



Автономная некоммерческая организация
«Аналитический центр развития публичной политики “Содружество”»

Отделение прикладной политологии Санкт-Петербургского филиала
Национального исследовательского университета – Высшей школы экономики

Технологии общественного участия и межсекторного социального партнерства

методическое пособие

Под редакцией М.Б. Горного

НОРМА

Санкт-Петербург

2013

ББК76
П88

Издание осуществляется при поддержке Института проблем гражданского общества в рамках проекта «Продвижение информации о некоммерческих организациях, об их ценностях, лучших практиках через создание и деятельность коалиций и проведение дней открытых дверей в регионах»

П88 **Технологии общественного участия и межсекторного социального партнерства.** Методическое пособие / под ред. М.Б. Горного – СПб.: Норма, 2013. – с.

ISBN 978-5-87857-207-1

Методическое пособие «Технологии общественного участия и межсекторного социального партнерства» разработано в ходе реализации проекта «Продвижение информации о некоммерческих организациях, об их ценностях, лучших практиках через создание и деятельность коалиций и проведение дней открытых дверей в регионах» и включает результаты работы Санкт-Петербургского центра «Стратегия» и АНО «Содружество». В пособии описаны технологии общественного участия и межсекторного социального партнерства НКО и власти, опробованные в регионах России в 1995–2013 гг. Приведен набор лучших практик реализации таких технологий, как прозрачный бюджет, прикладной бюджетный анализ, общественные слушания, общественные консультативные структуры при органах власти, общественное участие «под ключ», как привлечь внимание СМИ, как построить коалицию, как подготовить и провести Дни открытых дверей НКО. Даны конкретные примеры и проблем, и успехов в реализации данных технологий.

ISBN 978-5-87857-207-1

Оглавление

Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство в России: общие сведения и лучшие практики (вместо введения)	
Нездюров А.Л. Общественное участие – теоретические и практические аспекты	
Горный М.Б. Общественное участие «под ключ»	
Нездюров А.Л. Общественные слушания	
Горный М.Б. Общественные консультативные структуры при органах власти: лучшие практики и проблемы	
Виноградова Т.И. Социальная технология «Прозрачный бюджет»	
Мамонова С.Ю. Как привлечь внимание СМИ, провести Дни открытых дверей НКО?	
Горный М.Б. Коалиции неправительственных организаций	
Орлова А.В. Опыт проведения единого Дня открытых дверей НКО Санкт-Петербурга	
Сведения об авторах	36

© АНО «Содружество», 2013
© Норма, оформление, 2013

Межсекторное социальное партнерство в России: общие сведения и лучшие практики¹ (вместо введения)

1. Межсекторное социальное партнерство (МСП): определение и предпосылки развития работоспособных моделей и механизмов МСП

Суть межсекторного социального партнерства состоит в налаживании конструктивного взаимодействия между тремя силами, действующими на общественной арене страны, области, города или иной территории – государственными структурами, коммерческими предприятиями и некоммерческими организациями. Представители каждого сектора имеют разные возможности и ресурсы для участия в решении проблем социальной сферы. У них разные представления о самой природе социальных проблем. Но, несмотря на все различия и связанные с ними противоречия, сотрудничество секторов необходимо: *ни государство, ни бизнес, ни граждане не могут «в одиночку» преодолеть социальную несправедливость и конфликты.*

Идеализированно межсекторное социальное партнерство понимается как конструктивное взаимодействие организаций трех секторов для решения социальных проблем, «выгодное» каждой из сторон в отдельности и населению территории, где оно реализуется, в целом.

Реалии России таковы, что достичь подобного «благоденствия» не всегда удается. Чаще в жизни реализуются краткосрочные «социальные альянсы», когда усилия и ресурсы организаций разных секторов объединяются для достижения конкретной цели.

Для создания работоспособных схем взаимодействия нужно учитывать следующее:

– каждый сектор обладает специфическим набором свойств, важнейшим из которых является форма собственности (частная, государственная, муниципальная и иные формы), к которой он имеет отношение и вытекающие из этого обязательственные либо вещные права (ст. 48–50, ст. 212–217 Гражданского кодекса РФ);

– на территории России не найдется ни одного более-менее крупного населенного пункта или района, где бы ни существовали, функционировали и

взаимодействовали (в широком смысле слова) организации каждого из названных секторов общества;

– любая организация-представитель каждой из трех названных сторон, осознавая наличие организаций других секторов в ареале своего обитания и сферы деятельности и преследуя свои интересы (если они проявлены), имеет определенную совокупность ожиданий в отношении развития своего сектора и реакции и действий со стороны других секторов.

Если стремиться к конструктивным взаимодействиям, то надо учитывать следующее:

1. Не обладая информацией о специфике, правовых основах и проблемах деятельности другой стороны, невозможно строить не только работоспособные механизмы взаимодействия, но 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.

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. 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 обе 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 воплощения 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 непосредственной деятельности и ответственности сторон.

МСП понимается как конструктивное (целенаправленное и «выгодное» каждому участнику и населению территории, где оно реализуется) взаимодей-

¹ Данный текст представляет собой выдержки из статьи В.Н. Якимец «Межсекторное социальное партнерство в России: определение, механизмы, лучшие практики», подготовленной автором для программы обучения социально ориентированных некоммерческих организаций в 2012 г.

ствии организаций двух или трех секторов (государство, бизнес и некоммерческое сообщество) при решении социально значимых задач.

Межсекторное социальное партнерство — 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.

2. Механизмы межсекторного социального партнерства: определение и типология

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.

В наших работах 1999–2001 гг. были выделены пять групп механизмов МСП: конкурсные; социально-технологические; организационно-структурные; процедурные (переговорные); комплексные (комбинированные).

Конкурсные механизмы реализуются тогда, когда претендент выигрывает конкурс, организованный по заранее разработанной схеме (с участием НКО и других сторон) — например, конкурсы на предоставление НКО субсидий на реализацию проектов. 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.

На сайте организации «Юристы за гражданское общество» (www.lawcs.ru) имеется доступ ко всем нормативно-правовым актам федерального и регионального уровней, в которых регламентируются вопросы организации и проведения конкурсных механизмов.

Ключевые вопросы реализации различных конкурсных процедур (например, формирование состава экспертов, определение критериев и шкал оценки проектов, процедуры подачи заявок, процедуры рассмотрения заявок, правила работы конкурсных комиссий) разрабатываются в каждом регионе отдельно. Они, как правило, оформляются в виде самостоятельных Положений, утверждаемых руководителями исполнительной власти субъекта РФ. Чтобы познакомиться с этими Положениями, следует посетить сайт Администрации региона. Например, в Новосибирской области принято Постановление

Губернатора Новосибирской области № 319 «О проведении конкурса социально значимых проектов, выполняемых некоммерческими организациями и гражданами» (принято 04.10.2010, последняя редакция от 20.12.2010). В рамках этого Постановления опубликовано Положение о конкурсе социально значимых проектов, выполняемых некоммерческими организациями и гражданами.

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, программа общественного развития муниципальных образований в малых городах и многое другое. Эти типы механизмов МСП будут подробно освещены в отдельных УМК для многих целевых групп населения, с которыми работают НКО.

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 — созданные в Москве Московский дом общественных объединений, центр «Социальное партнерство» и т.п. Для решения проблем детской безнадзорности в Москве был также создан центр «Дети улицы». В Челябинске образовано муниципальное учреждение «Центр общественных объединений», в Челябинской области — Областной центр социального партнерства, а в Свердловской области — Центр межсекторного социального партнерства. Соответствующие документы для разных субъектов РФ содержатся на сайте организации «Юристы за гражданское общество» (www.lawcs.ru).

Процедурные (переговорные) 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 процеду-

ры, оформленные в соответствующих законах и постановлениях, различного рода общественные палаты, комитеты, форумы граждан, круглые столы, координационные советы, соглашения, общественные парламенты, губернские собрания общественности, палаты социального бизнеса, общественные советы, общественные слушания (в т.ч. 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. Описание переговорных механизмов находятся на сайте организации «Юристы за гражданское общество» (www.lawcs.ru), а также в качестве лучших практик они представлены в соответствующей монографии, ссылка на которую дана в списке интернет-источников – <http://www.cafrussia.ru/files/blocks/Biblioteka.pdf>.

Комплексные (комбинированные) механизмы – это системы взаимодействия, которые несут в себе черты как минимум любой пары вышеназванных. Например, фонды местного сообщества (объединяют черты конкурсных, технологических и оргструктурных механизмов), фонды развития местного сообщества на базе общественно-активных школ, ярмарки НКО, ярмарки социальных проектов и услуг. Детальнейшая информация о деятельности таких фондов содержится на сайте Партнерства фондов местного сообщества России <http://www.p-cf.org>, где представлены сведения о более чем 20 фондах, в открытом доступе находятся формы документов, необходимых для создания фонда, содержатся различные публикации и отчетные материалы о деятельности Партнерства и отдельных фондов.

3. Лучшие практики МСП

В 2006–2007 гг. был реализован проект ТАСИС, в рамках которого помимо выявления, описания и анализа лучших практик в области взаимодействия гражданского общества и власти на региональном и местном уровнях были разработаны модельные законы субъекта Российской Федерации «О реализации права граждан на участие в управлении делами государства в субъекте Российской Федерации» и «О государственных гарантиях права населения на осуществление местного самоуправления в муниципальных образованиях субъекта Российской Федерации» с комментариями (коллектив авторов – А.Г. Акрамовская, Е.Б. Веприкова, М.В. Савва).

В итоговой публикации проекта дано подробное описание методологии проекта и аналитических материалов. В частности, выполнена систематизация правового поля, включая анализ нормативных правовых актов регионального и муниципального уровней и отбор тех из них, которые затем были подвергнуты общественной экспертной оценке. В результате были составлены

списки нормативно-правовых актов, признанных лучшими среди аналогичных документов всех регионов РФ.

Например, среди документов, регламентирующих участие населения в деятельности органов власти, лучшими были названы:

1. По разделу «публичные слушания» – Постановление Совета депутатов городского округа Анадырь от 10.10.2005 № 132 «Об утверждении Положения “О публичных слушаниях в муниципальном образовании город Анадырь”»;

2. По разделу «правотворческая инициатива» – Решение городского совета от 31.08.2003 № 75 «О положении о правотворческой инициативе граждан в городе Новосибирске»;

3. По разделу «работа с обращениями граждан» – Закон Архангельской области от 28.02.2006 № 147-9-ОЗ «О наказах избирателей и обращениях граждан к депутатам Архангельского областного Собрания депутатов»;

4. По разделу «другие формы» – Постановление мэра г. Ярославля от 06.03.2006 № 702 «О мерах по привлечению жителей г. Ярославля к участию в деятельности по охране общественного порядка».

Были выбраны также четыре лучших документа, регламентирующих взаимодействие органов власти и институтов гражданского общества, – по одному по разделам «советы при органах власти», «общественные органы», «процедуры участия в деятельности органов власти» и «законы о взаимодействии».

Три лучших документа, направленных на стимулирование развития гражданского общества и гражданского участия, были отобраны по разделам «гранты», «социальные заказы на оказание услуг (выполнение работ)» и «нормативно-правовые акты о государственной/муниципальной поддержке общегородских общественно значимых мероприятий и тематических конкурсов, проводимых общественными объединениями».

Отобранные документы были детально рассмотрены в упомянутой выше монографии с описанием истории принятия и реализации нормативно-правового акта, комментариев экспертов и предложений, выработанных по итогам общественной экспертизы.

Проведенная работа позволила проектной команде разработать четыре модельных акта:

1. Положение «О публичных слушаниях в муниципальном образовании»;

2. Положение «О правотворческой инициативе граждан в муниципальном образовании»;

3. Закон «О наказах избирателей и предложениях граждан к депутатам законодательного органа государственной власти субъекта Федерации»;

4. Положение «О муниципальных грантах».

В рамках этого же проекта были подробно описаны не только механизмы МСП, обеспечивающие участие гражданского общества в формировании ре-

гиональной социально-экономической политики и контроле за ее реализацией, но детально проанализированы различные вопросы их применения, включая возможные расходные обязательства.

На сегодняшний день в субъектах Российской Федерации накоплен значительный опыт разработки нормативно-правовых актов по разнообразным механизмам МСП. В частности, выделяются *механизмы реализации социальной политики и механизмы формирования и контроля социальной политики*.

К механизмам реализации социальной политики относятся:

- фонды местных сообществ;
- социальный заказ;
- гранты и субсидии НКО и общественным объединениям;
- налоговые льготы НКО и донорам;
- территориальное общественное самоуправление;
- институты регулирования благотворительной деятельности;
- инструменты и механизмы добровольчества;
- механизмы и программы укрепления семьи;

Механизмы формирования и контроля социальной политики:

- общественные палаты;
- форумы НКО;
- общественные советы при ОЗВ;
- общественные советы при ОИВ;
- обращения граждан;
- публичные слушания;
- общественная экспертиза;
- общественные приемные;
- институты по правам человека, по правам ребенка;
- молодежные парламенты;
- антикоррупционные механизмы.

Литература

1. Сборник 2008 года «Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия» (под ред. А.Е. Шадрина). URL: <http://cdrom01.economy.gov.ru/Disk.25052011/Сборники2008-2009/Сборник2008.pdf>.
2. Сборник 2009 года «Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия» (под ред. А.Е. Шадрина). URL: <http://cdrom01.economy.gov.ru/Disk.25052011/index.html>; <http://cdrom01.economy.gov.ru/Disk.25052011/Сборники2008-2009/Сборник2009.pdf>.
3. Сборник 2010 года «Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия» (под ред. А.Е. Шадрина). URL: <http://cdrom01.economy.gov.ru/Disk.25052011/%D0%A1%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA2010.pdf>.
4. Библиотека лучших практик в области взаимодействия гражданского общества и власти на региональном и местном уровне. URL: <http://www.cafrussia.ru/files/blocks/Biblioteka.pdf>.
5. Учебное пособие по вопросам развития ЧТП в сфере высшего профессионального образования. Финансовый университет при Правительстве РФ. URL: http://partner-fin.ru/u/uhebnoe_posobie_vpo.pdf.
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. Оценка состояния и развития гражданского общества России: проблемы, инструменты и региональная специфика / под ред. В.Н. Якимца, М.: Красанд, ИСА РАН, 2010.
8. Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия / под ред. А.Е. Шадрина. М.: Школа НКО, 2007 / АСИ, 2008 / АСИ, 2010.
9. Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство (государство – бизнес – некоммерческие организации). М.: Госуниверситет управления, 2002. 80 с.
10. Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. М.: Едиториал УРСС, 2004. 384 с.
11. Якимец В.Н., Исаева Е.А. Рейтинг субъектов РФ по продвижению механизмов межсекторного социального партнерства и описание нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность гражданского общества в Ярославской области. М.: Труды ИСА РАН, 2010. Т. 57.
12. Либоракина М.И., Флямер М.Г., Якимец В.Н. Социальное партнерство. М., 1996.
13. Либоракина М.И., Якимец В.Н. (ред). Гражданские инициативы и будущее России. М.: Школа культурной политики, 1997.
14. Макаренко О.В., Рудник Б.Л., Шишкин С.В., Якобсон Л.И. Государство и негосударственные НКО: формы поддержки и сотрудничества. М., 1997.
15. Социальное партнерство в индустриальном регионе России (на примере Челябинской области) / сост. Н.А. Гусева и В.Н. Якимец. Златоуст, 2000.
16. Хананашвили Н., Якимец В. Межсекторные взаимодействия в России. М.: ИСА РАН, Фонд НАН, 2000.
17. Калих А.А., Блусь П.И. (ред). Как выполнить социальный заказ. Пермь, 2000.
18. Социальное партнерство. Российский опыт. Год 2000. СПб.: ЦРНО, 2001.
19. Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: возможности и ограничения. М., 2001.

20. Городские жители и власти — на пути к сотрудничеству: бюджет, который можно понять и на который можно влиять. История успеха / под ред. Т.И. Виноградовой. СПб.: СПб центр «Стратегия», 2003. 203 с.
21. Якимец В.Н., Никовская Л.И., Коновалова Л.Н. Теория и практика межсекторного социального партнерства в России / под общ. ред. А.Г. Поршнева и Ю.Л. Старостина. М.: ГУУ, 2004. 290 с.
22. Отчет об исследовании российских фондов местных сообществ. М.: Форум доноров, 2006.
23. 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. С. 3–10.
24. Социальная справедливость и межсекторное взаимодействие. Сборник статей. М.: МАКС пресс, 2007.
25. Роль институтов гражданского общества в стратегии инновационного развития и повышения качества социальной среды. М.: ИСПИ РАН, 2010. 224 с.
26. <http://lawcs.ru>
27. <http://www.donorsforum.ru>
28. <http://nb-forum.ru>
29. <http://soc-partner.ru>
30. <http://spcenter.ru>
31. <http://nko-portal.ru>
32. <http://cafrussia.ru>
33. <http://p-cf.org>
34. <http://asi.org.ru>
35. <http://mosportal.ru>
36. <http://nkozakon.ru>
37. <http://partner-fin.ru>
38. <http://budget-fin.ru>

Общественное участие — теоретические и практические аспекты

У граждан современных государств, провозгласивших у себя международно-стандартизованные правовые и демократические принципы управления (к которым можно отнести и Россию), широк выбор законных форм политического участия¹. Законом предусмотрены и практикой деятельности властей обеспечены возможности: судебного разбирательства; письменных (индивидуальных и коллективных) жалоб и обращений в органы власти; личных приемов должностных лиц, депутатов и чиновников; собраний и петиций; пикетов, митингов и демонстраций; выступлений в СМИ; объединений и деятельности в коалициях, общественных организациях, партиях и блоках; сбора и расходования на эти цели добровольных пожертвований. Политическим является и участие («на неосвобожденной основе») в деятельности органов Территориального общественного самоуправления и местного самоуправления. Социальное партнерство в его т.н. «трех-юнионистской форме» (трехсторонних переговоров и соглашений по регулированию рынка труда) и забастовки (как главное «оружие пролетариата») в зависимости от политической ситуации становятся то главными, то едва заметными формами политического участия. К политическому участию можно отнести и практику оказания социально значимых услуг силами НКО, и соответствующую благотворительную деятельность (включая международную), и участие НКО в формировании и реализации социального заказа или гранта (федерального, регионального, муниципального уровней).

В ряде законов закреплены (как правило, без указания механизмов реализации) требования предварительного учета мнения граждан по проектам властных решений (например, изменения границ муниципальных образований), открытых депутатских и общественных слушаний, «общественной экспертизы» (например, по экологии). Широко практикуются многообразные общественные советы, палаты, консультативные и экспертные советы, а также включение т.н. представителей общественности в различные комиссии при органах власти. Однако все шире реализующиеся возможности социального партнерства в его т.н. межсекторальной форме (законодательно обеспеченного взаимодействия «трех секторов»: власти, бизнеса и структур гражданского общества, в первую очередь НКО) пока в целом недостаточно обеспечены законами и практикой деятельности властей.

¹ Термином «политическое участие» обозначим действия людей (вне профессиональной деятельности в органах власти), посредством которых они пытаются повлиять на результаты деятельности органов власти.

Главной формой политического участия граждан в демократических государствах провозглашено участие в выборах. Свободные выборы дают возможность активного политического участия путем электоральных исследований, сбора и реализации необходимых средств, подбора и выдвижения неограниченного числа кандидатов, формирования их программ и групп поддержки, агитации за них (и против других). Так может реализовываться т.н. пассивное избирательное право граждан-кандидатов. А реализация т.н. активного избирательного права граждан — это зачастую пассивное восприятие всей агитации, завершающееся в «труде» прихода на избирательные участки и выборе из предложенного. Да, этот выбор существенно определит политику властей на годы выборного срока, но современная демократия не может уже быть «демократией одного дня в 4 года», как писали более 150 лет назад об Англии. Эффективность действия властей как управленческой структуры невозможна в наше время без постоянной обратной связи, в т.ч. для профилактики ошибок, коррупции, конфликтов. Взаимодействуя на регулярной основе с общественностью², власть может получить доступ к дополнительным информационным, интеллектуальным, независимым от нее экспертным, кадровым и иным ресурсам (включая благотворительность и социальные услуги силами НКО). В свою очередь, современным группам интересов нужны законные механизмы влияния на власть между выборами (конкурентоспособные по отношению к традиционным механизмам: коррупционным, через подготовку будущих выборов и т.п.). Процедуры публичного контроля исполнения предвыборных обещаний, выражения интересов и донесения предложений до власти, законного лоббирования требуют применения между выборами всех подходящих для реальной ситуации форм политического участия. Среди критериев выбора той или иной формы следует выделить: нормативно-правовые условия; ресурсы инициаторов; возможное противодействие и потенциальные отрицательные последствия; анализ результативности применения различных форм в схожих ситуациях; специфику властных процессов, на которые оказывается влияние. В ряде случаев оптимальным является организация общественных слушаний или участие в них. Наиболее результативным становится использование слушаний как элемента долговременного комплекса мероприятий, относящихся к разным формам политического участия.

Основы общественного участия

Широко используемый в российской культуре термин «общественное участие» относится к воздействию граждан и их объединений на власть, как правило, в законной организованной и конструктивной форме (и, как правило,

² Под термином «общественность» можно понимать граждан психологически и информационно вовлеченных в процессы политической жизни (включая «любые действия по поводу власти»), но я предпочел бы сузить этот круг до сознательно вовлеченных в политическое участие.

граждан, не представляющих в данном случае власть). Обычно его не относят к непосредственному участию в выборах, референдумах и активным формам протеста, а соотносят с конкретным объектом (институтом или процессом). Например: общественное участие в сохранении культурного наследия или окружающей среды, в соблюдении законности на выборах и т.п. Таким образом, можно считать общественное участие «неголосовательным», организованным и конструктивным видом политического участия и использовать при его анализе положения теории политического участия (political participation).

Субъект общественного участия — «общественность» — это участвующие в подготовке и проведении соответствующих действий граждане и их объединения.

Известны различные формы общественного участия (организационное обеспечение которых относят к числу социальных технологий): сбор подписей (петиция) и направление писем; сходы, встречи граждан с представителями власти (в т.ч. на приемах и собраниях); инициирование социологического изучения общественного мнения и референдумов; «горячий телефон»; общественные палаты и приемные, общественные помощники (советники), общественные (экспертные) (консультативные) советы, «представители общности» в рабочих группах или комиссиях уполномоченных на решения (рекомендации); проведение независимыми экспертами анализа проблем (и путей их решения), общественная экспертиза; «народная нормотворческая инициатива», предложение проектов нормативно-правовых актов и программ; адаптация (краткое доступное изложение) проблем и всех предлагаемых путей их решения (в т.ч. альтернативных); открытые слушания (общественные, или депутатские, или администрации); кампании обсуждений в СМИ (в т.ч. «интерактивные» дебаты, постоянные рубрики); участие граждан и НКО в конкурсах и реализации «социального заказа (гранта)»; распространение информационных материалов, пикеты, митинги, демонстрации, рекламные, агитационные и «лоббистские» кампании и т.п. (Переход применения социальных технологий и «лоббизма» в коррупцию обсуждать здесь не будем.) Применение тех или иных форм частично определяется упоминанием о них (или полноценной их регламентацией) в нормативных актах разного уровня и разных ветвей власти, действующих на данной территории, а также — частично — сложившимися местными традициями, но во многом определяется уровнем освоения социальных технологий представителями общности и властей.

