



Роль гражданского общества для достижения Целей развития тысячелетия в контексте РФ

9.1. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: РАСШИРЕНИЕ РОЛИ В ФОРМИРОВАНИИ ПОЛИТИКИ В БОРЬБЕ С БЕДНОСТЬЮ

Цели развития тысячелетия во всем мире и в Российской Федерации в том числе служат ориентиром для самых разнообразных организаций гражданского общества – от самодеятельных организаций до профессиональных ассоциаций, от женских групп до коалиций неправительственных организаций (НПО) – которые направляют свою работу на достижение всех восьми Целей, в первую очередь, на снижение бедности¹.

Организации гражданского общества призваны играть решающую роль в продвижении процесса по борьбе с нищетой. Гражданское общество не только является незаменимым партнером в оказании услуг бедному населению на том уровне, которого требуют цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, но может также активизировать действия внутри стран, поднимая насущные вопросы в области развития, мобилизуя широкие движения и оказывая давление снизу, с тем чтобы руководители несли ответственность за свои обещания.

Заметный рост участия организаций гражданского общества на международном, национальном и местном уровнях в принятии и реализации глобальных решений предопределил значимость этих организаций для достижения целей в области развития. В Декларации тысячелетия, сформулировавшей базисные условия для успешного достижения целей в области развития, важнейшим среди которых является обеспечение управления, основанного на широком участии и воле народа², со всей очевидностью прослеживается чрезвычайно важная роль, которую отводит ООН гражданскому обществу – роль ключевого партнера правительств, принявших на себя ответственность за выполнение ЦРТ.

Организации гражданского общества призваны играть решающую роль в продвижении процесса по борьбе с нищетой. Гражданское общество не только является незаменимым партнером в оказании услуг бедному населению на том уровне, которого требуют цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, но может также активизировать действия внутри стран, поднимая насущные вопросы в области развития, мобилизуя широкие движения и оказывая давление снизу, с тем чтобы руководители несли ответственность за свои обещания³.

Реализовать столь масштабную глобальную стратегию, каковой является система ЦРТ, на уровне страны можно

лишь путем создания благоприятных условий и механизмов, обеспечивающих:

- повышение осведомленности населения о ЦРТ;
- развитие диалога и партнерства между и институтами гражданского общества и правительствами;
- мобилизацию общественных ресурсов для решения местных проблем в контексте ЦРТ;

Успех достижения Целей напрямую зависит от степени вовлеченности (участия) населения в этот процесс. Принимая на себя ответственность за выполнение обязательств по ЦРТ, правительство обязано сделать процесс их достижения по-настоящему общим делом для всего населения. Со своей стороны, граждане как ответственные члены общества, реализуя свою гражданскую ответственность, должны активно содействовать их достижению.

Важным подтверждением роли организаций гражданского общества в привлечении ресурсного потенциала в процессе достижения ЦРТ является то, что ООН возлагает на страны со средним уровнем развития (к которым относится и Россия) основную ответственность по реализации мер, направленных на достижение принятых обязательств по первым семи целям, в первую очередь, по искоренению нищеты. Это предполагает обеспечение финансирования деятельности в основном за счет собственных ресурсов. Механизмы международного партнерства (цель № 8) реализуются только с учетом данного обстоятельства.

Признавая гражданское общество в качестве ключевого партнера правительств на всех уровнях действий, ООН рекомендует для организаций гражданского общества несколько основных

функций, осуществление которых позволит оказывать более существенное влияние на достижение результатов целей в области развития и в первую очередь – для борьбы с бедностью. К их числу относятся:

- участие НПО в процессе разработки национальных стратегий по достижению целей в области развития;
- участие НПО и общинных организаций в оказании услуг населению;
- мониторинг выполнения взятых государством обязательств⁴.

Как отмечается в докладе по развитию человека за 2003 год, данные действия хотя и свойственны организациям гражданского общества, однако «во многих странах они материализуются лишь постепенно, и государство продолжает доминировать при принятии и реализации решений». В широком смысле, несомненно, государство несет ответственность за обеспечение принятых на себя обязательств. Вместе с тем, неправительственные некоммерческие организации (НПО), представляющие самые разнообразные слои населения, обладают мощным ресурсным потенциалом и способны оказать серьезное содействие достижению ЦРТ, процессам социально-экономических и демократических реформ.

В современной ситуации прогресс любого общества, в том числе и российского, все больше будет определяться социальной активностью людей. Человек становится главным субъектом и объектом социального развития. В развитых странах мира гражданский (добровольческий) сектор превратился в мощный фактор повышения качества жизни людей, решения острых социальных проблем. Чем выше уровень общественной составляющей в структуре реализации социальной политики, тем сплоченней и крепче общество.

«**Р**азвитие человеческого потенциала невозможно без расширения возможностей выбора – круга вероятных сценариев самореализации человека как личности. Самыми элементарными предпосылками для человеческого развития являются долгая и здоровая жизнь, образование, достойный уровень жизни и обладание политическими и гражданскими свободами, необходимыми для участия в жизни общества.»

Из доклада «О развитии человека» за 2003 г.

