Л.Г. РАГОЗИНА • Е.А. КОВАЛЕНКО
Е.Е. ГРИШИНА • М.А. ПОРОХОВСКАЯ

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ КОЛЛЕГИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ В СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГАХ

РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Издательский дом ДЕЛО

Елена Коваленко

Участие общественных коллегиальных органов управления в социальных услугах. Российский и зарубежный опыт

«РАНХиГС»
2014

УДК 316.354
ББК 60.56

Коваленко Е. А.

Участие общественных коллегиальных органов управления в социальных услугах. Российский и зарубежный опыт / Е. А. Коваленко — «РАНХиГС», 2014

ISBN 978-5-7749-0995-7

В книге рассмотрен российский и зарубежный опыт общественного участия в управлении социальными услугами. Авторский коллектив (специалисты Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС) принимал участие в НИР «Развитие институтов попечительства и других форм участия гражданского общества в социальной сфере: проведение социологических обследований и разработка рекомендаций» (2013), результаты которого легли в основу настоящего издания. Возможности и формы влияния общественности на развитие социальных услуг в России и за рубежом рассмотрены на примере создаваемых при учреждениях бюджетной сферы общественных коллегиальных органов управления (попечительские, наблюдательные, управляющие и иные общественные советы). Критическое сравнение потенциальных возможностей созданных в России коллегиальных органов и их практической деятельности, позволило сделать вывод о существовании значительного числа формальных и неформальных барьеров, мешающих их развитию. Зарубежный опыт общественного участия в социальной сфере представлен на примере таких стран, как Великобритания, Дания, Германия, Франция, США. Выводы, сделанные в результате сравнения российского и зарубежного опыта, позволили сформулировать ряд предложений по развитию общественных коллегиальных органов в бюджетной сфере России.

УДК 316.354

ББК 60.56

ISBN 978-5-7749-0995-7

© Коваленко Е. А., 2014
© РАНХиГС, 2014

Содержание

Введение 7
Раздел 1 11
Глава 1. Зарубежные подходы к классификации форм общественного участия 11
1.1. Типологии общественного участия 11
1.1.1. Американские подходы к классификации форм общественного участия 12
1.1.2. Европейские подходы к классификации форм общественного участия 16
Глава 2. Российские подходы к классификации форм общественного участия 29
Раздел 2 37
Глава 1. Место общественных коллегиальных органов в системе классификации форм общественного участия 37
Глава 2. Возможности формирования и обеспечение деятельности общественных коллегиальных органов в учреждениях социальной сферы. Возможности их влияния на систему управления услугами и контроль качества: правовой аспект 41
Раздел 3 48
Глава 1. Общественные коллегиальные органы управления как формы общественного участия в социальной сфере: зарубежный опыт 48
1.1. Зарубежный опыт создания общественных советов в образовании 48
США 48
Великобритания 50
Дания 51
Германия 51
Конец ознакомительного фрагмента. 52

Е. А. Коваленко, Е. Е. Гришина, Л. Г. Рагозина, М. А. Пороховская Участие общественных коллегиальных органов управления в социальных услугах: российский и зарубежный опыт

© ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2014

* * *

Введение

Взаимодействие российского государства с третьим сектором, как формой институализированного участия граждан в делах государства и общества, подобно раскачивающемуся маятнику с широкой амплитудой колебания – от полного безразличия (в 90-е гг.) до попыток «мягкого» регулирования в форме активной государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и жесткой борьбы с «иностранными агентами» (2010–2013 гг.). Похоже, сегодня государство пытается сформировать платформу для конструктивного общественно-государственного партнерства[1], найти для третьего сектора наиболее оптимальную нишу. И в его представлении такой нишей является социальная сфера, причем активная общественность, по мнению государственных чиновников, должна не только войти на рынок социальных услуг и обеспечить здесь развитие конкуренции, но и стать «общественным контролером», гарантирующим населению высокое их качество.

Вместе с тем развитие партисипативной демократии (демократии участия) в нашей стране сопряжено с определенными институциональными рисками. Большинство отечественных исследователей институтов гражданского общества очень критично отзываются о текущем этапе его взаимодействия с государством, характеризуя данный этап как «создание системы контроля над общественным участием в публичной политике». По их мнению, интерес государства к некоммерческим организациям усилился с отменой в 2005 г. основного механизма легитимации политического режима – губернаторских выборов. Отсюда дополнительным механизмом воспроизводства общественной поддержки становятся различные совещательные органы с участием представителей гражданского общества[2], которые, однако, не имеют большого значения в деле усиления общественной активности. Многие авторы ссылаются на масштабные социологические исследования политической активности и общественного участия в контексте российской идентичности[3], которые свидетельствуют об общем снижении у россиян интереса к политике и общественному участию.

Вместе с тем, на наш взгляд, этот тренд, во-первых, не является особенностью России[4], во-вторых, не является стабильным. Например, после длительного снижения интереса россиян к политической жизни страны (1995–2010 гг.) и колебаний 2011–2012 гг. в 2013 г. ВЦИОМ зафиксировал его рост. В основе этого явления могут лежать разные факторы: акцентированность общества на личных и внутрисемейных проблемах, отсутствие или, наоборот, появление серьезных политических событий, привлекающих внимание широких

---

[1] Для расширения общественного участия на протяжении последних лет приняты специальные нормативные правовые акты, созданы открытые информационные порталы органов власти и учреждений социальной сферы: ФЗ № 210 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»; ФЗ № 8 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»; Постановление Правительства Российской Федерации № 1284 от 12 декабря 2012 г.; Концепция административной реформы в Российской Федерации; Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г.; Концепция региональной информатизации до 2010 г.; Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г.; Постановление правительства № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»; ПП № 65 «О Федеральной целевой программе „Электронная Россия (2002–2010 гг.)”»; Постановление Правительства РФ № 583 от 10.07.2013 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно#телекоммуникационной сети Интернет в форме открытых данных» и др. Растет объем грантового фонда для поддержки социально ориентированных НКО, реализуется множество НИР, направленных на изучение опыта и разработку новых механизмов общественного участия.

[2] См., например: *Сморгунов Л. В.* Сетевой подход к политике и управлению // Полис. 2001. № 3. С. 16.

[3] Публикации Института социологии РАН. http://www.isras.ru/analyticalreportIdent7.html

[4] Зарубежные и российские социологи фиксируют одинаковые тенденции снижения у населения интереса к политике. В 2007 г. в странах ЕС интерес к политике проявляли 67 % населения и 32 % – не интересуются политикой; в России эти цифры соответственно – 63 % и 22 % населения.

масс и т. п. Но что является действительной особенностью России, так это – сохраняющийся значительный разрыв между *декларируемой* готовностью к участию в общественных делах и определяемой *возможностью такого участия* или *реальным участием*. По исследованиям 2007 г., 57 % россиян считали необходимым вовлечение граждан в решение государственных дел, при этом 71 % заявляли, что такой возможности не имеют. По ответам россиян, для них самым распространенным видом общественной активности остается голосование на выборах (48 %), а также участие в дискуссиях об общественной жизни на работе и в кругу семьи (43 %)[5]. По данным ВЦИОМ, в 2012–2013 гг. очень незначительно – в пределах 1–3 % – изменился процент участия граждан в других формах общественной активности (делах местного сообщества, благотворительных делах, политических акциях и т. п.). Станет ли это положительной тенденцией – покажет время.

Зарубежные политологи давно отметили общие проблемы электоральной демократии, которые характерны и для их стран тоже, и считают, что ее издержки можно скорректировать развитием демократии партисипативной.

Для нас одной из форм демократии участия являются в том числе развивающиеся сегодня в России общественные коллегиальные органы управления учреждениями бюджетной сферы. Вместе с тем их деятельность сопряжена с определенными институциональными рисками, которые мы указывали выше: они могут стать платформой для развития различных форм общественного участия, а могут – «клапаном для выпускания пара». По мнению же российской федеральной власти, данные органы должны быть прямыми представителями интересов общественности в социальной сфере.

Рассматривая данную тему, мы должны признать последовательность действий федеральных органов по развитию общественных коллегиальных органов управления в системе бюджетных услуг. Например: в 2011 г. в качестве пилотного проекта создан попечительский совет при Морозовской детской городской клинической больнице (Москва), обеспечивший ее модернизацию не только с точки зрения повышения комфортности помещений, но и повышения качества медицинских услуг и качества управления учреждением.

В октябре 2012 г. был создан Совет при Правительстве Российской Федерации по вопросам попечительства в социальной сфере, возглавила который вице-премьер О. Ю. Голодец. В состав Совета, помимо представителей социально ориентированных НКО, вошли известные люди (Чулпан Хаматова, Егор Бероев, Юлия Басова). Деятельность Совета направлена на рассмотрение наиболее важных вопросов в области социальной защиты граждан, попавших в трудную жизненную ситуацию, в том числе детей, оставшихся без попечения родителей, инвалидов и иных групп граждан, охраны здоровья граждан и выработки предложений по совершенствованию государственной политики в указанной сфере.

12 апреля 2013 г. в рамках выставки-форума проектов социально ориентированных некоммерческих организаций ЦФО «Саммит позитивных перемен» (Москва) проведен круглый стол в формате перекрестной дискуссии на тему: «Попечительские советы в федеральных учреждениях: практика формирования и оценка качества работы», результатом дискуссии и последующих экспертных обсуждений стало создание Концепции развития попечительских советов в учреждениях бюджетной сферы.

6 октября 2013 г. под руководством Минтруда РФ при участии Правительства РФ проведен Всероссийский форум попечительских советов, по результатам которого предпринята инициатива о внесении изменений в отраслевые законы с целью включения в них нормы о создании в учреждениях социальной сферы общественных коллегиальных органов в форме попечительских советов.

[5] Там же.

В этот же период в результате согласованной работы общественности и чиновников в Федеральный закон «Об общих принципах социального обслуживания в Российской Федерации» включена норма о создании попечительских советов в учреждениях социального обслуживания.

Авторы данного издания являлись непосредственными участниками перечисленных мероприятий, но, учитывая обозначенные выше риски, для нас важно было, не полагаясь только на научно-экспертную рефлексию, а опираясь на административные материалы последних трех лет текущей деятельности общественных коллегиальных органов управления, а также на материалы качественного социологического исследования, разобраться в реальном их состоянии, возможностях и барьерах, мешающих их деятельности, среде их формирующей, чтобы ответить на следующие вопросы:

Какие ожидания у общества от участия в данном институте (готово ли оно участвовать)? Какие ожидания у власти от развития данного института? Позволяет ли данная форма общественных коллегиальных органов реализовать предъявленные ожидания (общества и государства)? Какие есть риски для свободного развития данного института? Что показывает зарубежный опыт? Есть ли различие отечественного и зарубежного опыта общественного управления социальными услугами, и в чем оно? В каком направлении нам следует развивать этот общественный институт?

Теоретической базой исследования стал критический обзор зарубежных и российских публикаций на эту тему, в том числе изучение зарубежных и российских подходов к созданию классификаций форм общественного участия в делах государства. Эмпирическим материалом послужила информация о сформированных в учреждениях бюджетного сектора коллегиальных органах управления, сбор которой был инициирован в феврале 2013 г. вице-премьером Правительства РФ по социальным вопросам О. Ю. Голодец[6], а также результаты проведенного в этом же году качественного социологического опроса руководителей учреждений, экспертов и членов сформированных попечительских советов.

Представленный регионами информационный материал включал как сводные списки учреждений, в которых действуют перечисленные общественные коллегиальные органы, так и нормативно-распорядительные документы об их деятельности: положения, членский состав и протоколы заседаний. Именно они легли в основу изучения реальной практики их деятельности.

Справедливости ради следует сказать, что запрос правительства касался лишь темы попечительских советов, но многие регионы не различают особенностей управляющих, наблюдательных и попечительских советов, поэтому отчитались обо всех действующих на их территориях общественных коллегиальных органах в учреждениях социальной сферы. Это дало нам возможность рассмотреть их в совокупности.

Таким образом, под общественными коллегиальными органами управления мы понимаем здесь совокупность действующих в России общественных органов при учреждениях социальной сферы и НКО: управляющих, попечительских, наблюдательных, школьные советов, если они сформированы из широкого состава участников, включающих как представителей учреждений, потребителей услуг, так и внешних независимых стейкхолдеров: благотворителей, представителей НКО, экспертов, и т. п.

В заключение хочется сказать, что, поскольку проведенное исследование является первым столь масштабным исследованием общественных коллегиальных органов в России, выводы, сделанные на его основе, несмотря на обширность переработанных материалов, нельзя считать исчерпывающими. Вместе с тем можно надеяться, что они привлекут инте-

[6] В последний год он ощутимо подрос с 37 % (2012) до 45 % (2013). Газета. ru.10.04.2013.

рес научного сообщества и вызовут новую волну размышлений, которые позволят глубже разобраться в поднятых в настоящем исследовании вопросах.

Раздел 1
Классификация форм общественного участия в социальной сфере. Зарубежный и российский подходы

Глава 1. Зарубежные подходы к классификации форм общественного участия

Тема общественного участия в социально-политических процессах на протяжении многих лет является предметом исследований многих зарубежных школ и течений политологов, социологов, психологов, институциональных экономистов. В зарубежной политологии развитие общедемократических процессов связывается с движением от электоральной демократии к демократии партисипативной (демократии участия). Она изучается в контексте теорий, направленных на исследование развития местных сообществ (общин), добровольчества, социального капитала, социальных сетей, социальных движений, гражданского общества, демократии, качества государственных услуг, социологии повседневности, этики потребления и т. д.

Систематическое изучение партисипативной демократии и ее форм началось еще в 30–40-х гг. XX в.

