

## **Местные сообщества и органы муниципального управления — понять, чтобы взаимодействовать**

**В.И. Редюхин**

*руководитель образовательного направления  
Центра взаимодействия общественных  
и государственных структур «Социальное партнерство»  
Правительства Москвы и Программы развития ООН*

### **1. Кто есть кто**

**Н**овые времена требуют новых слов и терминов, меняющих привычные смыслы и значения других слов. «Местные сообщества» и «органы муниципального управления» — термины, появившиеся после введения в России в 1995 году Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» — тесно связаны с понятиями «власть» и «общественность».

В «доперестроечном» СССР про «власть» и «общественность» все было ясно и понятно. «Власть» — это государство: министерства и ведомства, комитеты КПСС, Советы народных депутатов; а «общественность» — это профсоюзы, ВЛКСМ, ДОСААФ, ОСВОД, Красный Крест, Общества «Знание», «Охраны памятников», полтора десятка организаций, членские взносы в которые мы «добровольно» сдавали ежемесячно при получении зарплат. Понятие «общественный», вплавленное в такие стойкие словосочетания, как «общественная работа», «общественные инициативы», «общественные начала», означало деятельность, добровольно и безвозмездно осуществляемую группами людей. «Общественный» — это «относящийся к работе по добровольному обслуживанию политических, культурных и профессиональных нужд коллектива» (словарь Ожегова), а «общественники» — люди «активно участвующие в общественной жизни». Слово «общественный» было модным — частое его употребление подчеркивало демократизм страны, где тон задает общественность — «передовая часть общества».

В 80-е годы к «общественному» добавились «неформалы». За этим словом стояла демонстративная оппозиционность к формально узаконенным порядкам и отношениям — «официозу». Неформальное сообщество существовало, но не было оформлено в нормативно-правовом смысле. «Неформалами» называли всех подряд: от эпатазирующих подростков — до безобидных коллекционеров. Хотя сегодня это слово ушло из обихода, в «общественном», по-прежнему, существуют неформальные сообщества «тинэйджеров», «рокеров», сексуальных меньшинств и т.д. Еще менее формализованы «виртуальные» сообщества типа читателей «Московского комсомольца», фанатов «Спартака», бомжей, «ходовков» в Интернет и т.п. Члены таких сообществ могут не знать друг друга лично, и тем не менее, быть объединенными общей идеей, ценностями, образом и укладом жизни.

Еще более запутанными являются нынешние представления об «общественности» как общественных формированиях и объединениях. Если понимать под «общественным» — «негосударственное» (НГО — негосударственные организации), то куда отнести муниципальные организации, учрежденные местными администрациями (или при их участии), если по 12-й статье Конституции РФ органы местного самоуправления не относятся к органам государственного управления?

Под «властью» сегодня понимается власть как таковая: исполнительная, представительная, судебная, говорят о «четвертой власти» — средствах массовой информации, подразумевают и «пятую власть»: региональные элиты, олигархи, теневые структуры. В этом смысле, обладать властью означает, с одной стороны, иметь доступ к ресурсам разного типа и их перераспределению, с другой — волю, позволяющую жестко навязывать другим свою идеологию и стратегию. Причем ресурсы сегодня — это не только традиционные — финансовые и кадровые, но и информационные, образовательные, организационные, политические... Ресурсы как то, что можно в данной ситуации использовать в качестве средства изменения ситуации.

Рыночные отношения обогатили наш язык терминами, связанными с зарубежной практикой. Так, новое поколение аналитиков общественных движений употребляет термин «третий сектор», называя его некоммерческим сектором экономики, в отличие от «первого» — государственного, и второго — «коммерческого», подчеркивая, тем самым, уже не психолого-социальные, а экономические критерии оценки. Деятельность некоммерческих организаций (НКО), не приносящая прибыль, — это, согласитесь, не совсем то же самое, что "добровольная, бескорыстная, благотворительная, волонтерская общественная деятельность". Словосочетание «третий сектор» включает в себя сегодня огромное многообразие организаций, ведущих свою деятельность как чисто благотворительную, почти коммерческую, использующих прибыль на нужды саморазвития.

Ниже речь пойдет о классификации организаций третьего сектора с точки зрения организации их эффективного взаимодействия с местной властью.

### **1.1. Классификация по организационно-правовой форме**

Казалось бы, наиболее просто классифицировать организации третьего сектора, основываясь на организационно-правовой форме, в которой они осуществляют свою деятельность, опираясь на соответствующие законодательные акты.

1. Закон «Об общественных объединениях» (1995 г. с последующими поправками) допускает регистрацию объединений граждан в пяти организационно-правовых формах, каждая из которых обладает рядом особенностей:

- «общественная организация»,
- «общественное движение»,
- «общественное учреждение»,
- «общественный фонд»,
- «орган общественной самодеятельности».

2. Закон «О некоммерческих организациях» (1996 г. с последующими поправками) определяет две формы существования НКО:

- «автономная некоммерческая организация»;
- «некоммерческое партнерство».

3. Российское законодательство допускает также деятельность объединений граждан без государственной регистрации.

Вместе с тем федеральные законы «О некоммерческих организациях», «Об общественных организациях» и «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» не являются законами прямого действия и лишь рамочно определяют правовые нормы жизни и функционирования НКО России. Поэтому приведенный список организационно-правовых форм не исчерпывает всего многообразия некоммерческой деятельности в РФ — Гражданский кодекс РФ оставляет его открытым, допуская деятельность НКО и в «других формах, предусмотренных законом». Так появились, например, понятия «общественное движение» и «орган общественной самодеятельности», отсутствовавшие в гражданском законодательстве до принятия закона «Об общественных объединениях».

Сейчас общественные организации насчитывают около 20 организационно-правовых форм, что значительно осложняет жизнь как властям, так и самим общественным формированиям (для сравнения, в западных странах чаще всего используется лишь одна — НКО).

Поправки к закону «Об общественных объединениях» 1998 года, Закон «О свободе совести и религиозных объединений» и ряд других законодательных актов позволили, на основании формальных признаков, вычленив из общественных объединений политические, религиозные и национальные объединения.

### **1.2. Классификация по видам деятельности**

Наряду с формальными критериями, основанными на правовых условиях регистрации, можно говорить о различиях, связанных с видами деятельности. В 1994 г. Министерство юстиции РФ выделяло, с точки зрения «вида деятельности», 55 типов российских НКО:

- 1) общественно-политические; 2) гуманитарные; 3) миротворческие; 4) правозащитные; 5) профессиональные; 6) благотворительные; 7) в сфере экологии; 8) просветительские; 9) научно-технические; 10) творческие; 11) юридические; 12) в сфере международного сотрудничества; 13) по интересам; 14) по профессиям; 15) соотечественников; 16) предпринимателей и

промышленников; 17) в сфере экономики; 18) в социальной сфере; 19) в сфере здравоохранения; 20) в сфере культуры; 21) в сфере образования; 22) в сфере охраны животных; 23) в сфере сельского хозяйства; 24) в сфере физической культуры и спорта; 25) физкультурно-оздоровительные; 26) женщин; 27) детские, юношеские и молодежные; 28) патриотические; 29) ветеранов; 30) инвалидов; 31) национальные; 32) казачьи; 33) по проблемам семьи; 34) в сфере космонавтики; 35) в сфере внешней политики; 36) военнослужащих; 37) работников правоохранительных органов; 38) дизайнеров; 39) литераторов и писателей; 40) журналистов; 41) художников; 42) в сфере кинематографии; 43) учителей, преподавателей, педагогов; 44) связанные с проблемами Чернобыльской катастрофы; 45) по проблемам беженцев и переселенцев; 46) в сфере музыкального искусства; 47) архитекторов; 48) депутатского корпуса; 49) по проблемам борьбы с алкоголизмом и наркоманией; 50) по проблемам безработицы; 51) воинов-интернационалистов; 52) инженеров; 53) студентов; 54) связанные с авиацией; 55) связанные с наземным и водным транспортом.

С тех пор представления о третьем секторе общественных организаций претерпели определенные изменения, и некоторые НКО были из него вычленены, в частности, как уже отмечалось, политические, национальные, религиозные. Предполагается вывести за рамки сектора и профсоюзы, которые составляют около 4,5% от общего количества организаций. Однако к НКО, создаваемым гражданами для реализации своих интересов в области хозяйственной деятельности (сюда относятся негосударственные предприятия и учреждения — акционерные общества, арендные коллективы, ассоциации товаропроизводителей, потребительские кооперативы, общества защиты потребителей и т.п.), отношение не изменилось. Гражданский кодекс РФ включает в сферу некоммерческого сектора даже кооперативы, в отношении которых не всегда можно говорить о бесприбыльности — главном условии деятельности третьего сектора. Такая постановка вопроса связана с тем, что данные предприятия являются инфраструктурой создающейся «социальной экономики».

Классифицировать российские НКО по виду деятельности чрезвычайно сложно. В первую очередь, потому, что подавляющее большинство из них в качестве уставной деятельности называет не одно-два, а до десятка и более направлений. В значительной степени это роднит некоммерческие организации с предприятиями малого бизнеса и, видимо, является характерной чертой современного российского уклада. Представители малого бизнеса объясняют это явление тем, что лишь диверсификация деятельности дает им возможность «продержаться на плаву» в условиях нестабильности экономической и политической ситуации, инфляции, невыполнения партнерами условий договоров и отсутствия качественной маркетинговой информации. Видимо, отчасти теми же причинами руководствуются и НКО, которые не способны прогнозировать успех своей деятельности лишь на одном направлении.

### **1.3. Классификация по названиям**

Вряд ли такой подход можно, в точном смысле, назвать классификацией, однако в какой-то мере он описывает разнообразие словосочетаний, обозначающих тот или иной вид деятельности общественных организаций, и привносит некоторый элемент упорядоченности.

Среди наиболее общеупотребительных названий НКО встречаются следующие: ассоциация, группа, движение, лига, конфедерация, комитет, комиссия, конгресс, общество, объединение, организация, совет, союз, собрание, содружество, сообщество, согласие, федерация, фонд, форум, филиал, фронт, центр и др. По некоторым из названий можно с достаточной степенью точности установить их принадлежность к тем или иным направлениям деятельности участников. Например, названия «гильдия», «корпорация», «палата» преимущественно используются объединениями предпринимателей и промышленников. Одновременно названия «товарищество», «предприятие», «линия», «комплекс», «мастерская» и т.п. указывают на экономический характер деятельности объединения.