В международном и отечественном законодательстве сложились правовые основы разных форм политического участия во многих политических процессах (выборов, государственного и муниципального управления, бюджетном и т.п.). Можно привести следующие примеры отечественных правовых норм или норм международных, ратифицированных Россией: Всеобщая декларация прав человека, Европейская конвенция по защите прав человека и основ-

ных свобод, Европейская хартия местного самоуправления, Конституция Российской Федерации (ст. 3, ст. 29–33, 130 и др.), Федеральный бюджетный кодекс (ст. 36) и большинство региональных и местных нормативно-правовых актов о бюджетном процессе, Федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», соответствующие региональные и местные нормативно-правовые акты. Упоминания о различных формах общественного участия содержат и другие Федеральные законы (ФЗ), федеральные, региональные и местные нормативно-правовые акты, например: ФЗ «О радиационной безопасности населения», ФЗ «О защите прав потребителей», Постановление Правительства РФ «О поддержке общественного движения в защиту прав потребителей», Закон ... области «О социальном заказе», Положения «О муниципальном гранте в городе Красноярске» и «Об общественных слушаниях в городе Красноярске». Мировой опыт повышения эффективности управления и снижения политических рисков также требует открытости власти ее партнерства с обществом и создания условий для участия, что находит отражение в международных стандартах и нормах – например, в Кодексе надлежащей практики в бюджетном процессе Международного валютного фонда (МВФ).

Второй стороной процесса воздействия при общественном участии – «объектом» – являются органы власти и их представители, которые могут игнорировать воздействие, реагировать в положительном или отрицательном смысле или стимулировать на собственные инициативы. Кстати, необходимый элемент обеспечения современного управления – деятельность по связям с общественностью (public relation) – это инициативные или реактивные действия власти «навстречу» общественному участию, но с использованием тех же мероприятий для целей обслуживания управления (в широком спектре: от подавления инициатив и манипулирования до установления «обратной связи», «учета альтернатив», «поиска консенсуса» и «вовлечения общественности в принятие решений и контроль их реализации»). Для развитых стран мира, для регионов России и органов власти с современными методами управления и «сильной» общественностью деятельность по связям с общественностью и общественное участие неразрывно связаны в двунаправленное взаимодействие.

Очевидно, что влияние на власть осуществляется как при непосредственном воздействии на ее представителей, так и путем воздействия на них общественного мнения. Общественным мнением назовем устойчивые представления по ключевым социально-политическим вопросам, общие для существенных групп избирателей, в т.ч. о доверии к органам власти и их представителям. Как правило, общественное мнение формируется под влиянием и повседневной жизни, и «внешней» информации, его пытаются целенаправленно формировать и различные группы общественности, и представители

власти. Основная деятельность власти влияет на повседневную жизнь граждан, но власть сама всегда стремится к специальному дополнительному воздействию на избирателей для обеспечения благоприятного общественного мнения (в т.ч. путем public relation), для обеспечения поддержки, предотвращения протестов и снижения остроты социально-политических конфликтов.

Критериями результативности общественного участия для его участников следует считать как факты полного или частичного выполнения властями выдвигаемых конкретных требований, так и факты изменений в деятельности властей, наступившие после воздействия и по существу соответствующие требованиям или приближающие их выполнение (в т.ч. их заявления, привлечение к сотрудничеству экспертов и лидеров акций общественного участия, рост во власти его сторонников и ослабление противников). К объективным критериям усиления общественного участия следует кроме роста результативности отнести рост количественных и качественных характеристик самого процесса общественного участия. Количественные – это число вовлеченных граждан и организаций, количество мероприятий, численность их участников, число и объем откликов в СМИ, число подписей, писем, обращений, запросов, распространенных материалов, число изданий и их тиражи, число «охваченных» представителей власти и их откликов, число посещений сайтов и вовлеченных через интернет и т.п., включая число судебных дел. Качественные – это статус и профессиональный уровень участников, мероприятий, анализа, требований (в т.ч. предлагаемых альтернативных решений), обращений, материалов, изданий, отзывов в СМИ, работы с представителями властей и СМИ и т.п., включая динамику уровней повышения квалификации участников и вовлеченных представителей властей. Для разных участников приоритет требований и ценность характеристик процесса могут быть разным, и их итоговая субъективная оценка общественного участия может очень различаться. Следует отметить, что критерии субъективной оценки общественного участия разными представителями власти и представителями разных политических сил могут существенно различаться между собой и отличаться от критериев участников. Например, главными могут быть критерии соответствия идеологическим установкам или минимизации «причинения сиюминутных трудностей» сотрудникам властных органов.

Хотелось бы уточнить: в современной России, как и мире в целом, во всех населенных пунктах и городах чаще или реже, в той или иной форме, с разной степенью осознанности и организованности и, соответственно, с разной результативностью происходит общественное участие. Масштабы проблем, число и состав участников, уровень властей, с которыми происходит взаимодействие, тоже разный. Можно отметить пока еще в среднем неосознанность, неорганизованность, «мелкотемье», неразвитость форм общественного участия и неблагоприятную правовую, организационную и психологическую среду для него, малое число и слабость «центров его кристаллизации» – НКО

и других структур гражданского общества. Надо изучать имеющееся у нас общественное участие в отношении бюджетного процесса, распространять данный опыт и зарубежный, этим (а также прямым инициированием, содействием, обучением, консультированием, профессиональным посредничеством с властью, публикациями и т.п.) помогать расширению участия, его соответствию местным условиям, качественному росту и результативности.

Формы общественного участия

1. Организация отдельных общественных слушаний по проблемам.
2. Создание системы регулярных общественных обсуждений проблем, в т.ч. в форме общественных консультативных структур при органах власти и общественных палат.
3. Участие в открытых депутатских (исполнительной власти) слушаниях.
4. Делегирование представителей в принимающие решения (или проводящие конкурсы, или консультативные) комиссии и советы органов власти (экспертные, общественные и т.п., в рабочие группы, в общественные помощники, в советники) и их участие в рассмотрении и решении проблем.
5. Независимый анализ по отдельной проблеме (в т.ч. в форме общественной экспертизы), предложенный властям и опубликованный.
6. Регулярный комплексный независимый анализ проблемных процессов.
7. Отдельные публикации в СМИ по проблемам (в т.ч. интерактивные дебаты).
8. Кампания в СМИ по проблемам (в т.ч. постоянная рубрика).
9. Предложение властям проектов нормативно-правовых актов, программ и т.п., в т.ч. в рамках народной нормотворческой инициативы.
10. Общественная экспертиза.
11. Письма депутатам и представителям исполнительной власти с обращениями.
12. Сбор подписей под обращениями к депутатам и представителям исполнительной власти по проблемам.
13. Обращение к депутатам и представителям исполнительной власти по проблемам на собраниях и сходах, встречах и приемах.
14. Инициирование и использование результатов социологических исследований, выявляющих общественное мнение и интересы избирателей, для влияния на решение проблем властью.
15. Использование общественных приемных, «горячих телефонов».
16. Использование законных прав на выражение мнений, проведение пикетов, митингов, шествий, демонстраций, инициирование и проведение собраний, сходов граждан, издание и распространение информа-

ционных материалов, брошюр, газет, листовок, плакатов, создание социальной рекламы и т.п.

17. Обращения к представителям вышестоящих властей («через голову» властей, непосредственно отвечающих за решение проблемы).
18. Обращение в контрольные и правоохранительные органы.
19. Инициирование и участие в судебных процессах (в т.ч. в качестве общественных представителей).
20. Участие НКО в конкурсах по размещению финансируемого из бюджета заказа (социального заказа, социального гранта).
21. Участие НКО в реализации финансируемого из бюджета заказа (социального заказа, социального гранта).
22. Использование кампаний по выборам и референдумам для косвенного влияния на решение проблем и характер отношений с властью.
23. Вовлечение представителей властей в деятельность общественных организаций, в т.ч. собрания, конференции, семинары, наблюдательные советы и т.п. (в соответствии с законами и т.п. нормами, а также с уставами этих организаций).
24. Содействие повышению квалификации депутатов и представителей исполнительной власти.
25. Разовые коалиционные действия (контакты, обмен информацией, взаимное содействие повышению квалификации и координация действий) различных групп общественности при воздействии на власть по отдельной проблеме.
26. Создание и работа (до достижения результата) устойчивых коалиций для воздействия на власть по проблемам.

Иные.

Общественное участие «под ключ»¹

Назначение технологии — это развитие общественного участия в процессах принятия решений органами местной власти и укрепление прозрачности и открытости органов местного самоуправления.

Целью данной технологии является вовлечение жителей местного сообщества в работу по решению проблем совместно с органами власти.

Данная цель реализуется в ходе реализации следующих задач:

Выявление заинтересованных жителей.

Выявление круга местных проблем, интересующих население.

Обучение заинтересованных жителей конструктивному взаимодействию с органами власти и технологиям общественного участия.

Подготовка рекомендаций органам власти по решению выявленных проблем.

Рассмотрение рекомендаций органами местной власти.

Технология считается успешно реализованной, в случае рассмотрения рекомендаций органами власти и либо их принятия, либо получения мотивированного ответа, почему данное предложение не может быть исполнено.

1–2. Выявление заинтересованных жителей. Выявление круга местных проблем, интересующих население.

Среди жителей муниципального образования проводится опрос (как правило, достаточно телефонного опроса, но если есть ресурсы, то можно провести и личный опрос на улицах), по результатам которого определяется круг проблем, интересующих жителей и их готовность участвовать в решении этих проблем.

Каждый из согласившихся участвовать приглашается на личное интервью. Оно проводится со всеми, кто откликнулся на приглашение.

3. Обучение заинтересованных жителей конструктивному взаимодействию с органами власти и технологиям общественного участия.

Выявленные участники проходят обучение на семинарах, в рабочих группах. Обучение проводится с использованием интерактивных методик. Рассматриваются вопросы прозрачности власти, лучших практик общественного участия, проектной культуры, прививаются навыки работы с нормативно правовыми актами.

4. Подготовка рекомендаций органам власти по решению выявленных проблем.

¹ Данная технология была опробована в 2001–2003 гг. сотрудниками СПб центра «Стратегия» в различных муниципалитетах Санкт-Петербурга: МО «г. Пушкин», МО «Светлановское», МО «Гражданка». В настоящее время (с 2012 г.) очень похожую технологию в проекте «Народное правительство» реализует группа экспертов из СПб ГУ в г. Череповце и МО «г. Ломоносов». Название «Общественное участие под ключ» связано с тем, что процесс общественного участия происходит с самого начала (выявление проблем и участников) до самого конца (рассмотрение властями полученных рекомендаций).

По каждой из выявленных проблем, интересующих жителей, проводится мозговой штурм для отыскания подходов к ее решению. Из предложений, наработанных в ходе мозгового штурма, эксперты отбирают наиболее приемлемые и оформляют их в виде рекомендаций органам муниципальной власти: муниципальному совету или местной администрации.

5. Рассмотрение рекомендаций органами власти.

Наработанные рекомендации вносятся на рассмотрение муниципального совета депутатами (как правило, местные депутаты принимают участие в проекте) либо направляются в местную администрацию, как обращения граждан. Также возможна передача рекомендаций представителям власти на общественных слушаниях, которые следует провести по обсуждению данных рекомендаций местным сообществом. Результаты рассмотрения обязательно надо доводить до сведения местных жителей: через муниципальную газету, помещать информацию на сайте и др.

Примеры реализации технологии

МО «г. Пушкин»

В рамках реализации проекта прошли следующие мероприятия: социологический опрос среди горожан г. Пушкина, анкетирование жителей, проведение пресс-конференция.

Санкт-Петербургским социологическим научно-исследовательским центром (СНИЦ) был проведен телефонный опрос взрослого населения г. Пушкина. Общее количество опрошенных — 508 человек. Примерно каждый четвертый респондент выразил готовность в той или иной форме лично участвовать в решении проблем (особый упор делался на противодействия коррупции). Наиболее популярной формой такого участия оказалось вхождение населения в наблюдательные контрольные органы. Наибольшую готовность к подобной форме участия выразила социально активная часть населения: люди в возрасте 30–49 лет, руководители, представители индивидуального бизнеса, безработные, люди с достаточно высоким уровнем душевого дохода. Примерно 15% от общего числа опрошенных выразили согласие, с разной степенью уверенности, войти в специальные общественные группы по борьбе с коррупцией.

С теми, кто выразил согласие участвовать в проекте (а таких оказалось 62 человека, весь проект до конца прошли 9 человек), был проведен анкетный опрос. Вопросы, которые задавались респондентам, касались трех исследуемых в проекте направлений: использование конкурсных механизмов в процессе проведения муниципального заказа, роль общественных экспертных комиссий, учет мнения жителей при принятии градостроительных решений.

Далее началось обучение желающих участвовать в решении местных проблем. Были сформированы рабочие группы по направлениям проекта, с ко-

торами работали эксперты центра «Стратегия». Прошел двухдневный семинар, в котором кроме участников проекта были задействованы власти МО «г. Пушкин», члены комитетов общественного самоуправления г. Пушкина. На семинаре с помощью интерактивных методик (работа в малых группах, деловая игра) обсуждались три направления проекта и наработки по ним.

Подготовка проектов нормативных документов.

С участием жителей г. Пушкина экспертами центра «Стратегия» был подготовлен проект закона Санкт-Петербурга «О порядке информирования о градостроительной деятельности на территории г. Санкт-Петербурга и участия населения в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности на территории Санкт-Петербурга», который был рассмотрен на общественных слушаниях в г. Пушкине. Участники общественных слушаний рекомендовали рассмотреть властям муниципального образования г. Пушкина, а председателю Пушкинского муниципального совета, присутствовавшему на общественных слушаниях, были официально переданы документы – в первую очередь проект закона – для рассмотрения на заседаниях Совета. Текст проекта закона рассматривался и в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга. Часть текста была оформлена в виде поправок к проекту аналогичного закона, разработанного депутатами Законодательного Собрания СПб, более половины из них были приняты. Текст проекта закона, подготовленный экспертом, размещен на сайте муниципальных образований СПб.

Некоторые итоги проекта.

В рамках проекта сформулированы следующие рекомендации местным органам власти:

- создать постоянно действующую экспертную группу по решению проблем учета мнения граждан при принятии градостроительных решений;
- принять положение «О собрании жителей г. Пушкина», регулирующее порядок организации, проведения такого собрания и его полномочия.

Проект закона «О порядке информирования о градостроительной деятельности на территории г. Санкт-Петербурга и участия населения в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности на территории Санкт-Петербурга» передан лично председателю Пушкинского муниципального совета на общественных слушаниях.

МО № 13 «Светлановское»

Центр «Стратегия» осуществлял проект «Открытая власть в муниципальном образовании» (аналогичные проекты в МО «Светлановское» и МО «Гражданка»). Данный проект был направлен на содействие становлению прозрачной и открытой власти. Основным инструментом данного проекта должно было стать вовлечение в процесс принятия решений жителей локального сообщества. В ходе проекта посредством вовлечения жителей муниципального образования в деятельность местных властей предполагалось выявить, ка-

кие сферы деятельности муниципальных властей требуют большей открытости и прозрачности, какие нормы на законодательном уровне следует принять в первую очередь, что является приоритетными направлениями при прогнозировании и планировании программ социально-экономического развития.

Была организована координационная группа проекта, состоящая из экспертов центра «Стратегия» и руководства МО № 13. Координационной группой был разработан план-график проведения проекта, утверждены основные задачи:

- создание общественной экспертной комиссии;
- создание информационного центра;
- проведение обучающих семинаров;
- проведение опроса 100 жителей МО № 13;
- экспертная оценка нормативно-правовых актов МО и внесение поправок и дополнений к ним;
- проведение общественных слушаний.

В ходе формирования состава общественной экспертной комиссии проходили семинары для жителей МО № 13. Состоялось три семинара: 1. Формы и методы общественного участия; 2. Общественные слушания; 3. Информационные технологии общественного участия и обеспечение доступа к информации.

В семинарах приняли участие более 60 жителей МО «Светлановское», из них были отобраны 15 человек, которые были обучены начальным навыкам общественной экспертной деятельности. Получено принципиальное согласие администрации в проведении в дальнейшем общественных экспертиз с привлечением этих граждан.

Создание информационного центра включало в себя:

1. Разработку концепции информационного центра.
2. Изготовление и установку на территории МО № 13 стендов для размещения информации.
3. Создание системы обновления этой информации.
4. Издание методического буклета о предметах ведения МО № 13, в котором опубликована контактная информация обо всех ответственных работах Совета и Администрации.

В рамках проекта с учетом предыдущего опыта центра «Стратегия» разрабатывались анкета и методика проведения опроса жителей МО № 13. Для проведения опроса были отобраны и обучены волонтеры-студенты различных вузов Санкт-Петербурга. Составлен список респондентов, а также обеспечены другие необходимые условия для проведения опроса (помещение, связь и т.д.). Были опрошены 100 человек.

Основным итогом стал вывод о том, что проект содействовал развитию общественного участия жителей МО № 13 в деятельности властей и что применяемые методы обучения приводят к увеличению активности населения.

Общественные слушания

Общественные слушания — одна из древнейших форм политического участия людей в функционировании власти. Открытая встреча «управляющих» и «управляемых», выступления представителей обеих сторон по вопросам деятельности власти обеспечивали рост информированности участников и легитимность власти за счет публичности. Пробразом слушаний можно считать публичное оглашение решений древних властей и «реакцию масс» на них (от криков одобрения до «народ безмолвствовал» или бунта). Отсюда ведут начало современные принципы вступления в обязательную для всех¹ силу решений властей только после их опубликования. В наше время происходит утверждение принципа принятия обязательных для всех решений только после опубликования их проектов и их всестороннего публичного обсуждения. Общественные слушания в их современных модификациях продолжают играть существенную роль в процессах взаимодействия власти и общества.

Виды слушаний

Классификацию слушаний² можно проводить: по их участникам; по режиму; по их инициаторам и организаторам; по нормативно-правовым основам их проведения; по фактическим целям и по темам.

Следует отметить, что формально название «общественные слушания» применяют как к подлинно общественным слушаниям, так и к слушаниям, которые по существу являются депутатскими, или исполнительной власти, или совместными слушаниями властей.

Если классифицировать по участникам, то главными участниками депутатских слушаний являются депутаты, при их недостаточном числе слушания не могут состояться, решения принимают депутаты, а остальные фактически выступают в роли экспертов, «консультативных выразителей общественного мнения» и распространителей прозвучавшей на слушаниях информации и мнений. То же относится к слушаниям исполнительной власти и совместным. Общественные слушания могут состояться и без депутатов и других представителей власти (при наличии общественности). Произойдет обмен информацией, экспертными оценками, мнениями, будут приняты решения, начнется их распространение. Однако наиболее результативны общественные слушания с подготовленным полноценным участием представителей властей.

¹ Тема подготовки и проведения заседаний многообразных общественных советов, палат, консультативных и экспертных советов, а также различных комиссий при органах власти выходит за рамки данной части работы, хотя многие положения сходны.

² «Всех» — в смысле широкого круга людей вне власти.

По режиму слушания бывают закрытые и открытые. Закрытые слушания характеризуются открыто провозглашенным принципом допуска только по утвержденному организаторами персональному списку. Фактической их разновидностью являются открытые слушания со списком допуска на слушания или в зданиях с пропускной системой, а также слушания, о проведении которых оповещен узкий «закрытый круг лиц». «Закрытым» при этом является и список выступающих. Настоящие открытые слушания характеризуются мерами широкого оповещения заинтересованных лиц и организаций, созданием условий для их участия и выступления. Ограничения на списки участников и выступающих при этом тоже могут накладываться, но именно и только для обеспечения представительства разных групп. В идеале — участие и возможность для выступления свободные.

По инициаторам и организаторам слушания делятся на: депутатские (парламентские) слушания разных уровней (федерального, регионального, местного), организуемые «профильными комиссиями»; слушания исполнительной власти разных уровней (и ее ведомств); слушания, организованные коммерческими структурами, и слушания общественные. Гармоничным является включение представителей инициаторов в число лиц, фактически принимающих организационные решения (в идеале — в официальный Оргкомитет слушаний). Часто инициаторы фактически руководят, «оставаясь в тени», или, наоборот, полностью отстраняются от организации. Следует различать провозглашенный и фактический вид слушаний. «Фактическим хозяином» общественных слушаний может быть государственное ведомство или коммерческая структура. Задавать тон на депутатских слушаниях могут представители исполнительной власти, коммерческих структур или общественности. Обычно содержание слушаний определяет соглашение между теми, кто вложил в их инициирование, организацию, материально-техническое и информационное обеспечение основной вклад («Кто платит, тот и заказывает музыку!»).

По нормативно-правовым основам проведения слушания также бывают депутатскими, исполнительной власти и общественными (международного, федерального, регионального, межрегионального, межмуниципального и муниципального уровней) — в зависимости от того, кем принят соответствующий нормативно-правовой акт. Не могу привести всех законов и актов, регламентирующих проведение депутатских слушаний, но их проведение прописано в регламентах Государственной Думы, Совета Федерации, в регламентах многих региональных парламентов и муниципальных советов России. Предусмотрены слушания и в документах Межпарламентской Ассамблеи СНГ, межрегиональных и межмуниципальных ассоциаций. «Положения об общественных слушаниях» утверждены мэрами ряда городов и возлагают принятие решений по любым инициативам о проведении слушаний на назначаемый исполнительной властью Оргкомитет, который и проводит слушания (в случае положительного решения). Ряд общественных организаций и их коалиций

периодически проводит общественные (открытые) слушания по принятым их официальными решениями Положениям, но, как правило, общественность проводит слушания либо без проработанного и утвержденного Положения, либо по многообразным «одноразовым» рабочим вариантам Положения.

При классификации по фактическим целям невозможно описать все возможные варианты личных и групповых целей инициаторов, организаторов и участников слушаний, приведем лишь самые общие:

- информирование граждан, СМИ и представителей общественности и органов власти о фактах и мнениях по обсуждаемым проблемам;
- формирование общественного мнения по обсуждаемой проблеме;
- влияние на действия граждан и организаций по обсуждаемой проблеме;
- влияние на решения органов власти по обсуждаемой проблеме.

Однако зачастую фактические цели не соответствуют провозглашенным. Слушания могут стать частью избирательной кампании или политической борьбы различных ветвей и структур внутри власти, демонстрацией влиятельности или сведением счетов, элементом чьей-то личной карьеры и т.п. Бывают имитационные слушания: «для галочки», «для выпуска пара» или для обеспечения «дозированности» информации и «контролируемости» решений. Иногда участниками слушаний пытаются «втемную» манипулировать для достижения своих целей. Часто численный и качественный состав участников, общественный резонанс и влияние на власти намного ниже ожидаемых. Благие намерения инициаторов, организаторов и участников из-за несоблюдения технологических основ организации слушаний иногда приводят к срыву слушаний, перехвату их для других целей.

Темой обсуждения на общественных слушаниях могут быть любые проблемы на некоторой территории, которые затрагивают граждан и организации и решение которых находится в компетенции соответствующих органов власти. Правда типичным является привлечение участников от общественности, никак не затронутых обсуждаемыми проблемами, и представителей властей, никак не влияющих на решение данных проблем, а также на привлечение компетентных специалистов по данным проблемам. Тема для обсуждения, как правило, должна быть одна (а существенных аспектов ее обсуждения должно быть не более 4–5). Темой слушаний могут быть планы и приоритеты деятельности властей; проекты нормативно-правовых актов, ход и итоги их реализации; обсуждение проблем и предложений по их решению и т.п.

2. Темы слушаний

Темы слушаний могут быть самыми разнообразными. Законом ФЗ – № 131 (2003 г.) установлен перечень тем, по которым общественные слушания в муниципальном образовании обязательно должны проводиться: устав муниципального образования, бюджет муниципального образования, изменения гра-

ниц муниципального образования, программы социально-экономического развития муниципального образования. Законами субъектов федерации могут устанавливаться также и другие темы общественных слушаний: градостроительная политика и застройка, загрязнение окружающей среды и др.

3. Положение об общественных слушаниях (технология подготовки и проведения общественных слушаний)³

Общие положения

Общественные слушания – консультативная форма непосредственного участия граждан в управлении на территории. Общественные слушания организует Оргкомитет, учрежденный группой граждан и организаций, согласовавших его состав, тему и задачи слушаний, планы их подготовки и регламент проведения.

