративного образования детей-инвалидов в среде здоровых сверстников включает набор взаимодополняющих практик для помощи детям, вовлечение родителей в реабилитацию, практики которой для них являются понятными и приемлемыми. Перечисленные характеристики повышают эффективность проводимой программы помощи.

Подводя итог обзора практик предотвращения социального сиротства, стоит еще раз подчеркнуть, что для получения результата и эффективности деятельности НКО необходимы своевременное выявление семей

и детей группы риска, диагностика и оперативная помощь. Вместе с тем сегодня выявление кризисных семей затруднено из-за недостаточной работанности критериев оценки риска, нехватки специалистов по работе с семьями группы риска. В целом опыт по данному направлению набирается медленно и не всегда эффективно распространяется между организациями. Другими словами, для некоммерческих организаций основными тенденциями оказания помощи детям в трудной жизненной ситуации являются:

- продолжение развития и распространения программ профилактики социального сиротства, в том числе среди организаций, традиционно работающих с воспитанниками детских интернатных учреждений;
- рост потребности в универсальных и тиражируемых механизмах работы по профилактике социальных проблем, в том числе критериях оценки социального риска детей и их семей, описанных конкретных практиках;
- сохранение неудовлетворенной потребности в квалифицированном персонале некоммерческих организаций и волонтерах для проведения комплексной работы с детьми в трудной жизненной ситуации, в том числе для работы по профилактике социального сиротства и ресоциализации детей.

### **Контактная информация**

1. *Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Государственного университета – Высшей школы экономики*

Москва, ул. Мясницкая, д. 20, каб. 314. Тел.: (495) 623-88-03;  
e-mail: go@hse.ru; сайт: www.grans.hse.ru

2. *Межрегиональная благотворительная организация «Российский комитет «Детские деревни – SOS»*

Москва, ул. Кедрова, д. 5, стр. 1, офис 5. Тел./факс: (495) 718-99-18;  
e-mail: dd-sos@sos-dd.ru; сайт: www.sos-dd.ru

3. *Негосударственное образовательное учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, «Разуменский детский дом»*

Белгородская область, Белгородский район, пос. Разумное, ул. 78-я Гвардейская, д. 14-а. Тел.: (0722) 39-39-88, факс: (0722) 270- 97

- 4. Региональная общественная организация инвалидов и родителей детей-инвалидов «Ковчег»**  
Москва, ул. Авиамоторная, д. 30А. Тел.: (495) 673-11-44;  
e-mail: sch1321@yandex.ru; сайт: www.kovcheg1321.com
- 5. Благотворительная организация EveryChild**  
Санкт-Петербург, Приморский пр., д. 33. Тел./факс: (812) 431-04-60,  
e-mail: info@everychild.sp.ru; сайт: everychild.ru/
- 6. Благотворительный фонд «Женщины и дети прежде всего»**  
Москва, ул. Ярославская, д. 8. к. 6, офис 409. Тел.: (495) 789-32-87,  
e-mail: info@misami.ru; сайт: www.misami.ru/
- 7. Благотворительный фонд «Корчаковский центр»**  
Санкт-Петербург, пр. Ю. Гагарина, д. 40. Тел./факс: (812) 727-73-02;  
e-mail: info@korchakcentr.ru, korzak@mail.wplus.net; сайт: korchakcentr.ru
- 8. Благотворительный фонд «Кто, если не Я?»**  
Москва, ул. Делегатская, д. 7, стр. 1. Тел./факс: (495) 649-18-14;  
e-mail: info@ktoeslineya.ru; сайт: www.ktoeslineya.ru/
- 9. Благотворительный фонд «Отчий дом»**  
Москва, ул. Маршала Неделина, д. 16, корп. 1. Тел./факс: (495) 446-49-95;  
e-mail: fond@borodina.info; сайт: www.borodina.info/
- 10. Социальный приют «Детский ковчег»**  
Тел.: (921) 385-75-35, e-mail: ladushka70@mail.ru; сайт: www.otkazniki-spb.ru/
- 11. Благотворительный фонд «Расправь крылья!»**  
Москва, Б. Харитоньевский пер., д. 22/24, стр. 11, офис 22.  
Тел.: (495) 956-91-38; сайт: www.detskyfond.info/
- 12. Благотворительный фонд помощи детям-сиротам «Здесь и сейчас»**  
Москва, ул. Зубовская, д. 7, оф. 15. e-mail: info@hereandnow.ru;  
сайт: www.hereandnow.ru/index.php?ids=445
- 13. Детский фонд «Виктория»**  
Москва, ул. Арбат, д. 36/2, стр. 6. Тел.: (495) 705-92-66;  
e-mail: info@victoriacf.ru, сайт: http://www.victoria-foundation.ru
- 14. Краснодарская региональная общественная организация «Вторая мама»**  
Тел.: (918) 483-91-89; e-mail: info@mama-2.ru; сайт: www.mama-2.ru/
- 15. Национальный фонд защиты детей от жестокого обращения**  
Москва, ул. Покровка, д. 30, стр. 1. Тел./факс: (495) 956-14-00;  
e-mail: fond@nfpcc.ru; сайт: www.sirotstvo.ru
- 16. Негосударственное образовательное учреждение повышения квалификации «Санкт-Петербургский Институт раннего вмешательства»**

Санкт-Петербург, ул. Чехова, д. 5. Тел.: (812) 272-90-15;  
e-mail: postmaster@eii.spb.ru; сайт: www.eii.ru

**17. Некоммерческая организация «Благотворительный фонд «Приют Детства»**

Московский офис: ул. Акад. Варги, д. 5, офис 10. Тел.: (495) 424-01-93, тел./факс (495) 424-59-33; e-mail: sapar\_kulianov@list.ru; сайт: www.priyut-detstva.ru

**18. Новосибирская городская общественная организация «День Аиста»**

Новосибирск, ул. Сибиряков-Гвардейцев, д. 22. Тел./факс: (383) 344-92-03, e-mail: aistday@mail.ru; сайт: www.aistday.ru/

**19. Региональная общественная организация помощи детям, подросткам и взрослым, имеющим инвалидность, «Родник»**

Москва, Автозаводская ул., д. 9/1. Тел.: (495) 675-10-03

**20. Санкт-Петербургская общественная организация «Врачи детям»**

Санкт-Петербург, ул. Льва Толстого д. 7 офис 707. Тел.: (812) 380-30-92; e-mail: info@vd-spb.ru; www.vd-spb.ru

**21. Санкт-Петербургский Общественный благотворительный фонд «Родительский Мост»**

Санкт-Петербург, ул. Моховая, д. 30. Тел.: (812) 272-23-64, 272-68-51, 719-74-17; e-mail: info@rodmost.ru; сайт: www.rodmost.ru

**22. Санкт-Петербургский Фонд кризисной психологической помощи детям и подросткам «Новые Шаги»**

Санкт-Петербург, ул. Софийская, д. 52, лит. А.  
E-mail: newsteps@newsteps.ru; сайт: www.newsteps.ru/

**23. Старшие Братья Старшие Сестры России**

Москва, Сибирский проезд, д. 2, корп. 9, офис 109. Тел.: (495) 679-86-45; e-mail: igor.mayngardt@nastavniki.org; сайт: www.bbbsrussia.org

**24. Фонд профилактики социального сиротства «Укрепление семьи»**

Москва, ул. Кедрова, д. 5, стр. 1, офис 5. Тел./факс: (495) 718-99-18; e-mail: dd-sos@sos-dd.ru; сайт: www.fondprof.ru

# 8

Модели правового  
регулирования  
и реализации  
государственной  
политики развития  
институтов социального  
партнерства и развития  
гражданского общества

**А.Л. Балашова  
И.В. Чукалин**

## **8.1. ЗАКОН НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ «О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКЕ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ». РАЗРАБОТКА И ВНЕДРЕНИЕ**

А.Л. БАЛАШОВА\*

Нижегородская Ассоциация неправительственных некоммерческих организаций «Служение» – Центр развития общественных инициатив

В ноябре 2006 года в адрес комитета по работе с общественными объединениями и средствами массовой информации Законодательного Собрания Нижегородской области поступило обращение представителей Клуба лидеров некоммерческих организаций Нижегородской области в связи с вынесением на рассмотрение Законодательного Собрания проекта бюджета области на 2007 год и, в частности, статьи расходов, предусматривающей финансовую поддержку общественных организаций.

Представители некоммерческих организаций обращали внимание депутатов на необходимость обеспечить прозрачность процесса распределения бюджетных средств между общественными организациями, который на момент подписания обращения носил весьма закрытый характер – принципы распределения средств между общественными организациями не были сформулированы и представлены в открытом доступе широкому кругу общественных организаций, действующих на территории Нижегородской области.