Названия «академия», «ассамблея», «конвенция» чаще всего выбираются организациями, занимающимися общественно-политическими (в том числе юридическими) проблемами; в то время как названия «представительство», «отделение», «миссия» почти всегда указывают на зависимость от международной организации.

Названия «корпус», «братство», «войско» даже у непосвященных ассоциируются с организациями, объединяющими бывших или действующих военнослужащих, а «землячество», «община», «дружина», «казачий круг», «курень», «сотня», «рада», «станица», «вече», «служба», «собор» — с организациями соотечественников, национальными, казачьими и патриотическими.

Названия «университет», «институт», «школа», «колледж», «факультет», «музей», «ансамбль», «капелла», «студия», «кружок», «олимпиада», «проект», «редакция», «фестиваль» и, наконец, «профсоюз», — очевидно, указывают на профессиональный характер НКО. Точно так же, как «клуб» — на общие интересы и увлечения, а «орден» — чаще всего на благотворительность. В то же время «партия», «секция», «отдел», «отряд», «округ», «правление», «блок», «штаб», «дом», «коллектив» и уж тем более «фонд» или «инициатива» могут употребляться самым неожиданным образом как для обозначения политической сферы деятельности, так и любой другой, включая экономическую, экологическую или благотворительную.

#### **1.4. Классификация по масштабу деятельности**

В зависимости от масштабов проблем, на решение которых направлена деятельность организаций третьего сектора, можно выделить следующие концентрически расходящиеся области приложения их активности:

- Человек и его состояние: физическое, социальное, психологическое...
- Семья и ее проблемы.
- Жилище, квартира, подъезд, личная собственность.
- Целевая группа населения: инвалиды, пенсионеры, дети-сироты ...
- Микрорайон, территория, прилегающая к дому, гаражи, благоустройство...
- Город, муниципальное образование, район, округ..., их социально- экономическое развитие.
- Регион, Федерация, Россия.
- Международные контакты и связи.

Некоторые организации оказываются способны удерживать одновременно разные масштабы своей деятельности.

В каждом масштабе можно выделить, по крайней мере, две несовпадающие тенденции работы НКО:

- направленность на **нормализацию и стабилизацию** ситуации, поддержку, обеспечение, защиту населения и в этом смысле — «улучшение» и совершенствование существующей ситуации, без коренных её изменений,
- содействие изменению ситуации и **развитие** через активное вовлечение человека, группы, организации в гражданскую активность, социальное вмешательство, самоизменение.

#### **1.5. Классификация по типу отношения с властью**

Можно описать возможные типы взаимодействия НКО с (местной) властью, сведя их в таблицу.

Тип и базовая ориентация общественной организации	Характерные действия общественности	Нынешние и будущие действия местной власти
<b>«Бунтари»</b> общественная организация борется с местной властью	организует манифестации, публикует протесты, пишет коллективные жалобы вышестоящему начальству	идет на уступки под давлением; должна приглашать к участию в публичных дебатах, переводя агрессивную активность в конструктивное русло
<b>«Обиженные»</b> общественная организация защищает интересы только своих членов	пишет прошения, просьбы о помощи, жалобы на невнимание, активно участвует во всех заседаниях и совещаниях, потом судится	оказывает посильную помощь или не обращает внимания; должна публиковать приоритеты развития территории, обучать деятельности по самообеспечению
<b>«Защитники»</b> общественная организация поддерживает социальную целевую группу (инвалидов, детей-сирот, бомжей, наркоманов...)	организует сбор отечественной или зарубежной гуманитарной помощи, ищет и распределяет средства, делится опытом работы	финансирует и организует льготы; должна содействовать переходу организации к оказанию социальных услуг
<b>«Работники»</b> общественная организация оказывает социальные услуги населению	приглашает специалистов для обучения профессиональному оказанию услуг, ведет хозрасчетную деятельность, проводит семинары и конференции по профилю работы	предоставляет самой себе; должна через создание и принятие нормативных актов нацеливать на исполнение муниципального (социального) заказа в соответствии с приоритетами развития территории
<b>«Координаторы»</b> общественная организация координирует деятельность общественности на территории	проводит юридические и другие консультации для общественных организаций и граждан, предлагает проекты нормативных актов, создает ассоциации общественных организаций, ведет переговоры с властью	такие действия, как правило, не приветствуются, так как рассматриваются как конкурентные; должны вовлекаться в систему работы Советов, организацию клубов общения и совместному выполнению муниципальных социальных программ
<b>«Деятели»</b> общественная организация содействует решению проблем развития территории	создает общественно-значимые проекты и программы, направленные на повышение качества жизни населения	такие организации практически отсутствуют; нужно содействовать их возникновению и превращению в структуры — центры социального партнерства

Достаточно очевидно, что только многомерное представление жизни "общественности" может способствовать ее пониманию, необходимому для организации эффективных совместных действий.

<b>ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ</b>	<i>Зачем нужна классификация общественных формирований, существующих на территории? Какую классификацию общественных формирований на Вашей территории Вы можете предложить? Возможно ли введение понятия «государственные коммерческие организации»? Что такое «третий сектор»? Что такое муниципальное управление и чем оно отличается от местного самоуправления и общественно-территориального самоуправления?</i>
--------------------------	---

## **2. Проблемы взаимодействия**

Системный подход к становлению местного самоуправления в России позволяет выделить три блока проблем. *Первый* — это проблемы, связанные с реформированием системы власти и управления, построения демократического государства и соответствующего нормативно-правового поля. *Второй* — реорганизация общественных отношений, социального менталитета в направлении общественно-гражданских инициатив и становления местного сообщества. Причем демократия и гражданское общество далеко не одно и то же. Демократия с ее стержневым принципом главенствования большинства представляет собой свод норм и процедур, позволяющих устанавливать «правила игры», в которых этот принцип реализуется без попрания прав меньшинства. В этом смысле демократия может быть установлена даже там, где гражданского общества еще не существует. Гражданское же общество нигде и никому не дано «учредить сверху». Его, как английский газон, нужно долго и упорно «поливать и стричь». Первый и второй круг вопросов тесно взаимосвязаны: каков «демос» — такова и «кратия». К власти, даже при новейших выборных технологиях, приходят те, кто наиболее адекватен общественному сознанию на момент выборов. А просвещение общественности в русле гражданской грамотности и организация такого всероссийского «всеобуча» требует не одного десятка лет и смены поколенческих ориентиров.

*Третий* круг вопросов возникает при ориентации на непосредственное, «здесь и теперь», совершенствование взаимодействия местной власти (администраций и муниципального управления) с общественностью. Эти вопросы требуют подхода, нацеленного на конструктивный содержательный диалог с существующими субъектами муниципальной (местной) политики, поиск и содействие появлению новых субъектов влияния, превращению размытой общественности и разнонаправленных общественных организаций (в том числе и «третьего сектора») в местное сообщество, способное олицетворять субъекта территориального влияния, публиковать голос, говорящий от имени города (округа, района, а не отдельной социальной группы) о его насущных социально-культурно-исторических интересах и потребностях.

Основной проблемой взаимодействия власти и общественности на сегодняшний день выступает отсутствие **доверия** между субъектами влияния, возможными участниками разработки, реализации и оценивания социальной и экономической политики. Существующие отношения между разными ветвями и уровнями власти, между разными общественными структурами, между властью и общественностью носят, как правило, корпоративный характер защиты клановых интересов, что еще более углубляет системный кризис в России. В сегодняшней ситуации возможные кооперативные отношения осложнены тем, что потенциальные партнеры не видят и не понимают друг друга, более того, всячески закрываются друг от друга. Государственные и местные структуры власти только тогда становятся открытыми и прозрачными для местных сообществ, когда общественные организации могут предъявить конкретные общественно значимые и социально зримые результаты своей деятельности, направленные на повышение качества жизни населения на территории. Одним из препятствий к установлению взаимного доверия является наличие среди общественных формирований «НКО-оболочек», практически ничем, кроме уставных

документов, не отличающихся от коммерческих структур, в которых зафиксирована исключительно социальная направленность их деятельности, а также перечислены еще около десятка видов деятельности в различных сферах социальной экономики. Обычные коммерческие предприятия, действующие в них как субъекты «НКО-оболочки», якобы осуществляют самоокупаемость общественной организации и свою прибыль перечисляют на заявленные в уставе «социальные программы». Такие НКО можно назвать своего рода холдингами, под крышу которых собираются самые разнообразные предприятия малого бизнеса, которые благодаря льготам, данным головному офису под названием НКО (скажем, инвалидов), могут уходить от налогов.

Объективно часть прибыли внутри этого «холдинга» действительно перечисляется на решение обозначенных социальных программ. Однако существуют опасения в том, что: 1) все участвующие в процессе люди так или иначе вовлекаются в незаконный или, по крайней мере, полуправовый процесс; 2) проверить, в каком соотношении получаемая прибыль идет на решение социальных проблем, а в каком — на обогащение руководителей «НКО-оболочки», не представляется возможным; 3) фактически владельцы предприятий малого бизнеса, переходя под крышу «НКО-оболочки», теряют право владения и в дальнейшем находятся в вассальной зависимости от руководителя НКО; 4) учитывая отсутствие финансовой прозрачности деятельности такого холдинга, при реализации «социальных программ» могут отмываться и откровенно «грязные деньги».

Худший вариант — когда к руководству «номенклатурными фондами» приходят откровенно криминальные лица (например, ранее входившие в охрану структуры, или каким-то иным путем добившиеся смещения первоначального руководства). Тогда организация, будучи лишь по названию НКО, по существу становится «крышей» для криминального капитала. К сожалению, определенной статистики здесь нет, однако, известно достаточное количество соответствующих фактов. В аспекте заявленной социальной деятельности подобные организации в лучшем случае проводят какие-то помпезные одноразовые мероприятия, дабы хорошенько «засветиться» в глазах администрации города, области, префектуры. Впрочем, собственный имидж их не слишком волнует, они предпочитают оставаться в тени, а для собственного спокойствия поддерживать «хорошие отношения» с властными структурами.