Положение об общественных слушаниях принимается учредителями Оргкомитета при его создании или, по их поручению, Оргкомитетом. Положение может корректироваться путем голосования на заседании Оргкомитета при поддержке корректировок 2/3 членов Оргкомитета. Корректировки не должны нарушить отношения с партнерами Оргкомитета.

Общественные слушания – это подготовленное и проведенное в соответствии с данным Положением собрание граждан, на которое приглашены представители органов власти и СМИ и на котором приведены факты и высказаны мнения по обсуждаемой проблеме, а также рассмотрены рекомендации для органов власти по ее решению.

Целью общественных слушаний является: информирование граждан, СМИ и представителей органов власти о фактах и мнениях по обсуждаемым проблемам; влияние на формирование общественного мнения по обсуждаемой проблеме; влияние на действия граждан и организаций по обсуждаемой проблеме; влияние на решения органов власти по обсуждаемой проблеме.

Темой обсуждения на общественных слушаниях могут быть любые проблемы, которые затрагивают граждан и организации на территории и решение которых находится в компетенции органов власти территории. (Вопросы бюджетного процесса могут обсуждаться на любом его этапе.)

Регламент Оргкомитета

Решения принимаются на заседании Оргкомитета простым большинством при открытом голосовании и кворуме в 2/3 состава. Члены Оргкомитета равны; они вправе без согласования сообщить факты, высказать мнение и предложения один раз по любому обсуждаемому вопросу (до 5 минут), каждый имеет 1 голос. На заседаниях Оргкомитета присутствуют с правом совеща-

³ По данной технологии СПб центр «Стратегия» проводил общественные бюджетные слушания в 1999–2004 гг. в различных регионах и муниципалитетах России.

тельного голоса приглашенные по его решению лица. Необходимые для работы Оргкомитета и проведения слушаний ответственные и должностные лица назначаются решением Оргкомитета. Кооптация новых членов осуществляется путем голосования более 2/3 состава Оргкомитета.

Все обеспечение подготовки и проведения слушаний осуществляется путем добровольного безвозмездного предоставления Оргкомитету ресурсов гражданами, организациями и органами власти.

Подготовка и проведение общественных слушаний осуществляется Оргкомитетом в соответствии с действующим законодательством, настоящим Положением и согласованными учредителями темой и задачами на основе партнерских отношений с гражданами, организациями, СМИ и органами власти.

Основные принципы общественных слушаний

Основными принципами общественных слушаний являются: вынесение на обсуждение альтернативных мнений и проектов; привлечение квалифицированных экспертов; обеспечение независимого анализа проблем; концентрация на сопоставлении в первую очередь проверенных фактов; обсуждение проблем в период ранней стадии их рассмотрения органами власти; обеспечение представительства на слушаниях и информирования об их итогах всем заинтересованным в их теме общественным группам; обеспечение присутствия на слушаниях и информирования об их итогах представителей органов власти, в компетенцию которых входит решение обсуждаемых проблем.

К участию в общественных слушаниях приглашаются и информируются об их итогах все заинтересованные в их теме общественные группы, СМИ и представители органов власти, в компетенцию которых входит решение обсуждаемых проблем. Итоговая информация предоставляется всем желающим.

Предварительная подготовка и привлечение партнеров

Кратко: Решением Оргкомитета утверждается тема слушаний. Оргкомитет привлекает к подготовке партнеров из общественных и иных организаций, органов власти и СМИ, экспертов и иных лиц.

Детально: Оргкомитет четко формулирует и согласует общие цели задачи, формы и методы работы, а также ожидаемые результаты.

Определяются целевые группы, для воздействия на которые проводятся слушания.

Намечаются заинтересованные в теме и слушаниях потенциальные партнеры (в дополнение к учредителям), среди которых обязательно соответствующие органы власти и их представители.

Согласуется предварительный список наличных ресурсов (в т.ч. кадры организаторов и экспертов, оргтехника, средства связи, помещения для подго-

товки и варианты помещений для проведения слушаний и т.п.), а также планы по увеличению ресурсов и требования к ним.

Прорабатываются: предварительные темы основных докладов, разделов слушаний и, соответственно, варианты итоговых материалов; предварительные кандидатуры основных докладчиков и выступающих; предварительные варианты программы, сроков и места проведения, принципов приглашения партнеров и участников, плана подготовки с ответственными; тексты обращений и уполномоченные на переговоры с потенциальными партнерами (представителями органов власти, СМИ и других организаций).

На основе принятых предварительных решений и материалов уполномоченными проводятся предварительные переговоры об участии в подготовке, обеспечении и проведении общественных слушаний с соответствующими потенциальными партнерами, уточняются их позиция и условия сотрудничества, суммируются предложения.

Оргкомитет заслушивает отчет уполномоченных и ответственных, принимает предварительные решения по выдвинутым условиям сотрудничества и предложениям, а также по новым текстам обращений и по уполномоченным.

Проводятся окончательные переговоры.

Оргкомитет рассматривает и утверждает окончательный состав партнеров, условия сотрудничества с ними и список ресурсов. Решается вопрос в формах включения партнеров в работу Оргкомитета (вплоть до кооптации в его состав).

Решением Оргкомитета окончательно утверждаются: название слушаний (по согласованной теме); темы основных докладов (разделов слушаний); проект программы; дата, время и место проведения; принципы приглашения участников; план подготовки, обеспечения, проведения и итогов общественных слушаний с указанием источников ресурсов и ответственных; тексты приглашений всем участникам, в т.ч. представителям органов власти и СМИ; анонсирующее сообщение для прессы, по возможности размещение предварительных материалов в интернете.

На основе принятых решений и материалов Оргкомитет готовит доклады и основные выступления, итоговые материалы, информирует и приглашает участников, власти и СМИ, готовит помещения, реализует имеющиеся у него и его партнеров возможности информировать граждан и их организации о предстоящих слушаниях.

Оргкомитет и его партнеры стремятся обеспечить принятие решений и действия органов власти и их представителей по содействию в подготовке и проведении слушаний, в т.ч. путем предоставления помещения с высоким статусом (например, в помещениях областного Законодательного Собрания) и информировании о предстоящих слушаниях граждан, а также участии в них представителей власти высокого ранга и готовности к рассмотрению их итогов на предмет учета в решениях и действиях органов власти.

Плановая подготовка слушаний

Ответственными проводятся предварительное формирование списка и приглашение участников, оповещение властей и СМИ (не позднее 2 недель до даты слушаний).

Проводятся переговоры с кандидатами об основных докладах и выступлениях, об их условиях и предложениях.

Ответственные реализуют запланированные и дополнительные ресурсы и исполняют план (обеспечение помещения; возможно, организация работы микрофонов, проведение аудио-, видеозаписи и стенографирования; информирование и обеспечение присутствия участников, представителей органов власти и СМИ; обеспечение предварительного и последующего освещения в СМИ; разработка временного регламента и др.).

Оргкомитет утверждает основных докладчиков, выступающих, предварительный список участников и механизм оперативной корректировки соответствующими ответственными; утверждается редакционная группа итогового документа и раздаточных материалов (возможно, с участием основных докладчиков и выступающих).

Редакционная группа, с учетом целей и заданных учредителями слушаний задач, а также планируемого содержания докладов и выступлений готовит предварительный проект итогового документа и раздаточных материалов (включая сведения об учредителях, Оргкомитете и его партнерах, программу и временной регламент); продолжается исполнение плана (в т.ч. повторное приглашение, корректировка и оформление списка участников за 3–4 дня до слушаний, обеспечение их прохода и регистрации в помещении, выделенном для слушаний, решение проблем обеспечения общественной безопасности и соблюдения порядка).

Оргкомитет рассматривает отчет ответственных, производит необходимые корректировки своих решений.

Оргкомитет утверждает ведущего и его заместителя, программу и временной регламент, раздаточные материалы и проект итогового документа слушаний.

Помещение и прием участников

Кратко: Оргкомитет обеспечивает готовность помещения, прием участников, представителей властей и СМИ.

Детально: Ответственные Оргкомитета совместно с хозяевами помещения обеспечивают проход участников и регистрацию их в помещении, выделенном для слушаний; вручение проекта итогового документа и раздаточных материалов (включая сведения об учредителях и их партнерах, программу и временной регламент); запись на выступления в прениях; обеспечивают (возможно) в помещении действие микрофонов, аудио-, видеозаписи и стенографирования (только для получивших у ведущего слово докладчиков, выступаю-

щих, задающих вопросы и дающих справки), а также общественной безопасности и соблюдения порядка.

Ответственные за СМИ регистрируют их представителей, обеспечивают материалами, условиями для работы, в т.ч. интервью с организаторами, докладчиками, участниками и представителями органов власти.

Часть мест в зале отмечается табличками как закрепленная за Оргкомитетом (в т.ч. для размещения ведущего, докладчиков и т.п.).

Ведущий слушаний

Все доклады, вопросы, ответы, любые выступления делаются только по его предложению или с его разрешения. За 30 секунд до истечения срока выступления он предупреждает выступающего словами «осталось 30 секунд», по истечении срока – прерывает выступление и передает слово следующему. Его краткие замечания посвящены (по необходимости) только обеспечению соблюдения программы и временного регламента.

Временной регламент

Как правило, регламент отводит на доклады от 10 до 20 минут; на выступления для приветствия или по предварительной записи в прениях – от 3 до 5 минут; на задание вопроса, ответ, справку и выступления в прениях без записи в порядке «живой очереди» – 1–2 минуты; общее время слушаний – от 1,5 до 3 часов, перерыв через 1,5 часа работы на 10–15 минут.

Как правило, краткие (до 1 страницы) предложения по теме слушаний выступивших прилагаются (как мнение авторов) к материалам слушаний и затем распространяются вместе с ними.

Проведение общественных слушаний

Назначенный Оргкомитетом ведущий (а в случае необходимости – его заместитель), поздоровавшись и представившись, открывает и ведет слушания, следит за соблюдением программы, временного регламента и порядком в зале.

При открытии слушаний ведущий кратко информирует о теме и названии слушаний, учредителях, Оргкомитете и его партнерах по организации слушаний, о составе участников, программе, временном регламенте и порядке слушаний.

Ведущий в соответствии с программой предоставляет слово докладчикам, основным выступающим, предварительно записавшимся на выступления в прениях, организует (в рамках выделенного в программе времени) процедуру справок, ответов на вопросы по каждому докладу и по возможности каждому такому выступлению в прениях.

При наличии времени ведущий организует выступления в прениях без записи в порядке «живой очереди» (без вопросов, справок и комментариев к ним).

При необходимости ведущий предоставляет слово для приветствия (вне программы) представителям органов власти.

По выполнении программы (или истечении отпущенного времени) ведущий прекращает выступления, организует ознакомление с проектом итогового документа, подготовленного Оргкомитетом, а также иных проектов и проводит по ним голосование.

Решение принимается простым большинством голосов присутствующих.

Порядок голосования

Ведущий предлагает принять итоговый документ общественных слушаний сначала «за основу», а потом решить вопрос об учете поправок. Первым голосуется «за основу» подготовленный Оргкомитетом проект. В случае поступления других предложений они голосуются позже, если не прошел первоначальный проект. При необходимости проводится несколько туров голосования. Порядок голосования и счетчиков назначает ведущий, он же объявляет итоги голосования.

Если какой-то проект принят «за основу» и имеются поправки, то предлагается создать редакционную комиссию слушаний наполовину из представителей Оргкомитета и наполовину из авторов поправок (с полномочиями учета уточняющих и дополняющих поправок и принятия документа «в целом»). При принятии этого предложения голосованием ведущий закрывает слушания. Если ни данное, ни иные предложения не проходят, то итоговый документ считается одобренным лишь «за основу» и слушания закрываются без принятия итогового документа в целом. Если и «за основу» не удалось ничего принять, то слушания закрываются совсем без итогового документа.

Закрытие общественных слушаний

При закрытии общественных слушаний ведущий кратко напоминает их тему и название, учредителей, Оргкомитет и его партнеров по организации слушаний, состав участников, а также произносит необходимые благодарности участникам и всем оказавшим помощь, провозглашает слушания закрытыми, прощается и просит освободить помещение.

В случае ведения стенограммы и решения Оргкомитета о процедуре ее сверки выступавшими ведущий напоминает, каким образом, где и когда выступавшие могут ознакомиться со своей стенограммой и внести исправления.

Итоговый документ

Итоговый документ общественных слушаний имеет рекомендательный характер и может быть адресован органам власти территории или ее части, вышестоящим органам власти, а также организациям, предприятиям и учреждениям, гражданам и их объединениям.

Итоговый документ может указывать на проблему, предлагать путь ее решения или готовый проект решения (возможно, альтернативный официально рассматриваемому властями), призывать поддержать или отвергнуть готовящиеся решения, отменить ранее принятые. Возможен вариант включения в итоговый документ всех различных (в т.ч. и альтернативных друг другу) мнений и предложений по обсуждаемой проблеме, выявленных слушаниями.

Итоги общественных слушаний

Органы власти получают в результате общественных слушаний: дополнительную информацию о фактах и мнениях по обсуждаемой проблеме; результаты независимого анализа проблемы и путей ее решения; новые предложения по решению проблемы (возможно, альтернативные известным); оценку актуальности проблемы для общественности и информацию о группах ее заинтересованных представителей.

Общественность кроме этого получит возможность: узнать и сопоставить различные (в т.ч. альтернативные) точки зрения на проблему и пути ее решения (в т.ч. понять позицию и органов власти); повлиять на формирование общественного мнения, а также на решения и действия властей.

Действия после слушаний

При создании редакционной комиссии ею в течение 3 дней либо принимается текст итогового документа слушаний в целом, либо она ликвидируется и итоговый документ используется в том виде, какой принят на слушаниях.

В случае ведения стенограммы и решения Оргкомитета о процедуре ее сверки выступавшими им предоставляется возможность ознакомиться со стенограммой своего выступления и внести исправления.

Стенограмма расшифровывается и распечатывается не позднее второго дня после слушаний. Сверка стенограммы выступавшими производится в течение третьего дня после слушаний. Решение об исправлении в стенограмме принимает ответственный, назначенный Оргкомитетом, на основании письменной просьбы выступавшего, исправленного текста и записей, сделанных на слушаниях. В случае несогласия с просьбой он дает письменный мотивированный отказ в течение суток.

По окончании слушаний подготавливается, утверждается Оргкомитетом и распространяются сообщения для прессы по итогам проведения слушаний (включая информацию по итоговому документу), а также соответствующие сообщения для учредителей, партнеров, органов власти, участников и всех приглашавшихся на слушания.

Итоговые материалы (включая стенограмму и приложенные материалы) размещаются в общедоступных местных библиотеках и по возможности в интернете.

Оргкомитет несет моральную ответственность перед учредителями, партнерами, участниками, органами власти, СМИ, библиотеками за рассылку в течение недели (а позднее перед заинтересованными гражданами и организациями за предоставление через посредство библиотек) следующих материалов слушаний: анонсирующее сообщение для прессы; сведения об учредителях, Оргкомитете и его партнерах; программа и временной регламент; список участников, в т.ч. представителей органов власти и СМИ; итоговый документ (или проект, если не принят «в целом»); приложенные выступавшими материалы (если прилагались); сообщение для прессы по итогам проведения слушаний; стенограмму (если велась).

Оргкомитет после общественных слушаний

Оргкомитет общественных слушаний может быть распущен учредителями после завершения кампании информирования (прямого и через СМИ) общественности и органов власти об итогах слушаний, выявленных на них фактах, мнениях, предложениях. В случае согласования учредителями заинтересованности в дальнейших совместных действиях по организации общественных слушаний и иных форм общественного участия Оргкомитет может стать рабочим органом устойчивой общественной коалиции и организовывать подобные мероприятия регулярно и планомерно.

Основания для учета итогов общественных слушаний в деятельности органов власти

Оргкомитет, его учредители и партнеры, участники общественных слушаний и заинтересованные лица и организации применяют все законные меры для учета итогов общественных слушаний в деятельности органов власти, в т.ч. путем информирования о них, разъяснения их содержания и оснований для их формирования (включая уровень влияния заинтересованных групп, проведенной аналитической работы и квалификации экспертов).

Фактически неформальными основаниями для учета итогов общественных слушаний в деятельности органов власти служат: вовлечение их представителей в подготовку и проведение слушаний в качестве партнеров; обеспечение присутствия на слушаниях и информирования об их итогах представителей органов власти, в компетенцию которых входит решение обсуждаемых проблем; обсуждение проблем в период ранней стадии их рассмотрения органами власти; привлечение квалифицированных экспертов; концентрация на сопоставлении в первую очередь проверенных фактов; обеспечение представительства на слушаниях и информирования об их итогах всем заинтересованным в их теме общественным группам; влияние общественных групп, поддерживающих итоги слушаний; отражение итогов слушаний в СМИ и их влияние на общественное мнение; вы-

несение на обсуждение альтернативных мнений и проектов; обеспечение независимого анализа проблем; проведение слушаний в помещении, обладающем высоким статусом; присутствие (участие в работе или хотя бы присутствие) представителей властей с высоким статусом.

4. Материалы общественных слушаний (пример)

Приложение 1

Сообщение для прессы

Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия» совместно с депутатами Законодательного Собрания СПб проводит **впервые в нашем городе** «Общественные слушания по бюджетному процессу и проекту бюджета города Санкт-Петербурга на 2001 год».

Слушания состоятся 26-го октября с 12.00 в Малом зале Мариинского дворца.

На первых Общественных слушаниях по бюджету будут обсуждены проблемы проекта бюджета на 2001 год и актуальные вопросы бюджетного процесса города с точки зрения развития участия общественности в бюджетном процессе. Целью слушаний также является информирование общественности об успешном опыте реализации социально значимых программ через городской бюджет.

Приоритетными темами выступлений лидеров общественных организаций Санкт-Петербурга будут экология, социальная защита инвалидов, защита семьи.

Планируется участие представителей:

- некоммерческих организаций, работающих с городским бюджетом;
- Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга и независимых экспертов в области бюджетного анализа;
- представителей органов исполнительной и законодательной власти Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления.

В Общественных слушаниях примут участие заинтересованные лица и организации, желающие обсудить проект бюджета Санкт-Петербурга и возможные формы общественного участия в бюджетном процессе, а также поделиться с коллегами опытом общественного участия в бюджете.

Мы приглашаем Вас на Общественные слушания и надеемся, что обсуждение заявленных тем вызовет интерес у петербургской аудитории.

По возможности просим подтвердить Ваше участие не позднее 15.00 25 октября 2000 г. (тел. 316-48-22; тел./факс: 112-66-12; e-mail: budget@strateg.spb.su) либо по пейджеру тел. 329-29-29, аб. 5515.

С уважением,

Оргкомитет Общественных слушаний,

Центр «Стратегия»

Программа

**общественных слушаний по бюджетному процессу и проекту бюджета
города Санкт-Петербурга на 2001 г.**

Слушания состоятся 26-го октября 2000 г. в Малом зале Мариинского дворца по адресу: Исаакиевская пл., д. 6.

Организаторы: Центр «Стратегия» при поддержке депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

11.30–12.00. Регистрация участников. Запись на выступления в прениях.

Открытие слушаний

12.00–12.10. Открытие слушаний – ведущий А.Л. Нездуров («Стратегия»).

Информация о Программе «Городские жители и власти – на пути к сотрудничеству. Бюджет, который можно понять и на который можно влиять» – Т.И. Виноградова («Стратегия»).

Бюджетный процесс в Санкт-Петербурге и проект бюджета 2001 г.

12.10–12.20. Сотрудничество исполнительной и законодательной властей Санкт-Петербурга в бюджетном процессе и проект бюджета Санкт-Петербурга на 2001 г. – С.В. Демин (Комитет финансов).

12.20–12.25. Вопросы к докладчику.

12.25–12.35. О заключении Контрольно-счетной палаты (КСП) по проекту бюджета Санкт-Петербурга на 2001 г. – Г.К. Шаляпин (КСП).

12.35–12.40. Вопросы к докладчику.

12.40–12.50. Выступления в прениях.

Экологические проблемы и бюджет

12.50–13.00. О взаимодействии властей и экологической общественности при формировании бюджета – О.Н. Разумовская (Ассоциация по экологическому предпринимательству при СПб ТПП).

13.00–13.05. Вопросы к докладчику.

13.05–13.10. Выступления в прениях.

Муниципальная составляющая бюджета

13.10–13.25. Выступления в прениях.

Закрытие слушаний

13.25–13.30. Закрытие слушаний, принятие обращения – ведущий А.Л. Нездуров.

Регламент слушаний

Вопросы и выступления только по темам программы с разрешения ведущего.

Время на вопрос и ответ – до 1 минуты.

Время на выступления в прениях – до 3 минут.

За 30 секунд до окончания времени выступления ведущий предупреждает выступающего, по истечении времени – прерывает выступление.

Слово для выступления в прениях предоставляется по предварительной заявке.

Письменные предложения (до 1 стр.) приобщаются к материалам слушаний.
P.S. Соблюдайте регламент! Зал должен быть освобожден до 13.45!

Обращение

**участников общественных слушаний по бюджетному процессу и проекту бюджета города
Санкт-Петербурга на 2001 г.**

Принято 26 октября 2000 г. в Малом зале Мариинского дворца по адресу: Исаакиевская пл., д. 6.

Организаторы слушаний: Центр «Стратегия» при поддержке депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

Считаем регулярное проведение общественных слушаний необходимым элементом обеспечения открытости бюджетного процесса на всех его этапах и просим представителей исполнительной и законодательной властей и впредь оказывать содействие в их проведении.

Призываем заинтересованных граждан, организации, городских и муниципальных депутатов к объединению усилий по общественному участию в обеспечении открытости и прозрачности бюджетного процесса, в определении бюджетных приоритетов.

Одобряем начало конструктивного сотрудничества представителей исполнительной и законодательной властей на этапе определения контрольных цифр и приоритетов бюджета, призываем их к продолжению сотрудничества при доработке бюджета и предлагаем создать механизмы открытости этой работы для общественности, учета ее мнения, общественной экспертизы.

Призываем Комитет финансов продолжить успешную работу по усилению открытости и прозрачности представляемых проектов бюджета и в т.ч. в дополнение к уже размещаемому на сайте Комитета финансов (www.fincom.spb.ru) проекту помещать там все справочные материалы к бюджету.

Призываем участников бюджетного процесса прислушаться к мнению общественности в лице экологических и иных некоммерческих организаций (НКО), представителей науки и бюджетных организаций (социальных, детских, образовательных, здравоохранения и т.п.) и изыскать возможности приостановить фактическое сокращение соответствующих расходов, улучшить качество и увеличить количество предоставляемых услуг путем усиления конкурсности, программности, привлечения к их предоставлению НКО.

Поддерживаем требования представителей местного самоуправления по усилению его влияния на формирование муниципальной составляющей бюджета, считаем необходимым законодательно обеспечить реальную самостоятельность муниципальных бюджетов, создать условия полноценного решения ими местных проблем и ответственности за результаты.

Общественные консультативные структуры при органах власти: лучшие практики и проблемы

Общие сведения. Назначение общественных консультативных структур при органах власти (ОКС).

Итак, что же такое ОКС, для чего они создаются, каковы должны быть их функции и полномочия, права и обязанности?

«Считаю общественные советы одним из важнейших инструментов практической демократии. Общественный совет в принципе многофункционален – это эксперт, консультант, лоббист, это возможность для общественности “вживую” представить тем, кто принимает решения, общественный запрос, широко озвучить какую-то проблему, предлагать инициативы и продвигать социальные технологии, расширять число своих сторонников, в том числе во власти и в профессиональном сообществе, формировать это сообщество и т.д.»¹ – эти слова Марии Слободской, председателя Комиссии Общественной палаты РФ по вопросам развития гражданского общества, сказанные на слушаниях в Общественной палате, как нельзя лучше характеризуют, чем должны являться и чем призваны заниматься общественные советы – наиболее распространенный тип ОКС.