Скоординированная система действий, предлагаемая ООН, базируется на принципе, основанном на одновременном решении широкого спектра проблем, имеющих тесную связь между собой⁵. В практическом воплощении это предполагает, что решение определенных задач в рамках отдельных направлений ЦРТ будет одновременно способствовать реализации задач других направлений и получению более весомых результатов. Например, меры, предпринимаемые для достижения основной цели в области развития – снижения бедности, позволяют более эффективно решать проблемы СПИДа (цель № 6), снижения детской смертности (цель № 4), улучшения материнского здоровья (цель № 5) и т.д.

Учитывая уникальность природы организаций гражданского общества, в основе большинства из которых по определению лежат добровольные усилия граждан, данная стратегия позволяет им обеспечивать дополнительный прирост социального капитала за счет синергетического эффекта, возникающего посредством информационно-коммуникационных сетей и каналов связи. Однако во множестве случаев социальный капитал с трудом поддается какому-либо измерению, поэтому представляется, что система индикаторов, отражающих реальное участие и вклад НПО в дос-

тижение ЦРТ, должна включать показатели, позволяющие учитывать прирост социального капитала. В качестве таких показателей целесообразно использовать динамику степени вовлеченности НПО, степени занятости людей в их деятельности, как на платной, так и на добровольной основе. Исходя из концептуального подхода о том, что уровень развития гражданского общества напрямую зависит от степени вовлеченности граждан в общественно-полезную деятельность на добровольных началах, данные показатели будут отражать динамику роста гражданского общества.

Использование Целей в качестве объединяющей идеи может стать катализатором построения прочных партнерских отношений между гражданским обществом, органами государственной власти и бизнеса, способствовать наиболее полной реализации потенциала НПО, что в конечном итоге приведет к более эффективным результатам социально-экономических реформ, развитию человеческого потенциала, укреплению доверия между властью и обществом. Создается принципиально новый механизм реализации социальной политики государства с участием самих граждан, который позволяет задать рамки договорных отношений между органами государственной власти и организациями гражданского общества, налагающие определенные взаимные обязательства на участников процесса.

9.2. РОССИЯ НА НОВОМ ЭТАПЕ РЕФОРМ И ПОСТРОЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

В Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу до 2004 года, предшествующей новой Программе до 2008 года, в числе необходимых условий достижения целей реформ были заявлены:

раскрепощение потенциала общества; социальная консолидация и общественная поддержка целей и действий власти. С целью дальнейшего содействия развитию гражданского общества в рамках реализации задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Правительством Российской Федерации, на этапе 2005-2008 гг.⁶ предполагается осуществить пакет целенаправленных законодательных и организационных мер, направленных на повышение эффективности НПО.

Формирование новой модели эффективного государственного управления социальной политикой предусматривает создание условий для повышения самоорганизации общества, диверсификации социальных услуг на основе активного привлечения и развития негосударственного сектора. Впервые официально признано, что результаты структурных социально-экономических изменений напрямую зависят от уровня участия общества и поддержки действий власти в процессе социальных преобразований. Таким образом, повышение благополучия и создание условий для достойной жизни людей непосредственно зависят от того, насколько общество будет сплочено в достижении общенациональных целей. Задачи мобилизации внутренних ресурсов и повышение потенциала общества приобретают особую социальную и политическую значимость.

Стратегия «ЦРТ+» в контексте России. Сопоставление целей в области развития с общенациональными целями Российской Федерации, обнародованными в программных заявлениях и посланиях Президента Российской Федерации (снижение уровня бедности, удвоение ВВП)⁷ и планах действий Правительства Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что они во многом созвучны⁸, что подтверждается анали-

«Развитие человеческого потенциала невозможно без расширения возможностей выбора – круга вероятных сценариев самореализации человека как личности. Самыми элементарными предпосылками для человеческого развития являются долгая и здоровая жизнь, образование, достойный уровень жизни и обладание политическими и гражданскими свободами, необходимыми для участия в жизни общества.»

Из доклада «О развитии человека» за 2003 г

зом, сделанным авторами предыдущих глав доклада. В соответствии с рекомендациями ООН для стран со средним уровнем развития человеческого потенциала, в России предпочтительной является реализация стратегии «ЦРТ+», которая предполагает, что задачи по реализации ЦРТ должны быть интегрированы в национальные планы действий Правительства по реализации общенациональных задач в увязке с бюджетным планированием при разработке среднесрочных программ и долгосрочных стратегий в области социально-экономического развития.

Будет логичным предположить, что для Российской Федерации, провозгласившей вместе со 189 странами мира приверженность целям в области развития, и поставившей социальную консолидацию императивом устойчивого социального и экономического роста, вопросы вовлечения граждан в процесс достижения целей социально-экономических реформ в контексте ЦРТ являются определяющими. Но очевидно и то, что для решения важнейшей задачи мобилизации огромных ресурсов и усилий общества в России, стране с молодыми традициями демократии, необходимы нестандартные решения и инновационные подходы, учитывающие и собственный российский опыт, и современный международный.

Оценка текущей ситуации в области гражданского участия. Участие граждан в управлении делами государства и принятии решений на разных уровнях власти является одной из важнейших конституционных основ Российской Федерации. Как отражение роста гражданской активности и приверженности ценностям демократии в России в последние 15 лет формируется сектор неправительственных некоммерческих организаций⁹ (НПО), составляющих суть и сердцевину гражданского общества. Неправительственные некоммерческие организации сегодня активно действуют, охватывая практически все социально значимые сферы жизни общества, помогая российскому государству решать острые социальные проблемы (помощь малообеспеченным, беженцам, вынужденным переселенцам, трудоустройство, алкоголизм и наркомания, преступность, ВИЧ-инфекции, детская беспризорность, инвалидность, экология и другие), отстаивать интересы и защищать права социально уязвимых групп населения. Граждане объединяются для совместной реализации общих интересов в профессиональные объединения, творческие союзы, органы общественной самодеятельности, ассоциации, советы, гильдии, клубы и другие формы НПО. Деятельность НПО, формирующихся в своем большинстве «снизу» на основе добровольных гражданских инициатив, является важным свидетельством растущего потенциала общества.

