Проект ПРООН в Узбекистане
«Поддержка системы местного управления:
гражданское участие и партнерство»

Международный опыт участия ННО и частного сектора в процессе регионального стратегического планирования

(на примере США и РФ)

Эксперт: А.Рахимов

Содержание

Введение……1

ГЛАВА 1. ННО и бизнес-сообщество в процессе регионального стратегического планирования в США..……2

ГЛАВА 2. Развитие гражданского общества и формирование совместного участия в организации стратегического планирования в РФ …….17

ГЛАВА 3. Выводы по совместному участию в процессе регионального стратегического планирования……35

Введение

В последние два десятилетия в мире наблюдается широкое распространение методики стратегического планирования в целях совершенствования управления территориальных образований. Основанная цель стратегического плана заключается в определении направления устойчивого социально-экономического развития региона в условиях усиления региональной и международной конкуренции, усложнения механизмов управления, стремления эффективного решения обостряющихся социальных проблем.

Особенностью процесса разработки стратегических планов является вовлечение в управление территорий целевых групп населения - хозяйствующих субъектов и общественных организаций. Это предполагает согласования их позиций, и, соответственно развитие социального партнерства. Данные аспекты процесса стратегического планирования рассматриваются в настоящей работе. В первой главе внимание уделено принципам процесса стратегического планирования в США, роли и участию некоммерческого и частного секторов в социально-экономической жизни и региональном развитии, а также структурам, обеспечивающие функции стратегического планирования и экономического развития регионов.

Вторая глава посвящена вопросам развития институтов гражданского общества, формирующейся социальной ответственности бизнеса, организации общественного участия в процессе стратегического планирования в РФ. В заключении представлены некоторые выводы по совместному участию в процессе регионального стратегического планирования.

ННО и бизнес-сообщество в процессе регионального стратегического планирования в США

В США методы стратегического планирования стали использоваться государственными органами управления с 70-х гг. при создании комплексных социально-экономических программ развития и планирования деятельности социальных и муниципальных служб. Основные идеи стратегического планирования изначально были разработаны и реализованы применительно к крупным международным корпорациям, определяющим конкурентные стратегии в завоевании новых рынков, а затем перенесены на уровень органов управления городами и регионами. Представителям власти стало очевидным, что те факторы, которые влияют на результаты предпринимательской деятельности, аналогично могут влиять на способность государственных структур реализовать свои цели и задачи. Если бизнес применяет стратегическое планирование для определения оптимального распределения капитала, средств производства и персонала с целью максимизации доходности инвестиций, то власти должны распределять человеческие и капитальные ресурсы, чтобы наилучшим образом использовать их преимущества для удовлетворения потребностей населения.

В начале века местные власти пришли к выводу, что недостаточно привлекать на свою территорию любые частные фирмы в целях создания новых рабочих мест. Новый принцип основывался на том, чтобы эти рабочие места были высокооплачиваемыми, чтобы частные фирмы содействовали повышению уровня и качества жизни в данной местности. В этой связи, в 2007г. Национальной ассоциацией губернаторов США была представлена инициатива «Инновационная Америка»[1], нацеленная на усиление конкурентоспособности страны в глобальной экономике на основе повышения способности регионов к инновациям.

Главной задачей региональных властей в «новой экономике» является создание хозяйственного климата на территории, способствующего поддержке технологических перемен и усилению позиций предпринимателей. Используя возможности дуалистической системы осуществления полномочий органами исполнительной власти субъектов федерации[2], региональные власти стимулируют развитие территории, соответствующие задачам инновационной экономики. Так, льготы для частных компаний должны зависеть от уровня установленной заработной платы: если заработная плата определенной доли работников компании находится ниже соответствующего уровня, компания не вправе получать льготы. Полученную экономию средств региональные власти могут направить на поддержку фирм, которые больше средств вкладывают в новое оборудование, навыки и НИОКР.

Стратегия «Инновационная Америка» рекомендует также региональным властям максимально использовать возможности кластеров в активизации

---

[1] http://www.nga.org/Files/pdf/0702INNOVATIONCALLTOACTION.pdf

[2] В США сосуществует два обособленных правительственных уровня, наделенных собственной совокупностью прав и обязанностей. К числу предметов совместного ведения федерального правительства и штатов могут быть отнесены вопросы налогообложения, регламентация деятельности корпораций, обеспечение благосостояния населения.

местной экономики путем развития инноваций, предпринимательства, диверсификации бизнеса, расширения занятости. Таким образом, перед местными властями ставится задача развития перспективных направлений сотрудничества бизнеса и некоммерческих структур, т.к. под кластером подразумевается «группа географически локализованных взаимосвязанных субъектов социально-экономических отношений (коммерческих и некоммерческих предприятий и организаций различных форм собственности, а также индивидуальных предпринимателей, домашних хозяйств), объединенных для достижения совместных целей, взаимодополняющие друг друга и усиливающие конкурентные преимущества отдельных участников и кластера в целом»[3].

Как отмечают исследователи, смещение акцента с традиционных целей (борьба с безработицей и инфляцией) на рост конкурентоспособности как необходимое условие для решения социальных проблем происходит под воздействием глобальных факторов. Курс на минимизацию государственных социальных расходов стал формировать рамки стратегии, направленной на изменение роли и функций государства в экономике и социальном развитии. Эта политика направлена на «трансформацию модели, исходя из нового контекста взаимодействия между различными отраслевыми и корпоративными интересами, социальными партнерами и социальными группами»[4].

Социальная и экономическая роль частного и некоммерческого секторов

В результате длительного и непрерывного процесса капиталистического развития в США сформировалась сложная и сбалансированная система регламентации взаимоотношений частного предпринимательства, власти и общества в сфере социально-экономического развития страны и отдельных территорий. Сотрудничество местных органов власти и частного сектора обусловлено взаимозависимостью, т.к. ни одна из сторон не имеет полного контроля над всеми ресурсами, которые позволяют решить задачи обеспечения качества жизни.

Органы власти имеют власть и ресурсы для регулирования деятельности предприятий, обложения бизнеса налогами, использования государственных средств в форме займов, земли или инвестиций для поощрения развития, предоставления инфраструктуры для развития бизнеса (дороги, канализационные системы, профессиональное обучение и т.п.). Для власти же важно, чтобы здоровая местная экономика не только создавала рабочие места и производила товары и услуги для населения, но и давала налоговые доходы, которые расходуются на общественную безопасность, социальные службы, инфраструктуру и другие нужды района. Поэтому в американской практике процесса стратегического планирования принципиально значимым является понятие стейкхолдера – бизнесмена или организации, чьи интересы существенно связаны с данным регионом, чьи ресурсы позволяют существенно влиять на его развитие.

---

[3] О.Сивограков. «Бизнес и общественные организации: партнерство в интересах развития корпоративной социальной ответственности». Минск, 2009. стр. 47

[4] В.Люблинский. «Социальная политика в условиях глобализации: опыт развитых стран». стр. 130-131

Важнейший сектор национальной экономики США составляет малый и средний бизнес (МСБ), т.к. в отличие от крупных предприятий, которые определяют уровень научно-технического и производственного потенциала страны, МСБ является наиболее массовой формой деловой жизни и обеспечивает социально-экономическую стабильность развития. Сектор МСБ отличается повышенной динамичностью, гибкостью, инновационной активностью, способностью к быстрому созданию новых производств и к генерации новых рабочих мест. В США за последнее десятилетие примерно 55% всех инноваций и около 75% новых рабочих мест были созданы в секторе МСБ. При этом эффективность капиталовложений примерно в 9 раз выше, чем в сфере крупного бизнеса[5].

Роль малого и среднего бизнеса в экономике США

Доля МСБ в ВВП страны	52%	$5,6 трлн. В 2009 г.
Доля МСБ в общей занятости	50,6%	62.3 млн. работающих
Доля МСБ в количестве всех предприятий	97,6%	22,9 млн. предприятий, в т.ч. 9,1 млн. инновационных
Расходы госбюджета на содержание инфраструктуры поддержки МСБ	~0,35%	$12,62 млрд.
Объем заказов размещенных в МСБ	23%	Госзаказы $93,3 млрд. Субконтракты $64 млрд.
Критерии отнесения к МСБ: • количество работающих • объем годового дохода	**По видам деятельности:** до 100; 500; 750; 1000; 1500. от $0,75 млн. до $33,5 млн.	

Приведенные факты подтверждают высокую значимость малого бизнеса для обеспечения устойчивого развития страны. Быстрый и устойчивый рост МСБ объясняется заинтересованностью правительства в развитии этого сектора экономики, путем вовлечения широчайших масс населения в творческую предпринимательскую деятельность, тем самым сфера малого бизнеса представляет собой уникальный механизм активизации социально-экономической жизни общества. Быстрому росту мелких предприятий в США способствует снижение административного воздействия на бизнес. Так, максимально упрощена процедура регистрации нового предприятия - она занимает один день и стоит от 5 до 10 долларов[6]. Одновременно государственная политика направлена на максимальную поддержку наиболее приоритетных секторов экономики. В частности, в последние годы в США расширяется строительство технопарков, в процессе которого активную роль играют муниципальные власти. Создавая производственную площадку со всеми коммуникациями, в последующем они за символическую цену продают ее предпринимателям, которые размещают на ней самые разнообразные производства.

В американской предпринимательской политике и практике наблюдается расширение социальной тематики. Многие компании и фирмы существенно расширяют понимание традиционной корпоративной социальной

[5] U.S. SBA. The Millenium: Small Business and Enterpreneurship in the 21-st Century. Washington, 1995
[6] А.Токсанова. «Малый бизнес в Казахстане – использование опыта США». США, Канада. № 5/1999. стр. 150.

ответственности, под которой подразумевается внимание к собственным работникам. Теперь в сферу социального соучастия бизнеса включается также ответственность перед населением и территорией размещения, что способствует улучшению репутации и стабильному росту показателей основной деятельности частного сектора. В частности, служащие американских фирм, помимо отчислений на благотворительность из заработной платы, безвозмездно отдают часть своего труда на нужды тех или иных общин или групп населения. В результате, меняется соотношение благотворительных взносов компаний и услуг, оказываемых их работниками: в 80-е годы - 80:20, в 2002 г. - 60:40[7]. Эти услуги, безусловно, отвечают интересам не только граждан, но и компаниям, которые получают немалые выгоды в виде налоговых и других льгот от местных органов власти.

Социально-экономическая роль основных секторов экономики США[8]

В США существуют сильные традиции самоорганизации населения как средства эффективного решения многих общественных проблем. Это в определенной мере ускорило формирование разного рода союзов филантропических и добровольных организаций, поэтому американскому некоммерческому сектору характерна сложившаяся практика добровольных индивидуальных пожертвований и широкое вовлечение волонтеров в работу сектора. В США благотворительные взносы составляют основную часть финансовых поступлений ННО. Так, только в 2004 г. общий объем частных, корпоративных пожертвований, поступлений от частных фондов или в форме наследственных дарений составил 249 млрд. долларов. Одной из самых важных

[7] А.Шлихтер, «Некоммерческий сектор США: ресурсы, области деятельности и эффективность». Мировая экономика и международные отношения. №8/2006. стр. 91

[8] «Социализация предпринимательства на примере Великобритании и США». Портал аналитической поддержки малого предпринимательства Москвы. http://giac.ru/content/document

задач, которые позволяют решать фонды - институциональное обеспечение благотворительной деятельности. Как отмечают специалисты, «без создания таких специальных институтов, которые могли бы накапливать значительные финансовые ресурсы, предназначенные для поддержки деятельности организаций гражданского общества, вряд ли можно надеяться на сколько-нибудь широкое развитие благотворительности в стране» [9].