Органы власти создают ОКС, чтобы:

- 1) узнать общественное мнение и получить обратную связь по поводу принятых и/или готовящихся решений;
- 2) получить информацию о проблемах, волнующих жителей;
- 3) исполнить приказ вышестоящих начальников (в случае исполнительных органов власти).

Открыто нигде не заявляется, что ОКС создан для исполнения приказа свыше, хотя таких структур большинство. Декларируемые цели ОКС можно сформулировать следующим образом²:

- а) выстраивать диалог между обществом и властью;
- б) предоставлять власти общественное мнение, обратную связь, касающуюся решений власти и событий, происходящих на подведомственной территории;
- в) обеспечивать прозрачность деятельности органов власти;
- г) снимать социальное напряжение, предотвращать конфликты между населением и властями;

д) обеспечивать общественное участие в управлении делами государства (субъекта РФ);

е) представлять интересы целевых групп организаций, входящих в ОКС, перед органами власти;

ж) предоставлять власти рекомендации, экспертные заключения по принятым и готовящимся решениям.

Отметим, что пункты а) и б) характеризуют ОКС в качестве посредников между органами власти и обществом.

Значимость отдельных целей зависит также от того, при каком органе власти (законодательном, исполнительном, главе региона) создается ОКС; является ли ОКС в основном экспертным органом (чаще всего это бывает в случае ОКС при отраслевых комитетах – и тогда наиболее важными становятся пункты б), е) и ж)) либо в основном представительским (ОКС при главах регионов и/или законодательных органах – и тогда наиболее важными становятся пункты а), б) и в)).

ОКС при органах власти образуются по инициативе органов власти, осуществляют свою деятельность при них и в подавляющем большинстве случаев состав ОКС при исполнительной власти определяется руководителем соответствующего органа, поэтому важнейшим условием работы ОКС становится желание или нежелание власти в обратной связи, в получении общественного мнения. Если власть (точнее – руководитель органа, формирующего ОКС) желает учитывать общественное мнение, получать обратную связь на свои действия, то можно дальше формулировать условия успешной работы ОКС; если не желает – консультативная структура будет неэффективной и своих целей никогда не достигнет. В подтверждение приведем слова О. Зыкова, члена Общественной палаты РФ, высказанные на уже упоминавшихся общественных слушаниях³: «Интересно наблюдать эволюцию такого института, как общественные советы при структурах федеральной власти. Изначально было понятно, что это профанация. Есть некое указание свыше. Есть некое желание выполнить это указание свыше. [...] С моей точки зрения Общественный совет при Федеральной антимонопольной службе – это единственный совет, который влияет реально на судьбу ведомства. Конечно, это вопрос ресурса лидера этого ведомства, который понял, что вовлечение экспертного сообщества – способ формирования нового мышления. [...] При ФАС создан такой общественный совет [...] с его помощью выстраивается новая система отношений ведомства с обществом и государством...»

Если власть понимает значение ОКС, желает получить обратную связь и знать мнение общества на свои действия, то следующим условием успешной работы ОКС является предоставление им полномочий, с помощью которых ОКС может реализовать свои цели. Для обеспечения прозрачности власти

¹ Услышит ли власть советы? Гражданский диалог. № 1 (5). 2009. С. 36.

² Очень похожие цели ОКС называет Д.И. Милославская в статье «Экспертные и общественные Советы» в кн.: Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия / под ред. А.Е. Шадрин. М.: Фонд «Школа НКО», 2007.

³ Услышит ли власть советы? Гражданский диалог. № 1 (5). 2009. С.37.

ОКС должна иметь право требовать необходимую информацию, притом что власть обязана такую информацию предоставлять, кроме этого ОКС должна иметь полномочия контролировать действия власти по исполнению принятых решений. Для участия в управлении делами государства (региона), представления интересов целевых групп, представления общественного мнения члены ОКС должны иметь право участвовать в заседаниях органа власти, где обсуждаются соответствующие вопросы, право проводить общественные слушания, круглые столы и т.д. Для выработки рекомендаций органам власти ОКС следует наделить правом экспертизы готовящихся решений и, возможно, правом законодательной инициативы.

Данные права и полномочия должны основываться на нормативн-правовых актах и закрепляться в положениях о соответствующей ОКС.

Правовое поле и практика создания ОКС

Рассмотрим нормативн-правовые акты, регулирующие создание и деятельность ОКС. На федеральном уровне возможность образовывать общественные советы сформулирована в законе об Общественной палате. Общественная палата РФ может выступить с инициативой о создании общественного совета. Порядок создания общественных советов определяется следующими нормативными актами. Федеральный закон «Об общественной палате Российской Федерации» в ст. 20 предусмотрел возможность создания общественных советов при федеральных органах исполнительной власти. Данной статьей предусмотрено право Совета Общественной палаты обращаться к руководителям таких органов с просьбой о создании общественных советов.

Создание общественных советов при органах, которыми руководит Правительство РФ, осуществляется в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 02.08.2005 № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, а также государственных комитетов, федеральных служб и федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации».

Создание общественных советов при органах, которыми руководит Президент РФ, осуществляется в порядке, установленном Указом Президента РФ от 04.08.2006 № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам».

Эти нормативные акты предусматривают следующую процедуру создания общественного совета. Совет Общественной палаты обращается в соответ-

ствующий орган, руководитель данного органа в течение 1 месяца решает вопрос о создании общественного совета. Если ответ положительный, то в течение 2 месяцев общественный совет должен быть создан. Руководитель органа утверждает решение о создании совета своим приказом, а также определяет структуру и порядок деятельности совета. Членами совета могут быть не только члены Общественной палаты, но и другие граждане, отвечающие требованиям, предъявляемым к членам Общественной палаты. Члены общественного совета исполняют свои обязанности на общественных началах. Организационно-техническое сопровождение деятельности общественных советов и обеспечение участия в их работе членов Общественной палаты Российской Федерации осуществляют федеральные органы исполнительной власти, при которых общественные советы образованы. В положении об общественном совете обычно указываются основная задача и полномочия совета, порядок формирования и деятельности.

На региональном и местном уровнях создается великое множество ОКС, разных по целям и составу. В подавляющем большинстве случаев их деятельность регулируется соответствующим положением, которое вводится приказом того государственного или муниципального органа, при котором они создаются. Создание ОКС не федерального уровня часто зависит от доброй воли руководителя органа. Имеются, однако, случаи, когда организация и деятельность ОКС, а не только региональной общественной палаты, регулируется отдельным законом субъекта РФ⁴.

Полномочия общественных советов при федеральных органах власти также можно определить, ориентируясь на законодательство об Общественной палате. Нас более всего интересуют ОКС при региональных органах исполнительной власти. Их полномочия вполне могут быть аналогичными полномочиям федеральных ОКС с соответствующими изменениями. Полномочия региональных ОКС содержатся в региональных законах о взаимодействии НКО и власти⁵. Кроме этого, полномочия детально прописаны в положениях об ОКС (а в отдельных случаях — также и в региональных законах об ОКС). Что касается общественных советов регионального уровня, то практически повсеместно эти положения копируют друг друга.

Типичные полномочия ОКС (общественных советов) регионального уровня могут включать в себя следующие пункты:

- 1) привлекать граждан и НКО к реализации государственной политики на уровне субъекта РФ;
- 2) давать заключения о нарушениях законодательства органами исполнительной власти регионов, а также о нарушениях свободы слова в СМИ и на-

⁴ Закон Томской области «О совете общественных инициатив при Государственной Думе Томской области» № 54-ОЗ от 10.04.2006; Закон Красноярского края «О гражданской ассамблее Красноярского края» № 21-5803 от 14.02.2007.

⁵ Такие законы приняты более чем в 50 субъектах РФ.

правлять указанные заключения в компетентные государственные органы или должностным лицам;

3) проводить экспертизу проектов законов субъектов РФ и нормативных правовых актов региональных органов государственной власти;

4) приглашать руководителей региональных органов государственной власти на пленарные заседания общественного совета;

5) направлять членов ОКС (общественного совета) для участия в работе комитетов и комиссий органов исполнительной власти;

7) участвовать в соответствии с законодательством РФ в формировании общественных наблюдательных комиссий.

Общественные советы также могут выступать арбитрами в спорах между государственными органами и гражданами. Общественный совет может проводить мониторинг гражданских инициатив, поддерживать эти инициативы. Общественный совет может организовывать и проводить гражданские форумы и слушания, формировать гражданское жюри по актуальным вопросам общественной жизни.

Особенно важно определить статус решений ОКС. В подавляющем большинстве положений соответствующая формулировка звучит так: «решения общественных советов носят рекомендательный характер».

Основная обязанность ОКС — соблюдать законодательство. Желательно, чтобы они отчитывались о своей деятельности. Общественные палаты, кроме этого, должны делать ежегодный доклад о состоянии гражданского общества на данной территории.

Основная форма работы ОКС — заседание, как правило, открытое. Общественные советы для подготовки вопросов могут образовывать комиссии и рабочие группы.

Имеются, однако, некоторые отличия, содержащиеся в региональном законодательстве, закрепленные в положениях о региональных ОКС, дающие им дополнительные возможности эффективной работы.

Очень важным является право законодательной инициативы в законодательном органе соответствующего субъекта РФ. Таким правом обладают ОКС следующих субъектов РФ:

1. Калининградская область⁶ — Общественная палата;
2. Оренбургская область⁷ — Общественная палата;
3. Томская область⁸ — Совет общественных инициатив при Государственной Думе Томской области.

Возможность НКО контролировать деятельность органов государственной власти предусмотрена в законодательстве следующих субъектов РФ:

⁶ Закон Калининградской области «Об Общественной палате Калининградской области» от 26.09.2007.

⁷ Закон Оренбургской области «Об Общественной палате Оренбургской области» № 3152/548-III-ОЗ от 12.02.2006.

⁸ Закон Томской области «О совете общественных инициатив при Государственной Думе Томской области» № 54-ОЗ от 10.04.2006.

Республика Карелия⁹ — Общественная палата обеспечивает осуществление общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти и МСУ;

Москва — органы государственной власти могут создавать общественные советы, осуществляющие общественный контроль: Общественный совет города Москвы вправе осуществлять общественный контроль за реализацией Генерального плана, программ экономического и социального развития¹⁰;

Красноярский край — Гражданская ассамблея Красноярского края вправе осуществлять общественный контроль за деятельностью органов исполнительной власти Красноярского края и органов МСУ¹¹.

В законе Пермского края¹² (во время принятия — еще Пермской области) имеются нормы, очень полезные для эффективного взаимодействия НКО, ОКС и власти:

«...Рекомендации, выработанные в ходе проведения совместных консультативных мероприятий, обязательны для рассмотрения органами государственной власти Пермской области и учитываются ими при принятии решений...» Как говорится, почувствуйте разницу с формулировкой: «решения носят рекомендательный характер».

Деятельность ОКС

Насколько эффективно работают ОКС, можно, по-видимому, судить по выполнению ими своих полномочий, главные из которых (для общественных советов, во всяком случае) — обратная связь и представление интересов. Хорошо говорят об этом высказывания самих членов ОКС и экспертов по взаимодействию НКО и власти. Слова О. Зыкова о федеральных ОКС (о том, что общественный совет при ФАС — это единственный эффективно работающий совет) приведены выше, секретарь Общественного совета при Федеральном агентстве по туризму Янус Тот, говорит, что совет был создан в 2007 г. и более чем за год «собрался полтора раза»¹³. Данная ситуация характерна для большинства российских ОКС.

Такого рода ОКС в основном представляют собой структуры, которыми власти манипулируют в своих интересах. Преобладающая модель взаимодействия власти и НКО здесь — легитимационная: власти используют ОКС для

⁹ Закон Республики Карелия «Об общественной палате Республики Карелия» № 1362-ЗРК от 18.01.2010.

¹⁰ Указ мэра Москвы от 10.06.2008 № 41-УМ «О создании Общественного совета города Москвы».

¹¹ Закон Красноярского края «О гражданской ассамблее Красноярского края» № 21-5803 от 14.02.2007.

¹² Закон Пермской области «Об основах взаимодействия органов государственной власти Пермской области и негосударственных некоммерческих организаций в сфере социальной политики» от 19.09.2004.

¹³ Услышит ли власть советы? Гражданский диалог. № 1 (5). 2009. С. 39.

придания видимой поддержки своих решений и инициатив со стороны институтов гражданского общества¹⁴.

Имеются, однако, отдельные примеры реальной и эффективной работы ОКС при органах власти.

Московские эксперты утверждают, что главную роль в эффективном взаимодействии НКО и властных структур играют реально работающие общественные советы, в особенности **Общественный совет города Москвы**¹⁵.

Карелия — первый российский регион, создавший совет НКО при председателе Законодательного собрания (**Совет неправительственных организаций при председателе Законодательного собрания Республики Карелия**). В своей работе Совет использует право законодательной инициативы, предоставленное карельским НКО. С участием Совета:

- рассмотрен вопрос «О целевых республиканских программах социальной направленности»;
- проведена общественная экспертиза Лесного кодекса;
- организовано продвижение законопроекта «Об участии жителей Республики Карелия в охране общественного порядка»
- и многое другое.

Примером эффективно действующей ОКС является **Мурманское областное общественное собрание (МООС)**, которое функционирует с 1996 г.¹⁶ Серьезность задач, которые ставит перед собой данное собрание, можно увидеть, даже просто проанализировав круг обсуждаемых тем и их актуальность для жизни горожан.

Основным направлением деятельности собрания, созданного для взаимодействия общественных организаций региона с органами государственной власти, является выработка рекомендаций и предложений органам государственной власти и МСУ Мурманской области по общественно-политическим, правовым и социально-экономическим вопросам. МООС собирается раз в месяц. В работе собрания постоянно участвует специально назначенный представитель Правительства Совет МООС, который предлагает тему для обсуждения и приглашает причастных к теме официальных лиц, собирается еженедельно.

¹⁴ В качестве примера можно привести одно из самых первых заседаний Общественной палаты РФ, на котором вдруг стал обсуждаться вопрос о недопустимости появления в СМИ сведений о ценах, доходах и расходах, выраженных в долларах США, как будто других вопросов, волнующих гражданское общество, не было. Другим примером является заседание Общественного совета при председателе Законодательного Собрания Республики Карелия летом 2005 г., когда члены совета поддержали приравнивание пива к алкогольным напиткам. Вопрос не содержался в повестке дня, был внесен председателем прямо на заседании и практически без обсуждения оказался положительно решен членами совета. Автор настоящей статьи в то время был экспертом данного совета и принимал участие в описываемом заседании.

¹⁵ Давыдова А.В., Сембаева А.К. Анализ нормативных актов, регулирующих взаимодействие органов власти и некоммерческих организаций в субъектах Российской Федерации. Публичная политика-2008 / под ред. М.Б. Горного и А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2009. С. 64–76.

¹⁶ Приводятся выдержки из интервью с корреспондентом мурманской газеты «Вечерка на дом» (2007).

В состав МООС входят представители 89 общественных объединения — экологических, инвалидов, ветеранов, национальных¹⁷. Наиболее выразительным моментом в деятельности МООС и они, и чиновники считают обсуждение Устава г. Мурманска, которое произошло в 2006 г. Согласно новой редакции, мэр может быть избран в т.ч. из числа депутатов. Члены МООС инициировали проведение общественных слушаний, итогом которых должность мэра осталась выборной.

Также в заслугу активистам собрания можно поставить тему обсуждения качества питьевой воды. После собрания прошли несколько судебных разбирательств, повлекших проверки контролирурующих органов и широко освещавшихся СМИ. Итогом стал проект региональной целевой программы «Водоснабжение Мурманской области» на 2007–2017 гг. Представители МООС вошли в Совет по антитеррористической деятельности.

В РФ имеются примеры и других эффективно работающих ОКС.

Почти все ОКС работают на общественных началах. Затраты могут быть связаны с привлечением экспертов, проведением мероприятий — фактически затраты, связанные с деятельностью ОКС, минимальны.

Проблемы, стоящие перед ОКС

Как было сказано выше, главной проблемой является нежелание власти вести диалог с гражданским обществом, сотрудничать с НКО. Как результат — ОКС при органах власти создаются только с целью выполнить указание вышестоящих начальников и используются лишь для придания видимой поддержки действиям и решениям властных структур со стороны общества. Усугубляет эту проблему недостаток, а иногда и полное отсутствие информации у органов власти о третьем секторе, а также недостаток информации у НКО о структурах и деятельности органов власти¹⁸.

К числу других проблем, стоящих перед ОКС при органах власти, относится соотношение их самостоятельности (независимость от властных структур) и материального обеспечения их деятельности. Конечно, структуры, образованные органами власти, не могут быть полностью от них независимыми. Практика показывает, что как только российские ОКС пытаются проявлять самостоятельность, так сразу органы власти теряют к ним интерес, что ментально сказывается на обеспечении деятельности. В нашей стране имеются примеры самостоятельных общественных консультационных структур, но все (или почти все) они не являются ОКС при органах власти. В качестве таких примеров можно привести Петербургский правозащитный совет, Общественную гражданскую палату Пермского края и др.

¹⁷ Данные на 2007 г.

¹⁸ См. подробнее опыт Санкт-Петербурга.

Формирование ОКС и их состав также сильно влияют на эффективность. Коль скоро структуры относятся к общественным, то в их состав, по крайней мере, должны входить представители общественности.

Наконец, очень важен статус решений ОКС. В подавляющем большинстве случаев, кроме того, что решения ОКС являются рекомендательными, в положениях об ОКС не говорится ничего. Такая ситуация приводит к тому, что их решения просто игнорируются.

ОКС в Санкт-Петербурге

В 2013 г. в Санкт-Петербурге существовало более 12 тыс. зарегистрированных НКО, более 700 ОКС.

Начиная с 2007 г. по настоящее время центр «Стратегия» осуществляет мониторинг деятельности городских ОКС¹⁹. Наиболее известные среди них:

- Общественный совет Санкт-Петербурга при Губернаторе Санкт-Петербурга (создан в 2000 г.);
- Общественный консультативный совет по делам ветеранов (1997);
- Координационный совет по делам инвалидов при Губернаторе Санкт-Петербурга (1997);
- Межведомственный координационный совет по вопросам социальной защиты граждан, пострадавших вследствие радиационных катастроф (1996);
- Координационный совет по социальной защите инвалидов и участников войны в Афганистане, других локальных военных конфликтов и членов их семей (1997);
- Общественный совет по малому предпринимательству при Губернаторе Санкт-Петербурга (2003);
- Координационный совет по вопросам реализации политики гендерного равноправия в Санкт-Петербурге (2004);
- Городской штаб по координации деятельности граждан и общественных объединений, участвующих в обеспечении правопорядка в Санкт-Петербурге;
- Координационный совет по организации профилактической и воспитательной работы по недопущению экстремизма и национализма в молодежной среде;
- Координационный совет по взаимодействию с некоммерческими организациями при Правительстве Санкт-Петербурга;
- Общественный совет по вопросам градостроительства и архитектуре при Губернаторе Санкт-Петербурга;
- Общественный совет по вопросам координации деятельности саморегулирующихся организаций в Санкт-Петербурге в сфере строительства при Правительстве Санкт-Петербурга;

¹⁹ В 2007 г. сотрудниками СПб центра «Стратегия» проведено 21 экспертное интервью с членами ОКС, журналистами, пишущими о взаимодействии НКО и власти, с лидерами городских НКО, с работниками городской администрации, отвечающими за взаимодействие с НКО.

– Общественный совет при ГУВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области;

– Совет по санитарно-эпидемиологическому благополучию и охране окружающей среды при Законодательном Собрании Санкт-Петербурга
– и другие ОКС.

Большинство ОКС сформированы после 2005 г. при территориальных и отраслевых подразделениях администрации города.

Правовая база. Приняты и действуют концепция социально-экономического развития города до 2025 г.²⁰, план реализации административной реформы на 2010–2012 гг.²¹ В этих документах предусматривается вовлечение общественности, в т.ч. через ОКС к решению городских проблем. Порядок организации и работы ОКС определен в положениях, утвержденных постановлениями, распоряжениями и приказами руководителей органов власти, при которых действует ОКС.

Приведем конкретные примеры.

1. Общественный совет Санкт-Петербурга при Губернаторе Санкт-Петербурга.

Ниже дадим выдержки из положения об Общественном совете.

Общественный совет является постоянно действующим коллегиальным общественным органом при Губернаторе Санкт-Петербурга.

Совет осуществляет свою деятельность на общественных началах.

Целью деятельности Совета является обеспечение взаимодействия Губернатора и исполнительных органов с общественностью Санкт-Петербурга при формировании и реализации государственной политики Санкт-Петербурга.

Совет обладает следующими полномочиями:

- разрабатывать предложения по принятию законов, по изданию правовых актов Губернатора и Правительства;
- представлять Губернатору предложения для включения в проекты программ социально-экономического развития города;
- проводить общественную экспертизу проектов правовых актов и проектов программ социально-экономического развития города;
- проводить общественные обсуждения, общественные слушания, конференции, семинары, круглые столы и иные мероприятия по обсуждению наиболее важных вопросов жизнедеятельности и развития Санкт-Петербурга;
- представлять Губернатору предложения по совершенствованию реализации, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- участвовать в подготовке представлений Губернатора о присвоении звания «Почетный гражданин Санкт-Петербурга»;

²⁰ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 20.06.2007 № 887 «О Концепции социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2025 года». По результатам социологического исследования СНИЦ, петербургские НКО, к сожалению, о данной концепции информированы недостаточно.

²¹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 15.04.2010 № 354 «О плане мероприятий по проведению административной реформы в Санкт-Петербурге в 2010–2012 годах».

– представлять Губернатору предложения по улучшению деятельности исполнительных органов власти;

– обращаться в исполнительные органы власти с предложениями и запросами;

– учреждать Почетный знак Общественного совета Санкт-Петербурга «Признательность Санкт-Петербурга» (далее – Почетный знак), Молодежную премию Санкт-Петербурга (далее – Молодежная премия), Почетную книгу Общественного совета Санкт-Петербурга (далее – Почетная книга), принимать положения о них, решения о награждении Почетным знаком, о присуждении Молодежной премии, о внесении записей в Почетную книгу;

– координировать создание и деятельность общественных советов при главах администраций районов Санкт-Петербурга.

Совет состоит из числа почетных граждан Санкт-Петербурга, руководителей некоммерческих союзов, советов, ассоциаций, руководителей иных организаций, учреждений, общественных деятелей, давших свое согласие на включение в состав Совета.

Количество членов Совета не должно превышать 100 человек.

Состав Совета и состав президиума Совета утверждаются Губернатором Санкт-Петербурга.

Председатель Совета, заместители председателя Совета назначаются распоряжением Губернатора Санкт-Петербурга по представлению президиума Совета.

Состав Совета и состав президиума Совета обновляются ежегодно не менее чем на одну десятую.

Как видим, Общественный совет обладает важными и обширными полномочиями. К сожалению, работа Совета сводится к подготовке праздников, представлению к награждениям – и практически все. Особенно обидно, что Совет никак не реализует свое полномочие по созданию и координации деятельности общественных советов при главах районных администраций.

В 2013 г. Общественный совет переименован в Общественную палату. О деятельности Общественного совета респонденты высказываются крайне негативно, при этом большинство ничего не знают ни о существовании, ни о деятельности Общественного совета.

2. Координационный совет по взаимодействию с некоммерческими организациями. Согласно положению о Координационном совете, утвержденному Постановлением правительства СПб от 30.12.2005 № 2070, Совет является коллегиальным консультативным органом при Правительстве Санкт-Петербурга. Совет образован в целях создания механизмов эффективного участия НКО в решении социальных, культурных и экономических проблем Санкт-Петербурга и координации действий исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и НКО в данной области. Совет осуществляет свою деятельность на общественных началах.

В состав Совета входят представители зарегистрированных на территории Санкт-Петербурга НКО, исполнительных органов государственной власти.

Совет имеет следующие функции:

1) Сбор и анализ информации, подготовка аналитических материалов об участии НКО в решении социальных, культурных и экономических проблем города.