Благодаря своей активной позиции, а также сотрудничеству с международными организациями, фондами и структурами программ ООН, крупные российские НПО являются полноправными участниками крупнейших международных проектов, акций и международных дискуссий, что позволяет привлекать и развивать в России

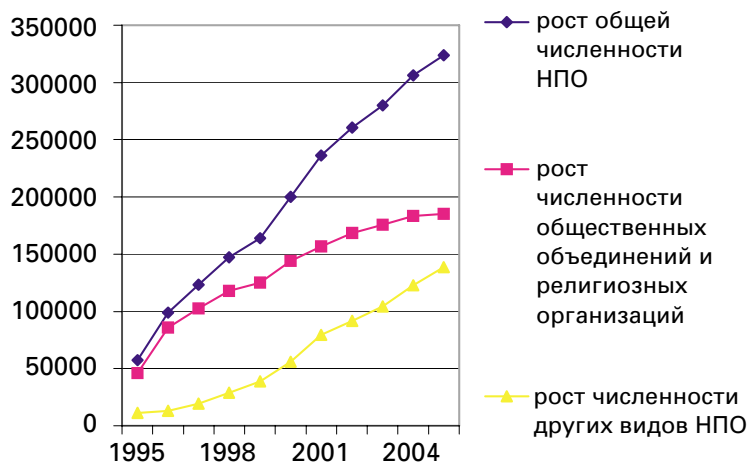
новые методы, продвигать общественные интересы, тем самым способствуя в рамках всех восьми Целей:

- оказанию воздействия на принятие политических решений;
- внедрению инновационных технологий при решении общенациональных задач;
- информированию населения и повышению осведомленности общественности;
- повышению профессиональных навыков и расширению возможностей для эффективного оказания услуг,
- прозрачности и подотчетности в государственном секторе.

Правовой основой деятельности некоммерческих организаций в Российской Федерации являются Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации и целый ряд законодательных актов, регулирующих их деятельность (в т.ч. Федеральные законы: «О некоммерческих организациях», «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и др.). Создание российского законодательства в сфере НПО послужило импульсом для роста числа зарегистрированных некоммерческих организаций (государственных и негосударственных), и на начало 2005 года их суммарная численность составила свыше 692 тыс., из которых более 320 тыс. составляют НПО. Примерно 22% из общего числа некоммерческих организаций занимается социально-ориентированной деятельностью¹⁰. На рис. 9.1 и в табл. 9.1 представлены данные о количестве, структуре и динамике изменений численности НПО без учета государственных некоммерческих организаций и потребительских кооперативов, что обусловлено отличием природы данных типов организаций от НПО¹¹.

Некоторые важнейшие показатели (например, доля НПО в ВВП, в системе занятости) учитываются лишь по отдельным сегментам, что приводит к серьезной недооценке роли вклада НПО в развитие России. Так, по данным государственной статистики¹², а также базирующегося на них исследования, осуществленном Фондом «Институт экономики города»¹³, занятость в 2002 году в некоммерческом секторе оценивалась в 500 тыс. человек (0,8% от общей численности занятых). Данная оценка произведена лишь с учетом численности общественных и религиозных организаций (объединений), составивших около 65% от общего числа НПО в 2002 году, в то время как значительное число НПО, а также участвующих в их работе добровольцев не отражены в показателях занятости НПО и в структуре общей занятости в Российской Федерации. Аналогичная ситуация наблюдается с оценкой вклада НПО в ВВП (по данным Фонда «Институт экономики города» в рамках указанно-

Рис. 9.1. Распределение регионов по доле женщин среди депутатов законодательных органов власти субъектов РФ в 2004 г., (%)



го исследования вклад некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства, в ВВП оценен на уровне около 1% ВВП. По другим оценкам расходы организаций третьего сектора в России составляют не менее 4% ВВП¹⁴.

Таблица. 9.1. Структура организаций НПО - сектора в Российской Федерации (1994-2004 гг.) (данные приведены на 1 января указанного в таблице года)¹⁵

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Некоммерческие негосударственные организации	57389	98818	123166	147136	163952	199839	236167	260393	279876	306034	323995
Общественные и религиозные организации (объединения)	46149	85824	102643	118064	124985	144019	155229	165717	172371	179488	181554
Органы общественной самодеятельности							111	137	148	172	175
Общественные движения							812	1808	2079	2283	2333
Территориальные общественные самоуправления							756	957	1099	1210	1305
Фонды	3549	4103	7058	10693	13880	17010	20223	22993	25832	28095	29986
Объединения юридических лиц (ассоциации и союзы)							8079	8422	8873	9391	9841
Некоммерческие партнерства							6447	8904	11732	15342	18706
Автономные некоммерческие организации							6025	8069	10018	11997	14138
Товарищества собственников жилья							5594	7215	9398	12121	14906
Садоводческие, огороднические или дачные некоммерческие товарищества							16660	22186	26090	33136	38439
Ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств							3234	3010	2846	2752	2626
Другие некоммерческие организации ¹⁶	7691	8891	13465	18379	25087	38810	12997	10975	9390	10047	9986