Кроме того, льготы, которые получают организации, освобождённые от уплаты налогов в соответствии с налоговым законодательством США, также являются мощным фактором, способствующим созданию и существованию ННО. В настоящее время в реестре налогового ведомства США зарегистрировано 1,4 млн. предприятий и организаций, не облагаемых налогом. В их числе 654 тыс. благотворительных организации, 354 тыс. религиозных организаций и объединений, 140 тыс. социальных организации и предприятий и ряд других структур[10].

Несмотря на разнообразие обозначений структур гражданского общества (неприбыльные, неправительственные, частные добровольческие, благотворительные, общественные социальные организации), с организационно-экономической точки зрения все они характеризуются рядом общих черт: имеют институционально закрепленную структуру; отделены от государства; не распределяют прибыль среди своих учредителей или руководителей; самоуправляемы; добровольны. Основная нормативно-правовая база требований для регистрации неправительственных организаций существует на уровне штата и потому различна. Федеральные требования к отчетности ННО установлены Налоговой службой США.

На ННО распространяются те же правила и исключения в отношении налоговой отчетности, что и на коммерческие организации. Например, обычно им предоставляется выбор: они могут платить налоги и подавать налоговую отчетность в рамках упрощенной системы налогообложения, которая распространяется на малый бизнес, или же могут отчитываться в рамках «обычной» системы. В некоторых случаях ННО предоставляется право отчитываться по упрощенным правилам по сравнению с коммерческими фирмами. Например, освобожденные от уплаты федерального подоходного налога организации, чей общий годовой доход составил менее 100 тыс. долларов, а сумма активов не превышает 250 тыс. долларов, в конце года заполняют и подают лишь упрощенную информационную форму.[11]

Некоммерческий сектор является системообразующим компонентом гражданского общества, т.к. проблема повышения удовлетворенности современного индивида сводится не только к набору рыночных благ. В США при избыточном производстве рыночных товаров и снижающейся их предельной полезности по мере роста доходов, образовательного статуса и увеличения свободного времени у значительной части людей предпочтения и ценности выходят на более высокую ступень. Это выражается в требованиях охраны окружающей среды, потребности в социальной деятельности, где

---

[9] «Некоммерческое право: учебное пособие». USAID-ICNL. Бишкек. 2007. стр.191

[10] «Социализация предпринимательства на примере Великобритании и США».

[11] «Некоммерческие организации: законодательное регулирование, практика и зарубежный опыт». Аналитический вестник. Москва. №2/2008. стр. 38

мотивацией служит не материальное вознаграждение, а совершение «должных поступков», общение, социальное признание, самореализация, свобода выбора. Как отмечают эксперты, в условиях кризиса государственного рыночного патернализма и усиление рынка некоммерческий сектор становится важной частью социальных отношений, поскольку удовлетворяет потребности, которые «для рынка функционально безразличны, а для государства остаются трудно выполнимыми»[12].

С другой стороны, заметная роль деятельности многочисленных некоммерческих, неправительственных организаций, добровольных и благотворительных обществ в решении социальных проблем привело к тому, что некоммерческий сектор составляет один из фундаментальных самостоятельных разделов экономики (экономика нерыночных услуг). Общий ежегодный доход всех субъектов третьего сектора достигает примерно 6,2% ВВП страны. В этих организациях сосредоточено 11% занятого населения страны (в органах власти всех уровней - 14%, коммерческом секторе - 75%), причем в период 2002-2004 гг. некоммерческие предприятия создавали ежегодно на 5,3% больше рабочих мест, чем вся совокупность предприятий частного сектора[13].

Являясь интегральным элементом смешанной системы социального обеспечения в США, ННО от имени государства осуществляют менеджмент больниц, лечебниц, кризисных центров, различных образовательных учреждений и исследовательских институтов, галерей, музеев, симфонических оркестров, театров. Типичными видами деятельности ННО США являются также охрана окружающей среды и сохранение определенной среды обитания, охрана исторического наследия и поддержка, управление библиотеками, предоставление социальных услуг и содействие в развитии общин, оказание реабиталиционных и восстановительных услуг населению. Данное направление деятельности ННО признается правительством как способствующее снижению себестоимости социальных услуг.

ННО удается достичь адресности помощи гражданам за счет знания реальных потребностей и трудностей местных сообществ и непосредственного участия в их жизни. Решение ННО таких задач, как ремонт и восстановление домов, подготовка съемщиков в сфере управления, досуговые и культурные программы, обучение трудовым навыкам и проведение организационных мероприятий в рамках общины удовлетворяют потребности населения в улучшении базисных показателей качества жизни, создают ощущение общности жителей, укрепляют в них желание к совершенствованию. Таким образом, ННО выступают действенным фактором в экономическом развитии общин США, т.к. их роль в социально-экономическом развитии региона, города, района, деревни сводится к созданию в пределах территории т.н. социального удобства.

Различные регионы в США предлагают свой набор социальных удобств, включая возможности получения образования, качество и доступность услуг в сфере здравоохранения, наличие библиотечных услуг, услуги общественного

---

[12] А.Шлихтер, «Некоммерческий сектор США: ресурсы, области деятельности и эффективность». стр. 89

[13] «Социализация предпринимательства на примере Великобритании и США».

свойства. В зависимости от набора удобств, бизнесмены и жители принимают решения о выборе данного региона в качестве места проживания или размещения бизнеса, от чего в дальнейшем зависит перспектива развития региона. Зачастую такие решения зависят и от того, насколько привлекательна социальная среда и инфраструктура для коммерческих структур, а качество и эффективность таких удобств в значительной степени определяются деятельностью ННО. Улучшая социальный климат, ННО вносят вклад в обеспечение социальной и политической стабильности, которые являются необходимыми условиями экономического развития.

Вместе с тем, современное социально-экономическое развитие в США указывает на тенденцию некоторого сближения и совмещения функций государственного, частного и некоммерческого секторов, что привело, в частности, к появлению феномена социального предпринимательства. Независимо от юридического статуса и принадлежности к какому-либо из секторов национальной экономики, социальные предприятия проявляют характерные черты всех трех секторов. Как и частный бизнес, социальное предпринимательство применяет рыночные механизмы, развивая инновационную деятельность и повышая производительность. Подобно государственным организациям, социальные предприятия стараются смягчить недостатки рыночной экономики, осуществляя поставку общественных благ и социальных услуг.

Аналогично некоммерческим организациям, социальные предприятия вовлекают в свою деятельность добровольцев для достижения социальных целей. Таким образом, социальное предпринимательство, одновременно применяя наиболее эффективные организационные и экономические механизмы трёх секторов, обеспечивает себе достаточную устойчивость на рынке социальных услуг. В то же время, наметившиеся партнерские отношения государства и частного сектора вовлекает всё больше частных предприятий и некоммерческих организаций в качестве соучастников разработки и реализации различных правительственных социально-ориентированных программ.

Структурное обеспечение и практика
регионального стратегического планирования

На практике социальное партнерство, обеспечивающее общественное участие в разработке стратегических планов, осуществляется через процесс создания постоянно действующих структур. Такого рода органы составляют организационную основу работы над стратегией, и их работа превращает стратегию из рабочего документа администрации в документ общественного согласия. В регионах США практически все органы исполнительной власти на уровне штатов и городов имеют специальные комиссии или агентства по экономическому развитию, отвечающие за подготовку целевых программ, предусматривающих повышение качества жизни в поселениях и ставящих целью усиление конкурентных позиций территориальных образований в экономической жизни. При этом в США не существует специальных федеральных законов координирующих деятельность в области планирования и прогнозирования на федеральном и региональном уровнях. Каждый штат

самостоятельно формирует органы исполнительной власти, в том числе и органы ответственные за планирование и прогнозирование.

Обобщенные данные показывают, что в большинстве территориальных образованиях США составляются планы экономического развития. В 46% городах эти планы определяют весь процесс принятия решений в сфере местного экономического развития, а почти половина городов США используют все разрешенные местным законодательством штатов стимулы для его обеспечения. В 75% городов при выборе варианта местного экономического развития систематически проводится анализ будущих тенденций, в 56% — прогнозируется численность рабочих мест по каждому проекту, в 27% — составляются экономические прогнозы[14]. Главная цель этих структур – способствовать развитию в конкретном территориальном образовании бизнеса, росту производства перспективных товаров и услуг, созданию рабочих мест. Этим самым они активно занимаются работой по совершенствованию ресурсного потенциала районов и поселений. Таким образом, планирование и оценка программ местного экономического развития представляют собой влиятельный инструментарий достижения целей территориального управления.

Одним из принципов деятельности комиссий и агентств стратегического планирования при местных органах власти является профессионализация деятельности по стратегическому планированию и местному экономическому развитию посредством концентрации высококвалифицированных кадров, непосредственно участвующих в обосновании направлений и механизмов территориального развития. В этой связи, в разработке стратегических планов развития особое место занимают университеты и исследовательские центры, которые привлекаются для методической поддержки процесса и решения конкретных задач: анализа, исследований, разработок, экспертизы и т.п.

Важнейшую непрофессиональную группу участников процесса стратегического планирования составляют жители муниципального образования. Участие всего спектра общественной жизни местного сообщества является залогом возможности увидеть задачи развития с необходимой полнотой и системностью, а также существенно расширить доступный набор ресурсов для реализации поставленных целей. Поэтому, в качестве ключевой предпосылки, определяющей переход к стратегическому планированию, выступает децентрализация процесса подготовки и принятия решений по социально-экономическому развитию территории. В США реализация принципа «делегирование полномочий» находит отражение в концепции местной общины и связывается с разработкой стратегических планов ее развития, включающих:

– оценку хозяйственной емкости и допустимой антропогенной нагрузки на природную среду территории, занимаемой местным сообществом;

– определение потребностей общины и доступности экономических, природных и человеческих ресурсов для их обеспечения;

---

[14] Jane Beckett-Camarata, An Examination of the Effect of Strategic Planning and Economic Development on US Local Government Financial Performance, International Symposium on Economic Development, http://russeca.kent.edu/Beckett-CamarataSymposiumonEDJune03.doc

– совершенствование системы местного самоуправления и внедрение в нее принципов устойчивого развития;

– вовлечение жителей общины в принятие решений по ключевым вопросам развития территориального образования[15].

В рамках программ реализуются конкретные проекты по стандартной схеме: выявление основных целей, выделение финансовых средств, формирование участников, рассмотрение стратегий воплощения проекта в жизнь, создание организационных структур и выбор лидеров для решения конкретных задач.