В то же время авторы обращения отмечали положительную динамику развития партнерских взаимоотношений между органами государственной власти и негосударственными некоммерческими общественными организациями, что подтверждалось (и подтверждается по сей день) высокой социальной активностью нижегородских НКО – общественные организации все чаще предлагают свои услуги в решении социальных проблем области, все активнее участвуют не только в обсуждении, но и в разработке и реализации различных социальных программ.

В 2006 году большинство некоммерческих организаций в Нижегородской области осуществляли свою деятельность за счет благотворитель-

---

\* А.Л. Балашова – член рабочей группы по разработке законопроекта «О государственной поддержке некоммерческих организаций в Нижегородской области».

ных пожертвований и целевых отчислений, доля средств из регионального бюджета в общем финансовом потоке, из которого черпали ресурсы НКО, была ничтожно мала.

В своем обращении представители НКО отмечали, что «отсутствие понятного и открытого механизма распределения целевых бюджетных средств, ориентированных на поддержку общественных организаций, осложняет ситуацию, препятствуя активному включению общественных организаций в реализацию стратегии социально-экономического развития региона, и не способствует повышению эффективности в использовании общественного ресурса в интересах области».

В связи с этим общественные организации, входящие в Клуб лидеров НКО, и обратились к депутатам с предложением предусмотреть внедрение механизмов обеспечения открытости и прозрачности распределения бюджетных средств при обсуждении бюджета на 2007 год, тем более что такие механизмы (конкурсы, региональные гранты и т.д.) в то время уже активно использовались в других регионах и непосредственно в Нижегородской области. С понятиями «конкурсный механизм», «социальное проектирование», «проектный подход» нижегородские НКО были знакомы не в теории, а на практике – они принимали активное участие в ярмарках социальных и культурных проектов Приволжского федерального округа в 2000–2002 годах, в 2001 году многие из них были участниками легендарной Нижегородской ярмарки первого (и, к сожалению, единственного) Нижегородского социального форума.

***Справка.*** Клуб лидеров некоммерческих организаций (НКО) собирается с 1999 года. Инициатором и координатором Клуба является Центр развития общественных инициатив – Ассоциация «Служение». Клуб лидеров НКО – это информационно-коммуникативная площадка, обеспечивающая взаимодействие НКО с профильными организациями и учреждениями, с органами власти, бизнес-сообществом и различными группами населения в решении общих социальных задач и реализации совместных программ.

*Клуб лидеров собирается регулярно (в настоящее время – раз в два месяца) и объединяет около 50 ведущих общественных организаций региона.*

*С 2002 по 2006 год Клуб работал на базе и при содействии Законодательного Собрания Нижегородской области, с 2006 по 2010 год – на базе и при содействии администрации Нижнего Новгорода.*

*Члены Клуба лидеров обсуждают проблемы и вопросы, актуальные как для всех российских НКО, так и для организаций Нижегородского региона, – изменения в федеральном и региональном законодательстве, внедрение и оценка эффективности новых социальных технологий, вклад НКО в социально-экономическое развитие регионов, взаимодействие государственных структур и НКО, работа и проекты Общественной палаты и т.д. Кроме того, лидеры НКО представляют актуальную информацию о действующих проектах и программах, анонсируют свои мероприятия, приглашают к сотрудничеству коллег и партнеров. В работе Клуба лидеров принимают участие приглашенные эксперты – компетентные представители государственных и бизнес-структур, научного сообщества, СМИ. Таким образом, обеспечивается возможность вести конструктивный диалог между представителями различных секторов, учитывать различные мнения, сообща искать решения различных вопросов.*

*Клуб лидеров способствует открытому информационному обмену не только внутри некоммерческого сектора Нижегородской области, но и во внешней среде. По мнению участников Клуба, такая информационно-переговорная площадка необходима для эффективного решения актуальных проблем местного сообщества, стимулирования деятельности некоммерческих организаций и более активного их участия в социально-экономической жизни региона, поиска наилучших путей развития институтов гражданского общества.*

В 2007 году комитет по работе с общественными объединениями и средствами массовой информации Законодательного Собрания Нижегородской области включил в план работы вопрос о совершенствовании механизмов взаимодействия органов государственной власти с общественными организациями. Объединившиеся в инициативную группу депутаты и представители НКО изучили опыт регионов в развитии правовой базы, регулирующей взаимодействие органов государственной власти с общественными/некоммерческими организациями, и пришли к выводу о необходимости разработать региональный законопроект, регулирующий не только выделение бюджетных средств на поддержку НКО, но и другие аспекты взаимодействия органов госвласти и НКО.

По тому, как в процессе работы менялось название законопроекта, можно судить о том, как непросто складывалась его судьба. Для того чтобы законопроект в его финальном виде был представлен на рассмотре-

ние Законодательного Собрания Нижегородской области, потребовалось почти два года, а участие в его обсуждении принимали не только кровно заинтересованные в нем нижегородцы, но и их партнеры и эксперты из других регионов России. Именно благодаря широкому открытому обсуждению и вдумчивому подходу рабочей группе удалось решить главную задачу – разработать закон, объединяющий интересы и регулирующий процессы взаимодействия гражданских институтов и органов государственной власти в регионе.

Берясь за разработку закона, члены рабочей группы в самом начале работы пришли к решению, что закон должен носить не декларативный, а максимально практический, прикладной характер, а значит – речь должна идти не об общих принципах взаимодействия органов государственной власти и некоммерческих организаций, а о вполне конкретных аспектах этого взаимодействия, в частности, о государственной поддержке. Проект закона получил название «О государственной поддержке общественных объединений в Нижегородской области».

Мнения внутри рабочей группы разделились: часть разработчиков считала целесообразным ориентироваться на федеральный закон об общественных объединениях, предусматривающий определенные формы господдержки для НКО, созданных в форме общественных объединений.

Другая часть рабочей группы предлагала ориентироваться не на организационно-правовую форму организаций, а на содержание их деятельности и настаивала на необходимости создать равные условия для некоммерческих организаций, реализующих на территории региона социально значимые проекты и программы.

Множество ожесточенных споров вызвали вопросы оказания государственной финансовой поддержки некоммерческим организациям и возможности проведения грантового конкурса за счет бюджетных средств.

Отстаивая свои позиции, представители НКО обращались за помощью к коллегам из других регионов, использовали в качестве аргументов законодательную базу других субъектов Федерации и практику проведения федерального конкурса проектов НКО, проводимого по распоряжению Президента РФ (Распоряжение от 4 июля 2007 года «Об обеспечении в 2007 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества»), а также мнения экспертов в области некоммерческого права. Особую роль в обсуждении сыграло участие специалистов НП «Юристы

за гражданское общество» и российского представительства Международного центра некоммерческого права.

В Заключении на проект Закона Нижегородской области «О государственной поддержке некоммерческих организаций в Нижегородской области», направленном в рабочую группу, эксперты НП «Юристы за гражданское общество» отмечали: «Принятие данного закона позволит реализовать механизм действенной обратной связи между публичной властью и общественным сектором, повысить эффективность и результативность инвестирования бюджетных средств, будет способствовать поддержке актуальных гражданских инициатив и укреплению демократических институтов.

Инновационный механизм создания благоприятного административного режима для «организаций общественной пользы» способен придать динамичное развитие всем сферам общественно-государственного партнерства, заложить основы осуществления социально значимой деятельности некоммерческими организациями на длительную перспективу, повысить уровень устойчивости взаимодействия власти и НКО.

Одним из наиболее удачных положений законопроекта следует признать наличие широкого инструментария финансирования социальных проектов и программ некоммерческих организаций, включая как выделение бюджетных субсидий на конкурсной основе, так и прямое размещение социального заказа, связанного с реализацией целевых программ НКО.

Законопроект, разработанный в Нижегородской области, действительно предусматривал внедрение особого механизма поддержки НКО, активно участвующих в решении задач социально-экономического развития региона. Таким инструментом стал Реестр некоммерческих организаций, реализующих на территории Нижегородской области общественно полезные (социальные) проекты (программы) либо мероприятия. В соответствии с законом на финансовую поддержку из регионального бюджета могла рассчитывать только включенная в Реестр общественная организация.

Однако включение в Реестр дает не только финансовые преимущества – оно подтверждает социальную значимость деятельности конкретной НКО, а свидетельство о включении в Реестр может быть своего рода верительной грамотой, которую предъявляет НКО, приглашая к сотрудничеству другие НКО, бизнес-организации, СМИ и органы власти различного уровня. По мнению представителей НКО, ведение Реестра будет способствовать обеспечению прозрачности деятельности НКО и укреплению позиций некоммерческих организаций как реальных участников социально-экономических преобразований.

В итоге рабочей группе удалось найти формулировки и решения, примирившие оппонентов. Обновленная версия законопроекта объединила в себе и создание Реестра, и механизм оказания финансовой поддержки не вошедшим в него НКО (такovým стал региональный грантовый конкурс), и иные формы взаимодействия органов госвласти и некоммерческих организаций и получила в итоге название «О государственной поддержке некоммерческих организаций в Нижегородской области».