Несмотря на криминальные аспекты деятельности «НКО-оболочек», сама идея участия бизнеса в решении социальных вопросов весьма плодотворна. Строго говоря, подобные НКО выполняют декларируемую государством (но не выполняемую им) задачу предоставить возможность для развития малого бизнеса, освободив его от непосильных налогов, хотя бы на первые 3 года, как это делается в цивилизованных странах.

Другой, не менее важной проблемой выступает отсутствие нормативно закреплённых механизмов передачи ответственности от местных Администраций общественным организациям, желающим оказывать некие социальные услуги населению. Государственные чиновники и муниципальные служащие не только административно, но порой уголовно, «головной» отвечают за жизнь и состояние жителей целевой группы, которую они курируют. Передал государственный Центр социального обеспечения уход за группой малообеспеченных некой общественной организации, а через некоторое время в этой организации сменилось руководство, и она с малообеспеченных переключилась на работу с одаренными детьми (что тоже было записано в её уставе). Для данной общественной организации ничего особенного не произошло, а государственному Центру пришлось начать организовывать все с самого начала. Поэтому передача исполнения некоторых своих функций общественным организациям связана для государственных и муниципальных структур с риском безответственности (не столько этической, сколько юридической) общественных организаций за свои действия с людьми из данной целевой группы. Практически нет (кроме социального заказа и конкурсов проектов, о которых речь пойдет ниже) механизмов и соответствующих нормативных актов, закрепляющих передачу ответственности.

Третьей проблемой выступает «поведение» самих общественных формирований, как правило, находящихся относительно местной власти в позиции просителей, да еще и жестко конкурирующих между собой в борьбе за кусок все источающегося «бюджетного пирога». Для власти, так же как и для аналитиков «извне», порой очевиден разрыв между масштабами деятельности НКО и масштабами ее притязаний. Осуществляя поддержку детей-сирот за счет их приема в семью и воспитания там, работая на территории одного района, общественная организация порой может требовать изменения федерального законодательства от собственного

имени, не собираясь кооперироваться при этом с другими подобного типа сиротскими организациями.

При этом часто преобладает стремление входить в контакт с властными структурами любых уровней — опять-таки для расширения возможностей бюджетного финансирования, — в то время как за пределами рассмотрения возможных кооперантов остаются не только другие общественные организации, но и государственные предприятия и коммерческие организации. Так возникает проблема межсекторной кооперации.

Четвертая проблема — в разрыве «социального» и «экономического» в сознании как общественников, так и властей. В качестве ресурса и теми, и другими рассматриваются только материальные средства и финансы (чаще всего просто деньги), поэтому муниципальные управляющие, как правило, рассматривают социальную сферу как затратную, требующую наполнения бюджета и за счет этого соответствующего обеспечения населения. Такой подход еще более усиливает у общественников позицию просителей, формируя выученную социальную беспомощность. Разговоры о «социальной экономике» сводятся к обсуждению безвозмездной волонтерской деятельности граждан, финансовые параметры которой несопоставимы с результатами промышленной и хозяйственной деятельности, а большая работа по ее организации заставляет местные администрации не включать ее в приоритеты своей управленческой деятельности и не рассматривать возможности эффективного взаимодействия с НКО.

Ситуация выглядит несколько иначе на самом нижнем уровне муниципального управления, в условиях отсутствия налогооблагаемой базы в виде промышленных предприятий, хозяйствующих субъектов и неразвитости малого бизнеса. Особенно, если в одной управленческой позиции заместителя Главы Администрации совмещены социальная и экономическая сферы. В этом случае местные власти в условиях недостаточности ресурсов социально-экономического развития «снисходят» до поиска форм эффективного взаимодействия с НКО, включая ее в число приоритетов развития территории. Возникает странный парадокс — «чем хуже, тем лучше».

Пятой проблемой эффективного взаимодействия выступает отсутствие общего языка описания городской ситуации. Общественники, как правило, описывают ее в терминах личности, духовности, милосердия, власть — в языке структуры занятости, рынка услуг и труда, правопорядка, городских процессов: миграции, хозяйствования, совершенствования инфраструктуры и т.д. Так что ситуация взаимодействия власти и общественности напоминает известную притчу Киплинга о встрече кошки и собаки, изначально не понимающих друг друга из-за разной интерпретации движения хвоста.

Возникает задача — выйти на описание и типологизацию субъектов развития, в качестве которых, в зависимости от ситуации, могут выступать отдельные граждане, инициативные группы, промышленные предприятия, хозяйствующие субъекты, общественные формирования, местные власти и т.д. Интересным представляется вопрос о характеристиках субъекта развития, в отличие от субъектов функционирования, стабилизации и т.д., и о путях и методах его формирования и появления в городе.

Не менее важным является вопрос о параметрах описания объекта управления, в каких бы ипостасях и контекстах базовых процессов он бы ни выступал. Существующие ныне 190 характеристик Госкомстата позволяют федеральному правительству сопоставить между собой регионы и муниципальные образования для выбора схем финансирования и выделения приоритетов трансфертов, субсидий, субвенций и бюджетных займов, но не учитывают сравнение региона и муниципального образования **с самим собой** в динамике его развития. Другими словами, определяя место данного региона на шкале сопоставления в федеральных масштабах, существующие характеристики не описывают скорость (и ускорение!) движения по этой шкале, связанное с инвестиционной привлекательностью региона, что, в свою очередь, детерминировано процессами социального развития территории, в том числе и местных сообществ, общественных формирований, гражданских инициатив.

#### **ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ**

*Какие проблемы взаимодействия власти и общественности существуют на Вашей территории? Приведите конкретные примеры проблем взаимодействия власти и общественности. Проранжируйте по мере значимости проблемы взаимодействия власти и общественности, существующие на Вашей территории.*



### **3. «Что делать», а не «кто виноват» — ресурсы взаимодействия для городского развития**

В сложной социально-политической и экономической ситуации, которая сложилась сегодня в России, насущным является вопрос о том, какие ресурсы могут быть привлечены для выхода из продолжающегося системного кризиса. Анализ опыта, имеющегося в регионах и представленного на мероприятиях Школы муниципального управления, проводимых Московским общественным научным фондом, показывает, что такие пока еще достаточно мало используемые ресурсы имеются. Это ресурсы взаимодействия власти и общественности.

Зачем власти общественность? При существующей нехватке материальной и экономической базы, недостаточной информированности о реальном положении дел на местах, отсутствии кадров специалистов и управленцев-профессионалов, недостаточности сил для доведения до конечного результата своих начинаний, невозможности хоть в малой степени прогнозировать развитие ситуации на территории и т.д., взаимодействие с общественностью может позволить власти, в первую очередь, дойти до каждого отдельного человека, жителя, горожанина, сделать человеческий фактор решающим в преодолении системного кризиса. Использование все еще сохранившегося в общественном сознании пафоса добровольческого безвозмездного труда может обеспечить социальной сфере тысячи человеко-часов работы, направленной на повышение качества жизни населения.

Общественные организации зачастую выполняют социальные функции и оказывают услуги населению гораздо более эффективно, чем государственные и коммерческие организации, да и гораздо дешевле. Это касается распределения социальной и гуманитарной помощи, медицинских, образовательных и психологических услуг, ухода за больными и престарелыми, работы с детьми-сиротами, инвалидами, организации работы в подъездах и по месту жительства. Большая отдача людей, как правило, связана с их личной заинтересованностью: проживанием на территории, наличием в семье ребенка-инвалида, собственными подобными жизненными травмами и т.д.

Взаимодействие с общественными организациями может помочь власти упредить возникающие конфликты, вовремя принять меры по устранению причин социальной напряженности, не доводя дело «до взрыва». Другими словами, можно усилить функцию анализа и прогнозирования местной ситуации.

Участвуя в совместной разработке и публичном принятии жизненно важных решений, касающихся каждого жителя, формировании бюджета, разработке градостроительных планов, социальных целевых программ население, и общественные организации, при правильной постановке взаимодействия, сами могут стать главными реализаторами принятых законов, постановлений, решений.

Социально значимые проекты и программы, разрабатываемые общественными организациями, порой касаются тех проблем развития территории, до которых у местных властей просто «не доходят руки».

В свою очередь, власть также необходима общественности. Занимаясь решением жизненно важных проблем на своем уровне, «общественники» не в состоянии видеть общей картины развития территории, всех нюансов взаимоотношений между участниками политического и социокультурного процесса. Это приводит к дублированию работы, лишним расходам, отсутствию системы обмена опытом, неточному пониманию ситуации в управе, округе, городе. Оказать содействие в преодолении этого для повышения эффективности общественной работы — одна из возможных функций власти.

Без содействия власти общественным организациям трудно создать условия для организации своей деятельности, наладить продуктивные связи с государственными учреждениями, занимающимися теми же или схожими проблемами. Немаловажным фактором выступает использование имеющихся на территории производственных площадей и помещений для организации работы и проведения мероприятий общественных организаций, для чего, как правило, необходимы соответствующие «разрешительные» документы местных властей. Получение общественными организациями грантовой поддержки от зарубежных и отечественных благотворительных фондов, как правило, требует писем поддержки от властей, на территории которых планируется разворачивать проект.

Если муниципальным администрациям и НКО удастся увидеть и понять друг друга, то в качестве дополнительных ресурсов для повышения эффективности взаимодействия общественности и власти могут выступать следующие.

### ***1) Ресурсы органов муниципального управления***

- обследование, диагностика и анализ взаимодействия власти и общественности для устойчивого социально-экономического развития территории;
- совершенствование структуры и функций местных администраций, для эффективного взаимодействия с общественностью;
- проведение конкурсов, тендеров, фестивалей-смотров, ярмарок по темам приоритетных направлений развития территории;
- публичная работа с общественностью для повышения инновационного потенциала и инвестиционной привлекательности территории;
- разработка системы и внедрение механизмов муниципального, социального заказа;
- разделение в структуре управления процессов функционирования и развития, создание подразделений управления развитием, формирование бюджета развития, механизмов работы с социальными проектами и программами;
- переход на поддержку социальных проектов, через механизмы общественно-государственной экспертизы;
- создание, дополнительно к отраслевым и ведомственным, муниципальных общественных программ социального развития, позволяющих аккумулировать средства на приоритетных направлениях;
- разработка законов и принятие нормативных документов для поддержки и взаимодействия местных администраций с общественными структурами, основанного на принципах дополненности;
- определение механизмов ответственности власти и передачи ответственности при делегировании некоторых функций общественности.