2) Выработка и обсуждение рекомендаций, предложений по решению актуальных социальных, культурных и экономических проблем города с использованием социальных технологий и привлечение ресурсов НКО.

3) Обсуждение проектов правовых актов по важнейшим социально-экономическим вопросам путем организации эффективного участия НКО в этом процессе.

4) Подготовка предложений и рекомендаций исполнительным органам по вопросам создания условий для развития НКО и эффективных механизмов взаимодействия НКО и исполнительной власти.

5) Поддержка НКО.

6) Выработка совместных рекомендаций по поддержке НКО со стороны органов исполнительной власти Санкт-Петербурга.

7) Создание условий для повышения эффективности деятельности НКО.

В пределах данных функций Совет имеет право:

1. Вносить на рассмотрение Губернатора, Правительства, исполнительных органов предложения по вопросам, относящимся к компетенции Совета.

2. Участвовать в разработке и обсуждении проектов правовых актов, готовить предложения по совершенствованию законодательства по вопросам, относящимся к компетенции Совета.

3. Запрашивать и получать от исполнительных органов, организаций города необходимые для работы Совета материалы.

4. Привлекать для участия в работе Совета представителей исполнительных органов власти, НКО, создавать временные рабочие группы с привлечением указанных лиц и другие полномочия.

Решения Совета имеют рекомендательный характер.

Как видно, функции и полномочия Совета уже, чем могли бы быть. Не предусмотрено проведение общественной экспертизы, присутствие членов общественности на заседаниях комитетов и комиссий Правительства, подготовка заключений о нарушениях законодательства.

За 5 лет своей деятельности Координационный совет:

– разработал с помощью созданной рабочей группы Концепцию взаимодействия НКО и органов исполнительной власти «Общественно-государственное партнерство». Концепция утверждена постановлением Правительства города и закрепляет партнерские отношения между НКО и органами исполнительной власти в городе;

– разработал с помощью созданной рабочей группы Концепцию развития социального добровольчества. Концепция утверждена постановлением Правительства. В настоящее время ведется разработка закона города о социальном добровольчестве;

– разработал программы обучения чиновников и лидеров НКО отношениям партнерства. Члены Координационного совета в течение последних трех лет проводят такое обучение.

В последние годы (после 2008 г.) активность Совета существенно снизилась: в 2010 г. прошло только одно заседание, в 2011 г. – тоже одно, в 2012 г. заседаний не проводилось, работа ведется в основном в рамках рабочих и инициативных групп, это является яркой иллюстрацией снижения интереса чиновников к Совету, именно в связи с его достаточной самостоятельностью и независимостью.

Респонденты характеризуют Координационный совет как реально работающую структуру по крайней мере до 2010 г.

Рассмотрим теперь проблемы петербургских ОКС. Они, конечно же, полностью соответствуют проблемам российских ОКС.

Основная проблема – уход власти от диалога с 3-м сектором из-за нежелания вести такой диалог и из-за отсутствия информации об НКО. В Петербурге, как и в стране, ОКС при органах власти создаются главным образом с целью выполнить указание вышестоящих начальников и используются в основном для придания видимой поддержки действиям и решениям властных структур со стороны общества. В качестве примера можно привести следующее высказывание респондента (член Общественной палаты при представителе президента в Северо-Западном Федеральном округе): «...На одном из срочных заседаний ОП при СЗФО (в 2006 г.) собравшиеся не знали повестку, единственный обсуждаемый вопрос, внесенный прямо на заседании, – поддержка действующего губернатора. НКО безоговорочно проштамповали решение, а тех, кто возражал, перестали приглашать на заседания ОП...»

Самостоятельных ОКС при органах власти в городе не наблюдается. Общественные советы, независимые от власти в городе, конечно, имеются: Правозащитный совет, Экологический совет СПб и ЛО (при ГУП «Водоканал») и др., однако они созданы не при органах власти.

Обратимся к проблеме состава ОКС. Как уже говорилось выше, состав утверждается руководителем того органа, при котором сформирована ОКС. В зависимости от того, какие основные цели преследует ОКС: обратную связь и представление интересов (общественные советы) либо общественную экспертизу и выработку рекомендаций (экспертные советы), – следует формировать состав ОКС.

В состав общественных советов должны быть включены представители групп, которые способны выражать и отстаивать их интересы: в первую оче-

редь это представители НКО, поскольку они существенно меньше зависят от власти, чем, например, работники бюджетных учреждений (директора детских садов, школ, больниц и др.).

Анализируя состав 16 общественных советов при районных администрациях города, можно сделать вывод о том, что в общественных советах собственно общественность представлена слабо: в среднем НКО и бизнес вместе не превышают трети членов советов. В основном советы состоят из руководителей бюджетных учреждений, очень сильно зависящих от районной и городской исполнительной власти. Вместе представители власти и бюджетных учреждений составляют в среднем 60% членов совета, то есть могут провести любое инициативное органами власти решение.

Отдельно следует сказать о статусе решений ОКС. Чтобы работа общественного совета была эффективной, органы государственной власти, местного самоуправления или должностные лица должны взять на себя обязательства отвечать на обращения общественного совета в течение не более 30 дней. Органы исполнительной власти в определенном порядке должны обеспечить присутствие своих должностных лиц, приглашенных на заседания. Предоставлять по запросам общественного совета необходимые ему для исполнения своих полномочий сведения. Государственные органы могут оказывать материальную помощь для информационной поддержки общественного совета: оплатить создание и обслуживание сайта в интернете или публикаций. Все это вошло в типовое положение об общественном совете при главе районной администрации, разработанное в Координационном совете.

Социальная технология «Прозрачный бюджет»

Сегодня в мире неоспоримой является ориентация государств на то, чтобы правительство было более прозрачным, эффективным и подотчетным, чтобы государственные учреждения вовлекали граждан в свою работу и отвечали их ожиданиям и запросам. К международной инициативе, направленной на то, чтобы сделать систему государственного управления лучше — партнерству «Открытое правительство» (Open Government Partnership, OGP), — уже присоединилось 60 стран мира, включая Российскую Федерацию.

Однако это непростая задача, требующая как постоянного взаимодействия общества и власти, так и технического совершенствования предоставления своевременной, полной и надежной информации для граждан. Одним из механизмов, обеспечивающих такое взаимодействие в области самой чувствительной части государственного управления — бюджетного процесса, является социальная технология «Прозрачный бюджет».

Социальная технология «Прозрачный бюджет» нацелена на создание условий для широкого обсуждения приоритетов бюджетной политики, влияния общества на формирование бюджета, общественного контроля за его исполнением и оценки результатов бюджетной политики.

В России данная технология апробирована рядом общественных организаций Санкт-Петербурга, Псковской, Новгородской, Мурманской, Калининградской, Самарской, Новосибирской, Сахалинской областей, Республики Карелия, которые занимались внедрением механизма межсекторного взаимодействия — общественного участия в бюджетном процессе — в рамках сети программы «Прозрачный бюджет» Санкт-Петербургского гуманитарно-го центра «Стратегия».

Социальная технология «Прозрачный бюджет» — комплекс методически описанных действий, позволяющих специалистам, независимым от органов власти (внешним по отношению к формированию бюджета), осуществлять общественное участие в бюджетном процессе с целью повышения эффективности бюджета и бюджетного процесса и достижения лучшего социального эффекта (подробнее далее — в разделе «Содержание технологии»).

Реализация социальной технологии «Прозрачный бюджет» в муниципальных образованиях и на региональном уровне способствует, прежде всего, повышению «прозрачности» бюджета и бюджетного процесса, понимаемой как выполнение следующих условий:

- четкость роли и функций органов управления в бюджетной сфере;
- открытость подготовки и исполнения бюджета и бюджетной отчетности;

- открытый доступ для общественности информации о бюджетном процессе и бюджете;

- наличие условий для участия общественности в бюджетном процессе.

Вместе с этим внедрение описываемой технологии способствует профессиональной и независимой экспертной оценке социальных услуг, которые предоставляются органами власти, дает возможность оценить действительный «вклад» мероприятий и программ, которые реализуются органами власти за счет бюджетных средств, в решение социальных проблем, что является основой для реализации принципов бюджетирования, ориентированного на результат.

В целом выделяются следующие основные эффекты внедрения социальной технологии «Прозрачный бюджет»:

- повышаются возможности каждого члена общества понимать язык бюджета и его цифры, видеть, на какие цели и насколько эффективно расходуются налоги, которые он платит, что способствует повышению собираемости налогов, составляющих основу доходной части бюджета;

- расширяются условия для общественного обсуждения, что позволяет реализовать право общественности на информацию о бюджете и учет ее точки зрения в конечных решениях по бюджету (приоритеты, распределение ресурсов и т.д.);

- повышается ответственность исполнительной власти за разработку и исполнение бюджета, поскольку усиливается возможность контроля со стороны законодательной власти и общественности за качеством принимаемых по бюджету решений и его исполнением;

- создаются предпосылки для контроля за целевым расходованием средств бюджета;

- повышается доверие населения и институтов гражданского общества к власти, что создает предпосылки для общественного согласия;

- повышается эффективность расходования бюджетных средств и социальной политики, формирования системы профильного взаимодействия государства и различных некоммерческих общественных организаций (НКО);

- повышается инвестиционная привлекательность регионов и муниципалитетов, закладывается база для реализации успешных проектов частного государственного партнерства;

- сужается поле возможностей для коррупционных сделок и соглашений, и, таким образом, создаются условия снижения коррупции.

В России на муниципальном и региональном уровнях внедрение описываемой социальной технологии лежит в основе программы «Прозрачный бюджет», которая начала свою реализацию в 1998 г. с проекта Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия» «Городские жители и власти — на пути к сотрудничеству: бюджет, который можно понять и на который можно влиять».

Содержание технологии

Социальная технология «Прозрачный бюджет» как комплексная технология включает в себя основные и обеспечивающие технологии¹.

Основные:

– технология оценки и анализа прозрачности бюджета и бюджетного процесса;

– технология прикладного бюджетного анализа;

– технология общественного участия.

Обеспечивающие:

– образовательные технологии;

– технологии внесения законодательных инициатив, расширяющих возможность общественного участия в бюджетном процессе.

Также дополнительно разработана социальная технология «Общественный мониторинг бюджета».

Такое разделение обусловлено следующими обстоятельствами: чтобы реализовалось общественное участие, общественность должна обладать знаниями по конкретным социальным проблемам, решение которых предусмотрено за счет бюджетного финансирования. Для этого необходим прикладной бюджетный анализ, который возможен, только если бюджетный процесс прозрачен, бюджетная информация доступна для НКО и экспертов. Поэтому социальная технология «Прозрачный бюджет» реализуется только тогда, когда имеют место три тесно взаимосвязанные между собой основные технологии.

Образовательные технологии создают условия для эффективного продвижения данной социальной технологии путем повышения квалификации и профессионализма представителей власти и НКО в области прозрачности бюджета и межсекторного взаимодействия, расширяют законодательное и информационное поле общественного участия в бюджетном процессе.

Инновационный характер социальной технологии «Прозрачный бюджет» определяется следующими ее характеристиками:

– технология обладает признаком уникальности, поскольку в России реализуется впервые и полигон ее освоения до сих пор был относительно невелик;

– технология как форма социальных отношений основана на межсекторном взаимодействии, при котором граждане (население), представляющие их интересы организации из объекта управления становятся субъектом управления, участвующим в принятии решений;

¹ Замятина М.Ф., Бескровная В.А., Виноградова Т.И., Торхов Д.О. Повышение прозрачности и подотчетности в бюджетном процессе через общественное участие – российский опыт. Материалы семинара Института Всемирного банка, 28 октября – 6 ноября 2002 г., СПб. Городские жители и власти на пути к сотрудничеству – бюджет, который можно понять и на который можно влиять. Итоги работы по проекту за 2000–2002 гг. СПб.: Норма, 2002.

– технология как единство программного, интеллектуального, методического, финансового обеспечения встроена в сеть социально-экономических и политических отношений на данной территории (бюджет как финансовый, политический, экономический, социальный инструмент);

– технология изменяет качественный характер управленческих задач в области бюджетной политики, их выполнение, финансовые и информационные потоки, а также оказывает влияние на требуемую квалификацию во всех трех секторах (власть, НКО, бизнес), стили управления и коммуникаций, воздействует на организационную культуру;

– технология в отличие от традиционно используемых, совершенствование которых позволяет решать те же задачи и теми же способами, но более продуктивно, создает условия для решения социальных проблем «по-другому», с учетом интересов потребителей социальных услуг на условиях равноправного партнерства;

– в основе технологии – междисциплинарный подход, поскольку ее разработка и освоение основаны на использовании различных областей знания: экономика, финансы, право, менеджмент, политология, социология, психология и др.

Отличительная особенность социальной технологии «Прозрачный бюджет» в том, что она инициирована НКО и пока слабо представлена в системе формального образования, в академической науке. Однако это явление временно, так как круг экспертов-«носителей» знания о данной социальной технологии постепенно расширяется, а их квалификация подтверждается формально академическим сообществом².

Вместе с тем в тех регионах, а особенно муниципальных образованиях, где некоммерческий сектор недостаточно развит, инициатором внедрения социальной технологии «Прозрачный бюджет» могут выступать органы муниципальной или региональной власти с привлечением консультантов для органи-

² Перечень работ экспертов программы «Прозрачный бюджет», защитивших диссертации (проводивших апробацию в ходе работ по проекту):

1. Бескровная В.А. Государственное регулирование сферы физкультурно-спортивных услуг (методологические и организационно-экономические основы). Присвоена ученая степень доктор экон. наук.

2. Виноградова Т.И. Лоббирование в процессе принятия политических решений (на примере бюджетного процесса в Санкт-Петербурге). Присвоена ученая степень канд. полит. наук.

3. Дружинин П.В. Развитие экономики приграничных регионов: методологические и методические основы. Присвоена ученая степень доктор экон. наук.

4. Клисторин В.И.: Финансовый федерализм и управление общественными финансами на субфедеральном уровне. Присвоена ученая степень доктор экон. наук.

5. Мирзалиев М.Н. Оценка результативности инвестиций в социально-культурной сфере. Присвоена ученая степень канд. экон. наук.

6. Михеев В.В. Бюджет субъекта Российской Федерации в условиях реформы федеративных отношений. Присвоена ученая степень канд. экон. наук.

7. Торхов Д.О. Деятельность групп интересов и лоббизм в парламенте. Присвоена ученая степень канд. полит. наук.

8. Чанько А.Д. Социально-психологический тренинг как метод воздействия на группу в организации. Присвоена ученая степень канд. психол. наук.

зации первичных работ в целях запуска процессов позитивных изменений для повышения эффективности бюджета и оптимизации бюджетного процесса.

Рассмотрим кратко основные компоненты социальной технологии «Прозрачный бюджет»:

1. Технология оценки и анализа прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе

Объект оценки и анализа прозрачности — бюджет, бюджетный процесс и условия общественного участия в бюджетном процессе.

Предмет оценки и анализа прозрачности — отношения, имеющие место между участниками бюджетного процесса (исполнительная, законодательная и представительная власть) на различных уровнях бюджетной системы, а также между участниками бюджетного процесса и общественностью.

Технология оценки и анализа прозрачности — это методически описанная последовательность действий, приемов, этапов, реализация которых позволяет дать оценку прозрачности реального бюджетного процесса и бюджета, выявить зоны «минимальной прозрачности» и оценить возможности для общественного участия.

Методическая регламентация работ создает предпосылки для проведения оценки и анализа прозрачности на единых методических принципах и дает возможность сопоставить полученные результаты на межрегиональном и межмуниципальном уровнях.

Чтобы провести анализ какого-либо процесса или явления, необходимо его измерить, то есть оценить количественно или качественно. Для измерения и оценки прозрачности с учетом имеющегося зарубежного опыта, сложности и многоаспектности объекта измерения, отсутствия измерителей, основанных на статистике или первичном учете, целесообразно использовать метод экспертных оценок.

Методический инструментарий для оценки прозрачности включает опросник — анкету для опроса экспертов³.

Анкета для опроса экспертов по оценке прозрачности бюджетного процесса и общественного участия в муниципальном образовании включает 60 вопросов, в субъекте Федерации — 58, которые объединены в следующие пять разделов⁴:

³ Подробнее в кн.: Бюджетный процесс: анализ прозрачности и общественного участия. Сборник статей / под ред. Т.И. Виноградовой, М.Ф. Замятиной, В.А. Бескровной. СПб.: ИК «Синтез», 2003. 220 с. URL: <http://www.transparentbudget.ru/?part=books&do=blank&doc=46&offset=60>

⁴ Анкета экспертного опроса по прозрачности и общественному участию в бюджетном процессе субъекта Российской Федерации. СПб.: СПб центр «Стратегия», 2002; Анкета экспертного опроса по прозрачности и общественному участию в бюджетном процессе муниципального образования Российской Федерации. СПб.: СПб центр «Стратегия», 2002.

- Юридические аспекты прозрачности.
- Ответственность при расходовании средств.
- Бюджетная информация и бюджетная документация.
- Анализ исполнения бюджета.
- Участие общественности в бюджетном процессе.

2. Технология прикладного бюджетного анализа (основная технология)

Прикладной бюджетный анализ (ПБА) — это метод исследования социальных проблем, решение которых финансируется из бюджета. Как форма конструктивного участия НКО прикладной бюджетный анализ способствует улучшению бюджетных решений и повышению качества бюджета разными методами:

- обучение: в процессе анализа и распространения его результатов повышается уровень компетентности участников процесса;
- привлечение внимания к проблемам граждан: при анализе бюджета с позиции различных групп населения выдвигаются острейшие социальные проблемы;
- поиск альтернативных решений проблем: независимый бюджетный анализ способствует изучению опыта решения подобных проблем в других регионах и странах;
- общественный контроль: через анализ бюджета НКО могут обеспечить подотчетность органов власти населению.

Прикладной бюджетный анализ необходим, чтобы дать инструмент, с помощью которого НКО могут усилить подотчетность органов власти общественности и обеспечить учет в бюджетной политике интересов незащищенных групп граждан и интересов развития территории⁵.

Цель анализа — оценка ключевых параметров бюджета, качества бюджетного процесса, влияния бюджета на положение граждан. Предмет анализа — влияние отраженной в бюджете политики соответствующего органа власти на социальное развитие рассматриваемой территории, а также соответствие бюджета принципам открытости, гласности, социальной направленности (обеспечение прав граждан на социальные услуги).

⁵ С текстами ПБА в регионах программы можно ознакомиться в сборниках: Прикладной бюджетный анализ / под ред. Т.И. Виноградовой, В.А. Бескровной. СПб., 2001. 388 с. URL: <http://www.strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=67>; Прикладной бюджетный анализ: методика и подходы / под ред. В.А. Бескровной. СПб.: Норма, 2002. 272 с.; Общественное участие в решении проблем ЖКХ Санкт-Петербурга и Ленинградской области. СПб.: ООО ИК «Синтез», 2003. 186 с.; Ленинградская область: прикладной бюджетный анализ. Аналитические доклады экспертов. СПб., 2002. 93 с.; Санкт-Петербург: прикладной бюджетный анализ. Аналитические доклады экспертов. СПб., 2002. 91 с.; Республика Карелия: прикладной бюджетный анализ. Аналитические доклады экспертов. СПб., 2002. 80 с.; Самарская область: прикладной бюджетный анализ. Аналитические доклады экспертов. СПб., 2002. 96 с.; Псковская область: прикладной бюджетный анализ. Аналитические доклады экспертов. СПб., 2002. 76 с.; Новосибирская область: прикладной бюджетный анализ. Аналитические доклады экспертов. Новосибирск, 2002. 95 с.

Основные типы прикладного бюджетного анализа (опробованного в программе в полном объеме):

- Анализ проекта бюджета.
- Секторный анализ⁶.
- Анализ влияния бюджета на различные группы населения⁷.
- Общий анализ⁸.

К неотъемлемым характеристикам качества прикладного бюджетного анализа относятся его достоверность, доступность, своевременность и полезность для тех, кто принимает решения.

3. Технология общественного участия в бюджетном процессе (основная технология)

Общественное участие в бюджетном процессе – это непрерывный процесс взаимодействия гражданского общества и органов власти, в основе которого лежат переговоры по поводу реализации законных прав, а также интересов граждан и социальных групп в бюджете.

Технология общественного участия в бюджетном процессе – это совокупность последовательно осуществляемых действий и процедур, в результате которых реализуются запланированные усилия по вовлечению граждан в процесс принятия бюджетного решения. Эффективным общественное участие можно считать тогда, когда озвученные в его ходе общественностью проблемы входят в повестку работы лиц, принимающих решения по бюджету, а артикулированные потребности определенных социальных групп учитываются при принятии бюджетных решений. Чем правильнее выбран уровень и форма общественного участия и организовано взаимодействие, тем больший эффект можно получить от общественного участия в бюджетном процессе.

Общественное участие в бюджетном процессе может проходить в различных формах: создание системы регулярных общественных обсуждений проблем, в т.ч. в форме общественных палат (советов); участие в открытых депутатских (исполнительной власти) слушаниях; делегирование представителей в принимающие решения (или проводящие конкурсы, или консультативные) комиссии и советы органов власти (экспертные, общественные и т.п., в рабочие группы, в общественные помощники, в советники) и их участие в рассмо-

⁶ Богданов А.А. Методические рекомендации по ПБА в сфере общего и среднего образования на уровне муниципального округа // Прикладной бюджетный анализ: методика и подходы / под ред. В.А. Бескровной. СПб.: Норма, 2002. С. 195–217; Кузьмин Д.В. Методические рекомендации по ПБА в сфере социальной политики на уровне муниципального округа // Там же.

⁷ Клисторин В.И. Анализ и обоснование расходов на целевые программы // Прикладной бюджетный анализ: методика и подходы / под ред. В.А. Бескровной. СПб.: Норма, 2002. С. 121–142.

⁸ Методические рекомендации по общему анализу бюджетного процесса и бюджета муниципального образования подготовлены В.И. Клисториным и опубликованы в сб.: Прикладной бюджетный анализ: методика и подходы / под ред. В.А. Бескровной. СПб.: Норма, 2002. 272 с.

тении и решении проблем; независимый анализ по отдельной проблеме (общественная экспертиза), предложенный властям и опубликованный; отдельные публикации в средствах массовой информации по проблемам (в т.ч. интерактивные дебаты); предложение властям проектов нормативно-правовых актов, программ и т.п.; письма депутатам и представителям исполнительной власти с обращениями; сбор подписей под обращениями к депутатам и представителям исполнительной власти по проблемам; инициирование и использование результатов социологических исследований, выявляющих общественное мнение и интересы избирателей, для влияния на решение проблем властью; использование законных прав на выражение мнений, проведение пикетов, митингов, шествий, демонстраций, инициирование и проведение собраний, сходов граждан, издание и распространение информационных материалов, брошюр, газет, листовок, плакатов, социальной рекламы и др.

Одной из наиболее структурированных и формализованных консультативных форм непосредственного участия граждан в управлении на территории являются общественные слушания. Под этим термином понимается подготовленное и проведенное в соответствии с ранее принятым «Положением о слушаниях» собрание граждан, в котором участвуют представители органов власти и средств массовой информации, для представления фактов, высказывания мнений по обсуждаемой проблеме и рассмотрения рекомендаций для органов власти по ее решению. Цель общественных слушаний – информирование общественности, свободное обсуждение различных точек зрения на проблему и выработку компромиссных, взаимоприемлемых решений, влияние на формирование общественного мнения по обсуждаемой проблеме; на действия граждан и организаций по обсуждаемой проблеме; на решения органов власти по обсуждаемой проблеме.

К обеспечивающим технологиям относятся образовательные технологии⁹ и технология внесения законодательных инициатив¹⁰.

Результаты использования технологии

Программа «Прозрачный бюджет» реализовывалась в следующих регионах: Санкт-Петербург, Республика Карелия, Краснодарский край, Мурманская, Ленинградская, Псковская, Калининградская, Нижегородская, Самарская, Сахалинская, Ярославская, Новгородская, Новосибирская области¹¹. В качестве лидеров следует выделить Санкт-Петербург, Самару и Республику Карелия.