Законопроект прошел экспертизу в правовых управлениях Законодательного собрания и Правительства Нижегородской области, свои отзывы, дополнения и изменения в законопроект вносили специалисты различных министерств и ведомств, в ходе общественных слушаний свои мнения высказывали представители различных учреждений и организаций.

Интенсивная работа по уточнению отдельных положений законопроекта, согласованию с правовым и финансовым департаментами, изменению отдельных терминов и положений законопроекта продолжалась до апреля 2009 года, когда закон Нижегородской области «О государственной поддержке некоммерческих организаций» был окончательно принят депутатами Законодательного Собрания. 7 мая 2009 года закон вступил в силу.

В соответствии с законом для включения некоммерческих организаций в Реестр и рассмотрения вопросов об оказании им финансовой помощи Правительство Нижегородской области сформировало Комиссию. В декабре 2009 года первые 159 некоммерческих организаций получили свидетельства о включении в Реестр.

Весной 2010 года разработчики закона «О государственной поддержке некоммерческих организаций» вновь заговорили о необходимости координации общественных усилий и деятельности Законодательного собрания, которая была продиктована вступлением в силу Федерального закона № 40-ФЗ от 5 апреля 2010 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций».

В Законодательном собрании Нижегородской области состоялся круглый стол «Совершенствование регионального законодательства Нижегородской области в сфере поддержки институтов гражданского общества, развития благотворительности и добровольчества», в котором приняли участие около 20 представителей некоммерческих организаций области, Общественной палаты Нижегородской области и Молодежного парламента Нижегородской области.

В ходе обсуждения участники обратили внимание на прогрессивный и во многом инновационный характер Закона Нижегородской области «О государственной поддержке некоммерческих организаций в Нижегородской области», чье содержание во многом совпало с принципами поддержки социально ориентированных НКО, сформулированными в Федеральном законе. С другой стороны, участники круглого стола отметили ряд аспектов действующего закона Нижегородской области, которые необходимо было привести в соответствие с принятым Федеральным законом № 40-ФЗ.

В частности, речь шла о снятии ограничения в получении государственной поддержки в виде финансовой поддержки для социально ориентированных некоммерческих организаций, созданных в иных, кроме формы общественного объединения, организационно-правовых формах, расширении функций Реестра некоммерческих организаций, реализующих на территории Нижегородской области общественно полезные (социальные) проекты (программы), а также о включении в закон о бюджете Нижегородской области на 2011 год статьи «Государственная экономическая поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций Нижегородской области» и соблюдении закона Нижегородской области, касающегося использования конкурсного механизма распределения бюджетных средств на поддержку проектов некоммерческих организаций.

Представители нижегородских НКО особо отметили необходимость внесения соответствующих изменений и дополнений в действующий Закон Нижегородской области «О государственной поддержке некоммерческих организаций» до 1 сентября 2010 года с тем, чтобы внесенные изменения были учтены при формировании бюджета Нижегородской области на 2011 год.

Комитет по информатизации, работе с общественными объединениями и СМИ Законодательного собрания Нижегородской области внимательно отнесся к позиции общественников. Изменение федерального законодательства заметно изменило расстановку приоритетов в вопросах господдержки НКО, и региональное законодательство требовало не менее серьезной доработки. Однако опыт работы над региональным законом и сохранившаяся практика сотрудничества внутри рабочей группы позволили в короткие сроки обсудить основные вопросы и подготовить законопроект «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «О государственной поддержке некоммерческих организаций в Нижегородской области». 30 сентября 2010 года закон был принят Законодательным собранием Нижегородской области и вступил в силу 21 октября 2010 года.

Изменения коснулись не только названия (теперь это Закон Нижегородской области «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций») и основных формулировок (теперь возможность получить финансовую помощь есть у некоммерческой организации любой организационно-правовой формы при условии, что она включена в Реестр некоммерческих организаций Нижегородской области).

Закон определяет полномочия органов государственной власти Нижегородской области по решению вопросов государственной поддержки социально ориентированных НКО, в том числе по ведению реестров (теперь в Нижегородской области их будет два – Реестр некоммерческих организаций, подтверждающий общественную значимость деятельности включенных в него НКО, и Реестр получателей поддержки в соответствии с федеральным законом, то есть тех, кто фактически эту поддержку имеет).

Новым законом предусматривается предоставление налоговых льгот социально ориентированным некоммерческим организациям в Нижегородской области, а также установлено, что юридическим лицам, оказывающим социально ориентированным некоммерческим организациям материальную поддержку, также могут быть предоставлены льготы по уплате налогов и сборов.

Однако механизмы предоставления льгот пока не утверждены. Разработать эти механизмы нижегородцам еще предстоит, и первые шаги уже сделаны – в октябре 2010 года обсуждение этих вопросов началось на совещании у полномочного представителя губернатора в Законодательном собрании Нижегородской области.

## **8.2. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ (СТРАТЕГИИ, КОНЦЕПЦИИ). ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ТРЕБУЮЩИЕ ЗАКРЕПЛЕНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МЕСТНОМ УРОВНЯХ. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НКО, БИЗНЕСА И ОРГАНОВ ВЛАСТИ**

*И.В. ЧУКАЛИН*

Фонд «Саратовская губерния»

Система документов, на основе которых строится взаимодействие региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления и неправительственных (негосударственных и немуниципальных) некоммерческих организаций, а также участие в этом взаимодействии бизнеса, в идеале должна состоять из:

- 1) концепции, определяющей цели, задачи, основные принципы, приоритетные направления взаимодействия, механизмы мониторинга и оценки его эффективности;
- 2) закона субъекта Российской Федерации, содержащего основные понятия и формы взаимодействия;
- 3) подраздела программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, перечисляющего основные направления и механизмы развития взаимодействия;
- 4) правовых актов высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, утверждающих мероприятия по реализации первого, второго и третьего документов;
- 5) нормативных правовых актов высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, устанавливающих процедуры применения основных форм взаимодействия (в том числе утверждающих соответствующие административные регламенты).

## Практика

Законом города Москвы от 12 июля 2006 года № 38 «О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями» определены основные понятия и принципы взаимодействия органов государственной власти города с негосударственными некоммерческими организациями, а также формы этого взаимодействия. Несмотря на множество замечаний к данному документу, он был одним из самых качественных региональных законов о взаимодействии органов власти и негосударственных некоммерческих организаций до изменения законодательства в апреле 2010 года.

Постановлением правительства Москвы от 25 июля 2006 года № 564-ПП утверждена Концепция развития взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с общественными и иными некоммерческими организациями на 2006–2010 годы. Концепция закрепляет основные принципы, сферы, направления, формы и механизмы сотрудничества власти, общественного сектора и бизнес-сообщества.

В числе направлений социального партнерства называются:

- разработка и внедрение моделей и современных технологий сотрудничества государственных органов, общественных и иных некоммерческих организаций и бизнеса;
- сохранение программно-целевого планирования городской социальной политики;
- переход от поддержки к сотрудничеству на условиях социального заказа, грантов, субвенций;
- содействие развитию фондов территориального развития, грантовых программ, организации постоянно действующей интерактивной биржи общественных социально значимых проектов и программ, ежегодной ярмарки социальных проектов;
- взаимодействие при разработке механизмов, побуждающих социально ответственный бизнес к занятию благотворительной деятельностью, меценатству и поддержке общественных инициатив;
- разработка механизмов контроля за эффективным использованием нежилых помещений и других неналоговых льгот, предоставляемых общественным и иным некоммерческим организациям для выполнения социально значимых проектов и программ.

К формам сотрудничества отнесены:

- выработка согласованных решений по осуществлению социально ориентированной политики, экономических преобразований в городе Москве на основе соглашений между органами государственной власти и органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными некоммерческими организациями и бизнес-структурами;
- поддержка деятельности общественных и иных некоммерческих организаций, размещение социального заказа;
- участие в разработке проектов законов города Москвы, городских целевых программ и программ социально-экономического развития административных округов города Москвы;
- организация и обеспечение экспертно-аналитической деятельности;
- развитие механизмов общественного мониторинга, включая общественный контроль и общественный мониторинг хода реализации и результатов социальных реформ;
- дискуссии, общественные слушания, переговорные площадки, горячие линии, общественные приемные и иные формы диалога и обмена мнениями между властью, обществом и бизнесом по широкому спектру вопросов общественного и социально-экономического развития;
- содействие в разработке и реализации пилотных проектов, действующих моделей инновационных социальных технологий, направленных на решение проблем общественного развития;
- расширение практики подготовки и проведения совместных социально значимых акций и мероприятий;
- организация и обеспечение образовательно-просветительской деятельности, оказание методической, консультативной и иной помощи территориальным органам исполнительной власти города Москвы, общественным и иным некоммерческим организациям и бизнес-структурам в выстраивании взаимодействия, социального партнерства, осуществлении общественного контроля и экспертной деятельности;
- формирование позитивно и конструктивно наполненного информационного пространства между властью, обществом и бизнесом, информационного обмена.