Основоположниками изучения данных общественных процессов являются американские социологи С. Арнольд, В. А. Андерсон, Б. Барбер, Дж. Ф. Шмидт и В. С. Рохрер[7]. Проведение эмпирических исследований добровольного социального участия (Social Participation), а позднее, – общественного участия – в делах городских и сельских сообществ (Civic, Citizen, Public Participation) и теоретическое осмысление данного опыта позволило приступить к систематизации его типов и видов.

В результате в европейской и американской науке уже более 40 лет идут дискуссии о концепциях и методах изучения общественного участия (Public/Citizen Participation) в социальной сфере. При этом участие населения и некоммерческих организаций в управлении социальными программами и в оказании социальных услуг отделяется от традиционного политического участия (голосование, политические партии и лоббирование).

1.1. Типологии общественного участия

Типология моделей общественного участия – важный элемент не только научного дискурса, но и системы управления, так как позволяет оценить место конкретной социальной услуги в общественных отношениях, а также уровень участия населения в ней и принять конкретные управленческие решения. В мире нет единой общепринятой классификации общественного участия, более того, существуют прямо противоположные принципы ее построения: иерархический, линейный, матричный, круговой. Все зависит от целей и

[7] *Barber B.* «Mass apathy» and voluntary social participation in the United States. Reprint of the author's thesis, Harvard, 1948. (Препринт 1980); *Anderson W. A., Arnold C* The pattern of Social Activities in a High Participation Group, Rural Sociology 4 (1939). P. 463–464; *Anderson W. A.* Farm Woman in the Home Bureau, Ithaca, N.Y.: Cornell University Agricultural Experiment Station, mimeo, 1941; *Schmidt J.F., Rohrer Wayne C* The Relationship of Family Type to Social Participation // Marriage and Family Living. Vol. 18. № 3 (Aug., 1956). P. 224–230.

задач исследования, угла зрения, под которым исследователь рассматривает общественные процессы.

Цель настоящего обзора зарубежных типологий общественного участия – в критическом осмыслении их и выявлении рациональных зерен описания форм общественного участия, что важно для целей нашего исследования.

1.1.1. Американские подходы к классификации форм общественного участия

Иерархические модели

Теоретико-концептуальные основы типологии общественного участия впервые были заложены американской исследовательницей Ш. Арнштейн еще в 1969 г., когда она систематизировала возможные стратегии привлечения гражданского общества в виде 8 ступеней символической лестницы общественного участия[8]. Начинается лестница с двух ступенек, которые описывают ситуацию «неучастия» или подмену реального участия – это «манипулирование» и «групповая психотерапия». Власти в данном случае преследуют цель не дать людям возможность участия в планировании или осуществлении социальных программ.

При *манипулировании* государственные органы приглашают представителей элиты для участия в формальных попечительских и наблюдательных советах и коллегиях, которые нужны «для галочки». Представители государства на встречах с населением учат, убеждают и консультируют общественность, а не наоборот. Основной задачей коллегиальных органов такого уровня является возможность при необходимости «прикрыться» поддержкой общественности.

При *групповой психотерапии* вместо того, чтобы люди могли участвовать и задавать конкретные важные вопросы по сущности и практикам программ, которые их не устраивают, людей собирают в группы для обсуждения их эмоционального состояния, ценностей и ожиданий. Никакого влияния на сами программы не происходит.

Следующие три ступени – «информирование», «консультации» и «успокаивание» (привлечение лояльных) – представляют собой формы «символического участия», когда население получает возможность узнавать о планируемых или текущих мероприятиях и выразить свое мнение. При *информировании* граждане узнают о происходящих изменениях на поздних стадиях планирования, когда у людей уже нет возможности повлиять на дизайн программы, «разработанной для их блага». Механизмы такой односторонней связи – СМИ, буклеты, плакаты, ответы на запросы. Ш. Арнштейн подчеркивает, что даже встречи легко превратить в одностороннюю связь, делая поверхностные презентации, не давая возможности задать вопросы и давая нерелевантные ответы. *Консультации* – первая попытка выяснения мнения граждан, шаг в сторону полноценного участия. Однако у населения нет гарантий, что их мнение будет услышано и принято во внимание, нет рычагов проверки выполнения обещаний. Наиболее распространенные методы: опросы, встречи с жителями, публичные слушания. Люди в данном случае рассматриваются как абстрактные статистические данные – сколько человек пришло на встречу, сколько брошюр было роздано, сколько человек поучаствовало в опросе. Все, что получает население от таких мероприятий – это «участие в общественном участии». Следующая ступень – *успокаивание* – привлечение в коллегиальные (совещательные) органы – общественные советы – тщательно отобранных

[8] *Arnstein Sherry R.* A Ladder of Citizen Participation, JAIP. Vol. 35. № 4. July 1969. P. 216–224. http://lithgow#schmidt.dk/sherry#arnstein/ladder#of#citizen#participation.html

лояльных представителей населения или небольшого числа жителей, что дает видимость голоса общественности, но, как правило, их участие ни на что не влияет, а право принятия решения остается за органами власти, которые не обязаны принимать во внимание решение таких коллегиальных органов. Кроме того, как правило, в *общественные советы* входят не только жители (получатели услуг), но и официальные лица – представители школ, служб здравоохранения, занятости и социальной защиты, полиции, разные гражданские или бизнес-лидеры. Как правило, огромное время затрачивается на разработку совета, его состава и структуры на ближайший год, а вот вопросы полномочий прорабатываются слабо.

Верхние ступени лестницы отражают реальное общественное участие с правом принятия решений. Граждане могут вступать в отношения партнерства, что позволяет им вести переговоры и находить компромиссы с представителями власти. Возможные механизмы такого участия – «совместные советы», «планировочные комитеты», «согласительные комиссии». Вершиной лестницы становится делегирование полномочий и общественный контроль, когда представители населения получают решающий голос в принятии коллективных решений, или всю полноту управленческой власти. Одной из моделей делегирования полномочий является создание параллельных структур жителей и органов власти с предоставлением жителям права вето в случае, если разногласия не были разрешены в ходе переговоров. Ш. Арнштейн отмечает, что этот способ можно использовать, чтобы привлечь к участию жителей, раздраженных более ранними непродуктивными моделями участия.

Линейные модели

Альтернативой иерархическому представлению о типах общественного участия, заложенному Ш. Арнштейн, является «линейное» их распределение. Так, А. Коган и соавторы расположили формы участия на континууме пассивности-активности (табл. 1).

Таблица 1. Континуум форм общественного участия

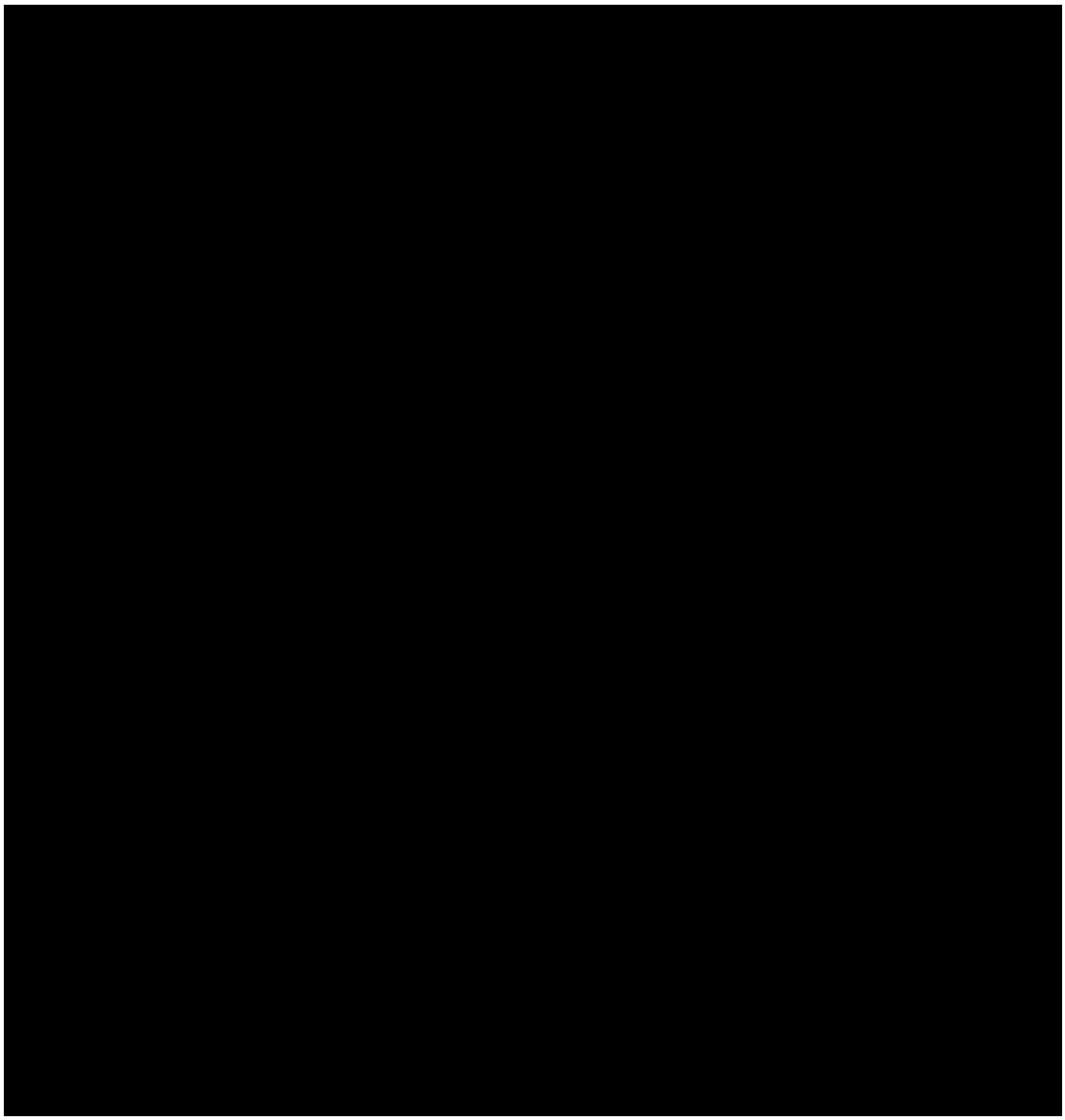
Авторы подчеркивают, что число граждан, которые могут принимать участие в общественных делах, – обратно пропорционально уровню активности участия. Так, информация может распространяться среди широкого круга общественности, а в мероприятиях партнерства может принять участие лишь несколько человек[9].

Другой пример линейного распределения предложила М. Тимней, выделив следующие модели общественного участия по степени влияния на социальную политику, процессы

[9] *Cogan A., Sharpe S., & Hertzberg J.* Citizen participation // *So, F. S., Hand, I., & Madowell, B. D.* (Eds.), The Practice of State and Regional Planning. Municipal Management Series. Chicago: American Planning Association, 1986. P. 292–294.

управления и предоставления услуг: активную, пассивную и гибридную[10]. Характеристики моделей представлены в табл. 2.

Таблица 2. Характеристики моделей общественного участия



В ходе дальнейших исследований М. Тимней также разработала метод измерения уровня общественного участия на основе балльных оценок от 0 до 10 (табл. 3)[11].

Таблица 3. Карта балльных оценок методов общественного участия

[10] *Timney M.* Models of participation: measuring engagement and collaboration // King C.S. Government is Us, 2011. P. 86–100.

[11] Ibid.

Как отмечает автор, ее мнение об идеальной модели изменилось с течением времени. Так, если в 90-х гг. она считала идеальным управление, осуществляемое людьми, то со временем пришла к выводу, что оптимальной является гибридная модель – управление, осуществляемое вместе с людьми. Такое взаимодействие позволяет избежать негативного отношения к чиновникам, более того, признается, что чиновники тоже являются гражданами и их профессиональное мнение является ценным вкладом в процесс принятия решений. Гибридная модель общественного участия отражена на 8 уровне таблицы. Уровни 8 и 9 представляют парадигму сетевого взаимодействия, где все участники рассматриваются как равные

стороны процесса взаимодействия – чиновники, жители, богатые и бедные, бизнесмены и правозащитники и т. д. Каждый обладает ценной общественной информацией, важной для принятия решений[12]. Еще один пример линейной модели – Канадский континуум общественного участия в здравоохранении (рис. 1), где 5 уровней участия не отделены жестко друг от друга, а характеристики, скорее, накапливаются по мере того, как углубляется общественное участие[13].

Рис. 1. Канадский континуум общественного участия в здравоохранении

1.1.2. Европейские подходы к классификации форм общественного участия

Недоверие к государству как поставщику услуг стимулирует развитие общественного участия и в Европе. Кроме вызовов современности – старения населения и повсеместных бюджетных ограничений – распространение общественного участия в Европе обусловлено исторически. Во-первых, в результате развития государства всеобщего благосостояния и профессионализации оказания социальных услуг, население потеряло контроль над большинством персональных социальных услуг, которые до этого родственники оказывали дома сами. Вовторых, политические изменения 1980–90-х гг. привели к передаче услуг на рынок в соответствии с подходами в рамках нового государственного управления (New Public Management). Со временем, ожидания, что потребители смогут «голосовать ногами» за услуги, а конкуренция снизит стоимость услуг, не оправдались. Произошло замещение государственных монополий социальных услуг на частные олигополии, а участие людей как в государственном, так и в частном секторах осталось минимальным. В результате в последние десятилетия жители демократических стран стали проявлять все большую заинтересо-

[12] *Timney M.* Models of participation: measuring engagement and collaboration // King C.S. Government is Us, 2011. P. 86–100.

[13] *McEvoy R., Keenaghan C., Murray A.* Service user involvement in the Irish health service: a review of the evidence, 2008. P. 14–15.

ванность в получении определенного влияния на процесс оказания социальных услуг, от которых зависят они и их близкие.