В качестве примера структуризации стратегического планирования местными органами власти может служить стратегический план Комиссии по социально-экономическому развитию г. Радиссон (округ Болдвинсвил, штат Нью-Йорк), состоящий из следующих мероприятий:

- Привлечение в Комиссию влиятельных фигур сообщества и представителей различных групп, проживающих в районе.
- Обучение, мотивация и расширение прав и возможностей членов Комиссии.
- Установление целей планирования, а также расширение участия.
- Понимание состояния текущего развития района.
- Представление и понимание видения будущего развития района.
- Определение текущих и возможных изменений и возможностей.
- Определение дел, которые сообщество выполнит на высоком уровне.
- Описание путей видения будущего через использование потенциала и возможностей района.
- Объединение стратегий в группы вокруг организационных преимуществ и их лидеров.
- Описание плана для всех членов общины и запрос комментарий по стратегиям его реализации.
- Вновь сформулировать обобщенный план, поиск широкого консенсуса для одобрения, установление широкой обратной связи и участия со стороны общины.
- Выделение частей плана, запрос оперативных планов, бюджета и графика сроков исполнения.
- Определение приоритетных целей – сбор и планирование использования ресурсов.
- Мониторинг исполнения плана и поиск консенсуса по его нереализованным пунктам плана.[16]

Инструментами обеспечения вовлеченности общественности в стратегическое планирование служат: опрос жителей для определения современных ценностей и видения территориального образования в долгосрочной перспективе; проведение местным органом власти семинаров с целью обсуждения и реагирования на результаты проведенного опроса;

---

[15] И.Рисин. «Инновации в системе стратегического планирования социально-экономического развития городов: зарубежный опыт». ИнВестРегион № 1/2008. стр. 4

[16] Best Practices, Report #3. Strategic Planning. Foundation for Community Association Research. 2001. p. 7.

разработка и поддержание специального интерактивного Интернет-ресурса для распространения информации о процессе стратегического планирования и общения с жителями через этот сайт; тематические дискуссии в режиме онлайн; непосредственное и общение посредством Интернет-чат с мэром, членами специального совета по экономическому развитию; общественные презентации стратегии и программ ее реализации и пр.

Активный диалог между органами планирования и местными общинами способствует обновлению состава индикаторов, используемых в стратегическом планировании. Этот процесс непосредственно связан с реализацией стратегий устойчивого развития, предусматривающих в том числе, сохранение высокого качества окружающей среды. Как следствие, во многих регионах США в совокупность показателей, применяемых в планировании и контроле и отражающих качество жизни населения, включены продолжительность здоровой жизни, дома, неприспособленные для жизни, выбросы парниковых газов, дни со средним и высоким уровнем загрязнения воздуха, качество водных ресурсов, новые дома, построенные на освоенных землях, количество производимых и перерабатываемых отходов.

Комиссия стратегического планирования г.Джексонвиль (штат Флорида), к примеру, разработала собственный перечень индикаторов[17], на основе которых определяются новые цели для каждого из индикаторов, а также создаются механизмы для оценки достижения прогресса на ежегодной основе.

Индикаторы качества жизни населения

- Количество выпускников средних школ;
- Средний уровень жизни семьи;
- Расходы за использование 1000 кВт/час электричества;
- Процент преступности на 1000 жителей;
- Процент населения, ощущающих безопасное пешеходное передвижение в ночное время суток;
- Соблюдение нормативов наличия кислорода в проточной воде;
- Процент младенческой смертности на 1000 жителей;
- Процент информации о проблеме расизма;
- Обращение книг в общественной библиотеке на душу населения;
- Процент доступности бесплатного или дешевого обеда для учащихся;
- Налоговые поступления от туристических и гостиничных услуг;
- Налогооблагаемая стоимость недвижимости;
- Твердые бытовые отходы на душу населения;
- Количество сообщений от жителей об отсутствии медицинской страховки;
- Количество жалоб о дискриминации в сфере занятости;
- Количество жителей, осведомленных о полном имени двух членов городского совета власти;
- Процент зарегистрированных избирателей;

[17] «The Community visioning and strategic planning handbook», National Civic League Press Denver, Colorado, Third Printing, 2000, p.27

- Количество посетителей крупных культурно-развлекательных центров города;
- Пассажиропоток в общественном транспорте на 1000 жителей.

Наряду с интеграцией структур регионального и муниципального управления по планированию, в США существует практика создания структур государственно-частного или общественно-частного партнерства, участвующих в разработке и реализации целевых программ развития местных сообществ. По мнению специалистов, учет мнений широкого и разнообразного круга стейкхолдеров принципиально отличает стратегическое планирование от традиционного[18]. Как показывает американский опыт, часто активные лидеры (например, мэры) берут на себя инициативу, вовлекая широкие группы в городе: правительство, деловые круги, сообщество, университеты и т.п., чтобы пересмотреть традиционную политику, идентифицировать слабости и предложить альтернативы развития.

Программа модернизации местного малого бизнеса в Олбани

Олбани - административный центр одноименного округа штата Нью-Йорк с населением 100 тыс. жителей. В связи с жесткой конкуренцией со стороны крупных пригородных торговых комплексов наблюдается спад экономической деятельности более 20 городских коммерческих зон, прилегающих к жилым районам. Понимая, что коммерческий успех является крайне важным для стабильности в общинах, по инициативе мэра города была разработана программа коммерческой модернизации в районах города[19]. Данная программа нацелена на улучшение оказания общественных услуг, поощрение инвестиций в коммерческую недвижимость и создание рабочих мест. В программе участвуют городские агентства по экономическому развитию, жилищно-коммунальному развитию, планированию и правоохранительные органы. Программа направлена на установление партнерства между жителями, бизнесменами, владельцами недвижимости и городскими агентствами с целью стимулирования роста и укрепления стабильности.

В рамках реализации задач указанной программы в 1999 г. состоялось учредительное заседание Консультативного комитета экономического развития из представителей городского совета, бизнеса-сообщества и общественных организаций. Комитет был сформирован для определения целей, задач и руководящих принципов своей деятельности, установления приоритетных направлений развития районов и программного бюджетирования, утверждения конкретных планов местного развития и определения механизмов источников финансирования. В процессе конкурсного отбора были отобраны 2 пилотных района города для реализации стратегического планирования.

Критерии для отбора состояли из масштаба организованной ответственности общины, степени необходимости в реализации

---

[18] I.Bryson. «Applying private sector planning in the public sector. Strategic planning: threats and opportunities for planners». Washington. Planning Press, 1988. p. 15

[19] C-1 Neighborhood Commercial District Revitalization Program. Best Practice. www.usmayor.com

стратегического плана, уровня инвестиционного потенциала и готовности к реализации проектов. Были определены основные стэйкхолдеры целевого района из представителей частного сектора и общественных ассоциаций, которые в рамках разработки стратегического плана представили собственное видение сильных и слабых сторон, возможностей и ограничителей территории. На основе представленных данных к следующему заседанию Комитета группа специалистов по планированию и развитию городской администрации подготовила проект стратегического плана развития районов. После согласования плана со всеми заинтересованными сторонами на его основе был разработан план мероприятий в соответствии с потребностями района.

Для решения общественных проблем, определенных в процессе стратегического планирования, городской совет Олбани выделил 2 млн. долларов. Источниками финансирования выступили федеральные гранты Агентства промышленного развития и заем городского фонда. Часть суммы получила неправительственная корпорация экономического развития Олбани для осуществления деятельности по улучшению качества услуг в социальной сфере. Предприниматели малого бизнеса получили гранты и низкопроцентные займы для модернизации и благоустройства своих коммерческих объектов. Остальная часть суммы пошла на благоустройство парковых зон и ремонт ключевых дорожных перекрестков.

Успешная реализация первого двухгодичного стратегического плана позволила в дальнейшем распространить программу активизации коммерческой деятельности еще на 9 городских района, а также увеличить количество стэйкхолдеров. Данный пример также показывает, как социальное партнерство эффективно используется как элемент социально-политической стабилизации. Очевидно, что условиями эффективного функционирования социал-партнерских механизмов являются конкуренция в рамках рыночной экономики на рынке труда, наличие сформировавшихся социальных партнеров и их нацеленность на достижение консенсуса за счет соблюдения баланса интересов, с одной стороны, и политической воли местной элиты вести социальный диалог - с другой.

Структурное обеспечение программно-целевого управления на принципах частно-государственного (общественного) партнерства может иметь место и вне муниципальных властей. Так, в США распространены корпорации социально-экономического развития (Community Development Corporations), которые особенно конструктивны в стимулировании делового развития в зонах с преобладанием беднейшего населения. Основными целями и задачами корпорации являются: разработка и реализация различных проектов; финансирование различных программ экономического и социального развития; обеспечение и поддержка, расширение и развитие новых и существующих отраслей производства, предприятий, сельского хозяйства, туризма в регионе; создание новых рабочих мест; развитие нового и поддержка существующего бизнеса.

В большинстве случаев инициаторами создания корпораций экономического развития являются представители местной власти, а федеральная власть одобряет проект и вносит до 50% от общей стоимости проекта в виде гранта. В то же время, важной задачей корпорации

экономического развития является привлечение частного капитала и ресурсов благотворительных фондов.

Финансовое содействие благотворительных фондов корпорациям развития[20]

Фонды	**Корпорации социально-экономического развития**				
2002 г.	Центр по преобразо-ваниям общины	Национальный конгресс сообществ экономического развития	Институт по подготовке специали-стов по вопросам развития	Центр политики развития жилья	Национальная коалиция развития малобюджет-ного жилья
Фонд Форда	$827,000	$200,000	$50,000	X	x
Фонд Кейси	$630,000	$170,000	$230,000	X	x
Фонд Сурдина	$150,000	x	$160,000	X	$75,000
Фэнни Мэй	x	x	$50,000	$50,000	$325,000
Фонд МакАртура	x	x	$385,000	$750,000	$325,000

Одним из преимуществ структур частно-государственного партнерства является то, что их горизонтальная организационная структура (в противоположность иерархической) позволяет быстро принимать решения. Это также позволяет организации действовать в привычной для бизнеса деловой атмосфере, в рамках культуры, ориентированной на клиента. Другим положительным аспектом модели частно-государственного партнерства является то, что она позволяет членам сообщества принимать участие и делиться знаниями и ресурсами с организацией. Главное достоинство внешней модели, как отмечают специалисты, состоит в том, что она позволяет организовать более гибкое комплектование штатов и проводить более эффективную политику стимулирования персонала, чем это возможно в структуре муниципалитета.

Партнерство по экономическому развитию Ричмонда

Партнерство по экономическому развитию Ричмонда (ПЭР) [21] является неприбыльной некоммерческой организацией со штатом в 10 сотрудников. Деятельность ПЭР поддерживается несколькими ключевыми партнерами. Во-первых, это местные органы власти города Ричмонд (административный центр штата Виржиния) и окружных городов Честерфилд, Гановер и Хенрико, которые в общей сложности покрывают половину текущего бюджета ПЭР (общий бюджет Партнерства – 18 млн. долларов). В этой связи, организация фокусирует свою работу по экономическому развитию этих городов и тесно сотрудничает с их отдельными структурами по экономическим вопросам.