Концепция развития взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с общественными и иными некоммерческими организациями на 2006–2010 годы выделяет следующие механизмы социального партнерства:

- система межпрофильных и межотраслевых соглашений и договоров;
- постоянно действующие общественные и государственно-общественные советы, городские и окружные собрания общественного и хозяйственного активов, совещания, рабочие и экспертные группы и комиссии;
- конкурсы социально значимых программ, социальный заказ, грантовые программы;
- общественные советы различного функционального назначения при правительстве Москвы, префектурах административных округов города Москвы, управах районов города Москвы;
- Городской общественной консультативный совет по взаимодействию органов государственной власти города Москвы с негосударственными (неправительственными) некоммерческими организациями города Москвы;
- ежегодный Московский гражданский форум;
- ежегодная городская и окружные ярмарки социальных проектов и программ;
- постоянно действующая биржа социальных проектов и программ общественных и иных некоммерческих организаций на базе системы информационной поддержки общественных и иных некоммерческих организаций в сети Интернет;
- содействие развитию фондов местного сообщества, направленных на финансирование общественных проектов развития территории, формирование социально ответственного бизнеса;
- развитие инфраструктуры межсекторного сотрудничества, укрепление действующих структур, создание новых государственных, общественных и иных некоммерческих профильных организаций;
- расширение инфраструктуры местных сообществ.

Концепция раскрывает действующую инфраструктуру взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с некоммерческими организациями, в которую входят государственные учреждения города Москвы: Дом общественных организаций (Центр по связям с общественными

объединениями), Дом детских общественных организаций и их филиалы в административных округах города Москвы.

Отдельные разделы Концепции посвящены организационному и финансовому обеспечению ее реализации.

Ежегодно при формировании проекта бюджета города Москвы предусматривается выделение средств на поддержку общественных социально значимых проектов и программ, развитие общественных организаций, проведение социально значимых мероприятий.

Особое место в Концепции и Постановлении правительства Москвы о ее утверждении занимают вопросы информационного обеспечения социального партнерства.

Пресс-служба мэра и правительства Москвы обязана оказывать содействие в информировании москвичей о деятельности общественных и иных некоммерческих организаций, проводимых по их инициативе и при поддержке правительства Москвы социально значимых мероприятиях.

Введено положение, согласно которому в договорах, заключаемых комитетом по телекоммуникациям и средствам массовой информации города Москвы и префектурами административных округов города Москвы со средствами массовой информации, должны предусматриваться пункты об освещении социально значимых программ, реализуемых общественными и иными некоммерческими организациями в интересах москвичей, важных гражданских инициатив, развития социального партнерства.

Ряду средств массовой информации предложено создать серии передач, посвященных деятельности негосударственных некоммерческих организаций города Москвы, совместным проектам общества и власти.

Предусмотрена возможность размещения информации о мероприятиях, реализуемых в рамках Концепции, в виде наружной рекламы, с освобождением рекламных фирм, участвующих в реализации Концепции, от оплаты по договору на право размещения средств наружной рекламы в согласованных объемах.

Следует отметить, что упомянутые Закон города Москвы от 12 июля 2006 года № 38 «О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями» и Концепция развития взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с общественными и иными некоммерческими организациями на 2006–2010 годы разработаны на базе действовавших ранее Закона города Москвы от 12 апреля 2000 года № 8 «О взаимодействии органов власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организа-

циями» и Концепции Московской программы общественного развития до 2005 года.

Кроме Москвы, концептуальные документы по вопросам социального партнерства есть и в некоторых других регионах России, включая Волгоградскую, Московскую и Самарскую области. Постановлением губернатора Самарской области от 3 июля 2003 года № 252 была одобрена Концепция партнерства органов государственной власти Самарской области, органов местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций по развитию гражданского общества. 13 июля 2007 года глава администрации Волгоградской области утвердил Концепцию развития взаимодействия органов исполнительной власти Волгоградской области с негосударственными некоммерческими организациями на 2007–2010 годы, которая представляет собой упрощенный вариант аналогичной концепции города Москвы. Концепция развития взаимодействия исполнительных органов государственной власти Московской области с негосударственными некоммерческими организациями в Московской области одобрена Постановлением правительства Московской области от 25 декабря 2008 года № 1191/50 и также построена на основе концепции города Москвы.

15 октября 2007 года глава Республики Карелия, председатель Законодательного собрания Республики Карелия, председатель Ассоциации муниципальных образований Карелии, президент Союза промышленников и предпринимателей Республики Карелия, председатель Торгово-промышленной палаты Республики Карелия и представители общественности подписали Концепцию партнерства органов государственной власти и местного самоуправления, неправительственных организаций и бизнеса по развитию гражданского общества в Республике Карелия.

Одним из первых аналогичных документов на местном уровне стала Концепция развития некоммерческих организаций, утвержденная решением Тольяттинской городской думы от 10 мая 2000 года № 794. В рамках ее реализации решением Думы городского округа Тольятти от 15 марта 2006 года № 380 была утверждена городская целевая Программа развития некоммерческого сектора через социальное партнерство на территории городского округа Тольятти на 2006–2008 годы. Оба документа развитие социального партнерства комплексно не рассматривают, уделяя внимание лишь отдельным формам и проектам, поэтому они не представляют интереса для тиражирования.

В Самарской области, как и в Москве, помимо концептуального документа был принят план мероприятий: постановлением Правительства

Самарской области от 13 сентября 2007 года № 196 утверждены мероприятия по развитию институтов гражданского общества в Самарской области на 2008–2010 годы. Документом предусмотрены 35 мероприятий с объемом финансирования 69,9 млн рублей в течение трех лет.

В ряде регионов России, как и в Москве, приняты законы, регулирующие вопросы взаимодействия органов власти с негосударственными некоммерческими организациями. К этим регионам относятся Брянская, Волгоградская, Калининградская, Липецкая, Нижегородская, Оренбургская, Смоленская, Ульяновская, Ярославская области, Краснодарский, Пермский края, республики Дагестан, Удмуртия, Хакасия, Еврейская автономная область. В нескольких субъектах Российской Федерации, например, в Санкт-Петербурге, такой закон вносился на рассмотрение законодательного органа, но не был принят.

Основная проблема большинства региональных законов о взаимодействии органов власти с негосударственными некоммерческими организациями заключается в их рамочном характере и практически полном отсутствии норм прямого действия. Это значит, что без подзаконных правовых актов эти законы работать не будут, и хорошо, если законы обязывают соответствующие органы государственной власти принимать такие акты.

Во многих российских регионах в той или иной степени урегулированы такие формы социального партнерства, как выделение бюджетных средств для реализации социально значимых проектов некоммерческих организаций (субсидии, гранты) и общественные коллегиальные органы (общественные палаты, общественные советы и другие). Другие формы, даже будучи установленными региональным законом о взаимодействии, могут оставаться нерегламентированными.

Взаимодействие власти и институтов гражданского общества раньше часто называли социальным партнерством, и в этом также кроется терминологическая проблема. Дело в том, что в трудовом праве социальное партнерство долгое время понималось как система взаимоотношений между работниками, работодателями и органами власти исключительно по вопросам трудовых отношений. В принятом в 2001 году Трудовом кодексе Российской Федерации появилась статья 23 «Понятие социального партнерства», в которой оно было определено как «система взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), органами государственной власти, органами местного самоуправления, направленная на обеспечение со-

гласования интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений». И лишь в 2006 году в Трудовой кодекс были внесены изменения, и название статьи 23 поменялось на «Понятие социального партнерства в сфере труда». За последние несколько лет в названиях ряда региональных законов о социальном партнерстве появилось дополнение «в сфере труда», но проблема с использованием термина «социальное партнерство» сохраняется.

Разное понимание одних и тех же понятий представителями власти и общественности создавало и по-прежнему создает множество проблем.

С 2006 года в программах социально-экономического развития субъектов Российской Федерации стали появляться положения, затрагивающие развитие социального партнерства (по аналогии с подразделом «Развитие институтов гражданского общества» Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы), утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 года № 38-р).

Существенное влияние на изменение и принятие новых документов по вопросам взаимодействия на региональном и местном уровнях оказали три правовых акта (хронология совпадает с увеличением степени влияния):

- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р;
- Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации, одобренная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2009 года № 1054-р;
- Федеральный закон от 5 апреля 2010 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций».

Согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, к приоритетным направлениям долгосрочной политики социальной поддержки населения отнесено развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций в сфере оказания социальных услуг, в том числе:

- преобразование большинства государственных и муниципальных учреждений системы социальной защиты, оказывающих услуги пожилым и инвалидам, в некоммерческие организации и создание механизма привлечения их на конкурсной основе к выполнению государственного заказа по оказанию социальных услуг;
- обеспечение равенства условий налогообложения поставщиков социальных услуг различных организационно-правовых форм, сокращение административных барьеров в сфере деятельности негосударственных некоммерческих организаций;
- создание прозрачной и конкурентной системы государственной поддержки негосударственных некоммерческих организаций, оказывающих социальные услуги населению, реализация органами государственной власти и органами местного самоуправления программ в области поддержки развития негосударственных некоммерческих организаций, сокращение административных барьеров в сфере деятельности негосударственных некоммерческих организаций, введение налоговых льгот для негосударственных некоммерческих организаций, предоставляющих социальные услуги;
- содействие развитию практики благотворительной деятельности граждан и организаций, а также распространению добровольческой деятельности (волонтерства).

Также в Концепции в числе мер по усилению стимулирующего влияния налоговой системы на развитие экономики названо введение льготы по налогу на прибыль для предприятий, осуществляющих пожертвования на благотворительную деятельность.

Ситуация с системным подходом, прозрачностью и конкуренцией в вопросах поддержки негосударственных некоммерческих организаций в регионах и муниципальных образованиях за последние несколько лет в целом практически не изменилась, а вот программ, указанных в Концепции, стало больше.

Такие программы выступают еще одним видом концептуальных документов, определяющих развитие социального партнерства, помимо специальных нормативных правовых актов об основах взаимодействия органов власти и негосударственных некоммерческих организаций, концепций и положений программ социально-экономического развития территорий.

Целевые программы, направленные на развитие гражданского общества и поддержку деятельности негосударственных некоммерческих организаций, есть в ряде регионов и муниципальных образований, в том числе в Магаданской, Саратовской, Новгородской, Пензенской, Ульяновской областях, Хабаровском крае, Республике Алтай, городах Иркутск, Краснодар и Майкоп. Из недавно принятых документов – долгосрочная целевая программа «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций Амурской области на 2011–2013 годы», утвержденная Постановлением правительства Амурской области от 15 сентября 2010 года № 513. Но ни одна из принятых на региональном и местном уровнях программ не является действительно программным документом, отличающимся системным подходом к решению заявленных проблем.

Программа должна строиться по цепочке: проблемы – цели – задачи – мероприятия – ресурсы. Каждой цели должны соответствовать задачи, каждой задаче – мероприятия. Если после определения потребности в ресурсах возникает понимание, что их нет в необходимом объеме, в программе описывается механизм, в соответствии с которым устанавливается приоритетность финансирования программных мероприятий и делается прогноз последствий недофинансирования.

Одобрение Правительством Российской Федерации Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества и принятие федерального закона о поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций привлекли внимание региональных и местных органов власти к данной проблематике, способствовали развитию соответствующей правовой базы, что само по себе можно считать достижением.

Законом Нижегородской области от 7 октября 2010 года № 155-3 внесены изменения в закон Нижегородской области от 7 мая 2009 года № 52-3 «О государственной поддержке некоммерческих организаций в Нижегородской области» с добавлением в название слов «социально ориентированных».

В Ханты-Мансийском автономном округе подготовлен законопроект «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры».

Подобные документы (в том числе по изменению ранее принятых) разработаны и в настоящее время рассматриваются в ряде субъектов Российской Федерации.

Говоря о развитии правовых основ взаимодействия органов власти и некоммерческих организаций на региональном и местном уровнях, нельзя не отметить, что этот процесс попал под серьезное влияние процесса формирования в регионах общественных палат. В некоторых территориях общественные палаты стали восприниматься властью чуть ли не как единственная и достаточная форма взаимодействия.

### **Основные положения, требующие закрепления на региональном и местном уровнях**

1. Основные понятия, определяющие участников, формы, механизмы взаимодействия.
2. Цели и принципы взаимодействия.
3. Перечень основных форм взаимодействия (должно быть прямое указание на то, что этот перечень не является исчерпывающим).
4. Процедуры взаимодействия по основным формам (закрепляются в документах, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации к формам таких документов, и административных регламентах). Порядок изменения этих процедур.
5. Правовые предписания органам власти осуществлять взаимодействие в указанных формах (должны быть закреплены права некоммерческих организаций инициировать взаимодействие в определенных формах и соответствующие обязанности органов власти, а также предусмотрены случаи, когда взаимодействие инициируется органами власти).
6. Антикоррупционный механизм, который должен минимизировать использование возможностей взаимодействия в целях, не соответствующих целям взаимодействия, а также препятствовать ограничению доступа к формам взаимодействия одним некоммерческим организациям в интересах других.
7. Случаи, условия и формы участия коммерческих организаций в качестве третьей стороны взаимодействия.

В число основных форм взаимодействия можно включить:

- 1) участие негосударственных некоммерческих организаций в разработке и реализации целевых программ;
- 2) предоставление некоммерческим организациям субсидий из бюджета;
- 3) передача некоммерческим организациям государственного (муниципального) имущества во временное пользование;

- 4) проведение совместных мероприятий;
- 5) заключение договоров и соглашений;
- 6) проведение общественной экспертизы;
- 7) осуществление общественного контроля;
- 8) проведение публичных слушаний;
- 9) общественные советы при органах власти;
- 10) общественные палаты;
- 11) участие представителей некоммерческих организаций в работе коллегиальных органов, образуемых органами власти;
- 12) рассмотрение обращений некоммерческих организаций и предоставление им информации;
- 13) предоставление некоммерческим организациям налоговых льгот;
- 14) поощрение некоммерческих организаций, их работников, а также иных физических и юридических лиц, оказывающих поддержку деятельности некоммерческих организаций;
- 15) поставка некоммерческими организациями товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд (в том числе выполнение социального заказа).

Существует несколько мнений относительно возможностей закрепления форм социального партнерства на региональном и местном уровне. Самое консервативное – это мнение о том, что эти формы могут устанавливаться только на федеральном уровне. Такое утверждение необоснованно, но между тем часто встречается в заключениях юридических подразделений органов власти.

На самом деле форма взаимодействия есть не что иное, как вид юридической классификации действий, основанных на различных нормах публичного права.

Например, согласно пункту 3 статьи 12 и пункту 3 статьи 56 Налогового кодекса Российской Федерации законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации законами о налогах в порядке и пределах, которые предусмотрены Налоговым кодексом Российской Федерации, могут устанавливаться и отменяться налоговые льготы по региональным налогам, основания и порядок их применения. Именно указанные положения налогового законодательства дают основания включить в региональный закон о взаимодействии такую форму, как предоставление негосударственным некоммерческим организациям налоговых льгот. Но устанавливаться эти льготы будут отдельными законами о региональных налогах.

В соответствии с пунктом 6 статьи 26.13 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» проект бюджета субъекта Российской Федерации, закон о бюджете субъекта Российской Федерации, годовой отчет об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации, ежеквартальные сведения о ходе исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, а также о численности государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации с указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат официальному опубликованию. По проекту бюджета субъекта Российской Федерации и проекту годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации проводятся публичные слушания. Федеральный закон не предписывает, как должно осуществляться официальное опубликование перечисленных сведений и как должны проводиться публичные слушания и что под ними понимается. Это регионы определяют самостоятельно.

Статья 31 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в новой редакции, действующей с 18 апреля 2010 года) допускает возможность оказания экономической поддержки некоммерческим организациям, при этом для социально ориентированных некоммерческих организаций установлены приоритет в получении такой поддержки и более широкий перечень ее форм (в статье 31.1):

- 1) финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка, а также поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев социально ориентированных некоммерческих организаций;
- 2) предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах;
- 3) размещение у социально ориентированных некоммерческих организаций заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

- 4) предоставление юридическим лицам, оказывающим социально ориентированным некоммерческим организациям материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

### **Организационные механизмы взаимодействия НКО, бизнеса и органов власти**

1. Долевое финансирование программ поддержки деятельности негосударственных некоммерческих организаций.

Например, в Саратовской области грантовый фонд областного конкурса социальных и культурных проектов формировался из средств областного бюджета и пожертвований предприятий.

2. Фонды местного сообщества.

В рамках таких фондов аккумулируются пожертвования юридических и физических лиц и через прозрачные процедуры выделяются на развитие территорий, в основном на проекты, инициированные гражданами и их объединениями.