### ***2) Ресурсы общественности***

- проведение презентаций, ярмарок, выставок, фестивалей-смотров общественных инноваций и социальных проектов, направленных на повышение качества жизни населения и развитие территории;
- организация общегородского «экрана» представления деятельности общественных организаций, открытого и прозрачного для всего населения и власти;
- проведение публичных дискуссий по вопросам жизненно важных стратегических решений, касающихся каждого жителя;
- заключение общественных договоров согласия по «вертикали, горизонтали и диагонали»;
- проведение инвентаризации, анализа и публичное представление собственного как положительного, так и отрицательного опыта;
- участие в региональных, федеральных и международных программах;
- разработка технологии организации переговорного процесса с властью и ее нормативного обеспечения;
- инициатива и создание коалиций общественных организаций для решения социальных проблем и развития территории;
- кооперация вокруг крупных общественных организаций и центров, с государственными учреждениями и предприятиями и коммерческими организациями;
- использование многоканального финансирования своей деятельности, направленной на повышение качества жизни населения;
- оказание социальных услуг населению с определением механизмов собственной ответственности.

### ***3) Ресурсы взаимодействия власти и общественности***

- совместная разработка законов и нормативных актов, регулирующих взаимодействие власти и общественности;
- повышение квалификации и профессионализация управления в общественном, государственном и муниципальном управлении;
- внедрение проектно-программных подходов в совместную деятельность;
- разработка методик и критериев экспертных оценок социальных проектов и программ для оценки содержания деятельности общественных формирований;

- организация совместного обучения государственных служащих, муниципальных управляющих и общественных лидеров;
- поиск и разработка новых видов деятельности общественных организаций;
- разработка и проведение совместных акций по поддержке различных незащищенных групп;
- создание механизмов общественно-государственной экспертизы социальных проектов;
- создание общего информационного поля;
- специальная работа по «паблик рилейшнз» совместных действий, подготовка передач на местном телевидении и в печати о совместном решении проблем и достигнутых результатах.

<b>ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ</b>	<p><i>Что Вы понимаете под ресурсом?</i></p> <p><i>Какого типа ресурсы Вы используете в практике работы?</i></p> <p><i>Составьте список ресурсов взаимодействия власти и общественности, которые Вы могли бы использовать в Вашей профессиональной деятельности.</i></p>
--------------------------	--

#### **4. Нормативное обеспечение эффективного взаимодействия**

Для обеспечения эффективного взаимодействия местной власти и общественности необходима соответствующая нормативная поддержка в виде законов и актов. Трудно согласиться с мнением о том, что федеральное законодательство оставило «нишу» для региональных органов государственной власти и муниципальных образований в сфере формирования взаимоотношений с «третьим сектором». Скорее лакуны, существующие сегодня в нормативно-правовом обеспечении деятельности НКО, связаны с тем, что само государство еще не имеет по отношению к ним четкой позиции.

Поиск неточностей и определенных юридических казусов в существующих нормативах не сближает, а расширяет зону непонимания. И увлечение правовой критикой может нанести больше ущерба, чем пользы. Однако это совершенно не значит, что законодательство в области НКО должно быть абсолютно дилетантским.

На сегодняшний день важна общая тенденция в формировании системы законов и нормативных актов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Иначе говоря, должна быть сформирована четкая блок-схема целей, взаимосвязи и последствий принятия законов и нормативных актов по всем уровням власти.

Разумно, в качестве базы для поддержки «третьего сектора» со стороны властей всех уровней, иметь модульный закон, который должен стать основой региональных законов и муниципальных нормативных актов. Поэтому, наверное, следовало бы вернуться к федеральным законам «О некоммерческих организациях», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», «Об общественных объединениях» и ряду других, которые сегодня не представляют целостную систему деятельности и поддержки некоммерческих организаций.

В настоящих условиях и ближайшей перспективе это, однако, – дело абсолютно не реальное. Поэтому модельные законы на уровне региональных органов государственной власти – задача наиболее перспективная в области осуществления взаимодействия государства и некоммерческих организаций.

Становление демократии, рыночной экономики и гражданского общества в России вызвало к жизни потребность в обеспечении надежных правовых условий для развития третьего сектора, охватывающего негосударственные некоммерческие организации. Правовая среда негосударственных некоммерческих организаций в огромной степени формируется в регионах и в муниципальных образованиях. За последние годы во многих субъектах Российской Федерации были приняты законодательные акты, регулирующие различные аспекты деятельности некоммерческих организаций. Анализ и обобщение сделанного показывает, что имеется основа для выработки общих рациональных подходов к развитию регионального законодательства о третьем секторе. Речь идет не о навязывании универсальных шаблонов и умозрительных документов, а о создании модельного закона.

Под модельным законом понимается комплекс норм, законодательное закрепление которых позволило бы решить проблемы, значимые для каждого субъекта Российской Федерации, заинтересованного в успешном развитии третьего сектора. В то же время модельный закон

предполагает адаптацию к специфическим условиям каждого региона за счет конкретизации предлагаемых норм, внесения дополнений и иных необходимых модификаций.

Регионы России различаются по многим параметрам: экономика, социальные условия жизни, национальные настроения, география и др. Специфику они должны учитывать сами в своем законодательном творчестве. Навязывать им единое мнение бесперспективно и опасно.

Предлагаемые сегодня концепции модельных законов в целом можно признать успешными<sup>1</sup>. Однако к ним следует сделать ряд замечаний.

Модельные законы носят откровенно потребительский характер – дай и сделай. В концепции закона не определено, зачем нужны и что дадут НКО новому Российскому демократическому государству, что получают граждане России от их деятельности.

Модельный закон не определяет порядок межрегиональных и международных взаимоотношений с аналогичными структурами в России и за рубежом. Какие могут быть интеграционные процессы в области финансов, организационной деятельности, правовых основ, социально-экономической работы и многое другое. Это может привести к тому, что мы получим замкнутые региональные структуры, что еще более создаст условия для разобщенности российских регионов.

Основные социально-экономические процессы происходят не на федеральном уровне, и даже не на уровне региона, а в муниципальных образованиях как органах негосударственной, а местной власти. Именно муниципальные образования становятся базой новой демократической Российской государственности. Представляется, что модельные законы игнорируют возрождение и деятельность муниципальных образований. НКО добьются успеха, если будут работать именно с местной – подлинно народной – властью муниципальных образований. Как уже отмечалось, в законах просматривается региональная замкнутость НКО. Наличие и развитие ассоциаций и союзов городов, ассоциаций регионов – условия для рассмотрения деятельности НКО.

#### **ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ**

*Какие нормативные акты регулируют взаимодействие власти и общественности в Вашем муниципальном образовании?*

*Какие изменения и дополнения в нормативно-правовой базе Вашего муниципального образования Вы можете предложить для повышения эффективности взаимодействия власти и общественности?*

### **5. Формы и методы эффективного взаимодействия**

Сегодня идет поиск эффективных форм и методов эффективного взаимодействия власти и общественности. Можно выделить три предметные области повышения эффективности: клубные формы, совершенствование работы разного типа советов на территории, совместное учреждение организаций или программ, специализирующихся на создании условий для партнерского взаимодействия.

#### **5.1. Клубы делового и профессионального общения**

Этот вариант возникает при достаточном многообразии существующих на территории общественных организаций. Для установления социального партнерства он предполагает «снятие погон» властью и уход общественности от подозрительности, предвзятости и недоверия. Такая ситуация возможна, когда встречаются не «начальник» и «подчиненный», не облаченный властью чиновник и «бесправный» замученный житель, а человек с человеком. Встречаются как люди, живущие на одной территории, ходящие по одним и тем же улицам, дышащие одним воздухом, имеющие детей, которым негде играть в микрорайоне (да и некогда, так как общеобразовательные школы, озабоченные выполнением госстандарта, не оставляют детям время на что-либо другое). Общие повседневные проблемы инвалидов, детей-сирот,

<sup>1</sup> Примером разработки модельного закона является Модельный закон субъекта Российской Федерации «О формах поддержки некоммерческих организаций», разработанный в рамках программы ТАСИС. Московской городской Думой принят в третьем чтении проект Закона о взаимодействии органов власти Москвы с негосударственными некоммерческими организациями. Этот закон определяет основные принципы, формы взаимодействия органов власти Москвы с негосударственными некоммерческими организациями, в том числе связанные с осуществлением целевых социальных программ города Москвы, района города Москвы, поддержкой целевых социальных программ негосударственных некоммерческих организаций, общественно-гражданских инициатив, добровольческой деятельности.

престарелых и тяжелобольных не могут не трогать сердце каждого человека, независимо от того, какой пост он занимает, касаются всех, кто даже в сегодняшних катастрофических условиях остается человеком. Опыт показывает, что таких людей не так уж и мало. Просто многие не знают, что они не одиноки в своем переживании, милосердии, добротолубии и остро переживают свое одиночество в отдельной квартире. Но даже собравшись вместе, объединившись в некоммерческую организацию, они не могут достучаться до души бюрократа в «коридорах власти», потому что там царят совсем другие законы и порядки, основанные на подходах и принципах, которые обычному человеку «с улицы» понять непросто. Это и понятно, — мера ответственности и цена риска у местной власти совсем иные.

Встреча возможна, если ориентироваться на взаимодоверие, потенциальное партнерство, принципиально не рассматривая возможность коррумпированности и клановой корпоративности друг друга. Психологи говорят, что человек становится таким, каким его хотят видеть окружающие.

Особенностями такой встречи являются ее эмоциональная насыщенность, приподнятость над буднями, атмосфера общего дела не только полезного, но и доставляющего удовольствие всем участникам.

«Клубные» формы организации могут быть разными по содержанию: дни рождения всеми уважаемых людей, памятные даты, творческие встречи «Спасибо вам», демонстрация общественного признания с вручением доверительных грамот, праздники двора или квартала, награждения победителей конкурсов, вручение государственных и муниципальных наград и премий и т.д.