[20] G. William Domhoff, The Ford Foundation in the Inner City: Forging an Alliance with Neighborhood Activists, Santa, Cruz, CA: WhoRulesAmerica.net, September 2005

[21] «Building upon GRP‘s Strengths to Enhance Economic Development in the Richmond Region». Virginia Commonwealth University. 2010. p. 9

Второй блок ключевых партнеров составляют 120 частных партнеров, представляющие бизнес и общественные организации, которые заинтересованы в успехе усилий в области регионального экономического развития. Они коллективно покрывают вторую половину текущего бюджета Партнерства в форме денежных пожертвований и грантовой поддержки. Торгово-промышленная палата Ричмонда также тесно сотрудничает с ПЭР, разделяя обязанности по сбору средств и координации деятельности структур в экономической и трудовой сферах.

ПЭР имеет несколько вспомогательных партнеров (юристы, агенты по недвижимости, бухгалтеры и банкиры), которым предоставляются консультативные услуги. Партнерство также тесно сотрудничает с другими поставщиками услуг - университеты, коммунальные службы, транспортные компании по обслуживанию аэропорта и морского порта. Работа с ними необходима для удовлетворения потребностей потенциальных и существующих предприятий. Другими важными партнерами являются государственные и некоммерческих организаций, которые задействованы в различных мероприятиях, связанных с экономическим развитием. Наиболее важными из них являются:

• Организация экономического развития Вирджинии (ОЭРВ) является государственным органом по экономическому развитию. Ее деятельность направлена на осуществление маркетинга в штате Вирджиния и создание благоприятных условий для бизнеса на национальном и международном уровне. Многие потенциальные коммерческие структуры начинают поиск территории для открытия своего бизнеса на государственном уровне, поэтому маркетинговые усилия ОЭРВ являются важным источником, указывающим путь на установление контакта с ПБР.

• Комиссия по вопросам занятости осуществляет федеральную программу в области занятости в штате Вирджиния. Комиссия предоставляет различные услуги для безработных (выдача пособий, услуги по возвращению дееспособного населения к нормальной трудовой деятельности), осуществляет сбор и распространение информации о тенденциях в экономической и трудовой сферах.

• Департамент предпринимательства штата Вирджиния - государственное учреждение, на которое возложена задача обеспечения экономического роста через содействие развитию бизнеса. Одной из ключевых инициатив Департамента является осуществление инвестиционной программы по созданию рабочих мест путем освобождения компаний от финансовых затрат по найму и обучению.

• Региональный инвестиционный совет по трудовым ресурсам оказывает помощь увольняемым рабочим, молодежи и безработных в регионе через реализацию программ соответствующих Федеральному закону об инвестициях в трудовые ресурсы. Совет является важной составляющей стратегии развития трудовых ресурсов региона, поэтому ПБР имеет представителя в совете директоров данной организации.

ПЭР управляется Советом директоров и имеет в своем штате 10 сотрудников. Совет директоров состоит из четырех официальных лиц города Ричмонд и окружных городов Честерфилд, Гановер и Хенрико и четырех

представителей бизнес-сообщества. Партнерство проводит на ежемесячной основе заседания по местному экономического развития с целью обеспечения непрерывного контакта между официальными лицами, бизнесменами и представителями общественных организаций. и местными партнерами.

Для оценки своей деятельности ПЭР отслеживаются показатели каждой программы на основе достигнутых результатов в течение 5 лет. Полученные результаты определяют конкретные цели программ и направления действий на дальнейшую пятилетнюю перспективу.

Цели и результаты Партнерства по экономическому развитию Ричмонда

Цели на пятилетний период	**Достигнутые цели в 2004-2009 гг.**	**Процент достигнутых целей**
Деятельность Партнерства экономического развития		
Создание 10 тыс. новых рабочих мест	**6904**	**69%**
Рабочие места с привлечением в регион бизнеса	6132	
Рабочие места с открытием местного бизнеса	772	
Привлечение в регион инвестиций на сумму в 1.5 млрд. долларов	**1 948 504 долларов**	**130%**
Инвестиции с привлечением в регион бизнеса	1.874 212 долларов	
Инвестиции с открытием местного бизнеса	74 292 долларов	
Приход в регион 25 иностранных компаний	**25**	**100%**
Помощь в разработке стратегий развития 125 компаниям	**85**	**68%**
50 информационных материалов в СМИ	**82**	**164%**
Совместная деятельность с Торгово-промышленной палатой Ричмонда		
Помощь в расширении масштаба бизнеса 500 существующим компаниям	**629**	**126%**
Оказание консультаций 2500 предприятиям малого бизнеса	**2819**	**113%**
Обучение 12 тыс. бизнесменов	**16393**	**137%**
Предоставление информации 33 тыс. Бизнесменам	**46619**	**141%**
1500 сохраненных рабочих мест	**2210**	**147%**
Создание 1250 новых рабочих мест	**1195**	**96%**

Развитие гражданского общества и формирование совместного участия в организации стратегического планирования в РФ

Основное отличие стратегических планов российских территориальных образований от аналогичных документов, разработанных для западных

городов, заключается в том, что он учитывает специфику переходного периода, для которого характерна незавершенность рыночного реформирования ряда отраслей, необходимость развития и совершенствования нормативной базы и организационной структуры. Поэтому, кроме традиционно включаемых в стратегические планы городов с развитой рыночной экономикой мер по содействию развитию ключевых для города отраслей и повышению их конкурентоспособности на внутреннем и мировом рынках, в планы субъектов РФ включаются разделы, посвященные формированию благоприятного хозяйственного и инвестиционного климата, реформированию городских или муниципальных общественных служб, повышению эффективности бюджетных расходов.

Значительную роль в становления территориального стратегического планирования в России сыграл Международный центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», разработавший первый городской стратегический план - Стратегический план Санкт-Петербурга[22]. В ходе работы над данным документом сформировалась методика, которая затем развивалась и применялась в десятках российских городах. В частности, экспертами Центра определен термин «Территориальное стратегическое планирование» как самостоятельное определение местным сообществом целей и основных направлений устойчивого социально-экономического развития в динамичной конкурентной среде.

Главные признаки специфичности стратегического планирования выражаются двумя ключевыми словами - конкурентоспособность и диалог, характеризующими соответственно содержание стратегического плана и процесс стратегического планирования. Другими словами, «конкурентоспособный стратегический план может быть разработан только в многостороннем и конструктивном диалоге бизнеса, власти и общества (гражданских институтов)»[23]. Таким образом, стратегический план не только административный документ, но и договор общественного согласия, в соответствии с которым власти, частный сектор и ННО принимают на себя определенные обязательства. Он разрабатывается и реализуется всеми участниками, влияющими на развитие района или города, с учетом интересов и при участии населения. Одновременно, актуализируется вопрос равновесного участия сторон в процессе стратегического планирования, что предполагает, в свою очередь, укрепление общественных институтов и развитие социального партнерства.

Развитие некоммерческого сектора

Спектр некоммерческих организаций в соответствии с российским законодательством весьма широк. Деятельность некоммерческих организаций регулируется рядом федеральных правовых актов, основными из которых являются Гражданский кодекс, Закон «Об общественных объединениях» и Закон «О некоммерческих организациях». Перечень российских

---

[22] Сайт МЦСЭИ «Леонтьевский центр». www.citystrategy.leontief.net

[23] Н.Чуркина. «Территориальное стратегическое планирование как механизм реализации публичной политики в регионе». http://strategy-spb.ru/partner/files/churkina.pdf

некоммерческих организаций достаточно широкий, который включает учреждения, ассоциации, союзы, торгово-промышленные палаты, некоммерческие партнерства, автономные некоммерческие организации, фонды, потребительские кооперативы, общественные организации, нотариальные палаты, коллегии адвокатов, государственные корпорации и др. В 2010 г. в соответствии с внесенными изменениями в Закон «О некоммерческих организациях» данный перечень пополнился социально ориентированными некоммерческими организациями, которые осуществляют деятельность, направленную на решение социальных проблем и развитие гражданского общества.

Наиболее активную позицию в становлении гражданского общества занимают Общественные палаты, на которые возложена задача осуществления постоянного мониторинга состояния гражданского общества и некоммерческого сектора. В субъектах федерации также сформированы и работают 52 региональные общественные палаты. Помимо основной деятельности на заседаниях региональных палат рассматриваются вопросы, связанные с совершенствованием законодательства, повышением занятости населения, переподготовкой кадров, экологией, жилищными проблемами, а также вопросы, затрагивающие интересы детей, пенсионеров и сельских жителей. Общественные палаты приглашают на свои заседания в виде слушаний, «круглых столов», семинаров руководителей местных органов власти, направляют запросы в государственные структуры с целью получения достоверной информации по различным вопросам. Эти направления, формы и методы работы рассматриваются дополнительной возможностью для налаживания эффективного сотрудничества между государством, бизнесом и представителями общественности.

Всего в России зарегистрировано около 360 тыс. некоммерческих организаций (их число с 2001 г. возросло на 34%). В расчете на 1000 жителей в России приходится 2,5 зарегистрированных ННО, что в сравнении с другими постсоциалистическими странами является относительно высоким показателем. К примеру, в Польше на 1000 жителей приходится 1,4 ННО, а в Болгарии - 1,1. Около 34 млн. россиян связаны с некоммерческим сектором, будучи либо сотрудниками, либо адресатами помощи[24].

Как отмечают специалисты, российский некоммерческий сектор приобрел относительную устойчивость. Данный посыл подтверждается тем фактом, что основу сектора составляют организации, существующие уже достаточно длительное время: 56% активно работающих организаций - более 10 лет, а 77% - более 5 лет. Наиболее распространенную форму негосударственных некоммерческих организаций составляют общественные и религиозные организации (объединения). Их доля в общем числе ННО составляет 50,6%, в то время как 24% приходится на потребительские кооперативы, 9% составляют фонды, 7% - некоммерческие партнерства, 5% - автономные некоммерческие организации[25].

---

[24] С.Панасенко. «Развитие некоммерческого сектора в России». Журнал «Обозреватель», №7/2006

[25] Доклады о состоянии гражданского обществ в Российской Федерации в 2006-2009 гг. Общественная палата РФ. http://oprf.ru/documents/1151/1256

С точки зрения развития некоммерческих организаций в регионах, высокие темпы роста числа ННО наблюдаются в урбанизированных регионах с развитой и диверсифицированной экономикой, сложной социальной структурой, обширными межрегиональными и зарубежными связями, обладающие значительным потенциалом развития. Так, прирост числа некоммерческих организаций за период 2001-2006 гг. в Москве составил 48%, в Нижегородской области - 55%, в Санкт-Петербурге - 40%, Калининградской области - 47%, Республике Татарстан - 43%, Красноярском крае - 43%. В то же время, в экономически малоразвитых регионах рост числа ННО существенно отстает от среднего по России. К подобным регионам можно отнести: Брянскую (8%), Курскую (13%), Орловскую (1%), Новгородскую (1%), Кировскую (1%)[26] и др. Количество активных организаций в некоммерческом секторе различается в разных регионах, но в целом, практически в каждом регионе можно действует устойчивый актив из нескольких десятков профессиональных некоммерческих организаций.