3. Социальные программы бизнеса, в которых представители органов власти и общественности могут выступать экспертами, а некоммерческие организации – исполнителями отдельных мероприятий.
4. Участие представителей бизнеса и некоммерческих организаций в работе коллегиальных органов, образуемых органами власти.
5. Участие представителей коммерческих организаций и НКО, в том числе обладающих специальными знаниями, в публичных слушаниях, проведении общественной экспертизы и осуществлении общественного контроля.
6. Выделение застройщиками площадей в новостройках в собственность регионов и муниципальных образований, выделившим им земельные участки для застройки, для передачи этих площадей в пользование некоммерческим организациям.

Такая норма предусмотрена Законом города Москвы от 12 июля 2006 года № 38 «О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями».

7. Предоставление бизнесом на льготных условиях товаров, работ и услуг для проведения совместных мероприятий власти и некоммерческих организаций, реализации социально значимых программ и проектов.

*И.В. Чукалин*

8.2. Концептуальные документы (стратегии, концепции). Основные положения, требующие закрепления на региональном и местном уровнях.

---

Помимо закрепления форм участия коммерческих организаций во взаимодействии с органами власти и негосударственными некоммерческими организациями представляется целесообразным развитие механизмов стимулирования этого участия: как экономических (налоговые льготы), так и неэкономических (присвоение почетных званий, награждение наградами, почетными грамотами и благодарностями органов власти, присвоение имен благотворителей программам, организациям, улицам, иным объектам).



# Дополнительные материалы



## **9.1. ПРОГНОЗНАЯ ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ ПОДДЕРЖКИ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НКО**

В представленных материалах охарактеризован «конечный» социальный эффект реализации основных мероприятий программы, связанных с поддержкой социально ориентированных НКО в форме субсидий (грантов) субъектами Российской Федерации, с учетом полученных ими субсидий из средств федерального бюджета.

Предварительная оценка результатов реализации Программы поддержки социально ориентированных НКО основана на существующей практике проектов, реализованных в настоящее время в отдельных городах и регионах России.

При этом указаны результаты реализации «типового» проекта с объемом финансирования в 1 млн рублей, реализуемого в отдельном субъекте Российской Федерации, а также результаты его масштабирования при финансировании на территории всей страны в объеме 100 млн рублей.

По ряду направлений приведена оценка прямого экономического и бюджетного эффекта программы, связанного с экономией средств консолидированного бюджета Российской Федерации (например, за счет сокращения расходов на содержание детей в учреждениях интернатного типа при их передаче на воспитание в семьи), расширением масштабов привлечения безвозмездного труда добровольцев, а также ростом доходов бюджета и социальных внебюджетных фондов за счет обеспечения успешной социальной интеграции лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Приведенные оценки результатов программы носят предварительный характер. Так, перечень направлений реализации программы, связанных с предоставлением субсидий НКО, не является закрытым и может быть дополнен и скорректирован на этапе доработки проекта программы, а также на этапе ее реализации субъектами Российской Федерации.

В то же время приведенные оценки показывают, что результаты реализации программы поддержки социально ориентированных НКО позволят ей стать одной из наиболее эффективных федеральных программ. При этом уже в течение первых лет реализации программы полученный экономический эффект от инвестиций в человеческий и социальный капитал позволит рассматривать ее как успешную не только с учетом социальных, но и прямых бюджетных последствий.

**Прогнозная оценка результатов реализации Программы поддержки социально ориентированных НКО**

№	Направление деятельности НКО	Оценка конечного результата	Показатель, характеризующий работу, выполняемую сектором НКО (при финансировании в объеме 100 млн руб., если иное не определено)	Показатель, характеризующий выполняемую работу на 1 млн руб. финансирования НКО	Прямой экономический/ бюджетный эффект
1	2	3	4	5	6
<b>I. Развитие добровольчества</b>					
1.	Развитие добровольчества	Дополнительная занятость добровольцев (волонтеров) составит не менее 12 млн человеко-часов в год при средней занятости волонтера 120 часов в год	При поддержке проектов на 100 млн руб. в течение года будет подготовлено и осуществлено сопровождение добровольцев	Подготовка и осуществление сопровождения волонтеров	Каждый волонтер в среднем производит работ на 85 руб. в час (500 руб. в день). Общий объем бюджетозамещающих услуг составит до 1 млрд 20 млн руб. при затратах из бюджета в 100 млн руб. С учетом возможных допущений экономия – от 300 до 920 млн руб.
<b>II. Социальная поддержка детей</b>					
2.	Профилактика отказов матерей от новорожденных детей	Сокращение количества отказов матерей от новорожденных детей на 3 тыс. случаев (около 20% от существующего количества отказов). Долгосрочные эффекты: – рост ВВП	При объеме финансирования в 200 млн руб. работа будет проведена с 10 тыс. матерей, материнство будет сохранено у 3 тыс. человек.	Обязательными элементами работы являются: – выявление намерения отказаться от ребенка; – оперативное реагирование (вмешательство в период нахождения матери в родильном доме);	Сокращение числа детей, содержащихся в учреждениях интернатного типа. Содержание ребенка в доме ребенка в среднем составляет 275 тыс. руб. в год (данные 2008 г.).

9.1. Прогнозная оценка результатов реализации Программы поддержки социально ориентированных НКО

1	2	3	4	5	6
		<p>(заработная плата и производительность работника, выросшего в семье, выше, чем у того, кто вырос в интернатном учреждении);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– оздоровление социальной обстановки в обществе – снижение роста правонарушений и преступлений, суицида, наркомании и пр.</li> <li>аналогичных проявлений;</li> <li>– снижение затрат на: <ul style="list-style-type: none"> <li>• обеспечение жильем детей, оставшихся без попечения родителей;</li> <li>• предоставление льгот детям-сиротам и гражданам из числа детей-сирот (до 23 лет);</li> <li>• содержание пенитенциарной системы, в том числе как для несовершеннолетних, так и взрослых преступников;</li> <li>• социальное обеспечение (содержание постаревших одиноких граждан в интернатных учреждениях для престарелых и инвалидов)</li> </ul> </li> </ul>	<p>Число отказов от новорожденных детей – около 16 тыс. в год. (По данным разных НКО, в разных регионах эфферктивность соответствующих программ составляет от 25% до 70%, еще выше – если причиной отказа являются патологии ребенка)</p>	<p>– консультации психолога, выезд социального работника, в том числе и в семью (к родственникам матери, пр.);</p> <p>– сопровождение матери и ребенка после выписки из родильного дома (специалист по социальной работе, психолог, экстренная социальная помощь – детское питание, памперсы, кроватка, коляска, а также накладные расходы организации).</p> <p>Затраты на оперативное реагирование – 1400–2800 руб. на один случай.</p> <p>Затраты на сопровождение (в зависимости от ситуации от 0,5 до 1 года) – от 2 до 8 тыс. руб. в месяц для сохранения в семье одного ребенка в течение года работы НКО (зависит от результативности работы, длительности сопровождения и пр. параметров, в годовом исчислении при средне-месячных затратах НКО 5,5 тыс. руб. – 66 тыс. руб. для сохранения в семье одного ребенка).</p>	<p>С учетом сложившейся практики удается на 1 млн руб. добиться сохранения материнства у 15–40 женщин. С учетом затрат на выплату единовременного пособия на рождение ребенка, а также ежемесячного пособия по уходу за ребенком, умноженных на средний районный коэффициент, что составляет 57 тыс. руб., экономия составит от 151 до 193 тыс. руб. по каждому случаю сохранения ребенка в семье, или от 2,3 до 3,9 млн руб. чистой экономии в течение первого года реализации программы.</p> <p>При затратах в размере 200 млн руб. экономия составит от 460 до 780 млн руб. С учетом стартовых затрат на приобретение необходимого оборудования и др. – от 410 до 730 млн руб.</p>

Прогнозная оценка результатов реализации Программы поддержки социально ориентированных НКО

1	2	3	4	5	6
3.	Подготовка граждан к приему детей на воспитание	Сопровождение приемных (замещающих) семей, принимающих на воспитание детей подросткового возраста	Сопровождение 5 тыс. замещающих семей	Предоставление поддержки 50 замещающим семьям (усыновление детей подросткового возраста сталкивается со значительными проблемами с учетом их дезадаптации)	При гранте в размере 1 млн руб. в год можно сохранить в семьях 15–40 детей (предотвратить отказы от 15–40 детей)
					Затраты на содействие приему в семью одного подростка в 20 тыс. руб. при уровне затрат на содержание в детских домах в 347 тыс. руб. в год (2009 г.). Посobie составляет 120 тыс. руб. в год. Экономия составляет 217 тыс. руб. в год. В расчете на 1 млн затрат чистая экономия составляет 9 млн 85 тыс. руб. Общая экономия при затратах в 100 млн руб. составит 908,5 млн руб. С учетом стартовых затрат на приобретение необходимого оборудования и др. – 860 млн руб.
4.	Ранняя профилактика социального сиротства, сокращение числа случаев лишения родительских прав	Сокращение числа случаев лишения родительских прав	5 тыс. семей, с которыми была проведена работа, оказана материальная, юридическая, психологическая и иная помощь	Деятельность двух специалистов из нижеперечисленных: психолог, юрист, социальный работник, которые будут работать с 50–100 семьями (от разовой консультации до регулярной консультации)	Затраты на содержание ребенка в детском доме составляют 347 тыс. руб. в год (2009 г.). Проведение работы с 50 семьями – это минимум 50–100 детей в год, которым сохранено проживание в семье.