Степень вовлеченности населения в общественную жизнь. Наряду с положительными тенденциями, развивающимися в третьем секторе, следует отметить, что вовлеченность населения в деятельность неправительственных организаций сохраняется достаточно низкой. Численность лиц, вовлеченных в деятельность организаций третьего сектора безвозмездно и на платной основе, составляет около 1,6% населения¹⁷. Данная оценка совпадает с оценками экспертов НПО, согласно которым вовлеченность населения в деятельность неправительственных организаций остается достаточно низкой (на уровне 1,5-2% населения). Исследования (ВЦИОМ) показывают, что институционализованные формы участия – деятельность в политических партиях, профсоюзах, общественных и религиозных организациях, органах местного самоуправления – привлекают не более 2-4% россиян. Вместе с тем, опросы ВЦИОМ (1999, 2004¹⁸) показывают, что более 40%¹⁹ россиян желали бы участвовать на общественных началах в общественно-полезной деятельности, однако более 90% не находят для себя приемлемых форм участия.

Очевидно, что дальнейшее активное развитие и жизнеспособность третьего сектора во многом будут зависеть от решения вопросов вовлечения людских и других ресурсов в деятельность некоммерческих организаций и создания эффективных механизмов партнерства между организациями третьего сектора и органами государственной власти, местного самоуправления. В практическом измерении это означает, что фундамент для устойчивого развития страны для успеха реформ и достижения ЦРТ будет тем прочнее, чем больше людей на добровольной основе будет вовлечено в деятельность организаций гражданского общества.

К числу других препятствий, мешающих НПО действовать более эффективно, следует отнести:

- неразвитость институциональных форм и механизмов консультаций государственных и общественных структур при разработке и прохождении законопроектов;
- несогласованность, противоречивость норм, содержащихся в отдельных законодательных актах, касающихся правового статуса НПО; имеющее место несоответствие норм российского законодательства международным стандартам и нормам международного права;
- неразвитость форм взаимодействия между НПО и саморегулирования внутри сектора, проблемы в продвижении общих интересов НПО в пределах одного региона или России в целом;
- неинтегрированность усилий общественности и некоммерческих организаций в систему социального развития страны.

9.3. РАЗВИТИЕ МЕЖСЕКТОРНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И ПАРТНЕРСТВА

Особенностью настоящего периода Российской Федерации является набирающий силу процесс построения взаимоотношений между органами государственной власти, местного самоуправления и институтами гражданского общества. В российском законодательстве имеется целый комплекс норм, регулирующих формы государственной поддержки, взаимодействия и партнерства общественных объединений с органами государственной власти и местного самоуправления, включая возможность «заключения любых видов договоров, в том числе на выполнение и предоставление услуг, социального заказа ... на конкурсной основе», участие в формировании государственной политики и местном самоуправле-

нии. Накоплена многообразная практика и опыт взаимодействия органов государственной власти и некоммерческих организаций. Создаются работающие механизмы и институты межсекторного взаимодействия и партнерства, которые, согласно международной практике, могут быть представлены в виде «экономических» и «неэкономических» категорий сотрудничества²⁰. К неэкономическим формам сотрудничества следует отнести такие как консультирование, совместные обсуждения, общественные слушания, проведение совместных мероприятий, общественные, координационные, консультативные и др. советы; постоянно действующие круглые столы, конференции, переговорные площадки; рабочие, экспертные группы на межведомственном и межсекторном уровнях. Экономические формы сотрудничества реализуются в основном через создание механизмов конкурсов, грантов, социального заказа, установления соответствующего режима налогообложения и др. В то же время на протяжении ряда лет важный позитивный процесс формирования организационно и законодательно оформленных механизмов межсекторного взаимодействия и партнерства не получал системного развития в России, что несомненно препятствует успешной деятельности НПО и совершенствованию системы государственного управления.

Прошедший в ноябре 2001 года Гражданский форум продемонстрировал готовность к сотрудничеству высших эшелонов власти и организаций гражданского общества и формально дал старт для более широкого диалога и развития партнерства на институциональной основе. Новым шагом в построении партнерских отношений между органами государственной власти и гражданами/институтами гражданского общества стал Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации»²¹, сог-

ласно которому основная цель Общественной палаты – согласование интересов граждан, общественных объединений и государственных органов для решения наиболее важных для населения России вопросов экономического и социального развития. Формально с принятием данного Закона в Российской Федерации появляется возможность проведения всесторонней общественной экспертизы законопроектов, имеющих общенациональное значение и касающихся перспектив развития всей страны и общественного контроля за деятельностью государственных органов власти с использованием ресурсов экспертного сообщества.

И хотя в отсутствие накопленной правоприменительной практики нового законодательного акта еще рано делать какие-либо оценки, отметим, что новое звучание в Российской Федерации получают вопросы создания условий и механизмов, обеспечивающих реализацию права граждан на активное участие в жизни общества, и развития партнерских отношений между институтами государственной власти и гражданского общества.

9.4. СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ СОБЫТИЙ

Степень вовлечения населения в содействие достижению ЦРТ, адаптированных к условиям России, и возможности повышения потенциала гражданского общества в этой области находятся под влиянием возможных направлений деятельности системы государственной власти, касающейся взаимодействия с общественным сектором. В этой связи важно рассмотреть альтернативные вероятные сценарии развития событий.