Важно, что, встретившись лицом к лицу с властью и увидев свою похожесть, искренность и даже беззащитность, общественники могут перестать кричать власти «дайте» и перейти к пафосу «возьмите». Возьмите наш накопленный опыт, наш безвозмездный труд, наши идеи, как сделать общую жизнь лучше. Власть может увидеть и понять потенциал (в том числе и экономический!) активности населения как свой управленческий ресурс, направленный на развитие территории. И пусть первые шаги навстречу друг другу будут незначительными: общественник узнает от представителя власти, к какому чиновнику нужно обратиться по его вопросу, получит разрешение сослаться на него или договорится о следующей встрече в администрации. Администратор снимет на время свои шоры бюрократа (а как у истинного представителя «столодержателей» они у него обязаны быть, иначе «стол» и необходимая «вертикаль» государственности просто рухнут), поймет проблему, с которой «возятся эти сумасшедшие», узнает, что такое «третий сектор» и НКО.

Надо понимать, что власти такую клубную встречу организовать не могут принципиально. Администрирование, кабинетное выражение лица высокопоставленного лица миглом засушат все равноправные, партнерские отношения. Поэтому организовать и провести ее где-нибудь вне стен и коридоров власти, — задача общественности. Как «обольстить» и «заманить» на эту встречу большое, вечно занятое начальство? Как сделать так, чтобы эта встреча не оказалась первой и последней? Тут важно перейти от идеологической окрашенности к конкретным делам, направленным на повышение качества жизни, необходимо выстраивание механизмов взаимоотношений власти и общественности.

«Клубный» вариант «самоуправления» предполагает последующее реальное включение общественных организаций в оказание социальных услуг, создание инновационных проектов, участие в процессах перераспределения ресурсов, то есть использование потенциала общественной активности для развития территорий.

## **5.2. Советы**

Ситуация с разного рода координационными и другими советами порой напоминает еще забытые «советы народных депутатов», но отличается по механизмам создания советов. В советы местной властью приглашаются чаще всего «проверенные», имеющие корни в бывшей советской системе, традиционные организации пенсионеров, ветеранов, инвалидов... Среди них негосударственные организации макроуровня: международные, межгосударственные, наднациональные, религиозные и т.п. составляют около 40% нынешнего российского третьего сектора; в том числе НКО — правопреемники бывших государственных «общественных» организаций. Такие советы выполняют известные функции: согласование непопулярных решений, уже принятых местной властью, работа с электоратом на выборах, организация и проведение масштабных мероприятий на территории.

Ситуация меняется, если на территории уже существуют несколько общественных организаций, сплотивших вокруг себя некую социальную страту или группу: жертв финансовых пирамид, рыболовов-охотников, жилищников, беженцев и т.д. Живя поодиночке, они не кооперируются

между собой, так как все стремятся к стабильному бюджетному финансированию и донимают власть требованиями помещений, телефонов, факсов, субсидий, под «знаменем» защиты своих интересов. Порой идет игра в перетягивание каната в конкурентной борьбе между НКО за и без того тощий кошелёк фондов финансового развития.

Деятельность каждой из таких, достаточно зрелых (социально и организационно) общественных формирований носит подчас профессиональный характер оказания услуг. Но иногда (далеко не всегда) возникает осознание того, что профессиональная деятельность — это деятельность по удовлетворению не своих собственных потребностей, а потребностей других. Тогда они начинают кооперироваться, объединяться в ассоциации, становятся зримыми и ощутимыми для власти и тогда возможным становится создание иного типа советов общественности по месту жительства (иногда — «координационных» советов), куда, в каких-то пропорциях, входят и администрация, и общественность, и, возможно, — промышленники и предприниматели, коммерческий сектор, представители местной элиты. Такого типа советы могут взять на себя согласование мнений, позиций и принятие решения по важным вопросам, касающимся настоящего и будущего каждого жителя территории

Немаловажно каким образом такие советы будут созданы — сверху, по указке власти, снизу — по гражданской инициативе населения и общественности, или еще как... Созданных сверху «карманных» советов, являющихся продолжением жесткой руки администрации, сегодня предостаточно.

Хотя работают советы по-разному, общим является то, что в этой ситуации происходит встреча уже не человека с человеком, а организации с организацией в рамках общественно-государственной структуры.

В этом варианте происходит согласование принимаемых властью решений, со значимыми в общественном сознании субъектами территориального влияния. Управляемость территорией повышается вследствие усиления роли программ «публич рилейшнз» и информированности населения и общественности о будущих предполагаемых изменениях.

### **5.3. Общественно-государственные структуры и ведомственные учреждения**

Ориентация на «управляемость» городских процессов и «устойчивость» ситуации с общественными организациями на территории, желание руководить хаотическим общественным «брожением» заставляет местную власть строить жесткую вертикаль управления в виде общественно-государственных структур и инфраструктуры ведомственных учреждений.

Так в составе местных администраций возникают, к примеру, «управления по управлению местным самоуправлением», или муниципальные учреждения, пытающиеся сгруппировать вокруг себя общественные организации, работающие на территории.

Такую функцию, в зависимости от ситуации и личных амбиций, берут на себя различные подразделения администраций, относящиеся к управлению социальной сферы, чаще всего — комитеты по делам семьи и молодежи, иногда — комитеты образования, культуры, управления соцзащиты, реже — подразделения по связям с общественностью. Даже если удастся выстроить систему таких учреждений и заполнить её кадрами, все равно «общественное» слабо приживается в структурах, нацеленных на выполнение государственного заказа, исполнение норм, регламентов и проведения мероприятий, задаваемых «сверху».

Международный опыт показывает, что более оправдан подход, основанный на «принципе субсидиарности», который ориентирует на создание общественных формирований «снизу», с последующим постоянным перераспределением функций, полномочий и ответственности как по вертикали, так и по горизонтали. Более высокий уровень власти начинает действовать в тех случаях, когда полномочий более низкого уровня становится недостаточно, когда его работа может привести к конфликтам с властями других территорий или может нарушиться равенство в условиях жизни.

### **5.4. Программы социального партнерства**

Еще более «продвинутыми» являются формы «социального партнерства», не как взаимодействия работника и работодателя, а как общего принципа кооперации конкурирующих структур в условиях общей недостаточности ресурсов.

Примером такого подхода может являться совместный проект Правительства Москвы (Комитет общественных и межрегиональных связей) и Программы развития ООН (ПРООН) Центр «Социального партнерства», нацеленный на эффективное взаимодействие общественности города и местной власти для координации действий структур третьего сектора с властными структурами, ответственными за социальную сферу города.

Хотя Центр располагает помещениями и необходимым обеспечением, он не является структурой и юридическим лицом, это международная программа со всеми вытекающими из этого последствиями.

Миссия Центра «Социального партнерства» состоит в содействии продуктивному диалогу между государственными и общественными структурами для реализации гражданско-общественных инициатив, направленных на предельные ценности — становление правового российского государства, демократизацию управления, социальную экономику, гражданское общество, создание системы местного самоуправления и становление местного сообщества, формирование свободной личности и ее персональной ответственности — для повышения качества жизни населения и устойчивого развития территории регионов через кооперацию общественных и государственных структур, их складывание в кооперативную сеть средствами социального партнерства.

Задача Центра — создание условий для укрепления роли общественных организаций в российском обществе и взаимодействия между общественным сектором и государственными структурами с целью решения общих проблем.

Деятельность Центра сосредоточена на уточнении и развитии базы респондентов (НКО), действующих в рамках указанной структуры, специализированном информационном обеспечении государственных и общественных структур, исследовании социальных и экономических условий, в которых происходит развитие «человеческого потенциала» вообще и общественного сектора, в частности, выявлении оптимальных возможностей для сотрудничества между названными общественными и государственными структурами в целях решения социально-экономических проблем, а также развития демократических тенденций в российском обществе в целом. Одновременно в рамках Проекта впервые сделана попытка апробировать формы совместной деятельности некоммерческого, коммерческого и государственного секторов и найти такие формы и методы их партнерства, которые исходили бы из природы и специфики отечественного российского общественного движения, российского менталитета, традиционных мотиваций и т.д.

Для реализации миссии на **первой фазе** («идеологического просвещения») Проекта было необходимо найти конкретных представителей властных и общественных структур, которые смогли бы увидеть и услышать друг друга, начать доверять друг другу, которые поняли бы идеологию «социального партнерства» как взаимодополнительности, паритетной коммуникации для кооперации в существующих условиях ограниченности ресурсов.

Такая постановка задачи потребовала исследований и экспертного опроса общественных организаций, в ходе которого были выявлены потенциальные партнеры — представители власти и общественных формирований, окружных администраций и Правительства Москвы. Установка на взаимопонимание, идеологическое просвещение, овладение новым понятийным аппаратом потребовала специфических форм совместного обучения в виде «круглых столов», зарубежных стажировок, просветительско-идеологической работы в ходе особых учебных семинаров, опирающейся на позитивные прецеденты как в отечественной (московской и региональной) практике, так, в мировом опыте, для разработки новых методов обеспечения взаимного доверия. Особую роль в этом сыграли личные контакты, эмоциональная подпитка которых возникала в клубных формах и при совместной работе в зарубежных стажировках.

Результатом этой работы на первой фазе стало развитие клубных форм работы и создание условий для перехода к созданию локальных прецедентов успешного взаимодействия власти и общественности на территории.

На **второй фазе** («создание локальных прецедентов партнерства») идеология социального партнерства потребовала конкретной привязки к реальной практике действий на местах, не столько в масштабе округа и префектуры, сколько районной управы, для чего нужно было проявить и оценить претензии и взаимные ожидания общественных организаций от государственных структур и потребности местной власти в кооперации.

На этой фазе социальное партнерство обрывает конкретными действиями: общественники начинают не только поддерживать себя или свою целевую группу, но и оказывать социальные услуги населению; власть начинает входить в контакт не только с традиционными союзниками среди общественных формирований, но и с крупными общественными организациями, сумевшими оседлать особенности социокультурного, политического, нормативно-правового и финансово-экономического момента. Это требует соответствующей образовательной поддержки в виде семинаров по «обмену передовым опытом» как для представителей власти, так и общественности, а также последующей организации их консультационной поддержки.