⁹ См.: Скрябина Н.И., Бескровная В.А., Виноградова Т.И., Горный М.Б., Замятина М.Ф. Обучение действием. Методическое пособие. СПб.: Норма, 2002. 144 с. URL: <http://www.transparentbudget.ru/?part=books&do=blank&doc=45&offset=60>

¹⁰ См.: Шугрина Е.С. Техника юридического письма. М.: Дело, 2001. 43 с.

¹¹ Подробнее о результатах в регионах в кн.: Городские жители и власти – на пути к сотрудничеству: бюджет, который можно понять и на который можно влиять: история успеха. СПб.: ИК «Синтез», 2003. 204 с.

Как пример результатов приведем Санкт-Петербург. В городе федерального значения в первую очередь следует отметить законодательные инициативы, направленные на повышение бюджетной прозрачности, которые были разработаны с участием группы экспертов программы «Прозрачный бюджет» на основе проделанного прикладного бюджетного анализа и изучения прозрачности бюджетного процесса и общественного участия (часть механизма). К таким инициативам относятся:

- проект закона Санкт-Петербурга «О показателях финансового положения Санкт-Петербурга, подлежащих обязательному опубликованию»;
- проект распоряжения губернатора Санкт-Петербурга «Об информационном сопровождении бюджетного процесса в Санкт-Петербурге»;
- проект распоряжения губернатора Санкт-Петербурга «О мерах по обеспечению доступности для общественного контроля финансовой деятельности учреждений образования»;
- проект распоряжения губернатора Санкт-Петербурга «Об утверждении типовых форм финансовой отчетности для бюджетных учреждений и некоммерческих организаций, оказывающих услуги населению за счет средств бюджета Санкт-Петербурга»;
- новая редакция закона Санкт-Петербурга «О целевых программах Санкт-Петербурга»;
- проект распоряжения губернатора «О порядке разработки целевых программ Санкт-Петербурга».

В этот же период в результате сотрудничества экспертов программы «Прозрачный бюджет» с Законодательным Собранием Санкт-Петербурга был подготовлен проект закона «О порядке реализации права на получение информации о финансовом положении Санкт-Петербурга». Кроме того, были разработаны рекомендации по проведению общественных слушаний по бюджету в форме «Модельного положения об общественных слушаниях по бюджету». Первые в истории бюджетного процесса Санкт-Петербурга открытые общественные слушания по бюджету с использованием норм «Модельного положения» провели в Законодательном Собрании эксперты программы «Прозрачный бюджет» 26 октября 2000 г. Тогда и была заложена ежегодная практика проведения публичных обсуждений бюджета города. На слушаниях присутствовали представители всех основных участников бюджетного процесса, а также представители НКО (всего 70 человек), были сделаны содержательные доклады. Слушания завершились принятием за основу проекта обращения участников к органам власти Санкт-Петербурга и средствам массовой информации.

Петербургские слушания стали в Программе первым прецедентом такого рода и, по оценкам участников и организаторов, удачным модельным мероприятием. Они в т.ч. позволили улучшить «Модельное положение», ставшее основным методическим пособием по организации общественного участия в рамках деятельности по проектам.

Также результатом использования технологии в Санкт-Петербурге стало осуществление общественного мониторинга социальных целевых программ бюджета Санкт-Петербурга (2004–2005 гг.), который позволил выяснить, что реально стоит за названиями мероприятий программ, выявить болевые точки, найти наиболее эффективные и успешные мероприятия. Работу над мониторингом осуществляли как привлеченные профессионалы из научного и экспертного сообщества, так и заинтересованные представители общественных организаций профильного направления.

Среди значимых результатов общественного мониторинга двух целевых программ назовем следующие:

1. По бюджетной целевой программе «Молодежи – доступное жилье, 2001–2010 гг.».

Выявлено, что программа ориентирована на небольшую часть состоятельной молодежи, способной в течение пяти лет делать значительные выплаты за жилье, которое предварительно выкупается государством в рамках программы по себестоимости строителя. В результате рекомендовано увеличить срок выплат, что позволит расширить круг возможных участников программы. В результате озвучивания рекомендаций целевая программа реализовывалась с изменениями – срок погашения долга участника программы перед государством за жилье увеличился с 10 до 12 лет с возможностью перехода к ссудонакопительной системе.

2. Программа «Профилактика правонарушений несовершеннолетних и молодежи в Санкт-Петербурге, 2002–2005 гг.».

Проведенный мониторинг обнаружил нарушения принципа адресности, экономности, целевого характера использования бюджетных средств по реализации мероприятий программы. Актуальность проблемы, которую решала данная целевая программа, не позволял органам власти прекратить ее реализацию. Однако для предотвращения новых нарушений и в целях повышения эффективности были предприняты следующие меры:

– создана рабочая группа «Оптимизация расходов на целевые программы», в которую входят депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, члены бюджетно-финансового комитета, а также представители администрации города. Рабочая группа оценивала целевой характер мероприятий программ;

– Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга провела проверку служб, созданных в рамках целевой программы (в результате проверки КСП были выявлены многочисленные финансовые нарушения несколькими распорядителями бюджетных средств по целевой программе).

– губернатором Санкт-Петербурга были внесены изменения, касающиеся исполнителей основных мероприятий программы в лице администраций районов Санкт-Петербурга как главных распорядителей бюджетных средств.

Также стоит отметить, что в сентябре 2008 — мае 2009 гг. силами команды программы «Прозрачный бюджет» был реализован проект по внедрению социальной технологии в Выксунском районе Нижегородской области. В данном регионе ярко представлен пример сотрудничества Программы развития ООН, Ассоциации муниципальных образований, органов местного самоуправления Выксунского района и консультантов программы «Прозрачный бюджет».

Результаты:

1. Проведено обучение работников муниципалитетов, представителей ведущих работодателей и НКО в области современных технологий и передовых наработок по повышению прозрачности бюджета муниципального района.
2. Осуществлен прикладной бюджетный анализ с рекомендациями органам муниципального управления.
3. Были разработаны документы, регламентирующие бюджетный процесс муниципального района с учетом современных методик организации «прозрачного бюджета».
4. Были организованы открытые слушания по бюджету муниципального района с участием НКО, представителей местных сообществ и бизнес-структур.
5. Были внедрены принципы бюджетирования, ориентированного на результат.

Возможности внедрения технологии

Основной организационной формой освоения и продвижения социальной технологии является проект. Наибольшая эффективность может быть достигнута, если инициатором проекта по реализации данной технологии выступает сильная НКО — лидер некоммерческого сектора, идентифицирующая себя как центр публичной политики¹². Но, как было указано ранее, инициатором данной работы могут выступать органы муниципальной или региональной власти с привлечением консультантов для организации первичных работ в целях запуска процессов позитивных изменений для повышения эффективности бюджета и оптимизации бюджетного процесса.

Выделяются три укрупненных этапа освоения и продвижения социальной технологии «Прозрачный бюджет»: **подготовительный (предварительный) этап, этап освоения, этап продвижения.**

Подготовительный (предварительный) этап:

1. Фандрайзинг.
2. Формирование команды.

3. Маркетинг некоммерческого сектора.
4. Выстраивание коммуникаций внутри команды.
5. Формирование экспертной группы для выполнения работ по анализу прозрачности бюджетного процесса и ПБА.

Этап освоения:

1. Организация обучающих семинаров.
2. Организация оценки и анализа прозрачности бюджетного процесса и общественного участия.

3. Организация ПБА.
4. Организация общественных слушаний по бюджету.
5. Подготовка правотворческих инициатив.

Этап продвижения:

1. Организация мониторинга.
2. Разработка программы расширения и тиражирования социальной технологии «Прозрачный бюджет» на территории региона.

Успех освоения и продвижения социальной технологии «Прозрачный бюджет», как и любой другой технологии межсекторного взаимодействия, в значительной степени предопределяется качеством процесса коммуникации.

Литература

1. Анкета экспертного опроса по прозрачности и общественному участию в бюджетном процессе субъекта Российской Федерации. СПб.: СПб центр «Стратегия», 2002.
2. Анкета экспертного опроса по прозрачности и общественному участию в бюджетном процессе муниципального образования Российской Федерации. СПб.: СПб центр «Стратегия», 2002.
3. Бюджетный процесс: анализ прозрачности и общественного участия. Сборник статей / под ред. Т.И. Виноградовой, М.Ф. Замятиной, В.А. Бескровной. СПб.: ИК «Синтез», 2003. 220 с. URL: <http://www.transparentbudget.ru/?part=books&doc=blank&doc=46&offset=60>.
4. Городские жители и власти на пути к сотрудничеству — бюджет, который можно понять и на который можно влиять. Итоги работы по проекту за 2000—2002 гг. СПб.: Норма, 2002.
5. Городские жители и власти — на пути к сотрудничеству: бюджет, который можно понять и на который можно влиять: история успеха. СПб.: ИК «Синтез», 2003. 204 с.
6. Замятина М.Ф., Бескровная В.А., Виноградова Т.И., Торхов Д.О. Повышение прозрачности и подотчетности в бюджетном процессе через общественное участие — российский опыт. Материалы семинара Института Всемирного банка, 28 октября — 6 ноября 2002 г. СПб., 2002.

¹² «Фабрики мысли» и центры публичной политики: международный и первый российский опыт. Сборник статей / под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2002.

7. Прикладной бюджетный анализ / под ред. Т.И. Виноградовой, В.А. Бескровной. СПб, 2001. 388 с. URL: <http://www.strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=67>.
8. Прикладной бюджетный анализ: методика и подходы / под ред. В.А. Бескровной. СПб.: Норма, 2002. 272 с.
9. Общественное участие в решении проблем ЖКХ Санкт-Петербурга и Ленинградской области. СПб.: ИК «Синтез», 2003. 186 с.
10. Ленинградская область: прикладной бюджетный анализ. Аналитические доклады экспертов. СПб., 2002. 93 с.
11. Санкт-Петербург: прикладной бюджетный анализ. Аналитические доклады экспертов. СПб., 2002. 91 с.
12. Республика Карелия: прикладной бюджетный анализ. Аналитические доклады экспертов. СПб., 2002. 80 с.
13. Самарская область: прикладной бюджетный анализ. Аналитические доклады экспертов. СПб., 2002. 96 с.
14. Псковская область прикладной бюджетный анализ. Аналитические доклады экспертов. СПб., 2002. 76 с.
15. Новосибирская область: прикладной бюджетный анализ. Аналитические доклады экспертов. Новосибирск, 2002. 95 с.
16. Скрыбина Н.И., Бескровная В.А., Виноградова Т.И., Горный М.Б., Замятина М.Ф. Обучение действием. Методическое пособие. СПб.: Норма, 2002. 144 с. URL: <http://www.transparentbudget.ru/?part=books&do=blank&doc=45&offset=60>.

Как привлечь внимание СМИ, провести День открытых дверей НКО?

Вступление

В этой статье речь пойдет о некоторых принципах взаимодействия некоммерческих организаций со средствами массовой информации.

Несмотря на развивающиеся революционными темпами интернет-ресурсы и наличие практически у любого гражданина возможности влиять на общественное мнение посредством интернет-сайтов, социальных сетей, блогов, тем не менее именно средства массовой информации продолжают выполнять основную роль формирования общественного мнения и контролера т.н. четвертой власти.

Являясь профессиональным и лицензированным институтом гражданского общества, СМИ обладают особыми правами и обязанностями, что выделяет их из общедоступных инструментов информирования общества, одаривает доверием общества к той информации, которая транслируется через их ресурсы.

Кроме того, в России сегодня существует большой процент, а возможно, и подавляющее большинство тех граждан, которые отдают предпочтение в получении информации следующим источникам: телевидение, радио, газеты.

Таким образом, умы и сердца граждан страны по-прежнему во власти масс-медиа, которые в состоянии создать у общества как негативный образ НКО-сектора, сформировать предубеждение к его деятельности, так и повернуть мнение россиян в обратную сторону.

Задача НКО заключается в серьезной работе по налаживанию взаимоотношений и взаимовыгодного сотрудничества со СМИ в целях повышения доверия у граждан и безопасности сектора.

Здесь мы постараемся проанализировать основные проблемы во взаимодействии представителей общественных организаций и журналистов, изучить особенности СМИ, а также предложим некую пошаговую инструкцию по организации качественного сотрудничества со СМИ. Завершит эту главу информация о работе с журналистами в рамках петербургского мероприятия – Дня открытых дверей НКО, реализованного коалицией общественных организаций города.

Автор данного раздела брошюры в течение 6 лет работала в информационных агентствах Санкт-Петербурга. В частности, была организатором и ведущей пресс-конференций, брифингов и круглых столов для журналистов. В задачу автора на протяжении работы в СМИ входило формирование интереса

представителей прессы к тем или иным новостным событиям, налаживание взаимодействия между прессой и представителями бизнеса, социальной сферы, здравоохранения, культуры, политики.

Таким образом, представленные в этой части брошюры идеи основаны на личном опыте взаимодействия с журналистской средой. Тем не менее заявленные здесь принципы имеют субъективную окраску, поскольку только собственный опыт человека поможет ему проложить путь в области успешных связей со СМИ.

Что такое средства массовой информации? Основные законодательные регуляторы их деятельности

По данным «Википедии», в России на июль 2010 г. зарегистрировано более 93 тыс. СМИ, причем абсолютное большинство из них — 90% — негосударственные, а 10% финансируются за счет государства. На государственные СМИ законом возлагается ряд дополнительных обязанностей — в частности, в ходе предвыборной кампании выделять место в качестве трибуны для представления различных политических партий и освещать деятельность государственных органов власти.

Большинство средств массовой информации сидят на т.н. дотационной игле, то есть, несмотря на продажи рекламных площадей или ведение иной коммерческой деятельности, не являются самокупаемыми. Таким образом, деятельность их постоянно финансируется из различных источников: посредством либо государственной поддержки, либо коммерческих структур.

Деятельность средств массовой информации регулирует Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (последняя редакция от 02.07.2013) «О средствах массовой информации».

Согласно этому документу, под средством массовой информации понимается периодическое печатное издание, сетевое (интернет) издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием) (в ред. Федерального закона от 14.06.2011 № 142-ФЗ; статья 2).

Основным принципом деятельности средств массовой информации является свобода слова, а охраняет его запрет на любую цензуру — за исключением особых случаев, зафиксированных в Законе. Ограничение свободы печати и других средств массовой информации допускается в условиях чрезвычайного и военного положения (статья 3).

Вместе с тем в Законе прописаны права и обязанности СМИ и представляющих их журналистов.

На что имеют право редакция СМИ и отдельный журналист?

Это право запрашивать информацию о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, их должностных лиц, посещать эти структуры и распространять полученную информацию (кроме информации, содержащей государственную или коммерческую тайну), излагать свои личные суждения и оценку в сообщениях и материалах. Запрос информации возможен как в устной, так и в письменной форме. (Статья 39)

А вот отказать в предоставлении СМИ информации или отсрочить ее предоставление ни органы госвласти, ни общественные объединения не имеют права; кроме того, предоставить информацию они должны в семидневный срок, если не докажут, что в установленный срок это физически невозможно.

Существует серьезное заблуждение, что журналист обязан перед публикацией согласовать текст материала с лицом, предоставляющим ему информацию, — по закону это запрещено, так как является цензурой. Исключением является такая форма подачи информации, как интервью или если вы являетесь полностью автором публикуемого текста. (Статья 3)

Однако редакция не вправе разглашать сведения, предоставленные гражданином или называть источник информации, если об этом были заключены соответствующие договоренности (статья 41). Кроме того, гражданин или организация вправе потребовать от редакции опровержения не соответствующих действительности и порочащих его честь и достоинство сведений, которые были распространены в данном средстве массовой информации (статья 43).

А теперь посмотрим, что же обязано публиковать СМИ.

Согласно статье 35 «Закона о СМИ», любое средство массовой информации, получившее соответствующую регистрацию и лицензию на свой вид деятельности, обязано опубликовать вступившее в законную силу решение суда, содержащее требование об опубликовании такого решения через данное средство массовой информации.

Редакции средств массовой информации, учредителями (соучредителями) которых являются государственные органы, обязаны публиковать по требованию этих органов их официальные сообщения в порядке, регулируемом уставом редакции или заменяющим его договором, а равно иные материалы, публикация которых в данных средствах массовой информации предусмотрена законодательством Российской Федерации.

Государственные средства массовой информации обязаны публиковать сообщения и материалы федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Редакции средств массовой информации обязаны незамедлительно и на безвозмездной основе выпускать в свет (в эфир) по требованию федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, экстренную ин-

формацию об опасностях, появляющихся при угрозе возникновения или возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при ведении военных действий или вследствие этих действий.

Таким образом, мы видим, что у СМИ сильно сужен круг регулируемых обязательств по публикациям материалов, а значит, для граждан или общественных объединений остается одна возможность регулировать взаимодействия с прессой через выстраивание взаимовыгодных условий сотрудничества, основанных на обоюдном интересе, не ограничивая свободу выбора журналиста.

План практической работы НКО со СМИ: проблемы и шаги к успешному взаимодействию

14 декабря 2012 г. состоялся очередной XI форум «Социальный Петербург», в организации которого принимали участие члены коалиции некоммерческих организаций «За гражданское участие в принятии решений и системную поддержку НКО», на котором представители 237 социально ориентированных организаций обсудили в т.ч. и вопросы взаимоотношения НКО и СМИ.

В качестве основных проблем во взаимодействии с российской прессой сотрудники НКО выделили отсутствие подлинного интереса у журналистов к социальной информации, предоставляемой НКО, низкий уровень профессионализма журналистов, пишущих на социальные темы, неясный для НКО механизм установления контактов с журналистами и непрозрачный принцип реализации СМИ проектов на освещение социальных тем, финансируемых государством посредством грантов.

Со многими проблемами сложно не согласиться. Изменение мирового информационного пространства, интенсивное развитие интернет-технологий заставило прессу пересмотреть критерии оценки качества публикуемых материалов. Журналисты все больше уходят от глубоких аналитических текстов, уступая место сугубо новостным информационным материалам. У значительного числа журналистов по вынужденным причинам сместились приоритеты: от представителя четвертой власти требуют повышения количества материалов, а не их глубокой проработки. А значит, журналист сокращает время на изучение исследуемой проблемы, зачастую проходя только по самым ее верхам.

Мы живем в быстроменяющемся мире, от представителей НКО-сектора требуются лояльность к прессе и получение некоторых элементарных знаний, чтобы помочь журналисту разобраться за короткий срок в сути изучаемого вопроса и преподнести его в нужном качестве.

К тому же у сотрудников СМИ также есть чем ответить НКО на их вызовы.

Вот некоторые замечания общественникам со стороны журналистов: неграмотное формирование новостной информации, некачественное написание пресс-релизов и других материалов для публичного ознакомления; НКО зава-

ливают СМИ недостаточно важными сообщениями и давят на журналистов в вопросе приема информации к публикациям, забывая о свободе прессы и т.д.

Но, несмотря на все сложности во взаимоотношении НКО и СМИ, те и другие остро нуждаются друг в друге: пресса – в экспертном мнении общественных деятелей, разностороннем освещении проблем общества, а для НКО пресса – это информационный мостик между сектором и гражданами, органами власти.

Поэтому попытаемся перечислить некоторые элементарные шаги и условия, которые помогут НКО наладить конструктивное сотрудничество с представителями четвертой власти.

Шаг 1. Формирование базы СМИ в своем регионе.

На начальном этапе налаживания контактов со СМИ необходимо сформировать свою базу прессы. Делать это можно двумя способами:

1). Использовать поисковую систему интернета (например, поисковик www.yr.ru). В полях поиска надо выбрать свой регион (город, область) и вписать рубрику: «средства массовой информации». Отбор для составления базы необходимо вести по принципу известности СМИ и его универсальности. В каждом региональном центре есть корпункты или филиалы крупнейших печатных изданий, таких как «Комсомольская правда», «Аргументы и факты», «Российская газета», «Известия»; информационных агентств ИТАР-ТАСС, «Интерфакс», РИА «Новости»; крупнейших FM-радиостанций; региональные популярные издания; отраслевые СМИ, освещающие проблематику непосредственно вашей целевой группы.

2). Пополнение базы СМИ по результатам личных контактов с журналистами на мероприятиях, пресс-конференциях. Для этих целей сотрудники НКО должны не забывать запрашивать визитку журналиста или вести аккредитацию на проходящем мероприятии. В аккредитационном листе журналист должен указать не только свои ФИО и издание, но и рабочий телефон, адрес электронной почты и по возможности мобильный номер.

Причем способ составления базы на основе личных контактов наиболее предпочтителен.

Составив такую базу СМИ и постоянно пополняя ее новыми контактами, необходимо заняться составлением базы для массовой электронной рассылки. Для этого в электронном почтовом ящике организации формируется такая база, куда заносятся только электронные адреса СМИ. Если вы живете в крупном мегаполисе, формировать базу рассылки лучше по типам СМИ, то есть отдельно база рассылки по информационным агентствам, отдельно по печатным СМИ, отдельно по теле- и радиоккомпаниям, журналистам.

Данное разделение поможет улучшить качество взаимодействия, поскольку для каждого из перечисленных типов СМИ часто требуется совершенно разное формирование текста запроса или новостной информации.

Кроме того, важно прозвонить все СМИ, кому была сделана рассылка, так как отправленная им информация может потеряться в массе других писем и журналист не прочитает ее. Если адресатов слишком много — позвонить хотя бы выборочно в основные издания.

Шаг 2. Формирование положительного имиджа НКО. Доверие — ключ к сердцу журналистов.

Даже если вы аккуратно сформировали полную базу СМИ, завладели визитками и телефонами большого количества журналистов, этого все равно недостаточно, чтобы получить положительный отклик на запросы вашей организации и стать востребованным экспертом у прессы.

Потому что в основе лояльности СМИ к НКО и его представителям лежит **доверие** к деятельности вашего НКО или лично к вам.

Как сформировать доверие? Однозначного ответа на вопрос нет, но есть некоторые техники, которые будут предложены ниже.

Поскольку журналисты — такая же часть общества, как и все мы, то они испытывают на себе воздействие тех же доступных источников информации — это web-сайты НКО, группы в социальных сетях: «ВКонтакте», «Фейсбуке», «Одноклассниках».

Этими интернет-ресурсами должно пользоваться каждое НКО, и их нужно активно вести, публиковать всю необходимую информацию о конкретной работе НКО со своей целевой группой, отчеты о финансировании. Уровень доверия поддерживают и непосредственные рассказы клиентов НКО.

Доверие может сформироваться после того, как о вас узнают. А привлечению внимания СМИ особенно на начальном этапе смогут помочь проведенные силами организации публичные мероприятия и иные зрелищные акции, желательные обладающие неким эксклюзивом.

В целях формирования статуса эксперта у СМИ важно использовать свое профессиональное и экспертное взаимодействие с органами государственной власти, которые имеют доступ к журналистскому пулу и могут привлекать вас или ваших сотрудников к участию в мероприятиях, где присутствует пресса.

Кроме того, коллегам от НКО следует использовать возможность участия в конференциях, форумах, семинарах, поскольку там часто присутствует пресса и есть масса шансов завладеть их вниманием, даже не имея широкой известности в обществе.

Шаг 3. Хороший информационный повод — залог успеха у журналистов.

Однако самым главным условием на пути к успешному привлечению СМИ к освещению деятельности НКО, ее акциям или проблемам целевой группы является информационный повод. Под этим термином понимается событие,

которое служит основанием для теле-, радиокомпаний, сетевых или печатных СМИ к созданию информационного материала или новостного сообщения.

Как известно, средства массовой информации делятся на виды, для каждого из которых характерны свои «критерии отклика» на информационный запрос.