Первый сценарий предполагает реализацию Правительством Российской

Федерации комплекса мер по развитию гражданского общества в рамках Программы социально-экономического развития на среднесрочную перспективу (2005-2008 годы). В числе этих мер проект программы называет:

- модернизацию законодательства, регулирующего деятельность НПО и благотворительность;
- обеспечение равных условий доступа негосударственных и государственных некоммерческих организаций на рынки социальных услуг;
- обеспечение прозрачности для общества деятельности органов государственной власти и местного самоуправления;
- развитие механизмов независимой общественной экспертизы и государственно-общественных консультаций на ранних стадиях подготовки и принятия решений; развитие механизмов общественного мониторинга;
- создание механизмов, способствующих устойчивому взаимодействию гражданского общества и бизнеса, содействие расширению социальной ответственности бизнеса.

Развитие событий в рамках данного сценария приведет к значительному росту потенциала и возможностей организаций гражданского общества для достижения целей в области развития. Вместе с тем, вероятность данного сценария оценивается как низкая, в том числе на основании анализа степени достижения целей, заявленных Правительством в предыдущих программах. Так, цель борьбы с бедностью в России уже была заявлена в числе основных приоритетов страны Программой социально-экономического развития на среднесрочную перспективу (2002-2004 гг.). Среди важнейших условий выполнения Программы были заявлены также социальная консолидация, под-

держка обществом действий власти, а также диверсификация социальных услуг на основе активного привлечения и развития негосударственного некоммерческого сектора. Однако отсутствие специальных мер, механизмов и ресурсов, включая разработку общенациональной стратегии по вовлечению общественности в реализацию данных аспектов Программы и механизмов мониторинга за ее выполнением, не позволили воплотить задуманное. Что же касается рассматриваемого проекта Программы на 2005-2008 гг., то уже сейчас приходится констатировать, что в нем не определены планируемые результаты, на которые ориентируется программа мер, жестко централизована сфера ответственности за выполнение программы²², и нет гарантий, что в бюджете будут выделены в необходимом объеме финансовые ресурсы для ее осуществления.

Второй сценарий развития событий также базируется на реализации комплекса мер Программы социально-экономического развития на среднесрочную перспективу, но имеет особенности в некоторых концептуальных подходах и механизмах реализации.

В партнерстве Правительства Российской Федерации с институтами гражданского общества и заинтересованными международными и бизнес-организациями в рамках данного сценария предлагается осуществить комплекс организационных, финансовых и законодательных мер, направленных на создание механизмов эффективного объединения ресурсов государства и общества для достижения общенациональных социальных целей Российской Федерации. Формирование институциональных общественно-государственных отношений позволит обеспечить благоприятные условия для участия граждан и НПО в подготовке, принятии и реализации

решений на всех уровнях (местном, региональном и федеральном), будет служить эффективным механизмом развития общественного потенциала для достижения общенациональных целей устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации и достижения Целей развития тысячелетия.

Действия предусматривают создание механизмов, направленных на расширение возможностей участия граждан всех возрастов и объединения усилий институтов гражданского общества и государства в совместном решении социально значимых задач, включая:

- повышение осведомленности граждан о Целях развития тысячелетия, возможности участвовать в их достижении; о том, каким образом гражданин может быть полезен для страны (через партнерство со СМИ);
- развитие системы поддержки добровольных гражданских инициатив в Российской Федерации);
- построение устойчивых партнерских отношений между органами государственной власти и организациями гражданского общества путем разработки и заключения Соглашения (включающего взаимную ответственность партнеров за совместное планирование, реализацию и мониторинг выполнения принятых обязательств в достижении результатов).

Важным элементом данного сценария может стать принятие Общенациональной Стратегии по борьбе с бедностью и в ее рамках – создание общенациональной программы «Стратегическое партнерство между государственным и добровольческим секторами во имя ликвидации бедности в Российской Федерации», предусматривающих выработку платформы

стратегического партнерства и плана общих действий для достижения Целей развития тысячелетия и задач социально-экономических реформ. Основная концептуальная идея Стратегии и Программы – снижение масштабов бедности, достижение благополучия и достойной жизни людей. Эта идея может стать консолидирующей общенациональной целью, осуществимой лишь совместными усилиями общества и государства. Она позволит сплотить граждан, создать основу для развития позитивного общественного диалога и открытого общественного договора, к которому могут присоединиться все заинтересованные организации.

Весьма важно также, что Программы социально-экономического развития страны на среднесрочную перспективу до 2008, до 2012 и до 2015 гг. в качестве компонента должны учитывать национальную стратегию и программу. Развитие событий по данному сценарию за счет включения новых механизмов самоорганизации общества создаст дополнительные условия для устойчивого роста объемов и эффективности социальной деятельности, что приведет к расширению базы для увеличения числа новых рабочих мест, роста объемов и качества предоставляемых населению социальных услуг и соответственно вклада в социальное и экономическое развитие страны. В конечном итоге будут эффективнее решаться проблемы бедности, совершенствоваться условия достойной жизни и свободного развития человека.