Общей тенденцией для регионов является развитие взаимодействия власти и ННО, в котором выделяется различные уровни:

1) совместные мероприятия некоторых структур органов власти и отдельных ННО, временно действующие общественные советы или комиссии при отдельных структурах органов власти, финансирование мероприятий ННО;

2) совместные мероприятия ряда органов власти и групп ННО, постоянные общественные советы или комиссии при структурах власти, специализация отдельных должностных лиц на работе с ННО;

3) совместные проекты органов власти и ННО за счет средств внешних грантов, постоянные общественные советы или комиссии при высшем органе исполнительной власти данной территории, специализированные подразделения по работе с общественными организациями, финансирование программ и проектов ННО;

4) совместная разработка и реализация программ (в том числе по развитию ННО и гражданского общества, социального партнерства) за счет средств бюджета и дополнительно привлеченного финансирования, взаимодействие независимых коалиций ННО с органами власти, финансирование программ и проектов ННО на условиях государственного и муниципального заказа и конкурсного отбора проектов.

В Приволжском федеральном округе, к примеру, наблюдается тенденция заметного распространения социального партнерства в решении проблем развития территории, в т.ч. через включение ННО в долгосрочное стратегическое планирование. Так, в Самарской области опыт работы в Общественных советах при законодательных органах имеют более 300 некоммерческих организаций.

Важным направлением вовлечения некоммерческих организаций в жизнь местных сообществ становится экспертиза программ, осуществляемых на средства регионального бизнеса. Этому способствует понимание, что развитие инфраструктуры как части инвестиционной деятельности невозможно без согласования интересов бизнеса с интересами населения, поэтому экспертные

---

[26] «Доклад о состоянии гражданского обществ в Российской Федерации». Москва. 2006. стр. 9

некоммерческие организации, имеющие опыт и знание регионов, а также связи с населением, становятся важными участниками такого рода региональных процессов.

В целом, взаимоотношения структур гражданского общества и государственных органов находятся в процессе формирования. Основная причина заключается в том, что еще не завершился процесс становления, как зрелого гражданского общества, так и сильного, эффективного демократического государства, учитывая кардинальные изменения политического строя, экономического уклада и форм организации общества в России. По сравнению с зарубежными странами в РФ сильно различаются, к примеру, налоговая политика, традиции благотворительности и добровольческого движения[27].

В деятельности ННО еще не присутствует весь спектр законных интересов и повседневных забот граждан оформленных сообществ, хотя в российском обществе доминируют настроения в пользу более тесного и активного взаимодействия структур гражданского общества и государства. Это касается, в первую очередь, сотрудничества в оказании необходимых населению услуг социального характера. В этом плане, объединение средств государства и возможностей ННО, реализация огромных резервов добровольной общественно полезной деятельности способны существенно улучшить ситуацию во многих секторах социальной сферы.

Сходства и различия некоммерческого сектора в РФ и США

Характеристики	ННО России	ННО США
Характеристика в целом	Сектор формировался под жестким контролем государства и находится в стадии становления	Сектор устойчивый. Имеет исторические традиции
Миссии организаций	Более глобальны	Очень конкретны
Открытость организации	Организации более закрыты	Организации более открыты, с готовностью предоставляют информацию по всем аспектам деятельности
Отношение к ННО со стороны общества	Отношение как с затратным, неэффективным структурам. Отсутствует традиции оплаты услуг	Развиты платные услуги и членские взносы. Общество платит ННО и осознает это как необходимость
Условия развития	Отсутствуют традиции благотворительности, добровольческого движения; государственная политика в отношении некоммерческого сектора несовершенна; не развита система государственной поддержки, льготного налогообложения; недостаточен внешний контроль; существуют негативные стереотипы	Богатые традиции благотворительности; благоприятная среда для развития сектора – законодательство, общественное мнение, налоговые льготы; существует система социального заказа

[27] С.Панасенко. «Развитие некоммерческого сектора в России». Журнал «Обозреватель», №7/2006

	в отношении к ННО; нет поддержки и одобрения со стороны общества	
Источники финансирования	Нет традиционного файндрайзинга (привлечения средств), организации существуют на деньги учредителей или гранты зарубежных организаций; взносы на членство носят чисто символический характер	Основа финансирования - традиционный файндрайзинг; большое внимание уделяется членским взносам, есть программы увеличения членства в организациях; культивация доноров
Управление	Нет практики Совета директоров	Существует и хорошо развит институт Совета директоров, который выполняет роль «связки» между ННО и обществом

Для обеспечения устойчивого развития организаций и движений, образующих гражданское общество, перед властями стоит задача посредством финансовых и налоговых инструментов существенно повысить уровень ресурсного обеспечения ННО. В настоящее время ресурсы, поступающие в распоряжение ННО составляют 0,5-1% ВВП страны. С учетом численности вовлеченных в ННО граждан (10-15 млн. чел.) и численности некоммерческих организаций (360 тыс.) такое ресурсное обеспечение является достаточно низким, что не способствует в должной мере реализации тех целей, ради которых граждане объединяются. Для сравнения, в развитых странах вовлеченность в ННО больше в 202 раза, но размер средств, которыми располагают гражданские организации, значительно выше даже в расчете «на одного вовлеченного» — до 507% ВВП[28].

Кроме того, некоммерческие организации обладают нереализованными возможностями для конкуренции с государственными и муниципальными учреждениями за государственный и муниципальный заказ в таких сферах, как социальная работа, образование, физическое воспитание, культура и др. При наличии таких преимуществ, как инициативность, мобильность и низкий уровень накладных расходов, ННО способны выигрывать часть таких конкурсов и оказывать услуги эффективнее, чем учреждения. Как считают эксперты, переход к бюджетированию по результатам и введение элементов конкуренции с использованием субсидий и субвенций позволит не только лучше стимулировать деятельность государственных и муниципальных учреждений, но и разрушить их монополию — в интересах потребителей услуг.[29]

С целью развития институтов гражданского общества в последние годы из федерального бюджета выделяются государственные гранты на поддержку ННО. Основными направлениями выделения грантов являются: социологические исследования и мониторинг состояния гражданского общества; гуманитарные проекты в области культуры, искусства, образования и общественной дипломатии; правозащитная деятельность; пропаганда здорового

[28] «Доклад о состоянии гражданского обществ в Российской Федерации». Москва. 2006. стр. 56
[29] Ibid. стр. 59

образа жизни; социальное обслуживание малоимущих граждан; поддержка молодёжных проектов. В 2009 г. в условиях финансового кризиса акцент в реализации программы грантовой поддержки ННО был сделан на выделение грантов на проекты, которые ориентированы на поддержку и социальное обслуживание малоимущих и социально незащищенных категорий граждан, пострадавших в результате негативного изменения экономической ситуации, в первую очередь потерявших работу. Всего через проведение конкурсов определенными правительством некоммерческими организациями-операторами на поддержку 700 проектов третьего сектора было распределено 1,2 млрд. рублей[30].

Распределение бюджета Программы грантовой поддержки ННО в 2009 г.

№ п/п	**Наименование организации**	**Целевое направление проектов**	**Сумма (тыс. рублей)**
1.	Автономная некоммерческая организация «Институт общественного проектирования»	проведение социологических исследований и мониторинга состояния гражданского общества	**100 000**
2.	Региональная общественная организация «Институт проблем гражданского общества»	проекты в области образования, искусства, культуры и общественной дипломатии	**160 000**
3.	Межрегиональная правозащитная общественная организация «Сопротивление»	защита прав и свобод человека, правовое просвещение населения	**170 000**
4.	Общероссийский общественный фонд «Национальный благотворительный фонд»	поддержка и социальное обслуживание малоимущих и социально незащищённых категорий граждан, пропаганда здорового образа жизни, охрана здоровья населения и окружающей среды	**500 000**
5.	Фонд подготовки кадрового резерва «Государственный клуб»	поддержка молодёжных инициатив, проектов молодёжных движений и организаций	**270 000**
	Всего		**1 200 000**

В последнее время довольно долгий период фактической пассивности государства по отношению к некоммерческому сектору и краткий период попыток им жестко управлять сменились периодом многообещающих инициатив партнерского характера.

Бизнес-сообщество и социальное партнерство

[30] «Доклад о состоянии гражданского обществ в Российской Федерации». Москва. 2009. стр. 103-105

С укреплением рыночных отношений российские компании переосмысливают свою роль в обществе, что выражается во внедрении в их деятельности механизмов социального партнерства и социальных инвестиций, социальной и корпоративной ответственности. В обществе также меняется подход к благотворительности, от иждивенческой и пассивной позиции к активному и партнерскому участию всех заинтересованных сторон – граждан, власти и бизнеса.

Партнерство между бизнесом, общественными организациями и властью развивается в нескольких направлениях. Прежде всего, необходимо отметить, что для российского бизнес-сообщества характерен высокий уровень самоорганизации. Институты представительства его интересов стали формироваться в начале 90-х гг. с образованием Научно-промышленного союза, позднее преобразованный в Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП). Сегодня это наиболее крупное и авторитетное объединение предпринимателей, в состав которого входят более 320 тыс. индивидуальных членов, 4,7 тыс. юридических лиц, свыше 100 корпоративных объединений, предприятий, производящих 60% ВВП России[31].

РСПП насчитывает 890 региональных отделений и представительств. При союзе действуют 19 комитетов и рабочих групп, деятельность которых ориентирована на выработку позиции бизнес-сообщества по ключевым вопросам развития экономики и социальной политики страны. Одна из форм диалога с властью - участие представителей союза в обсуждении общегосударственных и отраслевых проблем в федеральных органах власти (более 40 совещательных и консультативных органов при правительстве и президенте России). Представители практически всех региональных отделений РСПП участвуют в работе трехсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений.

На построение региональных структур для создания адекватных механизмов согласования интересов на местах ориентируется другая крупнейшая зонтиковая ассоциация российского бизнеса - Торгово-промышленная палата (ТПП). Опирающаяся на 170 территориальные торгово-промышленные палаты, ТПП РФ выступает от имени 70 крупных компаний и около 40 тысяч предприятий за перенос центра тяжести переговорного процесса на уровень регионов и развитие горизонтальных связей между центрами социального партнерства (при сведении функции вышестоящих органов к координации деятельности). На федеральном уровне палата представляет и защищает интересы своих членов в 30 комитетах в органах государственной власти и участвует в деятельности 800 комитетов, комиссий, советов и других общественных формирований, созданных территориальными палатами[32].

Интересы малого бизнеса представляет и защищает общественная организация малого и среднего предпринимательства «Опора России», в составе которой сконцентрированы 125 некоммерческих организаций и 350

[31] Сайт Российского союза промышленников и предпринимателей. http://рспп.рф
[32] Сайт торгово-промышленной палаты РФ. http://tpprf.ru/ru/about/mission/

тыс. предпринимателей (работодатели более 5 млн. рабочих мест)[33]. «Опора России» играет активную роль в административной реформе, т.к. одним из результатов реформирования государственного управления должно стать формирование рациональных и прозрачных правил взаимодействия граждан и предприятий с государственными органами, заметное снижение издержек бизнеса на преодоление административных барьеров. Это особенно значимо для малых и средних предприятий, поскольку в этом секторе бизнеса каждый дополнительный рубль подобных издержек может оказаться решающим с точки зрения выживания. Концепция административной реформы предусматривает, что соответствующий показатель ее успеха будет определяться с непосредственным учетом оценок «Опоры России».