Для информационных агентств наиболее важным в информационном поводе является актуальная новостная информация, которая находится в пересечении с общезначимыми новостями страны, мира.

Для телевидения в информации должны быть предусмотрены качественная картинка, сюжетная линия, а для радиостанции может быть дискуссионная составляющая.

Для печатных СМИ в информационном поводе должны звучать личная история, отражение общей, глобальной проблемы в судьбе конкретного человека.

Таким образом, если мы ставим перед собой задачу заинтересовать широкий круг СМИ и найти на наш запрос масштабный отклик в прессе, нам необходимо сформировать такой повод, который бы находился в одном информационном пространстве с актуальными общенациональными/мировыми новостями, имел бы в своей реализации интересное визуальное воплощение (картинку) и в нем прослеживалась бы судьба конкретного человека или группы людей.

Вот некоторые универсальные подсказки, которые помогут сформировать информационный повод.

Во-первых, можно постараться приурочить свое событие или информационное сообщение к официальным памятным датам или резонансным событиям, происходящим как в стране, так и за рубежом.

Например, на темы о проблемах инвалидов, более охотно журналисты реагируют в канун Международного дня инвалидов, о детских проблемах больше шансов успешно проинформировать прессу в Международный день защиты детей и т.д.

В качестве примера использования резонансного события для формирования собственного информационного повода можно привести беспорядки в тюрьмах, в ответ на которые легче привлечь СМИ на пресс-конференцию правозащитного НКО о правах заключенных.

Кроме того, положительным в создании информационного повода может быть и принятый накануне какой-нибудь закон федеральными или региональными органами власти. Здесь есть шанс успешно прокомментировать данные законодательные инициативы в прессе, например, сделав по базе СМИ рассылку пресс-релиза с комментариями.

Во-вторых, необходимо взять себе за правило, формируя информационный повод, превращать локальные события (своей целевой группы, организации или НКО-сектора) в глобальные. То есть постараться так преподнести

информацию, чтобы она вдруг стала затрагивать интересы более широкой аудитории граждан.

Например, в рамках проводимой для российских НКО конференции по организации жизни людей с ментальной инвалидностью было решено провести итоговую пресс-конференцию. Если бы мы оставили в анонсе для прессы информацию так, как она звучит в программе конференции, вряд ли бы увидели хоть кого-то из представителей СМИ, поскольку тема была очень локальная и касалась определенного круга заинтересованных лиц. Но была придумана формулировка, в которой прозвучал достаточно провокационный вопрос, затрагивающий интересы каждого россиянина: готовы ли они стать соседями людей с ментальной инвалидностью, пустить в свои дома тех, кто в настоящий момент живет в психоневрологических интернатах?

Сколько выделяется денег государством и городом на содержание одного человека, проживающего в таком интернате, и почему качество жизни в подобных учреждениях ужасающее? Также журналистам было анонсировано письмо (резолуция) от НКО-сектора участников конференции к тогда еще Президенту РФ Д.А. Медведеву.

Таким образом, были сознательно выделены для прессы те вещи, которые затрагивают все российское общество, несмотря на узкоспециальные локальность темы конференции. Пресса откликнулась на такой анонс и включила в свои репортажи в т.ч. и достаточно профессиональные темы, значимые для специалистов в этой области.

В-третьих, подключение к мероприятию знаменитых медиа-персон: государственных деятелей, актеров, певцов, спортсменов, музыкантов — может стать дополнительным рычагом для привлечения журналистов.

В-четвертых, в основе успешного информационного повода может лежать и некое эксклюзивное мероприятие, удивляющее своей новизной и нестандартностью.

Шаг 4. Определиться с формой подачи информации; инструменты взаимодействия со СМИ.

Выше мы рассмотрели некоторые подсказки, помогающие правильно сформировать информационный повод. Но параллельно или последовательно с решением этой задачи необходимо определить, посредством какого инструмента грамотно составленный информационный повод будет донесен до журналистов.

Итак, вот возможные инструменты взаимодействия со СМИ:

1. Пресс-конференция, брифинг, круглый стол.

Обычно проводятся в информационных агентствах.

Плюсы: Охватывают широкую группу СМИ. Хорошо работает проблемная направленность пресс-конференций, то есть темой становится некая проблема.

Минусы: Практически не работает имиджевая составляющая, если к участию в пресс-конференциях не привлечены медиа-персоны. То есть если вы проводите пресс-конференцию, посвященную, например, 10-летию организации, предстоящему благотворительному концерту, — это вряд ли будет кому-то из СМИ интересно.

2. Пресс-тур — выездные мероприятия представителей СМИ на объекты, включенные в круг обозначенных проблем (например, воинская часть, реабилитационный центр, детский дом, онкологический центр и т.д.).

Плюсы: полное погружение журналистов в проблемную тему, возможность интересного телевизионного репортажа с места событий.

Минусы: во-первых, это финансово затратное мероприятие, так как необходимо арендовать транспорт; во-вторых, возникают сложности с согласованием посещения журналистами государственных объектов (необходимо соблюдать формальности, договариваться с госорганами). Проведение массового мероприятия (флешмоб, праздничная акция, концерт, аукцион и т.д.).

4. Рассылка пресс-релизов, новостных релизов. Данный вид взаимодействия наименее затратный по организационным ресурсам и наиболее оперативный по информированию прессы.

Из минусов — отсутствие прямого экспертного диалога со СМИ, эксклюзивности материала. Кроме того, для успеха такого инструмента взаимодействия необходимо научиться грамотно писать пресс-релиз и новости. В пресс-релизе и даже в новости должна обязательно присутствовать числовая, количественная составляющая обозначенной проблемы, то есть начинаться пресс-релиз должен с ответа на вопросы: когда, что и где? Пресс-релиз должен содержать данные статистики и другую важную информацию в количественном и временном эквиваленте. В заключение пресс-релиза, следует давать общую информацию о вашей организации и контакты сотрудника.

5. Написание блогов, ведение колонок в интернет-изданиях.

Сегодня ряд интернет-изданий охотно отдают свои площадки для публикации авторских колонок и блогов представителям любых сообществ, профессиональных групп, включая и НКО. Причем среди таких изданий есть весьма уважаемые и рейтинговые. Например, сайты «Эхо Москвы», «Сноба» и др. Основными критериями для публикации являются интересный и актуальный информационный посыл и относительно качественное написание текста.

Представители НКО-сектора должны активно использовать этот ресурс для информирования общества о своей деятельности.

День открытых дверей НКО в Петербурге. Как это было?

В июне 2012 г. петербургские НКО в целях повышения доверия граждан к общественному некоммерческому сектору придумали PR-акцию «Дни открытых дверей в НКО».

Цель — в ответ на общегосударственную политику закручивания гаек в общественные объединения через закон об НКО — иностранных агентов, сформировать в обществе альтернативное мнение об НКО, создать положительный образ сектора.

С этой целью члены петербургской коалиции НКО «За гражданское участие в принятии решений и системную поддержку НКО» разделились на несколько рабочих групп по подготовке мероприятия.

Группа по взаимодействию со СМИ состояла из пяти человек, которые на первой встрече поделили между собой обязанности.

На рабочей группе были разработаны идеи подачи информации об акции в СМИ — были достигнуты договоренности о постановке ключевого акцента нашего обращения. Мы решили, что сам закон об НКО иностранных агентах будет играть не основную, а второстепенную роль в информповоде, поскольку если бы мы поставили этот Закон во главу акции, то все мероприятие выглядело бы как оправдание собственного существования в глазах власти и народа. А оправдываться мы не собирались.

В основе же ключевого информационного повода была идея показать роль социально-ориентированного сектора в социальной жизни Петербурга, его разносторонность, возбудить личный интерес петербуржцев к сектору.

Были выбраны следующие инструменты взаимодействия со СМИ:

Пресс-конференция с участием представителей коалиции. Она была проведена накануне самого Дня открытых дверей. (Лучше всего проводить пресс-конференцию за 3–5 дней до самого мероприятия.)

При подготовке пресс-конференции были проведены переговоры с информационными агентствами на предмет предоставления зала, осуществлена рассылка приглашения на пресс-конференцию по базе СМИ силами НКО — участников пресс-конференции, проинформированы журналисты, с которыми у коллег был наработан личный контакт.

На пресс-конференцию мы публично пригласили представителей всех ветвей и уровней власти Петербурга, что придало акции дополнительную интригу и значимость.

Продвижение в социальных сетях. Одновременно с этим были созданы официальные группы «Дни открытых дверей в НКО 11–12 июня» в социальных сетях — «Вконтакте» (<http://vk.com/doorsnko>) и «Фейсбуке» (<https://www.facebook.com/doorsNKO>). Именно на страницы социальных сетей стекалась вся подробная информация о программе мероприятия. Каждая новая присоединившаяся к акции НКО публиковала здесь собственный логотип, фото-представление, ссылку на свой сайт и презентацию программы Дней открытых дверей. Это придавало зрелищность и ощущение масштабности акции.

Данный вид информирования рассчитан на прямое привлечение широкой аудитории граждан страны к мероприятию без особой помощи СМИ, однако

наличие большого количества анонсирующих публикаций в прессе, которые также размещаются на страницах социальных сетей, сделало мероприятие более статусным и серьезным в глазах простого обывателя и, возможно, сыграло немаловажную роль в решении прийти на акцию.

Следует также отметить, что к работе по продвижению акции в социальных сетях были привлечены все НКО — участники акции и их сотрудники, имеющие свои личные страницы на данных социальных ресурсах.

Эксклюзивная PR-акция. В рамках Дней открытых дверей была организована акция, усиливающая эффект основного мероприятия. Были записаны 10-секундные видеоролики с участием клиентов НКО из разных сфер сектора. Эти ролики завершались одним и тем же слоганом: «Мне помогли в НКО!» Было важно, чтобы о нас говорили наши клиенты — инвалиды, призывники, онкобольные, пожилые люди, социально неблагополучные семьи, бездомные, алкоголики, экологические защитники и т.д. В роликах не звучало ни одного названия конкретных НКО — это было принципиальным решением, трансляция обществу и власти важного посыла — **МЫ ЕДИНЫ!**

Позже ряд радиостанций и телекомпания, освещая Дни открытых дверей, использовали эти ролики в своих эфирах. Все ролики были выложены в группу Дня открытых дверей НКО «Вконтакте».

Договоренности с рядом радиостанций, интернет-изданий, газет об анонсирующих публикациях или репортажей о Днях открытых дверей.

Пресс-тур. Поскольку к акции Дни открытых дверей НКО присоединились более 30 некоммерческих организаций, офисы и рабочие площадки которых находятся в самых разных частях города, было принято решение выделить всего 6 НКО, куда организовать коллективный выезд прессы на арендованных автобусах. Время пресс-тура составило не более 2 часов — это оптимальное время, которое журналисты могут потратить на мероприятие.

Мы разработали два маршрута, в каждом из которых предполагалось посещение 3 НКО.

У всех организаций, вошедших в состав пресс-тура, были обязательства давать общий набор информации о Днях открытых дверей, ее участниках.

У большинства журналистов остался выбор самостоятельно посетить интересные им НКО, которые не вошли в список пресс-тура. Для этих целей к рассылке по СМИ также был приколот полный список мероприятий Дней открытых дверей.

В НКО были отдельно приглашены представители государственных структур, Уполномоченный по правам ребенка в СПб, Уполномоченный по правам человека в СПб и т.д. Посещение коллег из НКО официальными лицами нашло отражение в публикациях в прессе и придало общегородскую значимость акции.

Подводя итог, следует отметить, что акция «Дни открытых дверей НКО» нашла достойное отражение в материалах городских СМИ, информация о мероприятии частично затронута в федеральных изданиях.

Всего было сделано более 30 публикаций в прессе. В т.ч. в таких известных изданиях, как ИА «Интерфакс», ИА «Регнум», ИА «Росбалт», интернет-издание «Фонтанка», «Новая газета», «Аргументы и факты». Состоялись эфиры на «Эхо Москвы», «Радио России». Были показаны несколько сюжетов на телевидении, включая телекомпанию НТВ и региональные каналы.

Успех в привлечении внимания журналистов был достигнут благодаря подключению всех инструментов информирования прессы, был качественно разработан информационный повод, на эту работу были брошены силы пиарщиков от НКО — организаторов акции, задействованы все их сильные стороны.

Коалиции неправительственных организаций¹

Назначение коалиций

Зачем нужно объединяться общественным организациям? Приведем здесь наиболее часто встречающиеся в литературе варианты ответов.

Коалиции создаются для:

- лоббирования интересов общественных организаций во властных структурах (например, лоббирование новых законов, финансовых льгот);
- более эффективной реализации своей миссии (коалиции организаций со сходными миссиями — инвалиды, экологи, правозащитники, благотворительные организации, организации культуры и т.д.);
- решения конкретной общей задачи, проведения конкретного мероприятия (например, совместная заявка на грант, совместный семинар);
- объединения ресурсов для взаимопомощи (юридические консультации, образовательные центры, средства массовой информации);
- объединения функций (для подготовки кадров, сбора средств);
- создания атмосферы сотрудничества, партнерства (формирование коалиции является целью само по себе).

На семинарах «Стратегии» в Пскове и Петрозаводске сформулирована еще одна цель создания коалиции: содействовать социальному партнерству и воспитывать общество в духе социального партнерства.

Дадим выдержку из недавнего исследования коалиций²: «...Коалиция помогает НКО удовлетворить как внутренние, так и внешние интересы. Например, среди внутренних задач можно назвать обмен ресурсами, обмен опытом и знаниями. Среди внешних задач можно упомянуть такие, как лоббирование законов; продвижение и защита интересов определенных групп; проведение более убедительных и массовых совместных событий и акций; совместное получение ресурсов и т.д.». В данной статье мы будем неоднократно обращаться к этому исследованию (далее — Исследование).

Обобщая, можно сформулировать, что целью объединения является более эффективное достижение общих целей всех участников через сложение усилий и расширение возможностей каждого, при этом реализуются также и конкретные цели каждого из участников объединения.

При создании объединения необходимо учитывать, кроме преимуществ, и некоторый риск участия в коалициях: члены-участники коалиции могут, на-

¹ Настоящая статья написана на основе текста: Горный М.Б. Коалиции неправительственных организаций (организаций третьего сектора) // Гражданское общество в поисках пути / под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Борвик, 1997.

² Исследование успешного опыта самоорганизации НКО. Аналитический отчет 30.06.2012 СПб БОО «Центр развития некоммерческих организаций».

пример, связаться с недобросовестными партнерами, ухудшить климат в своей собственной организации. Степень этого риска во многом определяется условиями, при которых создается коалиция, мотивацией участия в ней, ее формами и видами.

Процесс создания коалиций, их виды и формы

Итак, чтобы образовалась коалиция, необходимы определенные условия:

- наличие общих целей, общих проблем;
- понимание того, что эти проблемы эффективнее решать объединившись;
- наличие конкретных людей, готовых выполнить организаторские функции.

Предположим, что все эти условия соблюдены. Тогда порядок создания коалиции будет включать в себя следующие этапы:

- образование инициативной группы;
- формулировка целей;
- определение возможных участников;
- выработка декларации и подписание соглашения;
- начало работы (взаимное информирование о ресурсах, возможностях и потребностях).

Коалиции стали появляться в России после принятия основных законов, регулирующих деятельность НКО в 1995–1996 гг.

Рассмотрим пример образования коалиции петербургских организаций «В поддержку 3-го сектора». В мае-июле 1994 г. на семинарах обсуждались вопросы создания коалиций, и там же образовалась инициативная группа из пяти человек, представляющих четыре организации: центр «Стратегия», благотворительное общество «Невский Ангел», фонд «Интерлигал» и коалиция национальных, правозащитных организаций Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Инициативная группа образовалась в первую очередь благодаря тому, что четверо участников были знакомы друг с другом задолго до данных семинаров, все они участвовали в процессе демократизации общества в конце 1980-х – начале 1990-х гг. и были симпатичны друг другу. Общей целью было поставлено представление интересов своих НКО перед властями города. Отметим здесь, что данная цель для этих организаций была выбрана естественно: миссии организаций различались очень сильно. Участники понимали, что лоббировать интересы НКО во властных органах легче вместе, чем поодиночке, конкретные люди, имеющие организаторский опыт, нашлись. К началу октября 1994 г. декларация и соглашение были подготовлены, а 14 октября 1994 г. коалиция «В поддержку 3-го сектора» была образована и просуществовала до дефолта 1998 г. В конце 1996 г. к коалиции присоединился Балтийский гуманитарный фонд. Первым шагом в совместной работе стал документ об имеющихся ресурсах, которые участники готовы предоставить в распоряже-

ние друг друга, и потребностях, в которых нуждаются участники: центр «Стратегия» предоставлял оргтехнику, базы данных, «Невский Ангел» – помещение и т.д.

А вот более современные примеры, взятые из Исследования³.

Некоммерческое партнерство «Благотворительное собрание “Все вместе”» (далее – Партнерство), объединяющее московские благотворительные и волонтерские организации, существует с 2007 г., зарегистрировано в 2009 г. Объединились в коалицию для более эффективного представления интересов своих членов (столичных НКО) вовне.

Объединение свободных организаций «Голос женщин» – коалиция некоммерческих негосударственных организаций женщин Санкт-Петербурга (далее – «Голос женщин»). Осуществляет деятельность с 2011 г. Существовала конкретная проблема женщин, пострадавших от трудовой дискриминации. Ряд женских организаций взял на себя обязанность добиться законодательного изменения порядка выплаты пособий по беременности и уходу за детьми. Эти организации впоследствии стали ядром Объединения.

Совет гражданских организаций Архангельской области (далее – Совет) существует и работает с 2010 г. Главной причиной объединения стало создание площадки для эффективного взаимодействия НКО. Для достижения этой цели в свое время был создан общественно-дискуссионный клуб лидеров НКО. На его основе образовался Совет гражданских организаций. Сегодня Совет стал некоей альтернативой общественной палате именно для Архангельской области. Еще одной причиной объединения стала необходимость координирования усилий членов: будучи представителями разных общественных комитетов, участники нуждались в структуре, позволяющей исключить разночтения и разногласия при принятии решений.

Таким образом, Совет позволил своим членам вырабатывать единую политику во взаимоотношениях с государственными органами.

Координационный совет НКО Пензенской области (далее – Совет ПО) работает с 2001 г., зарегистрирован в 2002 г., возобновил деятельность в 2010 г. В 2001 г. основными мотивами создания Координационного совета стали необходимость обмена опытом по развитию организаций и выработка моделей их взаимодействия с властями. После выхода закона об общественных палатах члены совета вошли в состав нового органа, где со временем были замещены людьми, которые не имели никакого отношения к работе общественных организаций.

В 2010 г. по инициативе руководителей трех общественных организаций Совет ПО был возрожден на основе отредактированных старых уставных документов, в которые были внесены поправки, непосредственно касающиеся ужесточения требований к приему в совет новых членов. Основной задачей

³ Там же.

совета по-прежнему оставалось представлением консолидированной позиции общественных организаций-членов совета по различным актуальным вопросам.

Коалиция НКО Нижегородской области (далее – Коалиция НО) существует с 1999 г. Коалиция НО возникла на основе регионального клуба лидеров НКО. Клуб всегда представлял собой своеобразную информационную площадку, где собирались представители НКО и других общественных институтов для обсуждения важных для них вопросов. Клуб же стал основой и для другого объединения – Ассоциации НКО «Служение», которая успешно действует в Нижегородской области с 1995 г. и является юридическим лицом.

Коалиция юридическим лицом не является и активизируется только тогда, когда необходима реакция на проблемы, возникающие извне. Иначе говоря, Коалиция оформляется в условиях, требующих консолидации усилий НКО, их согласованных и/или совместных действий.

«Сеть специалистов» (далее – Сеть) существует более 10 лет, не является юридическим лицом, объединяет НКО по всей России, работающие с детьми-сиротами. В первую очередь ядром Сети двигает желание изменить ситуацию с детьми и с детским сиротством в России. Вторая причина, побуждающая специалистов Сети к объединению, – необходимость развивать качественные услуги и потребность в системе подготовки кадров, в которой нуждаются и государственные структуры, и некоммерческий сектор.

Третьим объединяющим фактором стала потребность развития рынка услуг в этой области.

И наконец, пример не из Исследования, а из современной жизни Петербурга. В 2010–2011 гг. городские НКО разработали законопроект о взаимодействии НКО и власти. В нем развивалась модель социального партнерства, проект прошел общественное обсуждение, был одобрен, органы власти на словах поддержали законопроект, а на деле выступили против. Городские организации объединились и создали коалицию, название которой говорит само за себя: «За гражданское участие в принятии решений и системную поддержку НКО» (далее – Коалиция). Коалиция создана 10 некоммерческими организациями весной 2011 г. Причиной создания Коалиции стало отсутствие площадки диалога НКО и власти: с 2011 г. практически прекратил свою деятельность Координационный совет по взаимодействию с НКО при правительстве города, более или менее эффективно выполнявший эту функцию. Из 10 НКО, образовавших Коалицию, 8 входили в Координационный совет. Поводом же послужило то, как готовился, обсуждался и принимался петербургский закон о поддержке СОНКО. Обсужденный и на словах одобренный законопроект, разработанный НКО, даже не был внесен на рассмотрение Законодательного Собрания города. Рассматривался втайне от горожан проект, подготовленный фракцией «Единая Россия» городского парламента. Проект готовился и был принят в невероятной спешке, практически без обсуждения. В результа-

те городской закон оказался гораздо хуже федерального аналога. Естественно, что городские НКО такое положение вещей не устраивало, и они организовали Коалицию.

Рассмотрим теперь, какими бывают коалиции.

По своему статусу коалиции бывают неформальные, претендующие на формальность и формальные.

Неформальные коалиции не имеют ни юридической формы, ни юридического статуса (не зарегистрированы, и нет никаких документов, регулирующих взаимоотношения внутри коалиции). Как правило, это временные объединения, по личным интересам (создание атмосферы сотрудничества), по ситуации (например, против того, чтобы НКО платили такие же налоги, как и коммерческие организации).

Коалиции, претендующие на формальность, не зарегистрированы, не имеют статуса юридического лица, однако подписали договор или соглашение между участниками, регулирующее отношения между ними. Самый яркий пример – Коалиция в поддержку 3-го сектора.

Формальные коалиции – это объединения, зарегистрированные в органах юстиции, имеющие статус юридического лица, расчетный счет и т.д. В качестве примера таких объединений можно привести Партнерство, Совет ПО.

По территории их функционирования различают местные и национальные коалиции. При этом местные организации могут быть территориальными отделениями национальных. В Санкт-Петербурге, кроме этого, имеются районные коалиции, городские коалиции и районные отделения городских. Практически все национальные объединения расположены в Москве. В Санкт-Петербурге работают: Петербургское правление всероссийского общества слепых, Санкт-Петербургское отделение российской ассоциации работников социальных служб и др.; территориальные отделения национальных коалиций – Ассоциация организаций социальной помощи, Городская ассоциация общественных объединений детей-инвалидов и др.; городские коалиции: коалиция «За гражданское участие в принятии решений и системную поддержку НКО».

По времени существования коалиции разделяются на постоянные и временные. Временные коалиции, как правило, неформальные, своей целью ставят осуществление конкретного мероприятия (проведение совместной конференции); после достижения цели они прекращают свое существование.

По сфере деятельности коалиции делятся на однопрофильные, объединяющие организации со сходными миссиями, и многопрофильные, в которые входят НКО из различных областей 3-го сектора. Примеры однопрофильных петербургских коалиций: ассоциация комитетов общественного самоуправления – действует в сфере организации местных сообществ; общества инвалидов, многодетных семей и др. – самопомощь; Сеть; Партнерство, «Голос женщин» и др.

Примерами многопрофильного объединения служат петербургская Коалиция, Совет, Совет ПО, Коалиция НО и др.

Деятельность коалиций

Деятельность коалиций должна определяться их целью или миссией. Рассмотрим здесь ряд конкретных примеров работы коалиций.