Реакция на повышение общественного интереса различается в зависимости от страны, а также разных сфер социальных услуг. Однако, по мнению шведского ученого В. Пестоффа, можно выделить четыре общих тренда. Во-первых, возникновение новых различных способов привлечения потребителей услуг в качестве со-производителей услуг, которые они получают (co-producer). Во-вторых, распространение новых механизмов со-управления социальными услугами в разных Европейских странах (co-governance). В-третьих, развитие общественных советов получателей услуг на местном уровне для обеспечения участия потребителей услуг как в процессе предоставления, так и управления социальными услугами. Однако общественные советы в большинстве своем остаются консультационными, у них нет своих бюджетов и нет полномочий по принятию решений. В-четвертых, постепенное расширение представительства получателей разных услуг в органах управления некоторых стран, наряду с территориальных представительством. Например, местные выборы в советы школ или домов для престарелых или прямое представительство получателей услуг в муниципальных советах[14].

Европейский социолог А. Эверс выделил 5 подходов к привлечению получателей услуг в социальной сфере в Европе. Подходы имеют как частичные пересечения, так и некоторые взаимоисключающие черты, у них разные ценностные базы и разное представление о необходимой степени участия получателей услуг. Так, А. Эверс выделяет:

• *Велфаризм, государственная социальная защита* (welfarism) – политика государственного контроля над социальной защитой, практически нет возможностей для общественного участия. Получатели социальных услуг рассматриваются как люди с низкой компетенцией, которые не могут сами принимать решения. Крайняя степень велфаризма – полное игнорирование мнений получателей услуг, более мягкая степень – представительство интересов получателей через НКО и профсоюзы при отсутствии участия самих получателей напрямую[15].

• *Профессионализм* (professionalism) – в крайних случаях, характерных для бюрократических систем социальной поддержки (велфаризме), специалисты учреждений работают для получателей, а не в партнерстве с ними, вынуждая их подчиняться правилам и решениям, а не обсуждая необходимые им услуги. На современных специалистов социальной сферы большое влияние оказывают этические кодексы, обучение клиенто-ориентированным подходам и различным инструментам участия получателей услуг. Сегодня специалисты социальной сферы должны быть открытыми, сотрудничать с клиентами как с со-производителями услуг. Получатели уже не воспринимаются пассивными и зависимыми от патернализма. Эверс обращает внимание, что оказание социальных услуг по модели социального сопровождения (case management) в условиях ограниченных ресурсов очень легко превращается в механистичное рациональное предоставление социальных услуг, не допускающее никакого реального участия получателей[16].

• *Консюмеризм,* защита прав потребителей (consumerism) – получатели социальных услуг рассматриваются как потребители, а их участие заключается в предоставлении обратной связи об удовлетворенности услугами для улучшения качества услуг конкурирующими поставщиками. Активно продвигается внедрение бизнес-моделей в сферу государственных

[14] *Pestof V.* Democratic Governance: Citizen Participation and Co#Production in the Provision of Personal Social Services in Sweden, 2007.

[15] *Munday B.* Report on user involvement in personal social services. Council of Europe, 2007.

[16] *Evers A.* Current strands in debating user involvement in social services (Paper commissioned for the project on «User Involvement in Social Services»), 2003.

услуг. Предполагается, что люди получают большую свободу выбора за счет возможности смены поставщиков услуг.

• *Менеджеризм* – предполагается, что не специалисты, а профессиональные управленцы (менеджеры) способны сделать оказание социальных услуг качественным. Также продвигаются бизнес модели в социальной сфере, социальные службы рассматриваются в качестве сферы услуг, получатели услуг в качестве потребителей, дающих обратную связь, а основным критерием оценки социальной работы становится ориентация на достигнутые результаты.

• *«Со-участие»* (participationalism) – стимулируется повсеместное участие получателей социальных услуг, так как считается, что граждане должны быть лично вовлечены в формирование социальных услуг, которые им нужны. Важное значение придается привлечению различных заинтересованных сторон и тому, чтобы люди становились *со-производителями* услуг, сотрудничая со специалистами и учреждениями при планировании, предоставлении и оценке услуг. Это возможно только в развитом гражданском обществе со множеством различных самоорганизовавшихся НКО и общественных движений[17].

Более радикальную позицию относительно степени вовлечения получателей услуг, которая возможна при подходе «со-участия», занимает финский исследователь Т. Тоикко, который считает, что участие, как гражданская позиция, – это не только потребительский выбор и голос, хотя это и важно для сферы социальных услуг, но также вопрос отношений в обществе и общественного контроля в целом. По его мнению, у получателя услуги нет гражданской позиции, если нет влияния на услуги, которые он получает[18]. Важно отметить, что при таком подходе получатели должны вносить существенный вклад в процесс оказания услуг в виде ресурсов – личного времени и сил, затраченных на общественную активность. Естественно, далеко не все это хотят и могут делать. Более того, есть опасность, что государственные организации будут только рады передать ответственность гражданскому обществу без необходимого финансирования, что негативно скажется на социально уязвимых категориях получателей услуг[19].

Первые два подхода (велфаризм и профессионализм), как правило, используются социально демократическими государствами, а вторые два (консюмеризм и менеджеризм) чаще встречаются в странах с консервативными правительствами[20]. В Центральной и Восточной Европе сохраняется след от влияния социалистической культуры, что обусловливает значительно меньшее развитие общественного участия получателей услуг как в форме объединений получателей, так и некоммерческого сектора предоставления социальных услуг[21]. А. Эверс предостерегает, что смешение подходов на уровне поставщиков услуг может привести к созданию гибридных организаций, где участие получателей будет плохо работать, что в конечном итоге может сказаться на качестве услуг[22].

---

[17] *Evers A.* Complementary and Conficting: The diferent meaning of «user involvement» in social services // Matthies, Aila-Leena (ed.) Nordic civic society organizations and the future of welfare services a model for Europe? Ch. 7. Copenhagen: Nordic Council of Ministers, TemaNord, 2006. P. 255–276.

[18] *Toikko T.* Developing participatory welfare state. Can service users produce some essential local knowledge on public services? // 9th International conference of territorial intelligence, ENTI, Strasbourg, France, 2010.

[19] *Munday B.* Report on user involvement in personal social services. Council of Europe, 2007.

[20] *Pestof V.* Democratic Governance: Citizen Participation and Co#Production in the Provision of Personal Social Services in Sweden, 2007. P. 6–7.

[21] *Munday B.* Report on user involvement in personal social services. Council of Europe, 2007.

[22] *Pestof V.* Democratic Governance: Citizen Participation and Co#Production in the Provision of Personal Social Services in Sweden, 2007. P. 6–7.

Следует отметить вклад европейских ученых в развитие типологий форм общественного участия, предложенных американскими коллегами.

Матричные модели

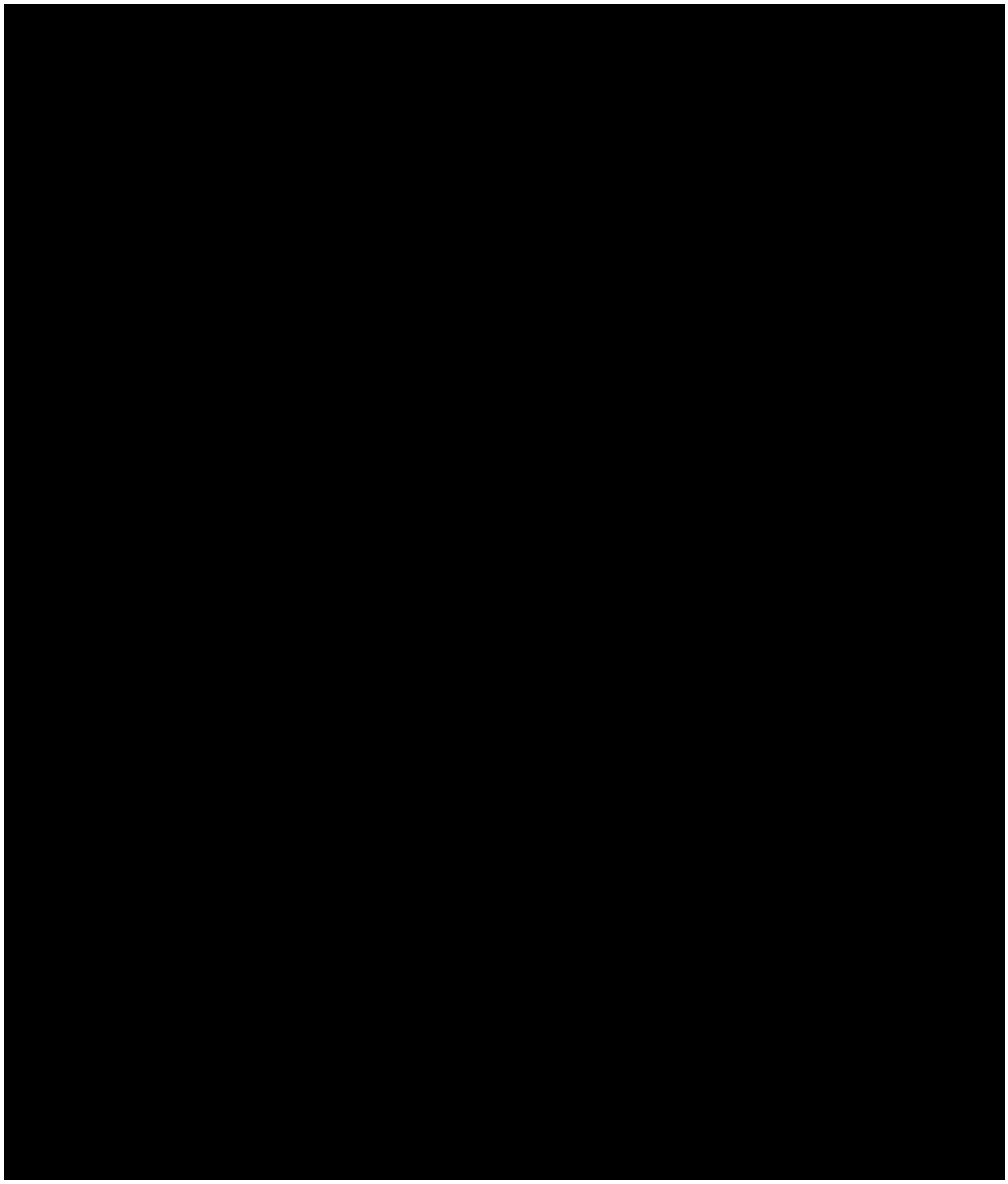
Особенность европейского осознания моделей участия состоит в предложении матричных структур для типологизации форм общественного участия. Так, английские исследователи Дж. Фаррингтон и А. Беббингтон предложили простую ось для оценки глубины и широты участия. По их мнению, при «глубоком» процессе граждане вовлекаются на всех стадиях определенной активности – от определения проблемы до принятия решений. В то же время, участие может оставаться «узким», если вовлекается небольшое число людей или представители некоторых заинтересованных групп. Аналогично «широкое» вовлечение представителей различных групп интересов может оставаться «поверхностным», если они только информируются или консультируются[23]. А. Корнвол, анализируя данную типологию, сделала важное замечание, что одновременно «глубокое» и «широкое» участие населения может рассматриваться как абстрактный идеал, однако на практике это может быть не достижимо или слишком трудозатратно для всех участников, что может привести к потери интереса. Поэтому имеет смысл говорить о поиске оптимального баланса между глубиной и широтой вовлечения для эффективного решения конкретной задачи[24].

Другую продуктивную типологию разработала С. Уайт, показав различные интересы сторон в разных формах участия (см. табл. 4). Применение типологии позволяет увидеть, как и почему участие используется на какой-то конкретной стадии процесса принятия решений и какие издержки и выгоды получают люди.

Таблица 4. Типология интересов «участия» С. Уайт

[23] *Farrington J., Bebbington A., with Wellard K. and Lewis D.J.* Reluctant Partners: Non#governmental Organisations, the State and Sustainable Agricultural Development, Routledge, London, 1993 (Цит. по: *Cornwall A.* Unpacking «Participation': models, meanings and practices // Oxford University Press and Community Development Journal. 2008. P. 276.)

[24] Ibid. P. 276.



Источник: *White S.* Depoliticising development: the uses and abuses of participation, Development in Practice, 6 (1), 1996. P. 7–9. (Цит. по: *Cornwall A*. Unpacking Participation': models, meanings and practices // Oxford University Press and Community Development Journal. 2008. P. 273.)

Позднее серьезные теоретические осмысления были сделаны английскими учеными, работающими над проблематикой общественного участия людей, имеющих ментальные нарушения.

Так, Е. Пекк с соавторами продолжил разработку матрицы уровней участия получателей услуг. В матрице Пекка учитываются 3 типа участия и 4 уровня, на которых оно может происходить. В матрице пересекаются концепции вовлечения получателей услуг (получатели – как реципиенты информации, субъекты обсуждения и агенты контроля) с уровнями взаимодействия (между получателями услуг, между получателями услуг и специалистами,

управление локальными услугами и планирование услуг)[25]. Пример практического применения матричного подхода Пекка можно найти в исследовании Ж. Свенневиг, что позволяет увидеть конкретные проявления участия, возникающие на пересечениях матрицы (см. табл. 5)[26].

Таблица 5. Матрица участия получателей услуг с использованием методологии Пекка

Источник: Цит. по: *Svennevig J.* Service user involvement in Redcar and Cleveland's mental health services, 2004. P. 11.

В Стратегии вовлечения общественности в сфере социальных услуг для взрослых одного из районов Лондона используется аналогичный подход для иллюстрации различных уровней и методов общественного участия (рис. 2)[27].