9.5. СОЗДАНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ СИСТЕМЫ ПОДДЕРЖКИ ДОБРОВОЛЬНЫХ ГРАЖДАНСКИХ ИНИЦИАТИВ

За последнее десятилетие тема добровольчества неоднократно являлась

предметом рассмотрения Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. В мире признано, что «добровольчество является одним из основных средств, позволяющих людям быть активными субъектами процесса социального развития». ООН настоятельно рекомендует всем государствам учитывать работу на добровольных началах в качестве компонента при разработке национальных планов и страте-

За последнее десятилетие тема добровольчества неоднократно являлась предметом рассмотрения Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. В мире признано, что «добровольчество является одним из основных средств, позволяющих людям быть активными субъектами процесса социального развития». ООН настоятельно рекомендует всем государствам учитывать работу на добровольных началах в качестве компонента при разработке национальных планов и стратегий в рамках ЦРТ.

гий в рамках ЦРТ, нацеленных на решение проблем в таких областях, «как уменьшение нищеты, устойчивое развитие, здравоохранение, предотвращение бедствий, реагирование на бедствия и социальная интеграция, и особенно на преодоление социального отчуждения и дискриминации»²³.

Особая роль принадлежит добровольчеству в реализации молодежной политики и содействии образованию (в контексте цели № 2). Молодежное добровольчество рассматривается как эффективный способ вовлечения молодежи в общественно-полезную социальную деятельность на добровольных началах. Создание для детей и молодежи условий свободного доступа к добровольческой социальной дея-

тельности является методом получения и развития знаний и навыков в процессе общественного служения, методом воспитания молодежи страны интеллигентными, честными, высоко образованными и социально ответственными личностями. Интеграция молодежного добровольчества в образовательный процесс (метод «Обучение делом») осуществляется путем комбинирования процесса классного обучения с практикой проведения общественно значимых действий и проектов, направленных на решение проблем местных сообществ.²⁴

Чрезвычайно важным шагом со стороны государства на пути развития и становления института добровольчества в России является официальная поддержка Российской Федерацией Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН А/57/L8 (2002), в которой ООН признает, что работа на добровольных началах является важным компонентом любой стратегии, нацеленной на решение проблем в таких областях, как уменьшение нищеты, устойчивое развитие, здравоохранение и т.д. Важно отметить, что рассмотренная в разделе «Сценарии развития событий» национальная программа должна осуществляться на базе накопленного в России опыта развития добровольческого движения и в рамках резолюций ООН.

Некоторые оценки вклада добровольцев в социально-экономическое развитие государства. Расчеты, сделанные в 1997 году²⁵, показывают, что если 10% населения России будет вовлечено в добровольческую деятельность в среднем по пять часов в неделю, инвестиции в социальную сферу в виде пожертвованного времени будут эквивалентны около 3 млрд. долларов ежегодно. Как было отмечено, по данным ВЦИОМ, более 40%²⁶ россиян выражают готовность участвовать в безвозмездной общественно-полезной деятельности на добровольных нача-

лах. Становится очевидным, что уровень развития и поддержки добровольчества в России отстает от потребностей общества и не позволяет в полной мере реализовать добровольческий потенциал граждан. Огромные резервы общественной инициативы остаются невостребованными. Значительный разрыв между потребностью граждан участвовать в общественно-полезной деятельности (более 40%) и их реальной вовлеченностью (2-4%), свидетельствует не о социальной апатии значительной части россиян, а об отсутствии системного подхода к стимулированию и поддержке добровольных гражданских инициатив. Другими словами, в России отсутствует развитая инфраструктура, необходимая для стимулирования и поддержки добровольческой деятельности, основным элементом которой являются специализированные организации, называемые «добровольческими центрами». Опыт создания добровольческих центров в течение последнего десятилетия накоплен и в Российской Федерации, однако, к сожалению, пока он не получает должного развития и поддержки на федеральном уровне, оставаясь на уровне социального эксперимента. Добровольчество не рассматривается в качестве стратегического ресурса государственной политики и практически не принимается в расчет в национальных стратегиях развития. Другая причина – недостаточная изученность феномена добровольчества и, как следствие, серьезная недооценка на государственном уровне и в массовом общественном сознании роли и места добровольчества в процессе общественного развития, построения демократии и гражданского общества.

Целенаправленная государственная политика поддержки и стимулирования развития добровольческих инициатив необходима как механизм, который позволит гражданам реализовать свою социально ответственную гражданскую позицию,

быть активными участниками подготовки, принятия и реализации эффективных государственных решений. Профессионально работающие добровольческие центры позволят показать истинную картину участия людей в принятии решений, дадут толчок для запуска процесса по принципу «снежного кома», в результате которого будет накапливаться критическая масса позитивных результатов в стране. Рост числа и эффективности деятельности российских добровольцев через развитие национального добровольческого движения и активная позиция добровольческих организаций, когда их «голос» будет услышан при принятии политических решений, непосредственно будут служить эффективным способом устранения препятствий, касающихся российского «третьего сектора», таких, как: невысокое общественное мнение о секторе

Целенаправленная государственная политика поддержки и стимулирования развития добровольческих инициатив необходима как механизм, который позволит гражданам реализовать свою социально ответственную гражданскую позицию, быть активными участниками подготовки, принятия и реализации эффективных государственных решений. Профессионально работающие добровольческие центры позволят показать истинную картину участия людей в принятии решений, дадут толчок для запуска процесса по принципу «снежного кома», в результате которого будет накапливаться критическая масса позитивных результатов в стране.