Одним из результатов работы на этой фазе может выступать совершенствование организации работы разного типа территориальных советов представителей власти и общественности.

На **третьей фазе** проекта («создание механизмов, обеспечивающих возможность социального партнерства») встал вопрос об организации массовых форм взаимодействия, о повышении и использовании человеческого потенциала населения, в его разных общественных ипостасях, и множества небольших общественных организаций, на которые местная власть раньше просто не обращала внимания. Необходимым условием для этого выступает создание нормативно-правовой базы и механизмов (муниципального заказа, социального заказа, взаимодействия и грантовой поддержки) для проведения разного типа конкурсов и фестивалей-смотров общественных социально значимых проектов. Это, в свою очередь, требует консолидации разного типа общественных формирований вокруг крупных общественных или некоммерческих центров, научившихся выживать и развиваться в современных кризисных условиях, имеющих опыт конструктивного взаимодействия с властью, в частности, через создание и реализацию общественных социальных программ и проектов. Образовательная задача на этом шаге: для власти — обучение «правильной» организации и проведению конкурсных мероприятий, для общественности — овладение программно-проектным подходом, в частности, технологиями оценивания потребностей в программах и результатов реализации программ.

**Четвертая фаза** проекта («повышение профессиональной квалификации») предполагает овладение представителями власти и общественности управленческим инструментарием использования существующих и вновь создаваемых механизмов реализации социального партнерства, на ней происходит переход к главенствующей роли консультаций — тематических, индивидуальных и групповых, в том числе и по социальному проектированию, фасилитации и психологической поддержке участников. Ее особенностью является расширение круга участников социального партнерства за счет включения во взаимодействие с НКО представителей коммерческого сектора, хозяйствующих субъектов и промышленных предприятий различных форм собственности.

**Пятая фаза** проекта — кооперация разного типа участников социального партнерства в сетевых проектах и программах, что позволяет резко увеличить возможности поиска ресурсов. Задачей становится обучение созданию сетевых проектов через консультирование и показ недостаточности действий в одиночку.

Центр «Социальное партнерство» одновременно удерживает **экстенсивное** направление развития проекта — привлечение новых участников, формирование новых коалиций общественных организаций с включением новых территорий — и **интенсивное**, связанное с углублением и уточнением содержания понятия «социальное партнерство», его практической реализацией на определенной территории. Поэтому Центру придется всегда иметь дело одновременно с разными ситуациями взаимодействия власти и общественности, находящимися на **разных фазах** по пути друг к другу. Соответственно, и типы аналитических и образовательных мероприятий Центра должны укладываться в полную схему вышеперечисленных фаз:

- просветительно-идеологические мероприятия для власти и общественности (для неофитов);
- обмен накопленным опытом и консультирование для общественности и власти, прошедших первый шаг и настроенных на партнерство;
- обучение представителей власти, и специалистов администраций созданию условий и управленческих механизмов социального партнерства, в частности, организации и проведению конкурсов, фестивалей-смотров и т.д.;
- отбор и обучение общественников и представителей власти социальному проектированию, в частности, — оценке потребностей в социальных целевых программах, результатов и последствий их реализации;
- проведение мероприятий по разработке и созданию в его процессе обучения разного типа социальных проектов и программ для данной конкретной территории, с учетом приоритетов ее социально-экономического развития, в том числе и сетевых социальных проектов;
- проведение мероприятий по разработке и трансляции технологий социального партнерства, опыта, накопленного в других пяти фазах.



**ВОПРОСЫ И  
ЗАДАНИЯ**

*Составьте список эффективных форм взаимодействия власти и общественности на Вашей территории.  
Какие формы социального партнерства можно осуществить в Вашем регионе?  
В чем состоит принцип субсидиарности?*

### **6. Социально значимые проекты и целевые социальные программы**

Одной из основных задач организации эффективного взаимодействия власти и общественности выступает организация проектной и программной работы с профессиональными, общественными структурами и населением в рамках социального заказа.

Такая организация может осуществляться в различных формах — тендера, конкурса, фестиваля — в зависимости от типа (ситуации) управления на территории и поставленными управленцами целями.

<b>Форма организации социального заказа</b>	<b>«Тендер»</b>	<b>«Конкурс»</b>	<b>«Фестиваль»</b>
<b>Цели проведения мероприятия</b>	найти наиболее эффективные методы решения задачи развития территории	найти партнеров среди общественности по решению проблем развития данной территории	повысить общественно-гражданскую активность населения
<b>Механизмы привлечения участников</b>	закрытая или открытая информация для профессионалов	открытая публикация в СМИ и через ведомственные каналы за 2 месяца до начала	систематическая информация населения и общественности по всевозможным каналам
<b>Требования к участникам</b>	сертифицированные профессионалы с опытом работы	общественные организации с письмами поддержки от разных значимых для организаторов источников	любые жители, группы населения, общественные объединения, государственные и муниципальные организации и т.д.
<b>Экспертиза</b>	профессиональный экспертный совет	механизм общественно-государственной экспертизы	любые формы самоорганизации жюри, участников и населения
<b>Итог для победителя</b>	получение заказа на реализацию проекта-победителя	награждение грантом на реализацию своего проекта	любые приемлемые участниками и организаторами формы морального, материального и содержательного поощрения лауреатов-победителей

<b>Результат конкурса</b>	заключение договора и его выполнение в соответствии с техническим заданием	реализация проекта и отчет по гранту	чествование и премирование участников и лауреатов, перспективы дальнейшей совместной работы
<b>Последствия проведения</b>	решение поставленной задачи развития территории	устранение имеющейся проблемы городского развития или ее уточнение появившимися субъектами развития территории	появление прецедентов общественно-гражданских инициатив

Власть любого уровня, в отличие от общественности, никогда не сможет прийти до нужд каждого отдельно взятого человека. Даже если органы местного самоуправления возьмут на себя обязательство содержать на собственные бюджетные средства все образование, всю медицину, культуру и социальную сферу, как это и было когда-то, – такая ситуация означает, что все учреждения должны быть стандартными и очень дешевыми.

Если речь идет не о размещении социальных заказов, а о поисках решения существующих на территории проблем, это может быть осуществлено местной властью на основе проведения открытых (или закрытых) публичных конкурсов. В таких конкурсах могут принимать участие как муниципальные учреждения и унитарные предприятия, так и некоммерческие организации, осуществляющие свою деятельность на территории города, округа или управы. Конкурсное распределение бюджетных средств позволит выбрать тех, кто эффективнее и качественнее справится с выполнением сформулированного социального заказа.

За счет проведения конкурсного поиска и последующего размещения заказа, органы местного самоуправления получают возможность определить организации, способные лучше выполнить социальный заказ. “Лучше” означает выполнение заказа на решение проблемы при меньшем объеме финансирования, по сравнению с первоначально планируемым, что экономит государству средства, либо предоставление за те же деньги большего объема услуг или обеспечение более высокого их качества, или экономию времени. Некоммерческие организации могут оказаться более эффективными, чем муниципальные организации, и обеспечить более рациональное использование муниципальных бюджетных и внебюджетных средств.

Из ст. 1057 Гражданского Кодекса можно получить следующее определение публичного конкурса: объявление публично о выплате денежного вознаграждения или выдаче иной награды за лучшее выполнение работы или достижение иных результатов. Лицо, объявившее о конкурсе, должно выплатить (выдать) обусловленную награду тому, кто, в соответствии с условиями проведения конкурса, признан его победителем.

Конкурс поиска решения проблем и размещение муниципального социального заказа должен быть открытым, т. е. предложение организатора конкурса принять в нем участие должно быть обращено ко всем желающим, путем объявления в печати или иных средствах массовой информации.

Открытый конкурс обеспечивает наилучшее сочетание приемлемой цены контракта, опыта организации и качества требуемых услуг. Порой общественные организации могут найти нетривиальный выход из положения, казавшегося безвыходным. Конкурс на размещение муниципального социального заказа предполагает возможность выполнения услуг несколькими способами, каждый из которых является приемлемым.

Преимущества открытого конкурса состоят в следующем:

*в процессе оценки, интервьюирования и переговоров с потенциальными подрядчиками есть возможность всесторонне изучить все возможности кандидата по предоставлению услуг, а не только их цену;*

*спецификация обслуживания и цена могут стать предметом переговоров, что может обеспечить наилучшее удовлетворение потребностей местного самоуправления;*

*возможность ведения переговоров о цене весьма важна в условиях отсутствия или ограниченной конкуренции между организациями-кандидатами.*

К недостаткам открытого конкурса можно отнести следующие обстоятельства:  
*процесс рассмотрения заявок может быть весьма продолжительным;*  
*необходимо проделать большой объем работы по учету и оценке заявок;*  
*потребуется большие усилия по обеспечению объективности оценки заявок;*  
*у сотрудников органов местного самоуправления и некоммерческих организаций нет достаточного опыта ведения переговоров.*

Ст. 1057 Гражданского Кодекса также предусматривает, что открытый конкурс (как одна из разновидностей тендера) может сопровождаться предварительной квалификацией его участников, когда организатором конкурса проводится предварительный отбор лиц, пожелавших принять в нем участие.

Перед тем, как объявлять о начале конкурса на размещение социального заказа, органы местного самоуправления могут определить, есть ли подходящие организации, способные осуществить требуемые социальные услуги. Желательно наличие более одной организации, включая некоммерческие.

Необходимая информация может быть получена на основе изучения списков некоммерческих организаций, рекомендаций центров поддержки общественных инициатив, территориальных советов по связям с общественностью. Должен быть составлен перечень организаций, которым следует разослать запросы относительно их желания участвовать в конкурсе на получение социального заказа на предоставление определенных услуг. В письме должно содержаться описание предполагаемого объема работ. Изучение полученных ответов должно показать, есть ли достаточная конкуренция в сфере предоставления данных услуг. Вопрос о ценах должен ставиться на более поздних этапах работы.

Объявление о публичном конкурсе должно включать: условия, предусматривающие существо задания, критерии и порядок оценки результатов работы или иных достижений, место, срок и порядок их представления, размер и форму награды, а также порядок и сроки объявления результатов конкурса.