[25] *Peck E., Gulliver P. & Towel D.* (2002) Information, consultation or control: user involvement in mental health services in England at the turn of the century // Journal of Mental Health Vol. 11:2. P. 441–451.

[26] *Svennevig J.* Service user involvement in Redcar and Cleveland's mental health services, 2004.

[27] A Strategy for Citizen Involvement In Adult Social Services // Adult Social Services and Housing, London Borough of Sutton.

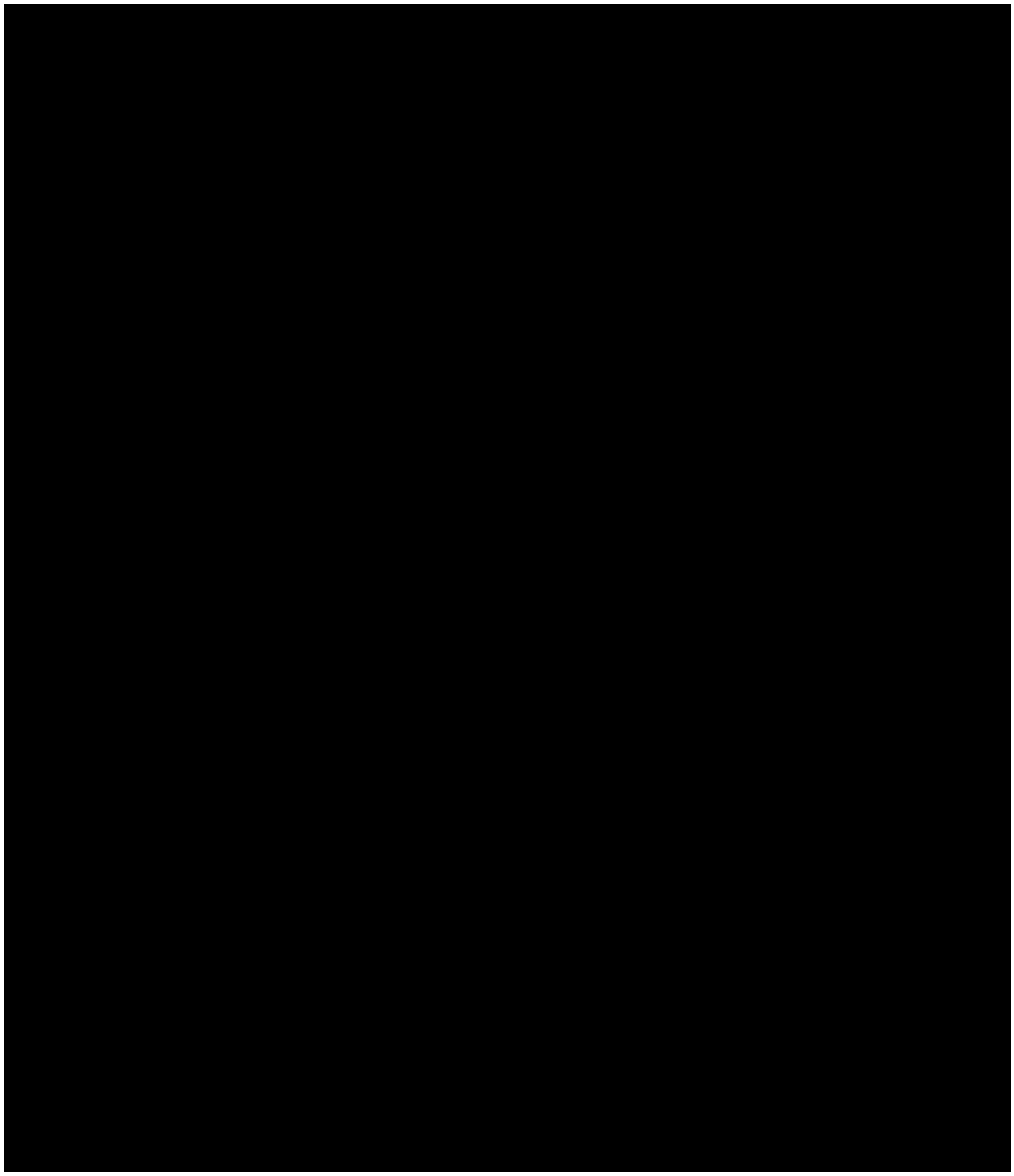


Рис. 2. Схема вовлечения получателей услуг (и опекунов)

Матричная форма оказалась продуктивной также и для систематизации практических форм общественного участия, например в форме неправительственных организаций (НПО). В 2009 г. на конференции международных НПО Совета Европы был принят Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений, где представлены формы и механизмы общественного участия на разных стадиях цикла принятия решений[28]. Общественное участие в Кодексе рассматривается с точки зрения работы НПО. Отмечается, что на каждой стадии цикла принятия решений необходимы свои формы общественного участия (кампании, лоббизм, консультации, слушания, отчеты, мониторинги, привлечение внимания), а НПО выполняет различные функции (правозащита, исследования и аналитика,

[28] Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений, 2009. https://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Russian_fnal.pdf

предоставление услуг, контроль и т. д.). Все типы участия суммированы в табл. 6 в форме матрицы, в которой пересекаются стадии принятия решений (разработка повестки – подготовка документов – решение – выполнение – мониторинг – пересмотр) и уровни общественного участия (первый – обмен информацией; второй – консультации; третий – совместные решения, диалог; четвертый – совместные действия, партнерство).

Круговая модель

Новым развитием матричной модели является круговая модель Ф. Треседера, разработанная им на основе изучения участия в сфере работы с детьми и подростками (рис. 3). Эта модель также уходит от иерархического и линейного представления, а 5 типов участия структурированы в виде круга. С помощью кругового представления автор подчеркивает, что для разных проектов, разных учреждений и органов власти, разных групп и разных ситуаций будут более или менее подходить определенные подходы и механизмы участия. Также эта модель уходит от предположения, что власть переходит к общественности, только когда общественность получает полный контроль. Данная модель строится на концепциях знаний, взаимного понимания и уважения, что свидетельствует о более сильных возможностях для совместной деятельности и взаимной выгоды. Модель акцентирует внимание не на методах и результатах общественных обсуждений, а на природе отношений между ключевыми акторами[29].

Таблица 6. Матрица общественного участия

[29] *Treseder P.* Empowering Children and Young People. London, Children's Rights Office/Save the Children, 1997. (Цит. по: *McEvoy R., Keenaghan C., Murray A.* Service user involvement in the Irish health service: a review of the evidence, 2008. P. 15–17.)

Источник: Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений, 2009.

Рис. 3. Модель участия Ф. Треседера

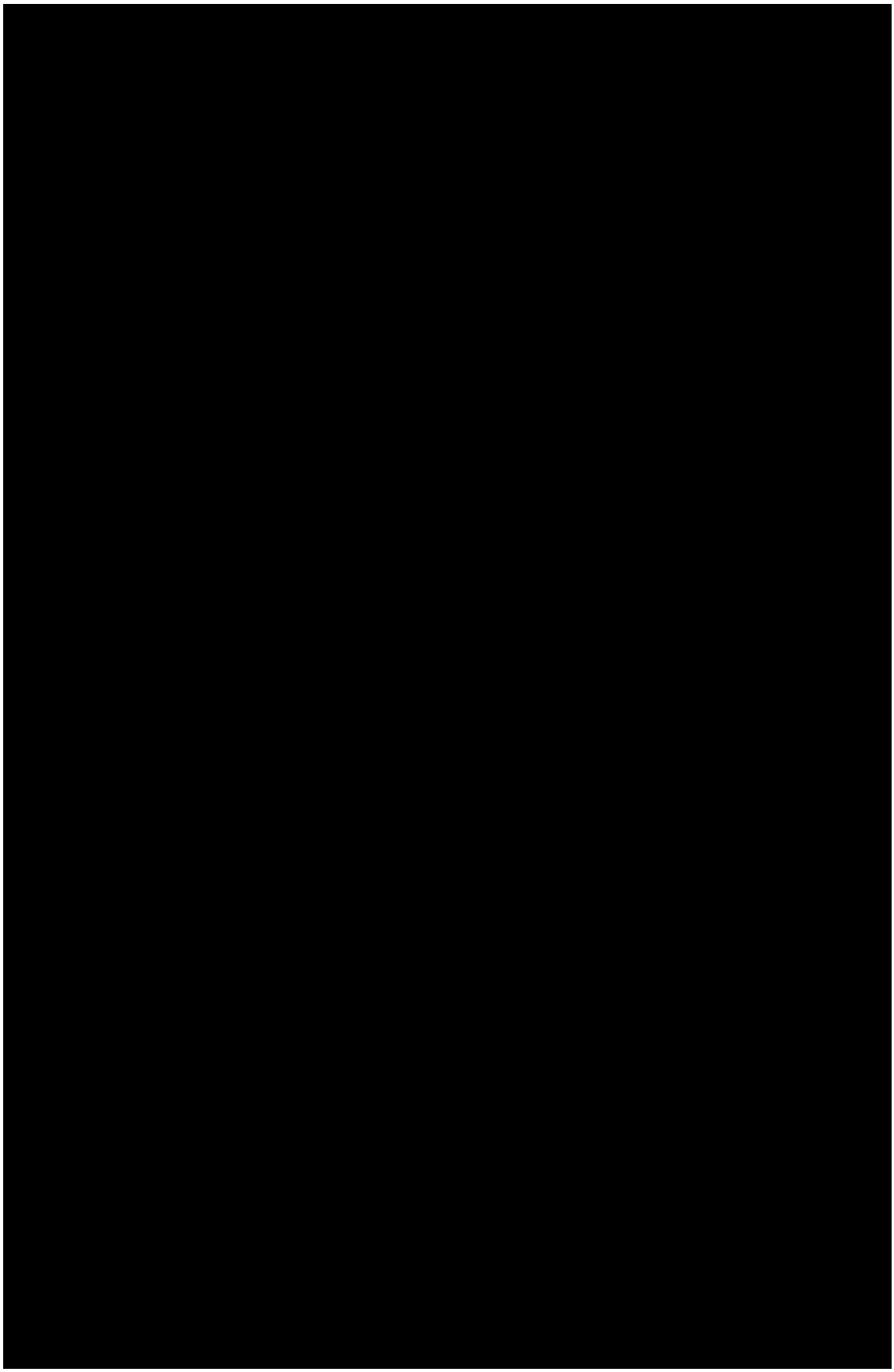
Иерархические модели

Надо отметить, что иерархические модели в Европе также используются. Так, например, если Ш. Арнштейн рассматривала типы участия с точки зрения власти, то есть тех, кто вовлекает население, то английский ученый Ж. Претти в своей типологии представил типы участия с точки зрения самих участников (см. табл. 7). Он также располагает формы участия

по восходящей – от «плохих» – *манипулятивное участие*, когда участие принимают символические представители населения без реальных полномочий, и *пассивное участие*, когда оно происходит после того, как решение уже было принято – к «наилучшей» форме *самомобилизации*, подразумевающей самостоятельное принятие решений и контроль над использованием ресурсов[30].

Таблица 7. Типология Ж. Претти

[30] *Cornwall A.* Unpacking Participation': models, meanings and practices // Oxford University Press and Community Development Journal. 2008. P. 272.



Источник: *Pretty J.* Participatory learning for sustainable agriculture // World Development, 1995. 23 (8). P. 1247–1263.

Цит. по: *Cornwall A.* Unpacking Participation': models, meanings and practices // Oxford University Press and Community Development Journal. 2008. P. 272.

В концепциях 1980–1990-х гг. самомобилизация считалась высшей желаемой целью общественного участия до появления в научном дискурсе понятия – «коллективное управление» (соуправление), которое полностью сменило ракурс научных обсуждений.

Обобщая опыт зарубежных исследований форм общественного участия в социальной сфере, можно констатировать, что основными принципами их подходов является изучение в процессе взаимодействия уровня вовлеченности граждан (общественности) как потребителей услуг. По совокупному мнению зарубежных исследователей, если потребители услуг больше вовлечены в процесс управления, они более заинтересованы в развитии услуг и повышении их качества.

Так, например, мировой опыт показывает, что сбор и использование информации о процессе предоставления социальных услуг как государственными, так и негосударственными организациями может существенно повышать открытость и подотчетность поставщиков, что, в свою очередь, ведет к повышению качества услуг. Ниже приведен ряд инструментов, которые используются в зарубежных практиках участия населения в оценке работы поставщиков услуг и мониторинге качества обслуживания[31]:

– опрос заинтересованных сторон (населения, получателей услуг);

– отчетные карточки жителей (*Citizen Report Cards*) – количественный опрос об опыте получения услуги (качестве, адекватности и продуктивности);

– отчетные карточки местного сообщества: качественный инструмент мониторинга, используемый местным сообществом самостоятельно для оценки услуг, проектов или работы государственных органов на местном уровне (*Community Report Cards*). Основной целью применения технологии отчетных карточек местного сообщества является принятие решений по итогам мониторинга и разработка рабочих планов по устранению недостатков, то есть отчетные карточки жителей являются источником распространения информации об услугах[32];

– мониторинг и оценка на уровне местного сообщества (*Community Based Monitoring and Evaluation*) – общий подход к вовлечению жителей в сбор данных о работе государственных органов и учреждений;

– участие в отслеживании непосредственных результатов (*Participatory Outputs Tracking*) – методики мониторинга процесса оказания услуг или реализации программ;

[31] Monitoring and Evaluation of Public Services // PG Exchange. http://pgexchange.org/

[32] Citizen participation in evaluating health services: the Latin American experience / Practice Brief, ELLA.

– социальный аудит (*Social Audits*) – комбинация качественных и количественных методов для изучения всеми заинтересованными сторонами влияния услуги или проекта на конечных получателей.