НПО; слабые возможности местного донорства; недостаточная законодательная база, низкий уровень управленческой подготовки и отсутствие механизмов для самоорганизации и взаимообучения. В це-

лом развитие добровольчества окажет существенно влияние на создание среды для формирования динамичного и диверсифицированного сообщества НПО в России.

Отметим, что для развития институтов гражданского общества, в том числе добровольчества, важно создание правовых условий. В их числе – разработка и принятие проекта Федерального закона «Об организациях общественной пользы» самостоятельно или взамен ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», разработка и принятие законопроектов «О государственных гарантиях и поддержке добровольческой деятельности в Российской Федерации», «О взаимодействии и партнерстве между органами государственной власти и институтами гражданского общества».

9.6. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Анализ ситуации в сфере общественных инициатив и деятельности институтов гражданского общества показывает, что роль граждан и организаций гражданского общества в достижении целей в области развития имеет решающее значение для Российской Федерации как страны, в которой с позиций «ЦРТ+» меры по искоренению нищеты должны быть в основном обеспечены за счет вовлечения собственных ресурсов. Более того, для демократического развития и эффективных структурных реформ в Российской Федерации развитие гражданского общества является важнейшим фактором. Необходимо рассматривать процесс социально-экономических и демократических реформ как общий процесс позитивных изменений в стране, в равной степени касающийся государства и рядовых граждан. Чрезвычайно важно сделать цели социально-экономических ре-

форм общими целями государства и общества, поставив ЦРТ и, прежде всего, борьбу с бедностью в центр процесса объединения усилий общества и власти.

Построение эффективных механизмов раскрытия мобилизационного потенциала общества должно стать одним из базовых элементов при формировании и реализации государственной социальной политики. В этом случае новая государственная социальная политика будет отвечать потребностям миллионов российских граждан, готовых участвовать в решении социальных проблем, быть активными субъектами социального развития. По своей значимости задача широкого вовлечения населения в процесс содействия достижению ЦРТ должна рассматриваться в качестве необходимого условия их достижения. Развитие и поддержка добровольчества на системной основе в Российской Федерации могут быть действенным инструментом решения задачи по созданию условий для активного ответственного участия в решении социальных проблем общества и достижения ЦРТ.

Для измерения прогресса и комплексной оценки действий в продвижении к достижению ЦРТ по аналогии с системой адаптированных к России индикаторов и показателей, описанной в предыдущих главах, представляются необходимыми выработка и применение статистических показателей, отражающих степень вовлеченности (активности) населения в данный процесс. Среди таких показателей должны быть представлены данные о количестве организаций гражданского общества, граждан, участвующих в их деятельности, вкладе, внесенном ими в экономику страны, и др. С целью оценки и конкретизации роли гражданского общества и измерения вклада НПО в достижение ЦРТ необходимо

включить в систему статистических показателей также данные о числе НПО, участвующих в оказании социальных услуг населению, и других видах деятельности, направленной на достижение ЦРТ.

Создание правовых, организационных и экономических условий, позволяющих гражданам и общественным институтам стать активными участниками процессов социального развития и полноценными партнерами государства, должно стать одним из базовых элементов построения эффективного демократического управления при формировании и реализации государственной социальной политики и центральным звеном национальной стратегии по достижению ЦРТ. С другой стороны, не менее важно развивать саморегулирование в некоммерческом секторе, что приведет к укреплению НПО, повышению прозрачности, повышению профессионализма в работе, консолидированным действиям в отстаивании общих интересов гражданского общества.

Наиболее желательное для развития гражданского общества в Российской Федерации развитие событий подразумевает, что социально ориентированная и благотворительная деятельность будет касаться не только получателей государственной помощи и социально уязвимых категорий населения, но и значительной части граждан, готовых участвовать в реализации общественно значимых (на уровне страны, региона, местного сообщества) инициатив. Такая политика будет наиболее эффективной, так как она оказывает положительное влияние на состояние всего общества, создавая условия, при которых каждый человек может стать субъектом социального развития, при этом сохраняя за собой свободу действий и выбора. Это означает, что в своем новом предназначении государственная

Создание правовых, организационных и экономических условий, позволяющих гражданам и общественным институтам стать активными участниками процессов социального развития и полноценными партнерами государства, должно стать одним из базовых элементов построения эффективного демократического управления при формировании и реализации государственной социальной политики и центральным звеном национальной стратегии по достижению ЦРТ. С другой стороны, не менее важно развивать саморегулирование в некоммерческом секторе, что приведет к укреплению НПО, повышению прозрачности, повышению профессионализма в работе, консолидированным действиям в отстаивании общих интересов гражданского общества.

социальная политика должна содержать компонент, обеспечивающий добровольное участие граждан в ее формировании и реализации.

Для решения масштабной задачи вовлечения общества в решение социальных проблем необходимы разработка и принятие соответствующих правовых и организационных механизмов по созданию благоприятных условий, способствующих активизации общественного участия в структуре реализации социальной политики. Практическое осуществление партнерства в совместной реализации стоящих перед обществом и государством задач, будет способствовать восстановлению доверия общества к государству в сфере социальных гарантий, а также повышения взаимных обязательств и формированию гражданской социальной ответственности.