Согласно ст. 1058 Гражданского Кодекса лицо, объявившее публичный конкурс, вправе изменить его условия или отменить конкурс только в течение первой половины установленного для представления работ срока. Извещение об изменении условий или отмене конкурса должно быть сделано тем же способом, каким конкурс был объявлен.

В случае изменения условий конкурса или его отмены лицо, объявившее о конкурсе, должно возместить расходы, понесенные любым лицом, которое выполнило предусмотренную в объявлении работу до того, как ему стало или должно было стать известно об изменении условий конкурса и о его отмене. Лицо, объявившее конкурс, освобождается от обязанности возмещения расходов, если докажет, что указанная работа была выполнена не в связи с конкурсом, в частности, до объявления о конкурсе, либо заведомо не соответствовала условиям конкурса.

В соответствии со ст. 1059 Гражданского Кодекса, решение о выплате награды должно быть вынесено и сообщено участникам публичного конкурса в порядке и в сроки, которые установлены в объявлении о конкурсе.

Если указанные в объявлении результаты достигнуты в работе, выполненной совместно двумя или более лицами, награда распределяется в соответствии с достигнутым между ними соглашением. В случае, если такое соглашение не будет достигнуто, порядок распределения награды определяется судом.

Для проведения конкурса заказ на выполнение социальных услуг может быть разбит на несколько составных частей, каждая из которых может стать предметом самостоятельного конкурса. В условиях конкурса должны быть перечислены объемы требуемых услуг, требования к качеству и условиям их предоставления, предельные объемы финансирования заказа за счет бюджетных средств.

Муниципальный заказчик, в соответствии со своей компетенцией, формирует конкурсную комиссию. В состав конкурсной комиссии могут входить:

*представитель заказчика – коллегиального советника;*  
*представители заинтересованных в выполнении социального заказа органов местного самоуправления;*  
*представители некоммерческих организаций.*

Сформированная конкурсная комиссия осуществляет следующую работу:

*составляет информационное сообщение о проведении конкурса на получение муниципального социального заказа;*

*обеспечивает публикацию информационного сообщения о проведении конкурса, включающее сроки представления заявок на участие в конкурсе и перечень требований, предъявляемых к участникам конкурса на выполнение социального заказа;*  
*принимает и регистрирует заявки претендентов на участие в конкурсе;*  
*определяет победителя конкурса;*  
*оформляет и подписывает экземпляры протокола об итогах конкурса;*  
*оформляет контракт на выполнение социального заказа, подписываемый заказчиком и победителем конкурса;*  
*публикует информационное сообщение об итогах конкурса.*

Положение о проведении конкурса по размещению социального заказа утверждается постановлением соответствующего представительного и/или исполнительного органа власти.

### **6.1. Заключение контракта с победителем конкурса или тендера**

Победитель конкурса или тендера получает статус подрядчика муниципального социального заказа. Подрядчик, определяемый по результатам конкурса, является непосредственным исполнителем социального заказа и заключает с муниципальным заказчиком муниципальный контракт.

Муниципальный контракт – договор, заключаемый между заказчиком и подрядчиком, регламентирующий их права, обязанности и ответственность по выполнению муниципального социального заказа. Он регулирует экономические, правовые и организационно-технические взаимоотношения сторон.

Современное гражданское законодательство не предусмотрело возможность договорных отношений местного самоуправления с некоммерческими организациями по поводу реализации социального заказа на выполнение услуг, однако, ст. 421 Гражданского Кодекса допускает возможность заключения смешанного договора, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных законом или иными правовыми актами.

По своей правовой природе контракт о муниципальном социальном заказе близок к договорам подряда, бытового подряда, возмездного оказания услуг, государственному контракту на подрядные работы для государственных нужд, однако не идентичен ни одному из них.

По договору подряда одна сторона (подрядчик) обязуется выполнить по заданию другой стороны (заказчика) определенную работу и сдать ее результат заказчику, а заказчик обязуется принять результат работы и оплатить его. По сути, социальный заказ – это подряд, поэтому данное положение соответствует и контракту на выполнение социального заказа.

В соответствии со ст. 763 Гражданского Кодекса, подрядные работы, предназначенные для удовлетворения потребностей Российской Федерации или субъекта РФ и финансируемые за счет средств соответствующих бюджетов и внебюджетных источников, осуществляются на основе государственного контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд.

По государственному контракту на выполнение подрядных работ для государственных нужд подрядчик обязуется выполнить строительные, проектные и другие связанные со строительством и ремонтом объектов производственного и непроизводственного характера работы и передать их государственному заказчику, а государственный заказчик обязуется принять выполненные работы и оплатить их или обеспечить их оплату. Данная статья почти полностью соответствует социальному заказу, кроме объекта подряда. В нашем случае это социальные услуги и работы.

По договору возмездного оказания услуг исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность), а заказчик обязуется оплатить эти услуги. Если предметом муниципального социального заказа выступают определенные услуги, то следует использовать положения настоящей статьи.

Во взаимоотношениях, складывающихся между органами местного самоуправления и некоммерческими организациями в социальной сфере, существует необходимость защиты личных неимущественных прав граждан – получателей социальных услуг. Заказчик и представляет в контракте на муниципальный социальный заказ их субъективные интересы.

В отличие от предмета договора подряда, в качестве которого выступает материальный (овеществленный) и индивидуально-определенный результат работы подрядчика, муниципальный контракт на выполнение социального заказа может касаться не овеществленных результатов труда (например, качество ухода за неизлечимо больными в хосписах).

Договор подряда должен содержать сроки исполнения обязательств по договору. Срыв подрядчиком сроков исполнения договора подряда дает заказчику право на односторонний отказ от договора и возмещения причиненных ему убытков. Специфичность социальной сферы приводит к тому, что может отойти на второй план такой неотъемлемый элемент договора подряда, как сроки его исполнения.

Всю полноту юридической ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципального социального заказа перед органами местного самоуправления несет муниципальный заказчик, который вправе, в порядке регрессного иска, требовать возмещения материального, имущественного или иного ущерба от исполнителя. Исполнитель по договору на выполнение муниципального социального заказа несет ответственность за использование средств, выделенных на выполнение социального заказа в соответствии с муниципальным контрактом и действующим законодательством РФ

Муниципальный контракт на выполнение социального заказа подписывается заказчиком и победителем конкурса и включает в себя следующие данные:

*сведения о сторонах договора;*

*обязательства сторон;*

*перечень, порядок и сроки выполнения победителем конкурса условий контракта;*

*объем финансового обеспечения, предоставляемого подрядчику на выполнение социального заказа;*

*порядок и условия отчетности подрядчика перед муниципальным заказчиком за выполнение контракта.*

Типовые формы и виды муниципальных контрактов на выполнение муниципального социального заказа, порядок и условия их заключения и реализации определяются органами местного самоуправления.

## **6.2. Фестиваль-смотр общественных проектов**

Для повышения активности населения в решении проблем территории, привлечения к участию в гражданских инициативах новых организаций, групп и отдельных граждан, власти могут объявить о проведении фестиваля-смотра общественных проектов, направленных на повышение качества жизни населения. Тематика фестиваля может быть достаточно широкой, так как в этом случае важно не только и не столько получить детальный конкретный проект, как в первых двух случаях, сколько дать возможность власти, общественности и населению увидеть всю палитру многообразия гражданских инициатив, дать понимание того, что общественные объединения не одиноки в своих поисках, наметить дальнейшую перспективу их развития.

В силу определенной инертности населения предварительная информация о фестивале не только публикуется в СМИ, но и систематически распространяется по всем доступным каналам информации: ведомственным, общественным и т.д.

При проведении фестивалей-смотров организаторы не связаны с участниками договорными отношениями и не несут по отношению к ним никаких финансовых обязательств, если это не предусмотрено отдельно в положении о фестивале-смотре.

### **ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ**

*В чем разница между открытыми и закрытыми конкурсами социально-значимых проектов и их сравнительные недостатки и преимущества?*

*Зачем и когда проводятся фестивали-смотры общественных проектов?*

*Как из отдельных проектов можно сформировать целевую социальную общественную программу?*

## **7. Шаги навстречу**

Мы уже останавливались на необходимости проведения обследования, диагностики и анализа территории для «инвентаризации» существующих и возможных субъектов влияния на ее развитие.

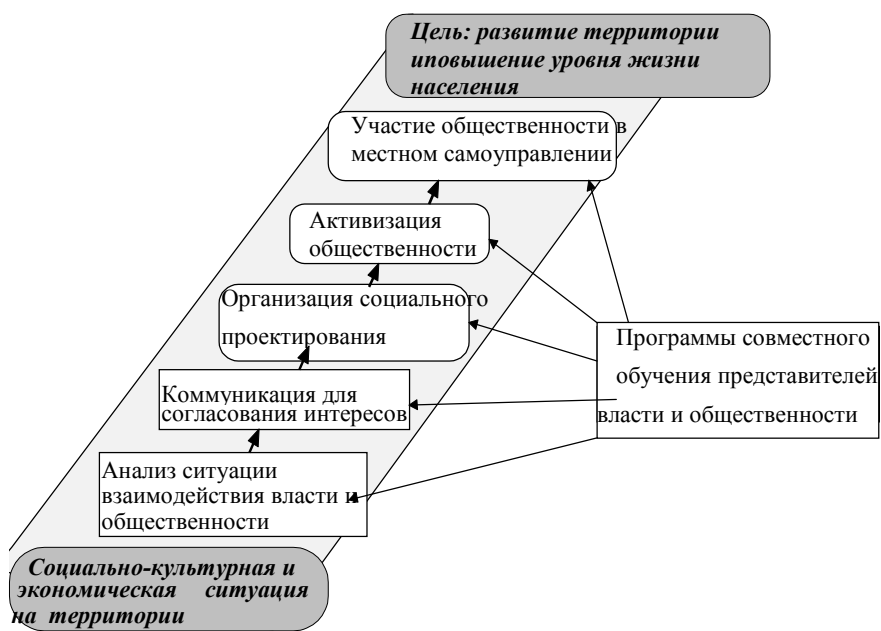
Можно выделить фазы вовлечения общественных организаций в управление территорией и скомпоновав их в программу социального партнерства. Она может содержать фазы:

*анализа социокультурной и экономической ситуации на территории, в частности, анализа взаимодействия власти и общественности;*

*организации коммуникации для согласования интересов и потребностей выделенных субъектов влияния на развитие территории;*

организации различных форм социального проектирования;  
 активизации общественности и местных сообществ для повышения качества жизни населения на территории;  
 участия общественности в местном самоуправлении, включая возможную передачу им некоторых функций местной администрации.