Другой формой партнерства ННО и бизнеса является создание и содействие развитию фондов местных сообществ (ФМС). Они занимают уникальное место в цепочке «государство – бизнес – общество» на уровне отдельно взятого региона или города и отвечают на конкретный спрос со стороны сообщества на профессиональный и квалифицированный сервис по поддержке социальных и других общественно полезных инициатив. ФМС являются особым типом некоммерческих организаций, которые представляют институциональный механизм в реализации благотворительности и обеспечении качества жизни населения, нацеленный на решение социальных задач на уровне муниципальных образований, локальных поселений[34].

ФМС осуществляют связь между деньгами и идеями, которая позволяет тем, кому нужны деньги, защищать собственные проекты, демонстрируя свои конкурентные преимущества, а тем, кто хочет помочь сообществу жертвовать деньги открыто и осмысленно. Именно ясность задач и прагматичность Фондов является их основным преимуществом и привлекательностью, позволяющими адаптироваться практически в любом сообществе, независимо от культурной и социальной среды.

В настоящее время на территории России созданы и работают более 30 фондов местных сообществ, объединяющие ресурсы для решения социальных проблем. Согласно оценкам международных экспертов, по уровню развития таких фондов Россия занимает четвертое место после США, Великобритании и Германии[35]. Создание фонда требует значительных объемов организационного, образовательного и социального капиталов, поэтому целевой аудиторией фонды воспринимают бизнес-структуры, преимущественно местного уровня, а также муниципальные и региональные органы власти.

Примером того, как органы власти могут сыграть роль инициатора создания ФМС на территории своей юрисдикции и способствовать становлению эффективно работающей организации, может служить деятельность Муниципального фонда местного развития г.Еманжелинска (Челябинская область)[36]. Работа ННО построена на использовании федеральных

---

[33] Об организации в информационном портале малого и среднего предпринимательства. http://www.opora.ru/about

[34] И.Мерсиянова. «Фонды местных сообществ в России: Этап институционального развития». Эмпирические исследования гражданского общества. Общественная палата РФ. 2009. стр. 111-114

[35] Charities Aid Foundation Russia. http://cafrussia.ru/programs/fms/

[36] Сайт Муниципального фонда местного развития. http://admemr.ru/site/index/adm/citybuild/proect/

средств по программе реструктуризации угольной промышленности на обеспечение занятости и создание новых рабочих мест посредством финансовой помощи местным предпринимателям. Кроме того, в последние годы по итогам областных конкурсов фонд получил 2 гранта, пополнив тем самым свои оборотные средства.

При участии фонда создано около 900 новых рабочих мест, многие жители района при помощи фонда смогли открыть свое дело. Фонд выдает целевые займы на реализацию инвестиционных проектов с целью содействия созданию новых и расширению существующих производств и развития экономики района. За годы деятельности фонда было профинансировано 272 проекта. Если в 2003 г. объем займа составил 6,2 млн. руб., то в 2007 г. фонд профинансировал 51 проект на сумму 21 млн. руб. Среди наиболее значимых можно назвать такие проекты, как сборка и установка евроокон, выпуск мешкотары из полипропилена. Средний размер займа составляет 505 тыс. руб.

Львиная доля выданных займов приходится на сектор малого бизнеса. Деньги выделяются на пополнение основных фондов и проект должен предусматривать создание новых рабочих мест. Одно из условий получения займа – софинансирование: 50% стоимости проекта потенциальный заемщик должен изыскать сам. Окончательное решение по каждому заявлению принимает попечительский совет, который собирается не реже 1 раза в месяц. Совет выносит решение о том, нужен ли тот или иной проект району, а также определяет процентную ставку займа. Преимущество получения займа в фонде состоят в невысоких процентах: от 8% годовых и не выше ставки рефинансирования, которая составляет примерно 12%.

Попечительский совет отдает предпочтение тем проектам, которые намечается реализовать в сфере промышленности. На их поддержку выдаются займы под самые низкие процентные ставки – 8-9% годовых. Случаи отказов в предоставлении кредитов имеют исключительный характер, если проекты были недоработаны или их авторы не сумели убедить попечительский совет в том, что такие проекты необходимы району. В 2007 г. Еманжелинский фонд стал победителем в областном конкурсе на лучшую программу в сфере микрокредитования субъектов малого предпринимательства, а также вошел в Федеральный реестр «Всероссийской Книги Почета». В этот реестр включаются лучшие учреждения, предприятия и организации, осуществляющие деятельность в РФ, которые своей работой способствуют социально-экономическому развитию регионов, повышению эффективности отрасли, росту бюджетной и социальной эффективности.

Успешной практикой развития эффективной благотворительности является деятельность общественного «Фонда Тольятти»[37]. Средства фонда формируются за счет пожертвований учредителей, попечителей, финансирования муниципальных органов власти, коммерческих организаций города. Показательно, что за 10 лет своей деятельности Фонд практически перестал зависеть от зарубежных источников финансирования, а доход на благотворительную деятельность от капитала Фонда составил порядка 12% от

[37] «Фонды местного сообщества как катализаторы развития». Международное просветительское общественное объединение АКТ. www.actngo.info

всех финансовых поступлений за 2008 г. Это свидетельствует о растущей финансовой устойчивости Фонда, соответственно, и устойчивости его благотворительной деятельности.

Финансирование общественного «Фонда Тольятти»

Источники финансирования в 2008 году	**(тыс. российских рублей)**
Федеральный, областной, местный бюджет	1 000
Пожертвования коммерческих организаций РФ	25 671
Пожертвования некоммерческих организаций РФ	7 883
Пожертвования международных коммерческих организаций	166
Пожертвования от международных благотворительных организаций	170
Пожертвования физических лиц, включая Фамильные фонды	1 925
Доход от предпринимательской деятельности	5 253
ИТОГО	**42 068**

С момента основания структуры было профинансировано 876 из 1513 поданных заявок на получение социальных грантов на общую сумму около 18 млн. рублей, благодаря которым помощь получили более 100 тыс. жителей города. У фонда имеется более 70 компаний-партнеров, которым предлагаются различные удобные формы сотрудничества: именной фонд, тематический фонд, фамильный фонд, именной проект, благотворительные программы и благотворительные акции. Фонд предоставляет им такие услуги как управление корпоративными благотворительными программами, проведение отдельных конкурсов проектов по направлениям, которые они считают приоритетными, оценка обращений за финансированием.

В 1999 г. «Фонд Тольятти» впервые апробировал модель именных фондов. С целью обеспечения финансовой поддержки некоммерческих проектов, направленных на формирование среды общения молодежи, свободной от наркотиков, алкоголя, среды, способствующей успешной социальной адаптации молодежи, был создан первый именной фонд коммерческого банка «Юнитбанка» «Тольятти – территория жизни». В 2004 г. председатель правления «Юнитбанка» Л.Кутыржина создала первый частный («фамильный») именной фонд. Из своих личных средств она выдает стипендии студентам экономических факультетов. В настоящее время при Фонде действует шесть именных фондов и процесс создания новых продолжается.

Необходимо отметить, что особенности развития современной России определяют ведущую роль крупного бизнеса в формировании устойчивых благотворительных институтов на местах. По данным некоммерческого партнерства «Форум доноров», каждая вторая российская компания имеет специально выделенный благотворительный бюджет. Общий объем средств, которые компании ежегодно жертвуют на благотворительность, составляет порядка 1,5 млрд. долларов США в год. Для эффективного управления благотворительной деятельностью российские компании используют три основных способа[38]. Во-первых, крупные компаний встраивают программы в

[38] «Эффективная благотворительность для развития города». Москва, Фонд «Институт социальной и гендерной политики», 2006. стр. 8-11

социальную политику бизнеса, выделив внутри компании подразделение, которое занимается управлением и организацией этой политики. В небольших компаниях эти функции делегируются профильному отделу или отдельному сотруднику. Для компаний с таким способом управления показательны сформированный пакет программ, проведение грантовых конкурсов по поддержке социально значимых инициатив.

Во-вторых, компании создают собственный корпоративный фонд, который управляет социальными программами и благотворительной деятельностью компании в целом. В отличие от частных или семейных фондов корпоративный фонд создается на средства компаний. Одним из первых в России корпоративных фондов стал фонд компании «Лукойл», осуществляющий значительную часть благотворительных и социальных программ компании. Другой пример - передача управления программами организациям, профессионально занимающимися развитием благотворительности. Национальный резервный фонд, занимающийся в основном поддержкой проектов в сфере культуры, был создан совместно несколькими компаниями и банками, однако инициатором явился Национальный резервный банк.

В-третьих, практика совместных проектов бизнеса, общественных и государственных организаций. Примером управления корпоративными социальными программами является поддержка развития традиционных промыслов и ремесел в Пермской области компанией «Лукойл-Перьм»[39]. Изначально эта деятельность рассматривалась компанией как культурная программа, но вскоре фокус сместился на развитие производства художественных изделий как малого бизнеса. Организация конкурса и предоставление грантов на возрождение народных промыслов привели к тому, что в районах Пермской области стали создаваться рабочие места, возрождаться традиции бондарства, ткачества, плетения из лозы.

Следующим шагом была помощь в продвижении изделий народного творчества на рынок, для чего компания организовала работу павильона на ярмарке народных промыслов. На этих ярмарках участвуют двадцать районов области, и товарооборот продукции народных промыслов за три года вырос на 300%. Таким образом, на территории присутствия «Лукойл-Перьм» появилась реальная возможность развить народные промыслы как одну из отраслей малого бизнеса, со всеми вытекающими последствиями: созданием рабочих мест, увеличением налоговых поступлений и т.д.

Проект также выявил и круг наиболее насущных проблем, с которыми сталкиваются грантополучатели. Любые финансовые вливания в развитии малого бизнеса становятся бессмысленными при нехватке у грантополучателей теоретических знаний по экономике, юриспруденции, маркетингу, отсутствии навыков ведения бизнеса. Поэтому целью проекта стала не только и не столько поддержка самих промыслов, сколько прививание на местах современных бизнес-технологий путем проведения обучающих семинаров, лекций, мастер-классов. В целом, в ходе реализации программы, укрепилась связь «Лукойл-

[39] «На пути к социальному партнерству». Сайт ООО «Лукойл-Перьм». http://lukoil-perm.ru/press

Перьм» с органами местной власти, у которых инициатива предприятия нашла понимание и поддержку. В общественном же сознании она стала ассоциироваться как компания с социально ответственным поведением.

Активное участие бизнеса в жизни сообщества, совместное решение общих проблем, встроенные в бизнес-стратегию, реализуемые социальные программы позволяет компаниям перейти на уровень социального инвестирования. Это долгосрочная политика, которая направлена на совместную работу коммерческого и государственного секторов, для решения социально-экономических задач. В этом плане, свою эффективность в решении социальных программ показывает опыт совершенствования налоговой политики властей Московской области, успешно применивших механизм опосредованного получения благотворительных взносов от бизнеса[40].

В соответствии со статьей 11 закона «О льготном налогообложении в Московской области» предоставлена льгота по налогу на прибыль, подлежащего зачислению в областной бюджет организациям, перечисляющим взносы благотворительным организациям. Льгота предоставляется в размере перечисленных благотворительных взносов, но не более чем на 2% от налогооблагаемой прибыли предприятия за отчетный период. Иными словами перечисленные суммы благотворительных взносов засчитываются в уплату налога на прибыль в областной бюджет. Таким образом, законодательство Московской области предоставляет возможность руководителям организаций-налогоплательщиков заниматься благотворительной деятельностью в своем родном городе или районе.