В отличие от традиционных подходов, когда внешние эксперты меряют уровень качества по заранее определенным индикаторам, мониторинг и оценка с привлечением общественности, рассматривает население не только как источник обратной связи, но и как активных участников процессов планирования и внедрения оценки. Подход содействует росту компетенции местного сообщества в анализе, осмыслении и действиях, направленных на изменение ситуации.

Привлечение получателей услуг к оценке сферы социальных услуг может иметь разные степени. Первый уровень участия – запрос мнений и консультации с получателями услуг. Второй уровень участия предполагает участие потребителей услуг в анализе полученных данных и разработке рекомендаций по совершенствованию программ на основе полученных данных. Третий уровень участия – сами потребители услуг контролируют проведение оценки и последующее развитие программ. Они определяют вопросы, методы сбора и анализа данных. Они несут ответственность за проведение анализа данных и разработку рекомендаций. Специалисты по социальной работе и исследователи играют роль консультантов[33]. Необходимо учитывать, что если контроль над перечисленными выше инструментами получают государственные органы, то происходит их символическое применение[34].

Примеры методов, используемых в Великобритании для анализа качества услуг:

• Ежегодный опрос населения.

• Индивидуальные опросы по качеству услуги после ее получения.

• Интервью по выборке получателей услуг (10 % каждый полгода).

• Комиссия из получателей услуг (опекунов) (выборные члены представляют интересы остальных).

• Фокус-группы для анализа узких вопросов.

• Регулярные встречи в учреждении с участием сотрудников, получателей услуг и их родственников.

• Мониторинговые визиты получателей услуг менеджерами (выборочные проверки).

• Мониторинговые визиты, организованные независимым специалистом по мониторингу.

• Индивидуальные интервью с получателями услуг волонтерами НКО.

• Анализ книг жалоб и предложений[35].

Таким образом, основным отличием сферы общественного участия зарубежных стран является не столько уровень разнообразия используемых моделей, сколько их системность. Объединения граждан начинаются на самом низовом уровне – в местном сообществе, далее возникают «объединения объединений», которые, вырастая, выходят на федеральный уровень, активно включаясь в разработку стратегических вопросов. Связи между моделями установлены как горизонтальные, так и вертикальные. Распространены различные союзы, альянсы, коалиции. В России же пока сектор общественного участия можно охарактеризовать как раздробленный: отдельные практики и инициативы пока не складываются в общую систему, о чем разговор пойдет ниже.

---

[33] *Toikko **T***. Developing participatory welfare state. Can service users produce some essential local knowledge on public services? // 9th International conference of territorial intelligence, ENTI, Strasbourg, France, 2010.

[34] Monitoring and Evaluation of Public Services // PG Exchange. http://pgexchange.org/

[35] A Strategy for Citizen Involvement In Adult Social Services // Adult Social Services and Housing, London Borough of Sutton.

Глава 2. Российские подходы к классификации форм общественного участия

В отличие от зарубежных авторов, которые под общественным участием подразумевают вовлечение в процесс взаимодействия и граждан, и общественных организаций, ряд отечественных исследователей[36] считают, что термин «общественное участие» является менее распространенным и проработанным при описании взаимодействия институтов гражданского общества, чем термин «гражданское участие». Они считают, что термин «общественное участие» чаще употребляется применительно к деятельности НКО.

Вместе с тем проведенный нами терминологический анализ показывает, что на самом деле российские авторы также не особенно различают термины «общественное участие» и «гражданское участие» применительно к взаимодействию граждан с государством в социальной сфере. С методологической точки зрения больший разрыв возникает при определении субъектности общественного участия. Так, например, некоторые российские политологи термин «участие» определяют как «инструментальную активность, посредством которой граждане пытаются влиять на правительство таким образом, чтобы оно предпринимало желаемые для них действия»[37], или участвуют в разработке, принятии и реализации решений органами законодательной и исполнительной власти[38], а также в осуществлении контроля за реализацией этих решений. Более мягкое определение, но все равно подразумевающее этот же подход, дает С. В. Васильева, характеризуя общественное участие как «решение гражданами дел государства самостоятельно и собственными силами… управление для самих себя или самоуправление в рамках участия в общественно-полезной деятельности»[39].

Другой взгляд на определение термина «общественное участие» – у авторов, много сделавших для систематизации опыта общественного участия НКО[40], они определяют его как «непрерывный двунаправленный процесс взаимодействия государства с общественными структурами»[41]. Эти авторы действительно не рассматривают в своих работах опыт участия граждан, который может быть дискретным и даже разовым (разовые акции, публичные слушания, митинги и собрания, опрос, и т. п.). Но, на наш взгляд, эти практики также относятся к разряду общественно-полезной деятельности и, в совокупности, влияют на общий баланс общественного участия.

Если рассматривать опыт общественного участия в социальной сфере, то помимо перечисленных сфер влияния, важно указать и такие проявления общественного участия, как волонтерство и благотворительность, направленные не на конкретных людей (социальное участие), а на изменение качества услуг, которые не вписываются ни в тот ни в другой под-

---

[36] *Виноградова Т. И., Сунгуров А. Ю.* Гражданская активность и общественное участие. http://hro#uz.narod.ru/civpar1.html

[37] *Гончаров Д. В., Гоптарева И. Б.* Введение в политическую науку. М., 1996. С. 146.

[38] *Нездюров А.* Основные формы общественного участия. http://strategy-spb.ru/edu/?do=manual&mangrup=427&doc=3022&priddl=77

[39] *Васильева СВ.* Типология демократии: к вопросу о реальном наполнении системы осуществления гражданами власти и их участия в управлении делами государства.

[40] «Фабрики мысли» и центры публичной политики: международный и первый российский опыт: сб. ст. / под ред. А. Ю. Сунгурова. СПб., 2002; *Хананашвили Н. Л., Якимец В. Н.* Межсекторные взаимодействия в России. Настольная книга. 1999. Фонд НАН, 2000.

[41] *Сунгуров А.* Общественное участие как условие формирования гражданского общества. http://www.prof.msu.ru/publ/conf/index.html

ход, но так же, как и разовые акции, относятся к разряду общественно-полезной деятельности, хотя и не в рамках самоуправления.

Именно поэтому для нас ближе определение общественного участия, данное И. Скалабан, которое она дала исходя из анализа зарубежных исследований партисипативной демократии. В ее интерпретации общественное участие в широком смысле характеризуется как «ситуативная практика», реализуемая в рамках определенного территориального и социального пространства с присущими политическими, социальными, культурными и историческими особенностями»[42].

Как и за рубежом, в российской политологии существуют разные подходы к построению классификаций форм общественного участия. Для нас анализ классификаций форм общественного участия представляет особый интерес, в связи с необходимостью определения места в ней для общественных коллегиальных органов управления в социальной сфере, являющихся предметом данного исследования.

Среди российских авторов, осуществивших типологизацию, анализ и классификацию форм общественного участия, можно назвать В. Н. Якимца (ИСА РАН), А. Ю. Сунгурова (НИУ ВШЭ, СПб.), А. Нездюрова, Т. Виноградову, М. Горного (Центр СТРАТЕГИЯ, СПб.), О. Зыкова и Н. Хананашвили (Фонд «НАН»), Н. Ю. Беляеву, А. С. Автономова, С. В. Васильеву, И. Мерсиянову, Л. И. Якобсона (ГУ – ВШЭ), И. А. Скалабан (Томский ГУ), Т. А. Мордасову (Астраханский ГУ), Е. В. Белокурову (с соавторами) (Европейский университет СПб), Н. Балакиреву (Орловская обл.), и др. Широта научных школ и регионов, представленная в перечислении авторов, свидетельствует об определенном интересе к данной теме не только у зарубежных, но и у российских исследователей.

Учитывая, что нас интересует один сегмент взаимодействия граждан (или организованной общественности) с государством (или его структурами), которое мы называем «общественным участием» – социальная сфера, анализ классификаций форм общественного участия ограничим авторами, которые сфокусировали свое исследование также на общественном участии в социальной сфере.

Критический обзор классификаций перечисленных авторов показывает, что, в отличие от зарубежных исследователей, большинство их сконцентрировано на систематизации взаимодействия институционально оформленных социальных групп с государством, причем под государством достаточно широко понимается «совокупность взаимосвязанных между собой учреждений и организаций, управляющих обществом»[43]. Это дает российским авторам возможность классифицировать формы участия граждан в социальной сфере в логике социального партнерства и межсекторного взаимодействия. Под «социальным партнерством» российские исследователи понимают «взаимовыгодное взаимодействие различных секторов общества, направленное на решение социальных проблем, обеспечение устойчивого развития социальных отношений и повышение качества жизни, осуществляемое в рамках действующего законодательства»[44]. Такой уровень агрегирования форм гражданского участия, очевидно, естественен на данном этапе анализа гражданского общества в России, так как подходы к его изучению начинались с осмысления собственного опыта участия авторов в различных общественных и некоммерческих организациях[45].

---

[42] *Скалабан И. А.* Социальное, общественное и гражданское участие: к проблеме осмысления понятий. http://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnoeobschestvennoe-i-grazhdanskoe-uchastie-k-probleme-osmysleniya-ponyatiy

[43] Категории политической науки: учебник / рук. авторского коллектива А. Ю. Мельвиль. М.: МГИМО, РОССПЭН, 2002. С. 273.

[44] *Коновалова Л. Н., Якимец В. Н.* Гражданское общество в реформируемой России: проблемы, механизмы взаимодействия, международные аспекты. М.: ГУУ, 2002. С. 62.

[45] *Якимец В. Н.* Межсекторное социальное партнерство: возможности и ограничения. М.: Кеннан, 2001; *Сунгуров А. Ю.*

Первый обзор форм социального партнерства и межсекторного взаимодействия дали М. Либоракина, В. Н. Якимец еще в 1996 г.[46]. Более подробная классификация технологий общественного участия в формате межсекторного социального партнерства сложилась в работах В. Якимца с соавторами уже в 2000–2002 гг.[47]. Следует отметить, что данные исследователи под «взаимодействием» понимают широкий круг участия: от участия в формализованных процедурах принятия решений до участия в предоставлении социальных услуг. Такой подход позволил им выделить следующие виды механизмов и форм взаимодействия:

- конкурсные;
- социально-технологические;
- организационно-структурные;
- процедурные;
- комплексные или комбинированные механизмы.

В свою очередь, *конкурсные механизмы взаимодействия*[48], по мнению авторов, включают следующие формы:

– Муниципальный социальный заказ.
– Муниципальный социальный грант.
– Муниципальный заказ / грант.
– Конкурс НКО.
– Конкурс проектов, тендер.
– Конкурс проектов на соискание грантов Президента РФ в области культуры и искусства…

Социально-технологические:

– Хосписы.
– Приемные семьи.
– Экологические экспертизы.
– Гражданские действия по защите окружающей среды в форме судебных исков. – Модели социализации детей-инвалидов. – Подходы к психологической реабилитации алкоголиков и наркоманов. – Концепция реабилитационного пространства для несовершеннолетних группы риска. – Система гериатрической реабилитации на дому. – Программа общественного развития муниципальных образований в малых городах.

Организационно-структурные:

– Центр «Социальное партнерство» (Москва).
– Центр «Дети улицы» (против детской безнадзорности) (Москва).
– Муниципальное учреждение Центр общественных объединений (Челябинск).

Гражданское общество и его развитие в России // Электронная библиотека «Гражданское общество». С. 125–135. http://www.civisbook.ru

[46] *Либоракина М. И., Флямер М. Г., Якимец В. Н.* Социальное партнерство. М.: Школа культурной политики, 1996.

[47] *Якимец В. Н.* Создание работающих механизмов социального взаимодействия – шанс для возрождения России // Профессионалы за сотрудничество. Вып. 4. 2001. С. 153–172; *Якимец В. Н.* Социальное партнерство в России: исследования, механизмы, опыт // Социальное партнерство. Российский опыт. Год 2000. СПб.: Интерлэнт, 2001. С. 30–72; *Якимец В. Н.* Перспективы и ограничения межсекторного социального партнерства. Там же. С. 164–183; *Якимец В. Н.* Межсекторное социальное партнерство: возможности и ограничения. М.: Кеннан, 2001; *Якимец В. Н.* Межсекторное социальное партнерство (государство – бизнес – некоммерческие организации). М.: ГУУ, 2002.

[48] Большая часть перечисленных форм действовала до внесения изменений в бюджетное законодательство в связи с принятием Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Процедурные:

– Общественные палаты; общественные комитеты.

– Форумы граждан; координационные советы.

– Общественные парламенты; соглашения.

– Круглые столы; губернские собрания общественности.

– Палаты социального бизнеса.

– Общественные слушания (парламентские).

Комплексные или комбинированные механизмы:

– Фонды развития местного сообщества (черты конкурсных, технологических и оргструктурных механизмов).

– Фонды развития местного сообщества на базе общественно активных школ.

– Ярмарки НКО.

– Ярмарки социальных проектов[49].

А. Ю. Сунгуров развил данные подходы в работе «Гражданское общество и его развитие в России»[50]. Он так же, как и предыдущие авторы, в качестве предмета исследования рассматривал только институциональные формы гражданского участия (НКО) в социальной сфере, но дополнил предыдущую классификацию иными научными подходами. Например, Н. Ю. Беляевой (с соавт.), которая подошла к формированию классификации с точки зрения метода правового анализа. Беляева выделяет виды и формы взаимодействия третьего сектора и государства с точки зрения возможностей, предоставленных российским законодательством:

• привлечение к работе в государственных органах;

• учет мнений и предложений и формула «Решение вопроса по согласованию»;

• взаимодействие;

• поддержка;

• привлечение к участию или право участвовать в подготовке (разработке) законов, иных нормативных актов, решений разного уровня;

• право на получение информации;

• наделение контрольными полномочиями[51].