9.1. Прогнозная оценка результатов реализации Программы поддержки социально ориентированных НКО

1	2	3	4	5	6
					<p>Экономия на содержании их в детском доме – от 16,4 до 32,8 млн руб. на 1 млн рублей. На 100 млн рублей экономия составит от 1 млрд 635 млн руб. до 3 млрд 270 млн руб.</p>
5.	Профилактика беспризорности (работа с детьми, находящимися «на улице» и социально неблагополучных семьях)	Сокращение числа беспризорных детей на 50 тыс. человек	Количество первичных контактов с детьми – 500 тыс.	Количество первичных контактов (работа с беспризорными и безнадзорными детьми) 5 тыс. Значимый эффект, в 10% достигаемый от направления беспризорных детей в социальные службы, – для 500 детей	
6.		Сокращение числа беспризорных детей на 4 тыс. человек	4 тыс. детей, для которых разработаны и реализованы индивидуальные программы реабилитации ребенка	40 разработанных и реализованных индивидуальных реабилитационных программ в отношении семей и детей	Сокращение расходов на пребывание детей в учреждениях интернатной системы
7.	Профилактика правонарушений несовершеннолетних (технологии ювенальной юстиции, восстановительного правосудия)	Сокращение числа преступности, в том числе рецидивной преступности среди несовершеннолетних	6 тыс. детей, для которых разработаны и реализованы индивидуальные программы реабилитации	60 разработанных и реализованных индивидуальных реабилитационных программ в отношении семей и детей	Сокращение расходов на пребывание детей, и впоследствии – совершенствование граждан в учреждениях системы принудительного содержания

Прогнозная оценка результатов реализации Программы поддержки социально ориентированных НКО

1	2	3	4	5	6
8.	Социальная адаптация воспитанников детских домов	Доля детей, находившихся в детских домах, прошедших социальную адаптацию	Сопровождение 20 тыс. воспитанников детских домов социальными педагогами и специалистами (юристы, психологи, педагоги)	Сопровождение 200 воспитанников детских домов. Социальные педагоги и специалисты осуществляют: - индивидуальные программы сопровождения каждого выпускника; - оценку и мониторинг уровня адаптации выпускников до достижения ими 23 лет; - наращивание ресурсов выпускника и его социальной сети; - поддержку выпускника на первом рабочем месте; - содействие госучреждениям на уровне региона в решении проблем жилья и социальных пособий	Сокращение среди воспитанников детских домов доли безработных, привлеченных к уголовной ответственности, отказавшихся от воспитания своих детей, находящихся в трудной жизненной ситуации
9.	Профилактика социальной дезадаптации воспитанников интернатных учреждений	8 тыс. воспитанников интернатных учреждений, вовлеченных в программы подготовки к самостоятельной жизни в обществе	8 тыс. воспитанников интернатных учреждений, вовлеченных в программы подготовки к самостоятельной жизни в обществе	80 воспитанников интернатных учреждений, вовлеченных в программы подготовки к самостоятельной жизни в обществе. НКО организуют предоставление новой услуги как силами своих специалистов, так и привлекая социальных педагогов и психологов	Сокращение среди воспитанников детских домов доли безработных, привлеченных к уголовной ответственности, отказавшихся от воспитания своих детей, находящихся в трудной жизненной ситуации

9.1. Прогнозная оценка результатов реализации Программы поддержки социально ориентированных НКО

1	2	3	4	5	6
				<p>учреждений образования. Комплекс мер включает: информирование, тренинги и практику, направленные на развитие возможностей ребенка к адаптации, а также делает интернатные учреждения более открытыми к социуму</p>	
<b>III. Социальная поддержка граждан</b>					
10.	Социальная адаптация инвалидов и их семей	Увеличение доли социально адаптированных инвалидов	Обеспечение поддержки трудоустройства 3500 инвалидов	<p>Обеспечение: - информационной поддержки трудоустройства инвалидов; - профессиональной и социально-психологической подготовки инвалидов; - индивидуального сопровождения в процессе трудоустройства с прикреплением кураторов. Для трудоустройства трети инвалидов достаточно предоставления первого набора услуг; для следующей трети – первого и второго набора услуг; для последней трети – всех трех наборов услуг. В целом на 1 млн руб. можно будет трудоустроить 35 инвалидов</p>	<p>Увеличение объемов поступлений НДС и соцплатежей. В случае получения инвалидами при трудоустройстве минимальной заработной платы, дополнительные доходы расширенного бюджета составят 22,8 тыс. руб. на одного человека. Таким образом, на 1 млн руб. затрат прямые дополнительные доходы расширенного бюджета составят 796,5 тыс. руб. В результате уже со второго года расходы полностью окупятся и при единовременных затратах в 100 млн руб. будут приносить около 80 млн руб. дополнительных доходов расширенного бюджета ежегодно</p>

Прогнозная оценка результатов реализации Программы поддержки социально ориентированных НКО

1	2	3	4	5	6
11.		Содействие самостоятельности молодых людей с инвалидностью через обеспечение доступа к образованию в массовых школах	Увеличение общеобразовательных школ по месту жительства, развивающих инклюзивное (совместное) обучение. Увеличение количества детей с инвалидностью, которые учатся в общеобразовательных школах по месту жительства	Оказание информационно-методической поддержки 1 тыс. учителей по вопросам развития инклюзивного образования посредством видеоконференций, курса переподготовки. Проведение тематических тренингов для 200 педагогов по инклюзивному образованию. Проведение тематических семинаров – уроков доброты для 2500 школьников подготовленными ведущими из числа молодых инвалидов	Сокращение бюджетных расходов на содержание специальных коррекционных школ и интернатов в связи с развитием инклюзивного образования в школах по месту жительства
12.	Уход на дому за инвалидами и одинокими пенсионерами	Увеличение числа инвалидов и одиноких пенсионеров, за которыми осуществляется постоянный уход	Обеспечение регулярного ухода за 100 тыс. инвалидов и одиноких пенсионеров	Обеспечение регулярного ухода за 1 тыс. инвалидов и одиноких пенсионеров за счет привлечения труда волонтеров	
13.	Профилактика алкоголизма и наркомании	Снижение доли алкоголе- и наркозависимых на 5–10%	150–300 тысяч алкоголе- и наркозависимых граждан, вступивших в действующие группы самопомощи	1500–3000 алкоголе- и наркозависимых граждан, вступивших в действующие группы самопомощи (сопровождение деятельности 50–100 групп самопомощи по 30 человек)	Рост производительности труда, рост доходов бюджета по НДФЛ и соцплатежам. Сокращение расходов на лечение в государственных и муниципальных наркологических учреждениях

9.1. Прогнозная оценка результатов реализации Программы поддержки социально ориентированных НКО

1	2	3	4	5	6
14.	Социальная адаптация мигрантов	Увеличение числа легализованных мигрантов, а также получивших доступ к медицинской помощи, образованию и легальному трудоустройству	35 тыс. мигрантов, которым будет оказана поддержка (из расчета выделения 50 млн рублей)	Юридическая, социальная, медицинская помощь 700 чел. – вынужденным и трудовым мигрантам, открытый прием мигрантов, сопровождение дел в судах, обращение в государственные учреждения в интересах мигрантов	
15.	Социальная адаптация лиц, находящихся в местах принудительного заключения или освобожденных из них	Снижение заболеваемости среди заключенных на 15 тыс. чел. Обеспечение дополнительной занятости для 17,5–24,5 тыс. чел., вышедших из мест заключения. Снижение уровня рецидивной преступности среди лиц, находящихся в местах принудительного заключения или освобожденных из них	Обеспечение еженедельного общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания 150 тыс. чел. Обеспечение социальной поддержки 70 тыс. лиц, находящихся в местах принудительного содержания, и трудоустройству	Обеспечение еженедельного общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания 1500 чел. Снижение заболеваемости среди лиц, находящихся в местах заключения, на 30–50% – на 10 процентных пунктов (от общего количества заключенных) за счет обеспечения своевременной профилактики и лечения заключенных. Обеспечение социальной поддержки 700 лицам, находящимся в местах принудительного содержания, и содействия их трудоустройству	Исхода из величины минимальной оплаты труда в 4330 руб. в месяц, при стандартном налоговом вычете по НДФЛ с первых 400 руб. каждый месяц и величине социальных платежей в 32% от объема заработной платы, дополнительные доходы расширенного бюджета составят 22,8 тыс. руб. на одного человека, или на 1 млн руб. затрат от 4,0 до 5,6 млн. руб. (чистые дополнительные доходы за вычетом затрат – от 3 до 4,6 млн руб.). На 100 млн руб. прямой бюджетный эффект составит от 300 до 460 млн руб.