В конечном счете продуманная и хорошо разработанная государственная политика партнерства и поддержки гражданских, в том числе добровольных, инициатив, одновременно будет служить действенным инструментом реализации государственной социальной политики в области занятости, социальной защиты, развития молодежи и других важнейших сферах жизни общества. Включение ресурсов третьего сектора в систему социально экономического развития и достижение целей в области развития будет

способствовать кардинальному расширению объемов и качества предоставляемых НПО социальных услуг; формированию на базе третьего сектора новых рынков трудоустройства, самоорганизующихся процессов гражданского участия на местном уровне. В свою очередь, реализация данных подходов обеспечит устойчивое развитие и рост потенциала третьего сектора, что внесет значительный вклад в достижение целей социально-экономических реформ, осуществляемых в контексте ЦРТ.

¹ "Human Development Report 2003". Published for the United Nation Development Programme (UNDP), New York Oxford University Press, 2003.

² Декларация Тысячелетия. Департамент общественных связей ООН. Информационный центр ООН в Москве, октябрь 2001.

³ Организация Объединенных Наций Генеральная Ассамблея Пятьдесят девятая сессия Пункты 45 и 55 повестки дня. «Комплексное и скоординированное осуществление решений крупных конференций и встреч на высшем уровне» Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях и последующая деятельность в связи с ними. Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия. При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех. Доклад Генерального секретаря» Ист. www.un.org

⁴ "Human Development Report 2003". Published for the United Nation Development Programme (UNDP), New York Oxford University Press, 2003.

⁵ Ист. Организация Объединенных Наций Генеральная Ассамблея, 6 сентября 2001 г., Пятьдесят шестая сессия Пункт 40 предварительной повестки дня* Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия. План осуществления Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, Доклад Генерального секретаря

⁶ Проект Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005-2008 годы). Материалы ПРООН

⁷ Послание Президента Российской Федерации 2003 года. Обнародована программа действий по удвоению ВВП и борьбе с бедностью.

⁸ Доклад рабочей группы Представительства ООН в России. Источник: Цели развития тысячелетия в контексте России: «От экономического роста к устойчивому развитию, основанному на правах человека». Представительство Организации Объединенных Наций в Российской Федерации. 2005 г.

⁹ В настоящее время термин «неправительственные некоммерческие организации» юридически определен лишь в одном российском законодательном акте - ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях».

¹⁰ Данные исследования, проведенного в рамках проекта «Содействие в совершенствовании и развитии законодательства, регулирующего деятельность неправительственных некоммерческих организаций», осуществленного в 2003 г. Комитетом Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций и Представительством Программы Развития Организации Объединенных Наций в Российской Федерации (UNDP).

¹¹ Исключение потребительских кооперативов из числа НПО, анализируемых в целях данного исследования, обосновано отличием природы данного типа организаций от НПО, регулируемых ФЗ «О некоммерческих организациях». Деятельность потребительских кооперативов в большей степени направлена на удовлетворение материальных потребностей граждан, в то время как основным признаком НПО является удовлетворение нематериальных потребностей (духовных, самореализации, др.). В этой связи деятельность потребительских кооперативов не подпадает под действие ФЗ «О некоммерческих организациях».

¹² Госкомстат. «Россия в цифрах – 2003»

¹³ Проект «Объединение гражданского общества для реформирования системы налогообложения некоммерческого сектора».

¹⁴ Материалы семинара-совещания по представлению и обсуждению результатов исследования, проведенного в рамках проекта «Содействие в совершенствовании и развитии законодательства, регулирующего деятельность неправительственных некоммерческих организаций». Государственная Дума, 4 декабря 2003 г.

¹⁵ Таблица составлена на базе данных ФГС без учета числа некоммерческих государственных организаций (учреждений) и потребительских кооперативов.

¹⁶ До 2000 года в раздел «Другие некоммерческие организации» включались ассоциации, союзы, некоммерческие партнерства, автономные некоммерческие организации. С 2000 года – созданные в организационно-правовых формах, не предусмотренных ОКППФ.

¹⁷ Шишкин С.В. Экономика социальной сферы: Учебное пособие. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2001 год. Под ред. Бобылева С.Н. М.: Интер Диалект+, 2002, серия "Программа развития ООН". – М.: ГУ-ВШЭ, 2003.

¹⁸ ВЦИОМ Пресс-выпуск № 120 МОСКВА, 29 сентября 2004 г. «Как разбудить гражданское общество?»

¹⁹ Газета «Известия» от 22.05.1999.

²⁰ Источник: «Реформа государственного управления: Институционализация консультаций между институтами власти и неправительственными организациями в странах СНГ. Условия, формы практика, 2002, ПРООН (Regional Bureau for Europe and CIS of the United Nations Development Programme, New York, USA).

²¹ Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» вступил в силу 1 июля 2005 года.

²² Проект Сводного доклада. «Цели, задачи и показатели деятельности субъектов бюджетного планирования (федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации)». Источник: из материалов ПРООН.

²³ Организация Объединенных Наций Генеральная Ассамблея, Пятьдесят шестая сессия Пункт 108 повестки дня, Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей A/RES/56/38, 10 January 2002

²⁴ Global Youth Service Day. "Service learning" Planning Toolkit. Global Youth Action network, Youth Service America, 2001. 1101 15th Street, NW, Suite 200 Washington, DC 20005.

²⁵ Социальное партнерство государственных органов власти и неправительственных организаций как фундаментальный принцип гражданского общества. – ТАСИС, 2000. стр.150

²⁶ Газета «Известия» от 22.05.1999.