Другим взглядом на классификацию межсекторного взаимодействия является подход непосредственных участников процесса этого взаимодействия – авторов социальных технологий, в которых они сами принимали участие (очень близко к ранним работам В. Якимца) – О. Зыков и Н. Хананашвили из Фонда «НАН», М. Горный, А. Сунгуров (Центр «Стратегия», СПб.)[52].

Внешним по отношению к практикам общественного участия, «академическим подходом», к классификации форм взаимодействия НКО и государства является, по мнению А. Сунгурова, классификация, осуществленная «группой аналитиков», в которую входят Л. И. Якобсон и И. Мерсиянова. Эти авторы выделяют следующие типы способов сотрудничества органов власти с НКО:

• взаимное информирование и координация деятельности;

---

[49] *Коновалова Л. Н., В. Якимец.* Там же. С.62.

[50] *Сунгуров А. Ю.* Гражданское общество и его развитие в России // Электронная библиотека «Гражданское общество». С. 125–135. http://www.civisbook.ru

[51] *Беляева Н. Ю., Карастелев В. Е.* Формы гражданского участия гражданских объединений в публичной политике // XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. В 4 кн. Кн. 1. М.: НИУ ВШЭ, 2012.

[52] *Горный М.* Общественное участие некоммерческих организаций. http://www.civisbook.ru/fles/File/Gornyiuchastie.pdf

• участие НКО в реализации государственных и муниципальных программ;

• стимулирование государством развития деятельности НКО[53].

Классификация форм общественного участия Александра Нездюрова (Санкт-Петербургский центр «Стратегия») является наиболее развернутой из всех представленных выше[54]. Нездюров выделяет пять групп форм общественного участия по степени вовлеченности в процесс.

1-я группа форм общественного участия – «публичные формы» – участие в публичных дискуссиях, встречах и кампаниях в СМИ, иные формы рекламы и агитации:

• Организация отдельных общественных слушаний по проблемам.

• Создание системы регулярных общественных обсуждений проблем, в том числе в форме общественные палат.

• Участие в открытых депутатских (исполнительной власти) слушаниях.

• Делегирование представителей в принимающие решения (или проводящие конкурсы, или рекомендательные) комиссии и советы органов власти (экспертные, консультативные, «общественные» и т. п., в «рабочие группы», в «общественные помощники», в «советники» и т. п.) и их участие в рассмотрении и решении проблем.

• Публичное обращение к депутатам и представителям исполнительной власти по проблемам на собраниях и сходах, встречах и приемах.

• Использование законных прав на выражение мнений, проведение пикетов, митингов, шествий, демонстраций, инициирование и проведение собраний, сходов граждан, публичные «петиционные» кампании, издание и распространение информационных материалов, брошюр, газет, листовок, плакатов, социальную рекламу и т. п.

• Публичное вовлечение представителей властей в деятельность общественных организаций, в том числе собрания, конференции, семинары, наблюдательные советы и т. п. (в соответствии с законами и т. п. нормами, а также с уставами этих организаций).

• Отдельные публикации в СМИ по проблемам (в том числе «интерактивные дебаты»).

• Кампания в СМИ по проблемам (в том числе постоянная рубрика).

2-я группа форм общественного участия – «экспертные формы» – общественная экспертиза, предложение властям профессиональных рекомендаций, проектов решений, социальных и иных программ, образовательных программ для представителей властей:

• Независимый анализ по отдельной проблеме (в том числе в форме «общественной экспертизы»), предложенный общественности и непосредственно властям.

• Регулярный комплексный независимый анализ проблемных процессов.

• Предложение властям проектов нормативно-правовых актов, программ и т. п. (в том числе в рамках «народной нормотворческой инициативы»).

• Адаптация (краткое общедоступное изложение) проблем и всех обсуждаемых путей их разрешения (в том числе альтернативных).

• Независимый мониторинг реализации актуальных решений властей, выявление фактов нарушений этих решений (в том числе неисполнения их) представителями власти, предложенный общественности и непосредственно властям.

• Инициирование и использование результатов социологических исследований, выявляющих общественное мнение и интересы избирателей, для влияния на решение проблем властью.

---

[53] *Якобсон Л. И.* Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов: учебник для вузов. М.: Аспект-Пресс, 1997.

[54] *Нездюров А.* Основные формы общественного участия. http://strategy-spb.ru/edu/?do=manual&mangrup=427&doc=3022&priddl=77

• Содействие повышению квалификации депутатов и представителей исполнительной власти (в том числе в рамках программ «гражданского образования»).

3-я группа форм общественного участия – «непубличные формы» – обращения к представителям властей, обращения в суд и т. п.:

• Письма депутатам и представителям исполнительной власти с обращениями.

• Сбор подписей под обращениями к депутатам и представителям исполнительной власти по проблемам.

• Использование приемных органов и представителей власти, «общественных» приемных, «горячих телефонов» и т. п.

• Законный комплекс непубличных контактов с представителями органов власти (предоставление документов и актуальной информации, ее адаптация, встречи с экспертами и лидерами общественного мнения и т. п. «лоббистская кампания»).

• Обращения к представителям вышестоящих властей («через голову» властей, непосредственно отвечающих за решение проблемы).

• Обращение в контрольные и правоохранительные органы.

• Судебная и законная внесудебная «защита общественных интересов» и законных частных интересов. Инициирование и участие в судебных процессах (в том числе в качестве общественных представителей).

4-я группа форм общественного участия – «формы прямого участия» – прямое участие в реализации социального заказа, грантов и т. п. программ власти:

• Участие НКО в конкурсах по размещению финансируемого из бюджета заказа (социального заказа, социального гранта).

• Участие НКО в реализации финансируемого из бюджета заказа (социального заказа, социального гранта).

• Координация программ и сложение ресурсов НКО и органов власти, в том числе вклад части программ социального добровольчества и «гражданского образования» в непосредственную реализацию решений власти.

5-я группа форм общественного участия – «косвенные формы» – косвенные действия:

• Разовые коалиционные действия (контакты, обмен информацией, взаимное содействие повышению квалификации и координация действий) различных групп общественности при воздействии на власть по отдельной проблеме.

• Создание и работа (до достижения результата) устойчивых коалиций для воздействия на власть по проблемам.

• Формирование устойчивых местных общественных центров, обеспечивающих межсекторное социальное партнерство и «экспертные формы» общественного участия («Think tank», или «мозговые тресты», или «фабрики мысли», или центры публичной политики и т. п.).

• Система подготовки и продвижения во власть лиц ориентированных на межсекторное социальное партнерство и способных сохранить во власти эту ориентацию, а также система использования на благо общественности экспертных возможностей лиц достойно покинувших властные органы.

• Использование кампаний по выборам и референдумам для косвенного влияния на решение проблем и характер отношений с властью.

Но и эта классификация остается на позициях межсекторного взаимодействия, поэтому не включает в перечень форм такие, как общественные коллегиальные органы

управления в учреждениях. И только Томский исследователь И. Скалабан в цитируемой выше работе, обобщив опыт зарубежных авторов, построила свою классификацию по критериям общего методологического характера.

По сферам участия:
• политическое участие;
• гражданское участие;
• общественное участие;
• участие в жизни сообщества и т. д.

По степени структурированности:
• структурированное – неструктурированное;
• институционализированное и неинституционализированное;
• неформальное – формальное.

По степени вовлечения субъектов в процесс участия:
• пассивное – активное;
• индивидуальное – коллективное;
• разовое – постоянное (текущее).

По направленности:
• вертикальное (направленное на вовлечение граждан в процесс социального управления) – горизонтальное (направленное на коллективную деятельность в рамках ассоциации или сообщества).

По отношению к социальным изменениям:
• направленное на сопротивление социальным изменениям – стимулирующее изменения.

По мотивации:
• направленное на удовлетворение собственных интересов – альтруистическое;
• бесплатное – оплачиваемое.

По избираемой стратегии:
• ответная реакция – упреждающее[55].

Однако автор, предложив перечень общеметодологических критериев, не наложила их на российскую практику. Данную, чересчур технологичную, работу можно считать первым опытом типологии общественного участия, построенной не на принципах социального партнерства, а, шире, – с учетом зарубежных подходов, – на принципах оценки уровня и качества вовлеченности общественности (граждан и НКО) в процесс взаимодействия с государством.

В целом, обобщая результаты осуществленного анализа российских типологий общественного участия, можно констатировать, что в отличие от зарубежных исследователей, выстраивающих классификации общественного участия по степени вовлеченности в процесс взаимодействия граждан, по степени эффективности общественного влияния на политику, то есть в критериях «уровня общественной полезности», российские исследователи пока находятся на том этапе, когда происходит накопление опыта, происходит анализ форм участия без критического осмысления их эффективности, поэтому в основу классификации

[55] *Скалабан И.* Указ. соч. С. 135.

вкладывают сравнение степени вовлеченности в процесс институтов гражданского общества, и поиск места третьего сектора в системе взаимоотношений с государством.

В то же время и зарубежные, и российские политологи сходятся во мнении, что через общественное (гражданское) участие можно компенсировать риски представительной демократии, российские авторы называют общественное участие лекарством от рисков возникновения энтропии в общественной системе в случае принятия несбалансированных решений[56].

[56] *Виноградова Т., Сунгуров А.* Гражданская активность и общественное участие. http://hro-uz.narod.ru/civparl.html

Раздел 2
Обственные коллегиальные органы управления как формы общественного участия в социальной сфере России: теоретико-методологический и правовой аспект

Глава 1. Место общественных коллегиальных органов в системе классификации форм общественного участия

Цель данного раздела – осмысление места и роли общественных коллегиальных органов управления в системе общественного участия, рассмотренной в разделе 1. Возможности данных органов по управлению развитием социальных услуг и контролю их качества. Напомним, что под общественными коллегиальными органами управления мы понимаем управляющие, наблюдательные, попечительские и иные общественные советы, сформированные в учреждениях бюджетной сферы (образование, здравоохранение, социальная защита (в том числе социальное обслуживание), культура, физкультура и спорт).

Обобщая представленный в главе 2 раздела 1 российский опыт классификации форм общественного участия, мы вынуждены констатировать, что ни одна из них не подходит по набору признаков и критериев для описания общественных коллегиальных органов управления в социальной сфере. Это связано с общей методологической проблемой, отмеченной выше, – подходом российских исследователей к классификации общественного участия с точки зрения описания взаимодействия с государством преимущественно институционально обособленных форм (общественных объединений, групп и организаций (СОНКО)).

Вместе с тем подходы зарубежных авторов, рассмотренные в главе 1 раздела 1, позволяют выделить группы критериев, которые помогают определить место общественных коллегиальных органов в классификации форм общественного участия и их роль в развитии социальной активности граждан на уровне местных сообществ.

Для целей нашего исследования из всего набора предложенных критериев нам важнее те, которые позволяют разграничить многоаспектный по формам и технологиям институт общественного участия по глубине и силе воздействия на социальные процессы и социальную политику (государственную, региональную, муниципальную), по широте охвата участников, по уровню институциональной зрелости общественных инициатив (институционально оформленные и неоформленные (разовые инициативы)), по общественным функциям, которые данные институты выполняют (например: мобилизационные (вовлечение населения), лигитимирующие (поддержка решений власти), социализирующие, информационные, представительские, артикулирующие и агрегирующая (интересы отдельных социальных групп), инструментальные (решают конкретные социальные проблемы), защитные (защита прав), экспертирующие, контролирующие, управляющие).

Пример построения такой классификации с включением в нее, в том числе, общественных коллегиальных органов управления в социальной сфере дан в табл. 8.

Таблица 8. Классификация типов и форм участия общественности в социальной сфере по содержанию деятельности и уровню влияния

Исходя из критериев, представленных в табл. 8, общественные коллегиальные органы управления в социальной сфере (управляющие, попечительские, наблюдательные советы) можно охарактеризовать следующим образом: данные органы представляют собой институционально оформленный локальный уровень общественного участия и относятся к органам внутреннего управления учреждением. С точки зрения исполнения общественных функций у них имеется целый набор возможностей: мобилизационные, социализирующие, контролирующие, управляющие функции, хотя и локализованные на уровне отдельных учреждений. Но в части информационных возможностей и функций лоббирования эти органы уже могут выходить за пределы локальных учреждений на уровень местного сообщества.

Учитывая широту потенциальных функциональных возможностей управляющих, попечительских, наблюдательных советов, а также с точки зрения развития демократических процессов, их можно охарактеризовать как точку пересечения интересов власти,

локального бизнеса и потребителей услуг, иными словами, это – «возможность индивидуализации общественных запросов и решений с ними связанных».

Но сами собой практики и технологии общественного участия развиться не могут. Они требуют ясного формулирования целей, задач, общественных ожиданий. Кроме того, как показывает зарубежный опыт, представленный в настоящей брошюре, эффективность форм общественного участия прямо пропорцио нальна качеству коммуникации между заинтересованными стейкхолдерами, то есть уровню подготовленности коммуницирующих, и это помимо того, что – элементарно – должны быть люди и организации, которые готовы затрачивать время, материальные, интеллектуальные и другие ресурсы для развития таких практик.

Глава 2. Возможности формирования и обеспечение деятельности общественных коллегиальных органов в учреждениях социальной сферы. Возможности их влияния на систему управления услугами и контроль качества: правовой аспект

Законодательство Российской Федерации не регламентирует деятельность коллегиальных органов управления (участия в управлении) в учреждениях социальной сферы и очень фрагментарно – в общественных и некоммерческих организациях.

В российском законодательстве нет единого закрепленного названия таких коллегиальных органов. В одних организациях они называются «правление», «управляющий совет», в других – «наблюдательный» или «попечительский совет». До середины 90-х гг. XX в. чаще употреблялся термин «наблюдательный совет», но после принятия Федерального закона «О некоммерческих организациях», который ввел определение «попечительский совет», стал использоваться этот термин.