1	2	3	4	5	6
				бездработицы в первый год среди освоенных мест из мест принудительного содержания с 50–70% до 25–35% (дополнительная занятость 175–245 чел. на 1 млн)	При этом будет достигнута дополнительная экономия за счет более низкой рецидивной преступности среди заключенных
16.	Содействие социальной реабилитации бездомных	Сокращение доли бездомных	Количество бездомных, которым была оказана поддержка в получении жилья		
17.	Содействие развитию гибкой занятости пенсионеров	Обучение пенсионеров компьютерной грамотности	Обучение 150–200 тыс. пенсионеров компьютерной грамотности	Обучение 1500–2000 пенсионеров компьютерной грамотности	Рост возможности для гибкой занятости пенсионеров
<b>IV. Реализация инновационных проектов в социальной сфере</b>					
18.	Образование	Увеличение числа педагогов и школьников, занятых в реализации проектов для образовательных учреждений	150 тыс. школьников, занимающихся в кружках и секциях системы дополнительного образования, получивших дополнительную поддержку	Реализовано 10–20 проектов, участвует более 15 учреждений, задействовано около 1500 человек	Привлечение дополнительных внебюджетных средств – не менее чем 2 руб. в расчете на 1 руб.
19.	Культура и искусство	Поддержка организаций дополнительного образования в области культуры и искусства, государственных музеев, фестивалей	Количество реализованных проектов и участвующих в них граждан	Реализация 5–10 проектов. Поддержка государственных музеев, театров, музыкальных и театральных фестивалей, выставок, программ развития интереса к чтению	Привлечение дополнительных внебюджетных средств – 2 руб. в расчете на 1 руб.

9.1. Прогнозная оценка результатов реализации Программы поддержки социально ориентированных НКО

1	2	3	4	5	6
20.	Профилактика заболеваний	Снижение уровня социально опасных заболеваний	Не менее 50 млн человек, получивших информацию о профилактике социально опасных заболеваний	Проведение более 24 акций/мероприятий, задействовано не менее 10 тыс. чел., получатели информации – около 500 тыс. чел.	Сокращение выплат по больничным листам, уменьшение смертности, увеличение отчисления НДФЛ и социальных отчислений в страховые фонды, связанные с уменьшением количества заболевших и увеличением проработанных дней
21.	Содействие донорству	Увеличение количества доноров крови на 1 млн чел. Среднее количество доноров в России – 13 чел. на 1000. Справочно: в Европе среднее количество доноров составляет 40 на 1000 чел. донорского населения. В США количество доноров – 60 на 1000 чел.	Привлечение 1 млн доноров крови дополнительно	Привлечение дополнительно более 10 тыс. доноров крови	Уменьшение количества средств на производство искусственной плазмы крови, сокращение расходов на транспортировку крови
22	Развитие массового спорта	Увеличение доли детей и взрослых, регулярно занимающихся спортом	Предоставление дополнительной поддержки не менее 1500–2000 спортивных секций и обществ, в которых участвует не менее 100 тыс. чел.	Предоставление дополнительной поддержки не менее 15–20 спортивным секциям и обществам, в которых участвует не менее 1000 чел. Проведение не менее 10 массовых соревнований, организация	Привлечение дополнительных внебюджетных средств – 2 руб. в расчете на 1 руб.

Прогнозная оценка результатов реализации Программы поддержки социально ориентированных НКО

1	2	3	4	5	6
23.	Содействие научно-техническому творчеству молодежи	Увеличение числа школьников и студентов, занимающихся научно-техническим творчеством	Активная работа не менее 1000 научно-технических кружков и секций. Проведение не менее 10–20 мероприятий (олимпиады, конференции и т.д.). Задействовано не менее 500 человек, создание долгосрочных проектов с переходом в предпринимательскую деятельность	Активная работа не менее 10 научных секций. Проведение не менее 10–20 мероприятий (олимпиады, конференции и т.д.). Задействовано не менее 500 человек, создание долгосрочных проектов с переходом в предпринимательскую деятельность	Привлечение дополнительных внебюджетных средств – 2 руб. в расчете на 1 руб.
24.	Содействие художественному творчеству молодежи	Увеличение количества молодежи, занимающейся художественным творчеством, рост числа новых самодельных творческих коллективов	Количество молодежи, самостоятельно реализующей проекты по развитию художественного творчества	Работа не менее 10 организаций, участие в них до 1500 человек, проведение не менее 10–15 концертов и выступлений. Создание 5–6 рабочих мест.	Привлечение дополнительных внебюджетных – 2 руб. в расчете на 1 руб.
25	Содействие охране окружающей среды	Уменьшение зон потенциальных экологических бедствий	Реализация проектов в области энерго- и ресурсосбережения в 16 тыс. организаций с числом занятых 1,6 млн человек	Реализация проектов в области энерго- и ресурсосбережения «зеленый офис». На 1 млн руб. – распространение информации в 800 органи-	Средний размер экономии в организации – снижение потребления электроэнергии более чем на 10%; снижение потребления тепла на 5%; снижение расхода воды на 10%

9.1. Прогнозная оценка результатов реализации Программы поддержки социально ориентированных НКО

1	2	3	4	5	6
26.	Сохранение и развитие традиционного природопользования коренными и малочисленными народами Севера и других регионов страны	Повышение благосостояния коренных и малочисленных народов	Создание не менее 20 зон традиционного природопользования коренными и малочисленными народами с числом проживающих не менее 50 тыс. человек, с повышением уровня их благосостояния на 30–40%	зациях со среднечисленностью сотрудников в 100 чел. каждая, с последующей консультационной поддержкой 20% организаций, принявших решение присоединиться к программе. Таким образом, будет поддержано 160 организаций со среднечисленностью 100 человек каждая (общая численность – 16 тыс. человек)	
				Создание зоны традиционного природопользования коренными и малочисленными народами. Создание одной особо охраняемой природной территории обеспечивает жизнь 2–3 тыс. представителей коренных и малочисленных народов, обеспечивает повышение уровня их благосостояния на 30–40%	

1	2	3	4	5	6
V. Содействии общественной самоорганизации					
27.	Развитие территориально-общественного самоуправления (ТОС)	Увеличение доли граждан, проживающих на территории, где работают ТОСы, до не менее чем 50% числа жителей городских округов	Создание и поддержка деятельности ТОС на территории с числом жителей в 50 млн чел.	Создание и поддержка деятельности ТОС на территории городских поселений с числом жителей не менее 500 тыс. чел.	Привлечение для благоустройства территорий городов не менее 125 тыс. человек-часов труда добровольцев стоимостью не менее 40 руб. в час, или 5 млн руб. на 1 млн руб. затрат. На 100 млн руб. – привлечение не менее чем 12,5 млн человеко-часов стоимостью не менее 500 млн руб. Дополнительные привлечение внебюджетного финансирования
28.	Развитие товариществ собственников жилья (ТСЖ)	Увеличение доли граждан, проживающих в домах, где работают ТСЖ, на 15 млн чел.	Создание 50 тыс. ТСЖ, где проживают 15 млн чел. Объединение ТСЖ в ассоциации и некоммерческие партнерства, позволяющие экономить затраты на бухгалтерию и юридическое сопровождение	Проведение 20 семинаров для 50 чел. – лидеров ТСЖ каждый (итого – 1000 чел.). Создание 500 ТСЖ (каждое – с участием двух человек, прошедших обучение). В среднем количество жителей одного дома, где создается ТСЖ, оценивается в 300 чел. Создание ассоциации (некоммерческого партнерства) ТСЖ в масштабах города или региона	Создание ТСЖ позволяет экономить до 30–40% затрат на потребление энергоресурсов. Объединение ТСЖ в ассоциации и некоммерческие партнерства позволяет им экономить до 50% затрат на бухгалтерию и юридическое сопровождение за счет их централизации и передачи на аутсорсинг

9.1. Прогнозная оценка результатов реализации Программы поддержки социально ориентированных НКО

1	2	3	4	5	6
<b>VI. Оказание юридической помощи гражданам и НКО, правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина</b>					
29.	Оказание юридической помощи гражданам и НКО, правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина	Обеспечение реализации положений законопроекта «О системе бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»	Предоставление 500 тыс. консультаций	Предоставление 5 тыс. консультаций, в том числе – социально уязвимым слоям населения	Сокращение бюджетных расходов, связанных с нагрузкой на суды и государственные контрольно-надзорные органы (в том числе сокращение количества некорректно составленных обращений – возвраты)

Для заметок

---

Для заметок

---