#### Алгоритм вовлечения местных сообществ в управление развитием территории



В результате запуска такого процесса появляется шанс согласовать действия не только власти и общественности, но и самой общественности, ориентируя ее на проблемы развития территории и содействуя ее превращению в местное сообщество.

На каждой фазе совместными усилиями власти, общественности, других привлеченных заинтересованных сторон решаются свои задачи.

Власть и общественность обычно видят городскую (местную) ситуацию с разных сторон и описывают ее на разных языках. Одни — на языке управления хозяйственными, экономическими, социальными, культурными, образовательными процессами, происходящими в соответствующих социально-экономических инфраструктурах на данной территории, часто сводимых к одному единственному вопросу: «где взять финансовые средства?». Другие — на языке повседневной жизни, человеческих судеб и трагедий, личных и общественных проблем: «как обеспечить семью», «что делать с больным ребенком», «где устроиться на работу», упирающихся в конечном счете в похожий вопрос — «где взять деньги?». Но «деньги» и «финансовые средства» не одно и то же. «Деньги» для населения — средство удовлетворения насущных потребностей, «финансовые средства» для власти — потоки жизненно важных для территории ресурсов, ее кровь и кислород.

Обычно власть видит только приходную часть бюджета в виде налогов, инвестиций, субвенций, трансфертов и считает вложения в социальную сферу затратной частью. Общественность, как правило, принимает власть за источник финансовых поступлений, не видит проблем города, округа, района в целом, решает задачи собственной защиты и выживания и упорно стоит на своем — «дайте».

Исключение составляют те некоммерческие негосударственные организации «третьего сектора», которые сегодня оказывают благотворительную помощь на добровольческих началах и вступают в конкуренцию с коммерческими и государственными организациями за право оказывать те или иные социальные услуги населению, участвуя в муниципальном или социальном заказе и получая тем самым доступ к некоторым ресурсам власти.

Язык социальных программ и проектов все более проникает и в сферу управления, и в деятельность общественных объединений, что оставляет надежду на то, что «правильно» разработанные и оформленные социальные проекты могут сыграть роль того «переводчика», который согласует намерения общественности и власти, позволяет им увидеть и понять друг

друга для совместных действий, направленных на развитие территории и повышение благосостояния населения.

### **7.1. Советы авторам социально значимых проектов**

Вот несколько рекомендаций представителям общественности, решившим создать и реализовать социально значимый проект на территории.

Даже если у Вас уже есть оформленный социальный проект и Вы обратились за поддержкой к спонсорам, населению или Фондам, Вам все равно придется идти на контакт с властью, так как Вы со своим проектом становитесь субъектом социального влияния на территории ей подвластной.

Не обращайтесь сразу же в верхние эшелоны власти, все равно Ваше послание по инстанции спустят в соответствующий отдел к чиновнику небольшого ранга. Сначала необходимо выяснить, кто в местной администрации отвечает за тему, по которой Вы предлагаете свой социальный проект. Именно от этого чиновника будет зависеть на первых порах его дальнейшая судьба. Как и всякий чиновник, он, в первую очередь, стоит на страже интересов своего ведомства, не допуская заваливания его непродуктивной работой, мешающей выполнению задач, закрепленных в положениях о данном подразделении и регламентах его работы.

Эти нормативные документы Вы должны получить и изучить, прежде чем обращаться к нему со своим проектом для того, чтобы он дал ему дорогу выше, к тому лицу, которое отвечает за направления развития и, в конечном счете, подписывает платежные поручения.

На основании изученных документов пишите сопроводительное письмо к социальному проекту, указывая в какие функции чиновника укладывается Ваше предложение, ссылаясь на уже существующие (возможно действующие!) местные и региональные программы. Ответ можно и не получить вовсе, если не взять за систему еженедельные посещения «коридоров власти», показывающие, что Вы взяли seriously и пришли надолго.

Первый ответ, как правило, отрицательный, объясняет Вам, что занимаетесь не своим делом, так как поднимаемая проблема уже много лет решается такими-то государственными и муниципальными структурами. Следует перечисление уважаемых ученых, академиков, институтов, организаций, идет ссылка на уже выпущенные по этому поводу многочисленные решения и постановления исполнительной и представительной власти. Отчаиваться не следует, ситуация стандартная, нужно заводить одну специальную папку для будущей переписки с многочисленными организациями и другую — для собирания информации по истории данного вопроса. Источники наполнения второй — архивы, подшивки средств массовой информации, анкеты, опросы, интервью, свидетельства очевидцев, которые Вы обязательно документируете протокольно.

На втором шаге Вы занимаетесь организацией собственной коммуникативной среды. Проще говоря, открываете при своей организации общественную приемную по данному вопросу, собирая тем самым фактические данные. Даете ряд интервью средствам массовой информации, пишете статьи в местную и региональную прессу, организуете свое выступление по телевидению. На этом этапе главное — не создать из себя образ врага в глазах местной администрации и борца за справедливость в глазах населения. Пафос Ваших заявлений должен быть спокоен, но убедителен.

Параллельно с этим Вы организуете еженедельные совещания Ваших единомышленников, участников разработки проекта по анализу ситуации и принятию решения о следующем шаге. Не забудьте оформлять эти «посиделки и побеседки» письменно — это может Вам позже пригодиться.

Второе письмо, описывающее сложившуюся за прошедший месяц ситуацию и отражающее Ваше видение проблемы, а также просьбу содействовать реализации проекта, с обязательно приложенным доработанным новым вариантом проекта Вы относите лично все к тому же чиновнику.

Обычно этого хватает, чтобы перенести обсуждение на следующий этаж служебной иерархии, но не расслабляйтесь — нужно довести дело до обсуждения на одном из совещаний администрации. Причем при Вашем личном присутствии и с обязательным принятием какого-то решения, правда, обычно — отрицательного. Не забудьте только взять копию постановления.

Третий Ваш шаг, уже не только по вертикали, но и по горизонтали, для включения как можно большего числа заинтересованных лиц из исполнительной, представительной власти, общественных организаций любого профиля, местной элиты и т.д. На этом этапе необходимо, чтобы о поднимаемой проблеме и Вашем социальном проекте заговорили многие. Используйте «круглые столы» мэра и префекта с прямой трансляцией на телевидении, пишите открытые

письма в газеты. Не чурайтесь обращаться с предложениями в высшие (региональные и федеральные инстанции), привлекайте ресурсы международных организаций. А главное — ходите, ходите, ходите в свою местную администрацию — к Вам там должны привыкнуть, Вам должны поверить. Но если все останется только на словах, то доверия не возникнет. Поэтому параллельно со всем этим начинайте на свой страх и риск реализацию своего проекта, помня, что он должен быть направлен на улучшение положения конкретных лиц (профильной группы) и разворачиваться на вполне определенной территории.

И продолжайте совершенствовать проект, так как методы противодействия инновационным проектам тоже совершенствуются и их нужно не только знать как таблицу умножения, но и понимать причины их вызывающие.

## **7.2. Советы местным администрациям по организации социального партнерства**

Для местной власти можно порекомендовать следующее содержательное наполнение программы повышения эффективности взаимодействия.

<b>№</b>	<b>Фазы программы</b>	<b>Задачи</b>
<b>I</b>	<b>Обследование территории, диагностика тенденций и анализ ситуации.</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Инвентаризация общественных формирований территории.</li> <li>2. Выявление их интересов, намерений.</li> <li>3. Обобщение и распространение «передового» опыта.</li> <li>4. Создание базы данных по НКО и банка их идей.</li> <li>5. Фиксация существующих ресурсов территории, а также выявление новых ресурсов в результате анализа исполнительной, представительной властью, общественными организациями и независимыми экспертами.</li> <li>6. Оценка потенциала управления территорией: организационная структура, политика, кадры, эффективность и законодательная база.</li> <li>7. Разработка и реализация образовательных программ, обучающих семинаров и консультаций.</li> </ol>
<b>II</b>	<b>Организация коммуникации районной администрации с местными сообществами.</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Организация среды для коммуникации.</li> <li>2. Установление контактов.</li> <li>3. Выявление лидеров и активистов.</li> <li>4. Нахождение через публичные обсуждения и дискуссии общего вектора интересов.</li> <li>5. Создание рабочей группы, включающей заинтересованные стороны.</li> <li>6. Разработка и реализация образовательных программ и консультаций.</li> </ol>
<b>III</b>	<b>Социальное проектирование.</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Определение форм участия местных сообществ в процессах развития территории.</li> <li>2. Создание обобщенного образа будущего, согласование приоритетных направлений развития.</li> <li>3. Проведение фестивалей, конкурсов и тендеров проектов.</li> <li>4. Разработка и реализация образовательных программ.</li> <li>5. Обучение экспертизе и оценке проектов.</li> </ol>



<b>IV</b>	<b>Активизация местных сообществ.</b>	1. Формирование чувства принадлежности к месту. 2. Создание механизмов социального партнерства. 3. Организация системы социального проектирования. 4. Разработка и реализация общественных муниципальных программ. 5. Вовлечение местных Сообществ в образовательные программы.
<b>V</b>	<b>Участие местных сообществ в процессе управления развитием территорий.</b>	1. Превращение местных сообществ в субъекты развития территории. 2. Делегирование властью некоторых полномочий и функций. 3. Привлечение общественности к обследованию, диагностике, анализу и прогнозированию территориальной ситуации.

Параллельно с этим необходимо построение образовательных и обучающих программ для каждой фазы, в первую очередь, для освоения общественниками и администраторами проектно-программного подхода.

**ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ**

*С кем Вы будете контактировать для организации социального партнерства на территории?  
Каковы будут Ваши первые и последующие шаги?  
Какие проблемы могут возникнуть при разработке и реализации программы эффективного взаимодействия местной власти и общественности?  
Каковы планируемые результаты этой работы и отдаленные последствия?  
По каким критериям и показателям Вы будете оценивать результативность проведенной Вами работы?*