Например, Положение о Федеральном фонде развития электронной техники, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 12 января 1995 г. № 31 «О Федеральном фонде развития электронной техники», в качестве коллегиального органа упоминает наблюдательный совет. В то же время ст. 7 Федерального закона № 7 от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях» высшим управляющим коллегиальным органом фонда, определяется попечительский совет.

Поэтому попечительский и наблюдательный советы в одних документах звучат как однородные понятия (через скобки)[57] в других, как перечисление – «или/или»[58].

Например, при введении ограничений по членству «в попечительских или наблюдательных советах» иностранных неправительственных некоммерческих организаций для государственных и муниципальных служащих, депутатов, прокурорских работников, сотрудников МВД, военнослужащих, членов ЦИК.

С точки зрения правоприменения важно различать: коллегиальные органы, которым право на осуществление управления организацией (учреждением) дано специальным законодательством, регулирующим деятельность этих организаций, и коллегиальные органы, деятельность которых законодательно не урегулирована, а регламентируется правоустанавливающими документами организации (учреждения), а также ее внутренними распорядительными документами.

Первый вариант характерен для некоммерческого сектора: благотворительных и общественных организаций, общественных объединений, общественных движений, автономных некоммерческих организаций, организаций некоммерческого партнерства и ассоциаций (союзов), – специальное законодательство о которых устанавливает, что высшим органом управления у них является *коллегиальный орган управления*[59].

---

[57] Федеральный закон № 8-ФЗ от 12 января 1996 г. «О погребении и похоронном деле».

[58] Федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (от 06.10.1999 № 184-ФЗ); «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (от 12.06.2002 № 67-ФЗ); о прокуратуре (от 17.01.1992 № 2202-1 закон РФ), о службе в МВД (от 30.11.2011 № 342-ФЗ), о военной службе (от 28.03.1998 № 53-ФЗ), о противодействии коррупции (от 25.12.2008 № 273-ФЗ).

[59] Ст. 10 Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» № 135-ФЗ от 07.07.1995; статьи 8, 9 Федерального закона «Об общественных объединениях» № 82-ФЗ от 19.05.1995; статья 29 Федерального закона «О некоммерческих организациях» № 7-ФЗ от 12.01.1996.

Коллегиальный орган управления может формироваться разными способами: выборным – из состава общего собрания членов объединения (например, в общественных объединениях и общественных движениях) или путем избрания участниками на съезде (конференции), или на общем собрании (например, общественный фонд, ассоциация (союз)); либо формироваться его учредителями и (или) участниками, либо решением учредителей общественного фонда, принятым в виде рекомендаций или персональных назначений (например, общественный фонд). В этом случае сформированные коллегиальные органы имеют полноценные полномочия по управлению организацией, в том числе формируют исполнительные и контрольно-ревизионные органы, утверждают планы и программы финансово-хозяйственной деятельности организации и ее отчеты, принимают решение об институциональном развитии организации, вносят изменения в устав организации.

Например, попечительские советы фондов осуществляют: надзорную функцию за деятельностью фонда, принятием другими органами фонда решений и обеспечением их исполнения, использованием средств фонда, соблюдением фондом законодательства[60]. Такой коллегиальный орган управления определяет исполнительные функции оперативного управления исполнительных органов, которые назначаются в соответствии с уставом организации (объединения).

В ряде случаев во избежание конфликта интересов федеральным законодательством предусмотрено разделение полномочий коллегиального управляющего органа и исполнительного органа, представители которого могут входить в состав коллегиального органа с правом или без права решающего голоса, но не более одного работника (это касается всех благотворительных организаций[61]) или одной трети работников, как это определено законодательством для автономной некоммерческой организации[62]. Порядок участия исполнительных органов в коллегиальных в законодательстве об иных общественных организациях не определен и, соответственно, должен быть определен в уставе этих организаций их учредителями.

Другой моделью общественного участия в управлении являются *коллегиальные органы, деятельность которых не урегулирована федеральным законодательством* (или законодательством субъектов Российской Федерации), а регулируется лишь нормативными правовыми актами учредителей или правоустанавливающими документами самой организации (учреждения). Такой подход характерен, например, для государственных и муниципальных учреждений.

К примеру, новым законом об образовании принципы коллегиальности и общественного участия вносятся как обязательное условие управления образовательными организациями. Но форма этого общественного коллегиального органа, порядок его формирования и круг полномочий определяются уставом образовательной организации самостоятельно[63]. Аналогичную модель принял Федеральный закон о социальном обслуживании населения[64], нормы которого вступят в силу с 01 января 2015 г. С одной стороны, он ввел прямую норму о необходимости создания общественных коллегиальных органов в учреждениях социального обслуживания. С другой – установил гибкий подход к организации их деятельности: «структура, порядок формирования, срок полномочий, компетенция попечительского совета и порядок принятия им решений определяются уставом организации социального обслужи-

[60] Часть 3 ст. 7 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

[61] Ч. 3. Ст. 10 Федерального закона «О благотворительной деятельности…»

[62] Ч. 5 ст. 29 Федерального закона № 7-ФЗ от 12.01.1996 «О некоммерческих организациях».

[63] Статья 26 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ от 29.12.12 (в ред.03.02.2014).

[64] Федеральный закон «Об основах социального обслуживания в Российской Федерации» № 442-ФЗ от 28.12.2013.

вания… на основании примерного положения о попечительском совете организации социального обслуживания»[65].

Еще более гибкая конструкция предусмотрена законодательством о культуре, допускающим как свободу выбора организациями культуры создания/не создания подобных органов, так и выбор их организационной формы: «уставом организации культуры *может предусматриваться* создание коллегиальных органов этой организации (попечительских, наблюдательных, художественных советов и других) и могут определяться их функции»[66].

Следует отметить, что общественные коллегиальные органы в сферах образования и социальной защиты (обслуживания) в соответствии с подзаконными актами Правительства РФ и профильных министерств начали развиваться еще в конце 90-х гг. В частности, в 1995–1998 гг. было введено общественное управление (самоуправление) в форме «совета учреждения, попечительского совета, общего собрания, педагогического совета и других форм» в учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также в специальных образовательных учреждениях для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии[67]. Эту тенденцию продолжило постановление Правительства РФ № 1379 от 10.12.1999 г., утвердившее примерное положение о попечительских советах уже в общеобразовательных учреждениях. Данное положение предусматривает, что членами попечительского совета общеобразовательного учреждения являются участники образовательного процесса (управленческий и административный персонал учреждения, педагоги, родители обучающихся), а также иные лица, заинтересованные в развитии учреждения (например, это могут быть благотворители, общественность, представители местной власти).

К функциям попечительского совета в общеобразовательных учреждениях отнесены:

– содействие привлечению внебюджетных средств для обеспечения деятельности и развития общеобразовательного учреждения;

– содействие организации и улучшению условий труда педагогических и других работников общеобразовательного учреждения;

– содействие организации конкурсов, соревнований и других массовых внешкольных мероприятий общеобразовательного учреждения;

– содействие совершенствованию материально-технической базы общеобразовательного учреждения, благоустройству его помещений и территории;

– рассмотрение других вопросов, отнесенных к компетенции попечительского совета уставом общеобразовательного учреждения.

В это же время Минтруд России утвердил методические рекомендации по созданию и организации деятельности попечительских (общественных) советов при учреждениях социальной защиты населения[68]. Данные рекомендации касаются всех действующих учреждений и предприятий социальной защиты, поименованных в федеральном законе, в том числе:

– комплексные центры социального обслуживания населения;

– территориальные центры социальной помощи семье и детям;

– центры социального обслуживания;

– социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних;

---

[65] Ч. 4. Ст. 23 Федерального закона № 442.

[66] Ст. 41.1. «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1) (ред. от 30.09.2013).

[67] Постановлениями Правительства РФ были утверждены Типовые положения: «Об образовательном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (ч. 43 Постановления Правительства РФ № 676 от 01.07.1995), «О специальном (коррекционном) образовательном учреждении для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии» (ч. 34 постановления Правительства РФ № 288 от 12.03.1998).

[68] Постановление Минтруда РФ от 29.10.1998. № 44.

– центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей;
– социальные приюты для детей и подростков;
– центры психолого-педагогической помощи населению;
– центры экстренной психологической помощи по телефону;
– центры (отделения) социальной помощи на дому;
– дома ночного пребывания;
– специальные дома для одиноких престарелых;
– стационарные учреждения социального обслуживания (дома-интернаты для престарелых и инвалидов, психоневрологические интернаты, детские дома-интернаты для умственно отсталых детей, дома-интернаты для детей с физическими недостатками);
– геронтологические центры;
– иные учреждения, предоставляющие социальные услуги.

Несмотря на то что регламентация деятельности попечительских советов определяется уставом учреждений, цель их создания в Постановлении Правительства сформулирована достаточно ясно:
– содействие администрации в организации уставной деятельности учреждения;
– осуществление контрольных функций за деятельностью учреждения;
– укрепление его материально-технической базы;
– решение вопросов социальной защиты граждан пожилого возраста и инвалидов;
– обеспечение получения образования детьми.

Состав попечительских советов, рекомендованный Минтруда РФ, охватывает широкий перечень представителей: органы государственной власти, органы местного самоуправления, предпринимательские и финансовые круги, средства массовой информации, ветеранские, женские, молодежные, инвалидные, благотворительные и другие общественные или религиозные объединения, ассоциации и фонды, предприятия, организации и учреждения независимо от форм собственности, в том числе и зарубежных, а также «граждане, изъявившие желание работать в попечительском совете и способные по своим деловым и моральным качествам выполнять задачи, стоящие перед ним».

Технологии общественного участия в управлении учреждениями культуры, а также физкультуры и спорта не нашли развития в отраслевых правовых нормативных актах. В сфере культуры кроме разрешительной нормы закона (указанной выше) отраслевое министерство не приняло никаких подзаконных актов по развитию данного института в учреждениях культуры.

Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» предусматривает возможность создания попечительских (наблюдательных) советов лишь для общероссийских спортивных федераций[69], в иных учреждениях физкультуры и спорта это не предусмотрено. А в сфере здравоохранения законом вообще не предусматривается возможность формирования в государственных (муниципальных) учреждениях общественных коллегиальных органов.

Поскольку предметом нашего исследования являются общественные коллегиальные органы, созданные именно в государственных (муниципальных) учреждениях, помимо отраслевого законодательства, вводящего общие разрешительные нормы, для нас важно было проанализировать иное законодательство, определяющее правовой статус самих учреждений – общегражданское, бюджетное, налоговое, которое формирует специфику внут-

[69] Ст. 14 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

реннего менеджмента учреждений и систему взаимоотношений с учредителем. Это необходимо, чтобы понять, как на практике общественные коллегиальные органы могут быть вписаны в структуру управления учреждением, какие ограничения и риски здесь существуют.

Известный американский социолог Сэмюэль Хантингтон определяет уровень развития и степень эффективности тех или иных институтов по следующим критериям: «адаптивность – ригидность», «сложность – простота», «автономность – субординированность», «интегративность – разъединенность»[70].

Особенность государственных (муниципальных) учреждений обусловливается ограниченностью в правах, которая жестко привязывает систему внутреннего менеджмента учреждений к стратегическим и функциональным решениям учредителя. Это связано с ограничением прав собственности правом оперативного управления, а также с привязкой деятельности учреждения к выполнению поставленных учредителем задач, для целей которых оно создано, и объему выделяемого финансирования.

Так, например, утверждая уставы учреждений, наделяя учреждение муниципальной собственностью, выделяя финансирование на исполнение государственного (муниципального) задания и определяя тарифы на платные услуги, учредитель четко задает стратегические цели и задачи деятельности учреждений; определяя структуру управления, систему внешнего контроля и отчетности, назначая на должность руководителя, учредитель фактически осуществляет контроль оперативной деятельности учреждения.

Используя критерии Хантингтона, государственные (муниципальные) учреждения можно охарактеризовать как институты с низким уровнем адаптивности и интегративности и высокой степенью субординированности, то есть учитывая специфику управления бюджетным сектором, а также совокупность норм, регламентирующих создание общественных коллегиальных органов, можно утверждать, что формируемые в системе государственных (муниципальных) учреждений общественные коллегиальные органы не могут быть аналогами коллегиальных органов управления в общественных и некоммерческих организациях, где они выполняют функции высшего управляющего звена общей системы управления.

Вместе с тем проведенная реформа бюджетного сектора выделила из состава бюджетных организаций особую организационно-правовую форму – автономные учреждения, которые по возможности введения широких форм общественного управления приближены к некоммерческим организациям.

Так, например, законом об автономных учреждениях вводится наблюдательный совет, который является органом управления автономного учреждения[71]. Причем законом вводятся не просто разрешительные нормы, а именно дескриптивные нормы, описывающие порядок его создания, полномочия и порядок деятельности. Но проблема заключается в том, что данный коллегиальный орган нельзя назвать общественным в полном смысле слова, так как и в некоммерческом секторе данный орган является прямым представителем учредителя, а учитывая, что здесь учредителем являются органы власти, соответственно, их интересы он и представляет. Законом регламентируется число членов наблюдательного совета («не менее 5 и не более 11 человек») и состав, например: доля представителей от учредителя должна быть не менее 50 %, от учреждения – не более одной трети, органов власти – не более одной трети. Если предположить, что представители от органов власти войдут в число «членов от учредителя», то для общественности остается доля – около 20 % от общей численности состава наб людательного совета. Есть и иные ограничения по представительству общественности в его составе, к примеру: в него могут входить только «лица, имеющие заслуги и достижения

[70] *Хантингтон С.* Политический порядок в меняющихся обществах. М., 2004. С. 32–42.