В законе «О льготном налогообложении в Московской области» также прописаны следующие направления благотворительной деятельности:

- улучшение материального положения и социальная реабилитация лиц, имеющих доход ниже прожиточного минимума или нуждающихся в попечении;
- организация рабочих мест для граждан, нуждающихся в особой социальной защите, в том числе для увольняемых в запас военнослужащих и членов их семей;
- оказание помощи пострадавшим от стихийных бедствий, конфликтов, жертвам репрессий;
- содействие развитию здравоохранения, системы социальной защиты населения, образования, науки, культуры, искусства, просвещения, физической культуры и спорта, туризма;
- обеспечение реализации прав граждан на свободу убеждений и вероисповедания;
- защита и охрана окружающей среды;
- охрана и содержание зданий, объектов и территорий, имеющих историческую, культовую, культурную или заповедную значимость, мест захоронения защитников Отечества.

---

[40] «Эффективная благотворительность для развития города». Москва, Фонд «Институт социальной и гендерной политики», 2006. стр. 19-20

В результате введения льготного налогообложения, местный бизнес вносит весомый вклад в реализацию действенной региональной социальной политики через реализацию многочисленных благотворительных проектов в сфере образования, физкультуры и спорта, туризма. На благотворительной основе производится ремонт образовательных учреждений и спортивных залов, строительство спортивных площадок, приобретение комплектов мебели, оргтехники, учебников, спортивного оборудования, инвентаря и одежды, финансирование поездок детей, занимающихся в спортивных секциях на соревнования и тренировочные сборы. Организуется отдых в пансионатах и санаториях для ветеранов, инвалидов и детей из малообеспеченных семей, оплата экскурсий по Подмосковью, оказание материальной помощи музеям и другим объектам, имеющим историческую ценность.

При этом благотворительная деятельность развита лучше в тех муниципальных образованиях Московской области, в которых местные органы власти принимают активное участие в ее развитии. Это участие выражается в организационной и информационной поддержке благотворительных организаций. Организационная поддержка выражается в организации встреч с директорами коммерческих компаний и привлечение их в процесс благотворительной деятельности на территории муниципального образования. Кроме того, обладая административным ресурсом, администрация может помочь в реализации конкретных благотворительных проектов.

Информационная поддержка заключается в широком распространении информации об успехах и деятельности городских общественных организаций, а также предоставление информации об организациях-крупнейших налогоплательщиках в муниципальном образовании. Таким образом, администрации муниципальных образований через местные средства массовой информации могут создать имидж социально ответственного бизнеса и сформировать положительное общественное мнение о таких компаниях, что является ценным активом для любой организации.

Общественное участие в процессе стратегического планирования

Стратегическое планирование представляет собой процесс обмена информацией, противопоставления точек зрения и согласования позиций, формирования у всех участников данного процесса (населения, органов власти, бизнес-сообщества) общего видения развития местности, заинтересованности в реализации выработанной стратегии. Следовательно, важную значимость приобретает организация процесса стратегического планирования на принципах широкого общественного участия. Общественное участие позволяет решить ряд важных для властей задач, таких как диагностика проблем и потребностей, выявление возможных альтернативных решений, оценка последствий различных альтернатив. Кроме того, достигаются такие цели как легитимизация роли органа, готовящего проект стратегического плана, создание доверительного отношения к его деятельности.

В российских территориальных образованиях практикуются различные формы и методы привлечения общественности к процессу разработки стратегических планов. Примером значительной открытостью перед местным сообществом характеризуется организация процесса городского

стратегического планирования г. Твери[41]. Постановлением главы города были созданы сразу две общественные структуры, участвующие в разработке стратегического плана:

1) Координационный совет по стратегическому планированию в составе представителей научных кругов, бизнеса, органов муниципальной власти, общественных активистов, представляющие местное сообщество, который инициировал, обсуждал и одобрял важнейшие решения в ходе планирования;

2) Общественный комитет стратегического планирования, который образовали представители научных кругов, администрации города, депутаты Тверской городской думы, созданный для решения организационных и научно-практических вопросов в процессе разработки Стратегического плана развития города. В составе Комитета работали тематические комиссии - максимально открытые общественные структуры, которые детально прорабатывали стратегические направления развития города, формировали пакеты программ и проектов по реализации соответствующих направлений.

Тематические комиссии были образованы из представителей бизнес-сообщества, общественных объединений, научно-исследовательских и учебных заведений, местного сообщества и администрации города. При Комитете также был создан научно-методический совет, состоящий из представителей научных организаций, а также наиболее авторитетных в сфере управления развитием города граждан, с целью использования научного потенциала города для обеспечения развития города путем повышения обоснованности принимаемых решений. Таким образом, организационные структуры были построены по принципу максимального представительства общественности в процессе стратегического планирования.

Дальнейшая работа по информированию населения и привлечению общественности к разработке стратегического плана характеризовалась активным участием средств массовой информации в данном процессе. Это выражалось через публикации обращения главы города в СМИ о целях и задачах проекта, интервью на радио, в газетах, сюжеты и комментарии, прямые эфиры на телевидении о ходе разработки данного проекта с акцентом на широкое общественное участие. Кроме информирования, еще одним из инструментов вовлечения широкого круга общественности в процесс стратегического планирования являлось анкетирование жителей города, в котором приняли участие 2,5 тыс. человек. При этом анкетирование рассматривалось не только в качестве способа выявления сведений, но и как задача привлечение внимания и участия граждан к процессу стратегического планирования.

За вклад в определение перспектив развития муниципального образования лучшим общественным советом при органах местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области был признан Общественный Совет по стратегическому планированию при Думе Тольятти. Созданный в начале 2009 г. с целью обеспечения согласованности интересов различных социальных групп городской общественности и органов

---

[41] Т.Евдокимова. «Опыт организации разработки Стратегического плана развития г.Твери». Управленческое консультирование. №2/2003, http://dialogvn.ru/uk/2003/n02/s03-2-02.htm

местного самоуправления при разработке и реализации стратегического плана г.Тольятти, Совет является постоянно действующим общественно-консультативным органом, деятельность которого рассчитана до 2020 года. Инициатором создания этого органа стал форум некоммерческих организаций «От социального партнёрства - к стратегическому планированию», предложивший в 2006 г. органам местного самоуправления городского округа Тольятти начать официальный процесс разработки Стратегического плана развития городского округа Тольятти с привлечением представителей науки, властных структур, бизнеса, некоммерческого сектора и активных горожан.

В ответ городской парламент создает рабочую группу по разработке документов, регламентирующих работу по стратегическому планированию в городском округе Тольятти, в которую были включены представители местного гражданского общества и науки. В состав рабочей группы вошли председатель городской думы, 1 депутат и 5 специалистов думы, 2 представителя мэрии, 5 представителей ВУЗов, 3 руководителя общественных организаций и представитель городской торгово-промышленной палаты. Рабочая группа разработала Положение об организации разработки стратегического плана, проект Технического задания на разработку стратегического плана и представила (на основании протоколов общественных и научных структур) для утверждения председателем Думы список кандидатов в Общественный Совет по стратегическому планированию и список кандидатов в рабочие группы и тематические комиссии Совета.

На первом заседании был рассмотрен вопрос об организации деятельности Общественного совета по стратегическому планированию. Открытым голосованием из состава его членов был избран председатель Совета, набравший простое большинство голосов на альтернативной основе голосования. Кандидаты на пост председателя общественного совета предлагались членами Общественного совета и должны были соответствовать следующим критериям: независимость от власти, опыт научной, общественной и организационной работы, знание городских проблем, представителей власти, предпринимательских структур, науки и гражданского общества. Председателем Совета был избран председатель Ассоциации профсоюзных организаций г. Тольятти, доцент Тольяттинского государственного университета А.Калинин. На заседании также был утвержден список председателей тематических комиссий, руководителей рабочих групп, членов рабочих групп Общественного совета по стратегическому планированию.

На втором заседании Совета, состоявшимся две недели спустя, было принято техническое задание на разработку Стратегического плана развития г.Тольятти до 2020 года, принято решение об организации деятельности Общественного Совета и создании рабочей группы общественных экспертов, приняты краткие методические рекомендации по проведению общественной экспертизы, общий план-график разработки стратегического плана и работы Общественного Совета по стратегическому планированию.

Согласно положению о деятельности Совета к вопросам его ведения относятся:

- общественная экспертиза проекта концепции стратегического плана, проекта стратегического плана, его отдельных разделов, программ и планов;

- участие в разработке стратегического плана и отдельных проектов;

- содействие в реализации стратегического плана и отдельных проектов.

Для осуществления своей деятельности общественный Совет вправе:

- запрашивать и получать необходимую информацию от Городского стратегического совета, иных органов стратегического планирования, органов власти, организаций различных форм собственности;

- направлять в стратегический совет предложения и рекомендации;

- привлекать на общественных началах отдельных специалистов и экспертов для участия в своих заседаниях.

Совет состоит из 135 человек. Все кандидаты в члены Общественного Совета направлялись некоммерческими организациями. Резюме кандидатов включала информацию о направлении деятельности, научной и трудовой деятельности за последние 10 лет, опыте общественной работы, периоде проживания в городе. 24 члена Совета были утверждены постановлением председателя городской Думы. 111 членов включены в 13 рабочих групп, которые объединены в 5 тематических комиссий: «Ресурсы и экология», «Социокультурная», «Экономика и технологии», «Городское хозяйство», «Самоорганизация, самоуправление, управление». Решением Совета создана специальная рабочая группа общественных экспертов, которая прошла специальное обучение.

Совет начал работу 16 января 2009 года. За 2009 -2010 (апрель) годы Советом проведено 77 мероприятий: 9 заседаний Совета, 27 рабочих совещаний Совета, 23 заседания тематических комиссий, 18 заседаний рабочих групп. Планирование работы Совета ведется в соответствии с Техническим заданием и практической ситуацией складывающейся в процессе подготовки проекта стратегического плана.

Подготовка заседаний и заседания Совета, рабочие совещания, работа рабочих групп и тематических комиссий ведутся в электронном формате (предварительная электронная рассылка информации, использование фильмов, презентаций при докладах и обсуждении вопросов, предварительное электронное голосование). Основной принцип Совета при рассмотрении предложений и проектов – рейтинговое голосование с целью их сохранения для дальнейшего использования.

На каждом из этапов разработки проекта Стратегического плана развития г.о. Тольятти Совет готовит свои предложения и замечания для разработчиков. Наиболее значительными предложениями Совета в 2009 году можно считать:

- 500 предложений в swot-анализе и по конкурентным преимуществам, ограничениям и барьерам по этапу анализа Стратегического плана развития Тольятти до 2020 г.;

- по этапу целеполагания приняты предложения по вариантам миссий и целей развития городского округа Тольятти;

- проведено экспертное заключение по стратегическому планированию на первый и второй разделы Стратегического плана развития г.о. Тольятти до 2020 года.

- представители Совета докладывали о процессе стратегического планирования в г.о. Тольятти и деятельности Совета в рамках этой деятельности на рабочем совещании по вопросу «Городские обсерватории РФ

по наблюдению за состоянием и развитием городов: опыт совместной работы, перспективы, формализация деятельности» в рамках программы ООН-ХАБИТАТ. Думой городского округа Тольятти получен сертификат ООН-Хабитат о включении Тольятти в сеть городских обсерваторий РФ по наблюдению за социально-экономическим состоянием городов в составе Глобальной городской обсерватории ООН-Хабитат.