Наиболее интересный, на наш взгляд, пример деятельности многопрофильной коалиции.

Главной своей целью Коалиция в поддержку 3-го сектора ставила осуществление конструктивного взаимодействия с властями города. Коалицией подготовлен и проведен цикл встреч с руководителями мэрии Санкт-Петербурга.

С февраля 1995 г. по конец 1996 г. прошли встречи НКО: с депутатами Законодательного Собрания; с начальником управления по связям с общественностью; с членом Правительства Санкт-Петербурга, начальником управления юстиции; с руководством комитета мэрии по социальным вопросам; с начальником Государственной налоговой инспекции по Санкт-Петербургу; с первым вице-губернатором Санкт-Петербурга, председателем финансового комитета Администрации Санкт-Петербурга. По мнению лидеров НКО, встречи с руководством города помогают обеим сторонам лучше понимать друг друга и содействуют развитию гражданского общества. Имеются и конкретные результаты встреч:

– в результате встречи в Законодательном Собрании была сформирована рабочая группа с участием представителей НКО по разработке закона города о льготном налогообложении НКО, занимающихся благотворительностью;

– в результате встречи с председателем финансового комитета к проекту бюджета города были поданы поправки НКО, которые внесли депутаты Законодательного Собрания и которые были приняты.

Обратимся к более современным примерам⁴.

Партнерство. Главным своим достижением участники Партнерства считают преодоление конкуренции среди благотворительных НКО за донорские средства. Теперь организации, входящие в Партнерство, работают вместе и помогают друг другу, в т.ч. и финансово.

Вторым важным достижением члены Партнерства называют то, что они научились принимать совместные решения, основываясь на выявлении общих интересов, тогда как раньше это представляло для них серьезную проблему.

При объединении создан экспертный совет, основной задачей которого является донесение экспертного мнения о деятельности благотворительных организаций до широких кругов населения путем общения с представителями СМИ.

Представители объединения обязательно участвуют во всех мероприятиях, которые предлагаются профильными министерствами и Общественной палатой, во всех формальных и консультативных советах, что является принципиальной позицией объединения.

«Голос женщин». Успехом объединения стали:

– принятие Постановления Правительства Российской Федерации о прямых выплатах работающим матерям, что дало женщинам возможность получать пособия, минуя работодателя;

– принятие закона о бесплатной юридической помощи беременным женщинам на региональном уровне;

– увеличение на региональном уровне пособий отдельным категориям матерей (матерям детей-инвалидов с 1200 до 10 000 рублей в месяц).

– «Марш матерей-избирательниц». При подготовке к Маршу лидерское ядро объединения распределило сферы ответственности между его членами. Был назначен ответственный за составление ведомости акции, в которой учитывались все аспекты ее проведения. Далее, получив свои специализированные задания, лидеры организаций уже самостоятельно распределяли роли и зоны ответственности в своих организациях, оперируя уже собственными ресурсами.

Совет Участие в Совете позволило его членам совместное отстаивание позиции организаций по закону «О взаимодействии органов государственной власти Архангельской области и общественных объединений», который принимался после Федерального закона «О поддержке СО НКО». Сейчас члены Совета совместно продвигают вопросы, связанные с благотворительностью.

Совет является ресурсным центром и фокусирует свою работу на создании условий для успешной деятельности НКО.

Совет ПО. Одним из направлений деятельности совета является работа по увеличению прозрачности в распределении средств, направленных на поддержку НКО, из бюджета Пензенской области.

Кроме этого, совет проводит взаимный аудит различных общественных организаций по финансовой и отчетной документации.

Совет ПО проводит гражданские ассамблеи, на которые кроме членов совета приглашаются представители других общественных организаций и органов власти. На ассамблеях обсуждаются проблемы ЖКХ, борьба с коррупцией, вопросы распределения денег среди некоммерческих организаций, экологические и другие проблемы.

Деятельность Координационного совета принимается во внимание местными органами власти. Членов совета приглашают на заседания различных комитетов. Мнение совета учитывается при принятии решений. Например, в результате работы совета была отменена незаконно введенная местными органами ЖКХ корректировка стоимости горячего водоснабжения.

⁴ Там же.

Коалиция НО. В 2006 г., когда в Госдуме инициировали законопроект «О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций», который ожесточал меры контроля над деятельностью некоммерческих организаций, предусматривающий, в частности, обязательность регистрации для инициативных групп, Коалиция НО сделала все возможное для того, чтобы внести изменения в федеральный законопроект.

Наибольших успехов Коалиция добилась на региональном уровне: принятые законодательные нормативные акты — закон о социальном заказе, закон о благотворительной деятельности и закон о государственной поддержке некоммерческих организаций — стали результатом экспертного вклада Коалиции НО.

Сеть. Сеть дает возможность специалистам взаимодействовать в рамках конкретных проектов по профилактике сиротства и семейному обустройству детей. Совместные действия специалистов влияют на эффективность работы по разработке и совершенствованию социальных услуг, касающихся сиротства, с профильными социальными институтами. В совокупности действия Сети направлены на формирование парадигмы сиротства и отношения к нему в стране.

И теперь пример из современной жизни 3-го сектора Петербурга. **Коалиция** стала признанным и городскими НКО, и властями центром обсуждения и принятия согласованных решений, касающихся НКО (своего рода элитой городского 3-го сектора). В собраниях Коалиции принимают участие более 100 реально работающих организаций города.

Важной вехой во взаимоотношениях 3-го сектора и административной элиты города стал юбилейный 10-й форум «Социальный Петербург» (далее — Форум) 16 декабря 2011 г. Начиная с 2000 г. ежегодно проводится форум НКО «Социальный Петербург», и каждый раз органы власти оказывали финансовую и иную материальную поддержку в организации и проведении форума. Юбилейный 10-й форум организован и проведен силами и средствами самих НКО, причем координировали усилия организаций члены Коалиции. Органы власти отказались поддерживать Форум, решили «наказать» городские НКО за излишнюю самостоятельность, главным образом связанную с деятельностью Коалиции. Естественно, что основным вопросом Форума был вопрос отношений с властями, влияние на них организаций 3-го сектора. На Форуме образованы рабочие группы, которые действуют и сегодня. 3-й сектор города показал, что может самостоятельно и успешно решать проблемы без участия администрации.

Следующий 11-ый форум («Социальный Петербург — Новые идеи» — декабрь 2012 г.) уже готовился при финансовой поддержке и активном участии властей. В ноябре 2013 г. прошел 12-й форум. Содержательное наполнение обоих мероприятий готовилось Коалицией.

В ответ на прокурорские проверки, проходившие в городе весной 2013 г., 11–12 июня Коалиция организовала День открытых дверей НКО. Девизом стал лозунг «Проверяй, но доверяй». Свои двери для всех желающих открыли 38 городских НКО, которые приняли за эти дни более 1200 жителей. Посетители знакомились с работой организаций, с их источниками финансирования, с отчетностью. Органы власти присылали своих представителей в основном в НКО социальной направленности. Особый интерес проявили такие организации, как Центральный государственный архив, петербургский омбудсман и его аппарат. Мероприятие освещалось в СМИ (28 материалов), в т.ч. на телевидении. Интересно отметить, что телевизионщики просили не произносить слов НКО во время передачи. На собрании Коалиции по итогам Дня открытых дверей решено сделать такие мероприятия регулярными и проводить их два раза в год.

Проблемы коалиций

Проблемы в деятельности коалиций воспроизводят и усиливают проблемы входящих в них НКО. Основные проблемы НКО: финансовые, взаимоотношения с властями, взаимоотношения внутри НКО. Финансовые проблемы приводят к тому, что такие НКО, которым предоставлены налоговые льготы (инвалиды, особенно слепые, афганцы и др.), начинают образовывать коммерческие предприятия, получать прибыль и, как следствие, попадать под влияние криминальных структур (недавние разборки в руководстве всероссийского общества афганцев, предприятия общества слепых занимались махинациями с видеотехникой и т.д.). В конечном итоге это приводит к распаду коалиции, а затем к превращению некоммерческой организации в коммерческую. Взаимодействие с властями и сотрудничество с ними сильных НКО и их коалиций ведет к тому, что лидеры НКО переходят во властные структуры, в результате распадаются сначала коалиции, а затем и НКО. Наконец, проблема взаимоотношений внутри коалиции наиболее часто приводит к ее распаду (коалиции разного рода благотворительных организаций в Санкт-Петербурге благополучно распадались, не проработав и месяца в течение 1992–1995 гг.). Это лишней раз доказывает отсутствие традиций гражданской активности в современной России.

Нельзя обойти вниманием проблему членства, проблему регистрации в качестве юридического лица, проблему руководящих органов.

Проблема названия напрямую связана с проблемой членства. Суть дела состоит в том, кто может стать участником такого объединения (организации и физические лица, только организации, только организации и их объединения, только юридические лица). Название коалиции «движение» предполагает отсутствие фиксированного членства. Санкт-Петербургский опыт показывает, что движения в нашем городе существуют недолго («Демократическая Рос-

сия», «За демократические выборы» и т.д.), и более того, через некоторое время ими начинают командовать не самые подходящие люди. По результатам опросов в Пскове и Петрозаводске можно судить, что наиболее приемлемым представляется фиксированное членство из организаций, их объединений и физических лиц.

Проблема регистрации напрямую связана с будущей деятельностью коалиции: будет ли у нее постоянный штат, финансовая деятельность и т.п. Если да, то регистрировать в качестве юридического лица — необходимо. Однако следует ли иметь постоянный штат и вести финансовую деятельность — это также вопрос, однозначного ответа на который пока нет (главная проблема — источники финансирования).

Наконец, очень болезненная проблема руководящих органов коалиции. На проведенных опросах практически все респонденты отвечали, что руководящие органы могут быть только коллегиальными, что никакое единоличное руководство (председатель, президент) недопустимо. Наиболее часто в качестве руководящих органов назывались координационный совет руководителей НКО, который выбирается конференцией и включает в себя представителей НКО, работающих в различных сферах 3-го сектора (благотворительность, культура, экология и др.).

Описанные проблемы стоят и перед петербургской Коалицией. Она нигде не зарегистрирована, не имеет руководящих органов, до сих пор ведутся острые дискуссии относительно членства: нужно ли вводить фиксированное членство или нет; что считать решением Коалиции; какие ценности объединяют ее участников.

Литература

1. Горный М.Б. Коалиции неправительственных организаций (организаций третьего сектора) // Гражданское общество в поисках пути / под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Борвик, 1997.
2. Исследование успешного опыта самоорганизации НКО. Аналитический отчет 30.06.2012 СПб БОО «Центр развития некоммерческих организаций».

Опыт проведения единого Дня открытых дверей НКО Санкт-Петербурга

Как появилась идея единого Дня открытых дверей НКО?

Весной 2013 г. по всей стране прокатилась волна комплексных прокурорских проверок деятельности некоммерческих организаций. Только в Санкт-Петербурге с марта начались проверки таких известных организаций, как «Гражданский контроль», «Солдатские матери», Европейский университет, Центр независимых социологических исследований, Центр развития некоммерческих организаций, «Петербургская Эгида», Центр «Стратегия», «Беллона» и др.

В этой ситуации коалиция «За гражданское участие в принятии решений и системную поддержку НКО»¹ сочла необходимым выступить с публичным заявлением, обращенным, прежде всего, к жителям Санкт-Петербурга. Это заявление было озвучено на пресс-конференции в агентстве «Интерфакс», которая состоялась 3 апреля 2013 г. Оно было подписано представителями более чем 80 известных социальных и правозащитных петербургских НКО и размещено для дальнейшего сбора подписей на сайте www.demokrator.ru.

Главные тезисы заявления были связаны с подрывом доверия граждан к НКО вследствие проводимых проверок и их тенденциозного освещения в прессе.

«Если проводятся массовые проверки, значит, под подозрением находятся все некоммерческие организации?!»

Массовые проверки — это “презумпция виновности”: предположение о незаконности деятельности всего некоммерческого сектора. Создается впечатление, что целью проверок является создание негативного образа всех некоммерческих организаций в глазах общества.

Наша деятельность открыта и прозрачна. Ежегодно, как того требует законодательство, мы отчитываемся перед Министерством юстиции и Федеральной налоговой службой, публикуем ежегодные отчеты о своей деятельности в интернете, отвечаем на запросы других проверяющих органов.

¹ Коалиция создана 10 некоммерческими организациями весной 2011 г. Создатели Коалиции исходили из того, что НКО — это важная часть гражданского общества, действующая в интересах общества в целом и в интересах жителей Санкт-Петербурга. И поэтому члены Коалиции считают: «Ничто, что на нас влияет, не должно решаться без нас».

Члены Коалиции объединились для того, чтобы отстаивать общие интересы и независимость СО НКО, оказывающих различные услуги жителям Санкт-Петербурга, добиваться расширения участия руководителей и сотрудников НКО в принятии решений, значимых для развития их организаций.

Подробнее см.: <http://www.soc-spb.ru/koalicziya-nko>.

Общественные организации не против законных проверок. Однако нынешние массовые проверки проводятся с многочисленными нарушениями закона и подрывают доверие граждан к некоммерческим организациям».

Во время пресс-конференции директор Санкт-Петербургской региональной благотворительной общественной организации «Ночлежка» Григорий Свердлин пригласил журналистов и горожан лично прийти и познакомиться с деятельностью его организации. По сути, он впервые озвучил идею проведения дня открытых дверей в НКО.

За две недели заявление подписали около 500 человек — в основном коллеги по сектору. Это был очень обескураживающий результат, особенно в ситуации, когда заявление было обращено к горожанам. Коалиция обсудила это на своей очередной встрече, и было принято решение избрать одним из стратегических направлений деятельности Коалиции проведение мероприятий, направленных на повышение доверия к НКО со стороны населения. Опыт «Ночлежки» оказался удачным, и появилась идея проведения одномоментно дней открытых дверей во многих петербургских НКО. Для дальнейшей проработки идеи была сформирована рабочая группа, в которую вошли представители СПб БОО «Перспективы», Центра развития некоммерческих организаций, центра «Стратегия» и «Беллоны».

Как проходила подготовка ко Дню открытых дверей?

Перед рабочей группой в конце апреля стояла очень непростая задача. Чтобы провести единый День открытых дверей в НКО, надо было ответить на несколько ключевых вопросов:

- Какую конкретную дату и какой день для этого выбрать (рабочий, выходной)?
- Как обеспечить широкое информирование горожан об этой акции при отсутствии специального бюджета на эти цели?
- Чем мотивировать как можно большее число НКО принять участие?
- Как предложить для всех доступный формат участия?

По первому вопросу было принято компромиссное решение — предложить НКО проводить дни открытых дверей (ДОД) два дня — рабочий и выходной. Сама организация могла выбрать один из дней или оба. В качестве дат были предложены 11 и 12 июня (среда, День независимости России). С одной стороны, этот выбор был символичным — «иностранные агенты» открывают свои двери гражданам в День России и показывают, как они работают для жителей своей страны. С другой стороны, раньше провести ДОД было бы сложно с организационной точки зрения, позже — были риски малого участия горожан в связи с начавшимися отпусками.

Для информирования горожан было решено использовать, прежде всего, социальные сети как наиболее дешевый способ распространения информации. Были созданы страницы акции в «ВКонтакте» и на Facebook. На них размещалась информация об организациях-участниках ДОД и программе мероприятий. Ссылка на эти страницы распространялась через сетевые ресурсы организаций-участниц ДОД и дружественные группы в социальных сетях. Была также создана листовка с программой дней открытых дверей и адресами организаций-участников. Сами НКО пользовались макетом листовки, печатали ее в нужных тиражах и распространяли ее через своих клиентов и партнеров — например, в районных центрах социального обслуживания населения.

Кроме того, велась работа с прессой. Сформировалась временная рабочая группа пиарщиков НКО, которая состояла из представителей СПб БОО «Перспективы», РБОО «Ночлежка», Центра развития некоммерческих организаций, Городской ассоциации общественных объединений родителей детей-инвалидов (ГАООРДИ) и БФ «Родительский мост». Ими была разработана пиар-стратегия мероприятия, разосланы просьбы о помощи в партнерские СМИ, организовано несколько радиоэфиров и публикаций информации о ДОД на новостных интернет-ресурсах.

5 июня в агентстве «Интерфакс» прошла пресс-конференция, посвященная Единым дням открытых дверей НКО в Санкт-Петербурге.

Из пресс-релиза: «Цель акции — дать возможность тем, ради кого работают некоммерческие организации, а также всем желающим познакомиться с деятельностью НКО, узнать о системе работы с благотворителями, практике подготовки отчетности по пожертвованиям, окунуться в практическую работу с клиентами.

Очень важно, чтобы люди знали о деятельности некоммерческих организаций, ведь именно в некоммерческой организации можно получить помощь в трудной ситуации, а также применить свои знания и помочь другим.

В эти дни каждый, кто нуждается в помощи, или желает помочь, или интересуется важными сферами общественной жизни, сможет прийти в некоммерческую организацию Санкт-Петербурга, заявленную в акции, и познакомиться с ее работой, пообщаться с сотрудниками НКО — профессионалами в своей области и просто интересными неравнодушными людьми, которые будут рады поделиться своими успехами и дальнейшими планами, с удовольствием расскажут о своем деле, ответят на все интересующие вопросы».

Прямо с пресс-конференции волонтеры повезли письма-приглашения для участия в Дне открытых дверей представителям органов исполнительной и законодательной власти Санкт-Петербурга. Всего было направлено более 100 писем в адрес депутатов Законодательного Собрания города, районных и муниципальных администраций, в адрес профильных комитетов Администрации Санкт-Петербурга, Уполномоченного по правам человека, Уполномоченного по правам ребенка и других официальных лиц.

В ходе подготовки ДОД появилась еще одна инициатива, которая могла помочь привлечь внимание прессы и горожан к акции. Было предложено снять 20-секундные видеоролики, в которых клиенты некоммерческих организаций, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации: бездомные, люди с инвалидностью, многодетные матери, пенсионеры, семьи, имеющие в составе ребенка с инвалидностью, родители детей с онкологическими заболеваниями и другие граждане — рассказывают, как им помогли в НКО. Несмотря на короткое время, уникальный видеопроjekt «Истории клиентов НКО» состоялся. С помощью телеканала ТБН удалось снять 20 историй, которые были выложены в соцсетях и которые мы предлагали использовать радиожурналистам.

Работу по приглашению НКО к участию и составлению программы взял на себя центр РНО. Для этого по рассылке Центра и организаций-членов Коалиции после майских праздников было разослано следующее объявление:

«Провести единый День открытых дверей в петербургских НКО 11–12 июня предлагает коалиция “За общественное участие в принятии решений и системную поддержку НКО” (подробнее о Коалиции см. на сайте www.soc-spb.ru).

Мы приглашаем все некоммерческие организации Санкт-Петербурга присоединиться к этой инициативе и открыть двери для всех заинтересованных горожан, чтобы они могли познакомиться с нашей работой и узнать о том, что, как и на какие средства мы делаем.

Что нужно от организации, которая готова присоединиться к этой инициативе?

— 11 или 12 июня (рабочий или выходной день) открыть двери не только для клиентов, но и для любых других заинтересованных горожан.

— Подготовить для посетителей информационные материалы/презентации/печатную продукцию с рассказом о деятельности организации.

— Организовать возможность индивидуального общения с сотрудниками (например, в режиме экспресс-консультаций) или подготовить специальное мероприятие.

— Распространить через свои информационные каналы (сайт, рассылка, группы в социальных сетях и др.) сообщение о едином дне открытых дверей в НКО Санкт-Петербурга. Информация будет содержать ссылки на группы в социальных сетях, где будет формироваться программа дней открытых дверей.

— Распространить эту информацию среди своих коллег по сектору, пригласить к участию.

Как присоединиться? Заполнить анкету и прислать организаторам».

Риск игнорирования инициативы Коалиции со стороны НКО был, но в таком случае сами НКО — участники Коалиции — провели бы ДОД в своих организациях. Этот риск не оправдался, Коалиция получила поддержку со сто-

роны коллег. К инициативе проведения единых Дней открытых дверей в НКО присоединилось 35 организаций. Нам кажется, что этому способствовал предложенный открытый формат мероприятия. Любая НКО могла присоединиться и разработать свою программу Дня открытых дверей, исходя из имеющихся в наличии ресурсов.

Как прошли Дни открытых дверей?

11–12 июня во всех 35 некоммерческих организациях состоялись Дни открытых дверей. Их посетило более 1500 горожан. В разных организациях побывали от 5 до 350 человек. Больше всего людей пришло в организации, которые проводили специальные мероприятия. Например, ГАООРДИ праздновала 12 июня на площадке перед своим офисом день рождения и проводила мастер-классы, консультации и игры для всех желающих. Также хорошо сработали приглашения соседей. Например, объединение художников-инвалидов «Этюд» сделало ко Дню открытых дверей специальную выставку, о чем на дверях и в окнах своего офиса разместила яркие плакаты-приглашения. Некоторые организации расклеивали объявления о ДОД в соседних домах и офисных центрах, приглашая горожан в гости.

11 июня прошел пресс-тур по двум маршрутам, в котором приняли участие питерские журналисты. Всего в СМИ появилось 30 публикаций, из них 2 телесюжета и две статьи в городских газетах. Таким образом, можно сказать, что предпринятые пиар-усилия себя полностью оправдали.

При подведении итогов представители НКО-участников ДОД сказали о том, что, готовясь к этой акции, многие пересмотрели подходы к рассказу о своей деятельности, подготовили специальные информационные материалы для горожан. Также оказалось, что организации не очень хорошо владеют малобюджетными приемами широкого информирования населения. Это то, что является для НКО зоной роста.

Кроме того, выяснилось, что День открытых дверей как форма для многих НКО имеет серьезные ограничения. В частности, при всем желании в нем не смогли принять участие те НКО, кто имеет очень маленькие офисы или зарегистрированы по месту жительства руководителя. Им просто некуда приглашать в гости, практически все их мероприятия проходят на чужих территориях. Также есть сложности у НКО, которые имеют сезонный цикл работы. Например, летом вывозят детей группы риска в лагеря отдыха. Они не смогли присоединиться к акции ДОД.

В целом первый опыт проведения единого Дня открытых дверей НКО можно считать успешным, и все его участники считают важным и нужным его повторить, а может быть, и сделать традиционным, как, например, Ночь музеев.

Сведения об авторах

Виноградова Татьяна Ивановна – кандидат политических наук, член правления АНО «Содружество».

Горный Михаил Бениаминович – кандидат физико-математических наук, директор АНО «Содружество», доцент кафедры прикладной политологии НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург.

Мамонова Светлана Юрьевна – директор по работе с государством СПб БОО «Перспективы», член Союза журналистов Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

Нездюров Александр Леонардович – кандидат технических наук, член КРК АНО «Содружество», доцент кафедры прикладной политологии НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург.

Орлова Анна Валерьевна – кандидат психологических наук, председатель правления Центра развития некоммерческих организаций.

Якимец Владимир Николаевич – доктор социологических наук, главный научный сотрудник института системного анализа РАН, профессор МФТИ.

для заметок

для заметок

для заметок

ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА – 2011

Сборник статей

Под редакцией М.Б. Горного и А.Ю. Сунгурова

Оригинал-макет подготовлен издательством «Норма»

Технический редактор – Фофанова Н.М.

Корректор – Капитонов Д.М.

Художник – Куршева Ю.Н.

Компьютерная верстка – Павлова А.Ю.

ISBN 978-5-87857-207-1



Сдано в набор 20.07.2012. Подписано в печать 23.08.2012

Формат 70X100/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.

Гарнитура NewtonС. П.л. 11. Усл.п.л. 14,19. Тираж 500 экз. Заказ № 467

Издательство «Норма»

190005, Санкт-Петербург, 7-я Красноармейская ул., 25/14, оф. 430

E-mail: nor@peterlink.ru

Первая Академическая типография «Наука»

199034, Санкт-Петербург, В.О., 9-я линия, д. 12/28.

Тел. (812)323-5027