[71] Ст. 9-12 Федерального закона «Об автономных учреждениях» № 174-ФЗ от 03.11.2006.

в соответствующей сфере деятельности», как правило, это пенсионеры – ветераны, бывшие руководители аналогичных бюджетных учреждений или органов власти, то есть речь идет не о представителях широкой общественности, НКО или потребителях услуг.

В двух других организационно-правовых формах бюджетного сектора – бюджетных и казенных учреждениях, в соответствии с приведенными выше нормами отраслевого законодательства могут создаваться общественные коллегиальные органы в той форме и с таким набором полномочий, как определит это учредитель или устав учреждения (фактически тоже по согласованию с учредителем).

Вместе с тем казенные учреждения бюджетной сферы имеют жесткие ограничения со стороны бюджетного законодательства: они не имеют права открывать внебюджетные счета, кроме того, как указывалось выше, они жестко привязаны к организационным и административным распоряжениям учредителя, вынуждены согласовывать с ним все сколь-нибудь значимые административные действия, поэтому в этих учреждениях деятельность внешней формы управления, каковой является общественный коллегиальный орган с представительством внешних заинтересованных лиц – благотворителей, НКО, иных активных граждан – становится трудновыполнимой задачей.

Вместе с тем, понимая необходимость расширения присутствия общественности в системе предоставления социально значимых услуг с целью их развития и повышения качества, причем услуг, которые оказываются в том числе учреждениями бюджетной сферы, считаем возможным предложить следующий механизм решения проблемы.

Учитывая жесткую привязку учреждений к организационно-распорядительным полномочиям учредителя и бюджетному законодательству, необходим механизм делегирования части полномочий учредителя общественным коллегиальным органам. Этот механизм делегирования должен предусмотреть четкое разграничение полномочий между учредителем и общественным коллегиальным органом по тому или иному вопросу управления (например, по вопросам планирования и развития деятельности учреждения, по вопросам стимулирования персонала, по вопросам повышения качества услуг и т. п.) во избежание возможных конфликтов. Для казенных учреждений дополнительно должен быть предусмотрен особый порядок получения внебюджетных средств от благотворителей – членов общественных коллегиальных органов.

Обозначенные механизмы могут быть включены в виде дескриптивных норм в отраслевое законодательство (по аналогии с законом об автономных учреждениях), что, на наш взгляд, лучше, или специальным нормативным актом учредителя (например, постановлением главы муниципального образования в отношении муниципальных социальных учреждений).

Если этого не сделать, в текущем формате общественные коллегиальные органы учреждений бюджетной сферы могут осуществлять лишь консультационные, благотворительные, информационные, лоббистские функции.

Перечисленное положение вещей породило недопонимание со стороны продвинутой общественности особенностей общественного участия в управлении услугами в государственных (муниципальных) учреждениях, ограниченных рамками гражданского и бюджетного законодательства, приводящее к завышенным требованиям к нему. Со стороны самих учреждений бюджетной сферы, имеющих перечисленные выше ограничения, наблюдается стремление к формализации данного общественного института, превращению его в псевдообщественный орган. Таким образом, выхолащивается сама идея общественного участия в управлении. Расширение самостоятельности бюджетного сектора требует активного вовлечения потребителей в сферу общественного управления услугами. Но для того чтобы процесс не был идеологически выхолощен и чтобы не получить обратный результат – обще-

ственное отторжение модели общественного участия в управлении социальной сферой, необходимы взвешенные шаги и «тонкая настройка».

Раздел 3
Практика формирования и деятельности общественных коллегиальных органов в социальной сфере: зарубежный и российский опыт

Глава 1. Общественные коллегиальные органы управления как формы общественного участия в социальной сфере: зарубежный опыт

Коллегиальные общественные органы в системе образования, здравоохранения и социальной защиты в разных странах имеют разные названия: школьные советы, попечительские советы, управляющие советы, наблюдательные и т. п. Различия в названиях не имеют выраженных особенностей в сфере полномочий или организации деятельности, а скорее связаны со сложившейся практикой. И, наоборот, органы с однотипным названием могут существенно различаться по задачам и полномочиям.

Например, школьные советы в образовательных учреждениях в некоторых странах являются органом с совещательной функцией. В других – органами с определенными полномочиями в принятии решений, которые вместе с руководителем школы отвечают за текущую работу школы. В третьей группе стран школьные советы обладают полномочиями школьного управления. Их состав также отличается по странам. Так, например, в то время как родители представлены во всех школьных советах, то представители местных органов управления образованием приглашаются в него не всегда.

Учитывая данные особенности формируемых коллегиальных общественных органов в организациях систем образования и здравоохранения, для целей настоящего исследования употребляется наиболее традиционное общее родовое название – «общественные советы», а в сфере социальной защиты – «наблюдательные советы».

1.1. Зарубежный опыт создания общественных советов в образовании

США

В учреждениях образования в США общественные советы формируются в зависимости от уровня образования, могут быть организованы как школьные, так и попечительские советы.

Исследование Центра государственного образования Национальной ассоциации школьных советов США[72] показало, что эффективные школьные общественные советы обладают следующими восьмью характеристиками.

1. Они в большей степени нацелены на высокие достижения учащихся и качество обучения и ставят четкие цели по достижению запланированных показателей. Четкая

[72] NSBA's Center for Public Education, Eight characteristics of efective school boards, 2011.

постановка целей и последовательное достижение поставленных целей помогает школьным общественным советам более эффективно достигать повышения успеваемости обучающихся. При этом важно, чтобы были не только четко поставлены цели, но и определены конкретные мероприятия по их достижению, связанные с совершенствованием учебных программ, процесса обучения, оценки учащихся, а также повышением квалификации сотрудников.

2. Осведомлены о способностях к обучению своих учеников и возможностях школы к обучению учащихся на высоком уровне. Исследования[73] показывают, что если школьные общественные советы в школах с высоким уровнем успеваемости учащихся ищут возможности и разрабатывают мероприятия для повышения успеваемости всех учеников, вне зависимости от их начального уровня, то в школах с низким уровнем успеваемости учащихся они склонны искать причину низкой успеваемости в таких факторах как бедность, недостаток родительской поддержки, отсутствие мотивации у учащихся и т. д.

3. Имеют четкую систему отчетности, тратят меньше времени на решение оперативных вопросов и уделяют большее внимание вопросам повышения успеваемости учащихся.

4. Сотрудничают с педагогами и работниками школы и местным сообществом, а также другими заинтересованными сторонами для формирования и достижения поставленных целей.

5. Проводят мониторинг результативности деятельности школы и используют полученную информацию для повышения результативности.

6. Поддерживают ресурсы для достижения целей.

7. Основаны на тесном сотрудничестве и взаимном доверии членов Совета.

8. Принимают участие в программах развития, подготовки кадров, формируют систему знаний и ценностей и прилагают усилия по совершенствованию учреждения.

Несколько иные функции у общественных советов вузов. Например, общественный совет университета в США несет ответственность за формулировку миссии университета, принимает меры для достижения поставленных целей, решения о количестве и природе факультетов, научных центров и других структурных подразделений университета, решает вопросы о специальностях и квалификациях, присваиваемых университетом. Содержание его деятельности в области образовательной политики охватывает такие ее аспекты, как анализ учебных планов, исследовательских программ, прогнозов о приеме в институт, планов повышения квалификации профессорско-преподавательского состава, планов реконструкции и ремонта зданий и обновления оборудования, финансовых планов. Общественный совет университета также оценивает деятельность главного администратора университета, проводит оценку качества предлагаемых университетами учебных программ, оценку эффективности использования физических и интеллектуальных ресурсов университета. Совет осуществляет выработку стратегических целей университета, и проводит контроль соответствия целей структурных подразделений университета общим стратегическим целям. Он участвует в кадровой политике, осуществляет контроль над материальными средствами, а также в формировании политики по привлечению инвесторов и доноров. Общественный совет университета утверждает бюджет университета и следит за его исполнением.

Ниже представлены особенности функционирования школьных советов в Великобритании, Дании, Германии и Франции[74].

---

[73] *LaMonte H., Delagardelle M., and Vander Zyl* ***T***. The Lighthouse Research: Past, Present and Future: School Board Leadership for Improving Student Achievement. Des Moines, IA: Iowa School Boards Foundation, Information Briefng, April 2007. Vol. 1, № 9; *Rice R., Delagardelle M., Buckton M., fons C, Lueders W., Vens M.J., Joyce B., Wolff., Weathersby* ***f***. The Lighthouse Inquiry: School Board/Superintend. 2001.

[74] *Пинский А.А.* Школьные советы в странах ЕС. http://www.gouo.ru/inform/practice2/mo7.pdf

Великобритания

Органы общественного управления школой как обязательное явление были утверждены в Великобритании законом в 1986 г. Полномочия органов управления ограничивались назначением директора и совещательными функциями в отношении содержания образования. С 2002 г. наиболее успешным органам управления школой разрешено брать ответственность за деятельность не одной школы, а нескольких. Если рядом с успешной школой находится слабая школа, то полномочия управления слабой школой могут быть переданы органу управления сильной школы. В общественный совет школы входят представители родителей, учителей, директор, представители местных органов управления, местного сообщества, партнерских и спонсорских организаций. В состав совета входят от 15 до 20 человек, в зависимости от размера учебного заведения. Представители из числа родителей в совете должны составлять не менее одной трети общего состава. Они должны избираться общешкольным собранием. Представители штата школы в совете должны составлять не более одной трети: это, как правило, директор и учитель. Одну треть составляют представители местных органов управления, которые назначаются данными органами управления, и представители местного сообщества, которые назначаются общественным советом школы. Последние должны проживать в административном округе, где находится школа, и не входить в число представителей родителей, штата школы и представителей местных органов управления. Представители партнерских организаций номинируются родителями и утверждаются советом. Представители спонсоров номинируются спонсорами, которые оказали значительную помощь школе. Совет выбирает председателя, которым не может быть директор или учитель.

Общественный совет школы обладает следующими полномочиями:

– участвует в кадровой политике школы;

– отвечает за распределение бюджета школы, в частности на расстановку приоритетов при расходовании средств на материально-техническое обеспечение учебного процесса и содержание здания;

– отвечает за учебную программу школы (за пределами времени, отводимого на исполнение обязательного национального учебного плана, может распоряжаться оставшимися часами);

– устанавливает правила школьной жизни (правила поведения учащихся, введение или отмену школьной формы).

Члены совета *не могут* делегировать свои полномочия, касающиеся процедурных вопросов регулирования его деятельности (установления полномочий и функций совета, назначения его членов, и т. п.); стратегических вопросов развития школы: одобрение перспективных направлений деятельности школы, утверждение ежегодных отчетов о деятельности школы, одобрение предложений о закрытии, изменении статуса школы, одобрения бюджета школы, объемов набора детей в школу, обеспечения баланса в обсуждении политических вопросов определения и пересмотра политики в области оплаты образовательных услуг, организации апелляций по поводу увольнения с работы; а также вопросов развития услуг: условий приема детей в школу, определения процедур апелляции по приему в школу, определения длительности занятий, семестров и школьных каникул, решений о проведении коллективных религиозных мероприятий, дисциплинарных требований в школе, принятия и пересмотра типовых договоров между школой и родителями, обеспечения адекватного курса сексуального воспитания.

Некоторые функции совета *могут быть* делегированы отдельным комитетам совета, например функции: по определению стандарта посещаемости занятий, стандартов достижений учащихся, по принятию решений по поводу помещений и оборудования и приему конкретных учащихся, функции по назначению и увольнению исполнительного секретаря совета или сек ретаря одного из комитетов совета.

Работу общественного совета школы контролирует общественность. Раз в год совет публикует годовой отчет о деятельности школы, куда включаются в том числе достигнутые и планируемые цели и показатели. Вслед за этим организуется общешкольное собрание, на котором родители учеников могут задавать вопросы по существу подготовленного доклада. Местные власти непосредственно не участвуют в управлении школой, но они проводят мониторинг результативности деятельности и контролируют расход бюджетных средств. В случае если управление школой неэффективно, если имеются случаи коррупции или академические показатели школы являются низкими и вызывают жалобы родителей, то местные власти могут послать письменное предупреждение директору и в общественный совет школы или в крайнем случае могут поменять органы управления школой.

Дания

Учитывая, что организация школьного образования в Дании является местным полномочием, совет каждой общины сам ставит задачи и условия перед общественным советом школы. Поэтому полномочия и функции общественного совета школы должны четко соответствовать задачам и условиям, поставленным перед ним Советом общины.

Из практики следует, что общественный совет школы определяет основные условия различных аспектов ее деятельности, среди которых: организация учебного процесса, определение количества учебных часов, перечень предметов по выбору, организация учебного процесса в отдельных классах, распределение обязанностей среди учителей и организация совместной работы школы и семьи. Общественный совет школы вырабатывает предложения по учебным планам и представляет их в Совет общины. Кроме того, он принимает школьный бюджет и утверждает использование различных учебных средств.

Германия

В Германии общественные советы школы занимаются различными аспектами школьной жизни и процесса обучения (организация школьного и хозяйственного распорядка, организация уроков и перемен, распределение помещений, меры охраны школьников, а также проведение школьных мероприятий), обсуждают общие вопросы педагогики и организации обучения (пригодность школьных учебников, обоснование классной и домашней работы, критерии оценок). Частично возможно участие их в принятии взаимосвязанных с этими сферами деятельности решений, среди которых – проведение школьных экспериментов. В отдельных федеральных землях эти органы разрабатывают, одобряют или отклоняют состав и деление школы, перевод школы в другое место или слияние с другой школой, а также проведение строительных работ, обеспечение оборудованием и снабжение школы. В некоторых землях общественные советы школы имеют право назначать руководителя школы.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, купив полную легальную версию на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.