Среди факторов, обуславливающих успешность совместного участия в процессе стратегического планирования Толльяти можно выделить активность общественных организаций и налаженные личные контакты руководителей некоммерческих организаций с представителями органов власти. По мнению российских экспертов, региональные ассамблеи более чувствительны к общественным требованиям, чем правительство или институт губернатора, что способствует эффективности общественных советов[42]. Это связано с тем, парламенты, наделенные функцией представительства интересов различных социальных групп, должны учитывать общественные требования, чтобы получить поддержку на следующих выборах. Поэтому региональные ассамблеи не стремятся контролировать представительство интересов в консультативном органе и создают условия для активного участия общественности в процессе принятия решений.

Интересный проект по установлению процедуры общественного участия в процессе стратегического планирования имеет Калининградская область, которая стала одним из первых регионов, установившим законодательно процедуру участия сообщества в процессе стратегического планирования. В соответствии с принятым областным законом «Об общих принципах организации стратегического планирования в Калининградской области», была поставлена задача создания механизм «общественного диалога между различными социальными группами, общественными объединениями, хозяйствующими субъектами, органами местного самоуправления и органами государственной власти Калининградской области[43]».

В результате, были созданы следующие организационные структуры стратегического планирования: Совет по стратегическому планированию; Центр стратегического планирования; Тематические комиссии по направлениям работы. Основная роль в осуществлении диалога отводится Совету по стратегическому планированию, который является «высшим постоянно действующим совещательным органом в системе стратегического планирования». «Совет формируется сроком на три года в количестве тридцати членов Совета по 6 представителей от каждого субъекта стратегического планирования (областные законодательные и исполнительные органы власти, бизнес, общественность, а также местные органы власти). Согласно порядку избрания представителей субъектов стратегического планирования в Совет,

---

[42] А. Тарасенко. «Факторы эффективности региональных консультативных органов в качестве канала артикуляции общественных интересов». Эмпирические исследования гражданского общества. Общественная палата РФ. 2009. стр. 167

[43] Н.Чуркина. «Территориальное стратегическое планирование как механизм реализации публичной политики в регионе». http://strategy-spb.ru/partner/files/churkina.pdf

избрание членов Совета от общественности и бизнес–сообщества осуществляется на соответствующих областных конференциях.

С завершением формирования Общественной палаты РФ в разработке региональной политики можно ожидать активизацию роли Комиссии Общественной палаты по вопросам регионального развития и местного самоуправления, которая использует в своей работе механизм общественных слушаний. Это позволяет набрать большой эмпирический и экспертный материал на основе углубленного анализа срезов проблемных ситуации на многообразии территорий России. Таким образом, можно констатировать, что период фактического отсутствия осмысленной региональной политики завершается, и деятельность органов государственной власти и общественности переходит к этапу формирования стратегии развития регионов в новых условиях, в частности через внедрение инновационных иных форм совместной работы в процессе стратегического планирования (организация частно-общественных партнерств, создание консультационных центров и т.п.).

Выводы
по совместному участию в процессе
регионального стратегического планирования

1. Повышение потенциала ННО

В условиях становления рыночной экономики развитие общественных организаций способно компенсировать негативные стороны доминирования экономической рациональности. Тем не менее, потенциальная роль ННО в эффективном оказании услуг населению, обеспечении занятости населения, общественном участии в процессе выработки и принятия решений остается невостребованной. Слабость факторов, формирующих благоприятную среду

развития ННО, является главной причиной отсутствия сложившегося некоммерческого сектора, который занимал бы равноправное положение по отношению к государственному и предпринимательскому секторам экономики, что существенно снижает общий потенциал социально-экономического развития.

В этой связи, актуализируется необходимость организационно-технической, консультативной и методической поддержки ННО, информационного обеспечения их деятельности, развития гражданских инициатив и расширения взаимодействия власти и общества в решении социальных проблем. С целью повышения информирования и доверия к деятельности некоммерческого сектора представляется целесообразным создание и широкое распространение отчетов ННО. Это поможет продемонстрировать значимость деятельности ННО для потенциальных партнеров в частном и государственном секторе. Организация тренингов, мастер-классов в развитии навыков сотрудников и руководителей ННО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, в свою очередь, будет способствовать качественному повышению потенциала некоммерческого сектора.

2. Необходимость диалога в процессе стратегического планирования

Разработка стратегического плана – это не односторонние обязательства местных органов власти перед населением, а организация конструктивного диалога местных органов власти, общественности и частного сектора с целью развития территориального образования. Отсутствие эффективных каналов вовлечения структур гражданского общества в процесс регионального стратегирования отрицательно влияет как на качество разработки плана, так и на его практической реализации.

Во-первых, в процессе разработки плана местные органы власти лишаются информации, которую невозможно извлечь из анализа статистики и официальной документации, и значительного интеллектуального потенциала, имеющегося за пределами властных структур. В результате, качество стратегического плана, разрабатываемого без учета мнения населения об условиях проживания в местности и без привлечения специалистов извне, оказывается неудовлетворительным.

Во-вторых, в обстановке закрытости и отсутствия публичного обсуждения порой проходят неэффективные и необоснованные предложения.

В-третьих, многие важные инициативы востребованы обществом, но не пользуются поддержкой отдельных государственных чиновников. В этом случае исключение общественности из процесса подготовки планов облегчает задачу блокирования гражданских инициатив.

3. Механизм совместного участия в процессе стратегического планирования

Организация процесса совместной работы над стратегическим планом начинается с неформальной встречи всех основных субъектов, от которых зависят результаты территориального развития - органы местной власти, крупные и средние предприятия, малый бизнес и учреждения социальной

сферы, население, общественные организации и СМИ. Во время встречи с общественностью глава администрации представляет видение перспектив социально-экономического развития региона как объекта стратегического планирования. О своей позиции по будущему развитию района высказываются также все заинтересованные стороны. В ходе встречи формулируются задачи стратегического планирования и организационная структура и схема работы над планом.

По итогам встречи постановлением главы администрации утверждается положение о работе Совета по стратегическому планированию, в состав которого входят специалисты администрации, представители общественных организаций, научных учреждений, предприятий малого и среднего бизнеса и др. Именно этот орган управляет разработкой, а в последующем будет контролировать реализацию документа, который определяет развитие района на годы. Совет с участием всех заинтересованных лиц собирается раз в год, а с участием избранных членов Советов - раз в полгода. В составе Совета создаются несколько тематических рабочих групп по подготовке соответствующих разделов плана, деятельность которых координирует и направляет оперативный совет под руководством заместителя главы администрации.

В составе каждой группы, помимо специалистов отраслевых департаментов администрации, работают представители районного законодательного органа, общественных организаций, малого и среднего бизнеса. Задачей организаторов процесса стратегического планирования является построение такой сети коммуникаций, в которой предъявляются и обсуждаются разные позиции и представления. Включение общественности в обсуждение развития места их проживания и реализации намеченных планов меняет их отношение к своему региону, к собственным возможностям и перспективам, что повышает человеческий потенциал местности.

4. Заинтересованность местных органов власти в процессе совместного регионального планирования

В условиях рыночной экономики основополагающим подходом к разработке региональных программ развития должна стать их стратегическая направленность на усиление конкурентоспособности региона. Поэтому стратегический план развития региона очерчивает долгосрочные качественные параметры развития, а его реализация обеспечивается за счет согласования интересов активных участников процесса регионального развития. В процессе стратегического планирования определяются конкурентные преимущества региона, развитие и упрочение которых и создает базу для выхода на стадию устойчивого роста экономики и социально-экономического развития региона. В частности, анализ регионального бизнес-климата позволяет разрабатывать рекомендации по его дальнейшему совершенствованию.

Тем самым формируется региональная инвестиционная политика, наиболее значимый эффект которой для местных органов власти, является рост доли региона в общереспубликанском объеме инвестиций в основной капитал, увеличение налоговой базы и на этой основе - доходов регионального и местных бюджетов, повышение уровня доходов и занятости населения, рост

конкурентоспособности региональной экономики и ее отдельных отраслей, улучшение состояния окружающей среды. На основе проведенного анализа местные органы власти разрабатывают целевые программы, в осуществлении которых заинтересованы другие участники процесса стратегического планирования. К примеру, программы развития малого бизнеса создают условия предпринимателям расширять производство, решая, одновременно задачу трудовой занятости населения. Таким образом, в процессе реализации стратегического планирования формируются критерии комплексного регионального развития, на основе которых определяется реальная оценка эффективности работы местных органов власти.

Потребность в конструктивном взаимодействии местных государственных структур и общественных организаций, обусловлена с потребностью функционирования институтов власти по принципу взаимной дополнительности и взаимного уравновешивания. При этом организационные технологии взаимодействия в условиях формирующегося гражданского общества только начинают создаваться. Взаимодействие местных органов власти с ННО возможно, к примеру, в процессе реализации согласованных и спланированных действий по совместному обсуждению и решению профильных социальных проблем.

5. Заинтересованность гражданского общества во взаимодействии с местными органами власти

Посредством стратегического плана создается механизм регулярного открытого взаимодействия с бизнесом и общественностью. В то же время, причинами, мешающими конструктивному сотрудничеству ННО с органами власти, являются излишнее администрирование чиновников, недостаточность средств и ресурсов некоммерческого сектора для совместной деятельности с властью, слабая информированность о деятельности друг друга, а также отсутствие опыта выстраивания партнерских отношений.

Интерес во взаимодействия частного сектора с местными органами власти определяется экономическим интересом к принятию властных решений и их последствиям для бизнеса. Интересы его представителей связаны с конкуренцией за более благоприятные условия взаимодействия с региональной властью (аренда недвижимости на льготных условиях, налоговые преференции и др.).

В целях активизации взаимодействия и развития социального партнерства между органами власти и гражданским обществом Совет по стратегическому планированию должен быть наделен механизмом поощрения достижений в данной сфере. Представители некоммерческого и частного секторов, внесшие своей деятельностью вклад в региональное социально-экономическое развитие могут быть выдвинуты Советом в качестве кандидатов в областные законодательные органы, представлены к государственным наградам.

6. Информирование общественности о процессе стратегического планирования

При разработке стратегического плана важно использовать все доступные каналы коммуникации, способствующие большей вовлеченности общественности. Коммуникативными формами данного процесса могут выступать:

- использование возможностей интернет-сайта администрации района, в котором формируется и постоянно обновляется раздел, посвященный развитию района. На сайте предусматривается возможность обратной связи для осуществления сбора предложений по направлениям развития района;

- проведение информационных встреч с руководителями хозяйствующих предприятий района, на которых подробно докладывается информация о целях, задачах и итогах разработки стратегического плана развития города и возможных формах участия представителей бизнес-сообщества в данном проекте;

- публикации в центральной и региональной прессе материалов о ходе разработки и реализации стратегического плана;

- телепередачи в новостных программах телеканалов о положительном влиянии на социально-экономическом развитии региона реализации процесса стратегического планирования, так и об отдельных недостатках существующей практики организации внешнеэкономической деятельности в регионах.