Повышение потенциала некоммерческих организаций

Опыт АНО «Открытая Альтернатива»

Санкт-Петербург
2009

ББК
УДК
NNN

Книга «Повышение потенциала некоммерческих организаций. Опыт АНО “Открытая Альтернатива”» подготовлена некоммерческой организацией «Открытая Альтернатива» (Тольятти) в рамках проекта «Укрепление гражданского общества и местных органов власти в европейской части Российской Федерации» (IBPP 2007/123-563), реализуемого гуманитарным агентством «Датская Церковная Помощь», РБОО «Ночлежка» (Санкт-Петербург), АНО «Открытая Альтернатива» (Тольятти, Самарская область), АНБО «Социальная помощь бездомным» (Владимир), Управлением социальной защиты населения Комитета по труду и социальному развитию Мурманской области по городу Мурманску, Отделом по работе с населением и общественными объединениями Администрации города Новодвинск (Архангельская область). Проект осуществляется при финансовой поддержке Европейского Союза (Программа IBPP).

NNN Повышение потенциала некоммерческих организаций. Опыт АНО «Открытая Альтернатива» / Сост. А. Арсенихин — СПб., 2009. — 100 с.

ISBN

Цель настоящего издания — познакомить сотрудников некоммерческих организаций и отдельных активистов с возможными путями повышения потенциала НКО.

Издание основано на многолетнем опыте работы автономной некоммерческой организации «Открытая Альтернатива», обеспечивающей комплексную поддержку организаций «третьего сектора». В книге собран опыт применения новых социальных технологий и инновационных подходов к решению насущных социальных проблем, установления партнерских отношений между различными секторами, вовлечения граждан в осуществление местного самоуправления, формирования позитивного имиджа НКО и т.д.

Издание рассчитано на сотрудников государственных и негосударственных организаций, представителей СМИ, органов власти и местного самоуправления и на всех, кто хочет познакомиться с работой в некоммерческом секторе.

ISBN

© Гуманитарное агентство
«Датская Церковная Помощь»
© Межрегиональная Сеть
«За преодоление социальной исключенности»
© Составление АНО «Открытая Альтернатива»

Данный материал опубликован при поддержке Европейского Союза. Содержание публикации является предметом ответственности организации-исполнителя и может не отражать точку зрения Европейского Союза.

Вместо введения

На сегодняшний день потенциал и ресурс некоммерческих организаций практически неограничен. Спектр деятельности некоммерческих организаций огромен, а масштаб работы и достигнутые результаты вызывают уважение и гордость.

Цель настоящего издания, основанного на опыте многолетней работы автономной некоммерческой организации «Открытая Альтернатива», заключается в ознакомлении некоммерческих организаций и отдельных активистов с направлениями, структурой и основными сферами деятельности НКО.

Данное издание не может служить исчерпывающей энциклопедией деятельности некоммерческих организаций — объем информации в данной области превышает возможности одной книги и одной организации. Тем не менее, мы надеемся, что успешный (на наш взгляд) опыт «Открытой Альтернативы» по разным направлениям деятельности окажется для вас одновременно и полезным, и интересным.

Технологии и методики, используемые нашей организацией, различны в плане новаторства: в чем-то мы претендуем на оригинальность, в чем-то опираемся на уже известные практики, поэтому возможно, что какой-то опыт, описанный в данном издании, вы уже используете в своей деятельности.

Издание также рассчитано на сотрудников государственных и негосударственных организаций, представителей СМИ, органов власти и местного самоуправления, а также на всех, кто хочет познакомиться и попробовать себя в работе в некоммерческом секторе.

Ресурсный центр для некоммерческих организаций

Ресурсные центры для некоммерческих организаций — особый инфраструктурный тип организаций, появившихся в середине 90-х годов прошлого века. Их необходимость была обусловлена бурным ростом численности НКО по всей России. Цели создания таких центров заключались в поддержке социальных инициатив граждан, содействии становлению и укреплению некоммерческого сектора[1].

Несмотря на бурный рост численности НКО, многие организации испытывают трудности административного, юридического и финансового толка. Некоторые организации закрываются только потому, что вовремя не получили нужного совета. Как правило, создают НКО люди увлеченные, им чужды «формальности», а это впоследствии становится проблемой, когда и без того ограниченные временные и финансовые ресурсы тратятся на исправление ошибок в учредительных документах, в ведении финансовой отчетности. Даже давно работающие и опытные организации в силу недостаточной информированности, компетенции сотрудников могут поставить под угрозу реализацию важных социальных проектов.

Кроме того, положение НКО гораздо усложнилось с внесением изменений в законодательство об НКО в 2006 году.

Для успешного развития любой организации необходимо постоянное совершенствование своих навыков, повышение компетентности в сферах осуществляемой деятельности, создание и развитие новых технологий работы, и т.д.

С 2000 года АНО «Открытая Альтернатива» работает как ресурсный центр для некоммерческих организаций г. о. Тольятти.

Цель данного направления работы «Открытой Альтернативы» — обеспечить комплексную поддержку организаций, которые решают социальные проблемы, поддерживают и развивают гражданские инициативы, способствуя становлению гражданского общества на территории г. о. Тольятти. Основная деятельность направлена на предоставление ключевых знаний по юридическим, финансовым и организационным аспектам деятельности НКО и создание площадок для обмена опытом и дальнейшего роста некоммерческого сектора города.

Основными потребителями услуг ресурсного центра являются НКО, но запросы на проведение тех или иных мероприятий поступают и от органов власти.

В качестве ресурсного центра организация ведет деятельность по нескольким направлениям:

1. Организация тренингов и семинаров, посвященных основным аспектам деятельности некоммерческих организаций.

Основными целями тренингов и семинаров для руководителей и сотрудников НКО являются:

— обучение начинающих руководителей и сотрудников НКО основам управления, планирования и реализации деятельности некоммерческой организации;

— знакомство руководителей и сотрудников НКО с современными технологиями фандрайзинга, организации и проведения PR-мероприятий, методами работы с волонтерами, правовыми аспектами деятельности и финансовым менеджментом НКО.

Девятилетний опыт подготовки и проведения семинаров и тренингов позволил нам не только тщательно выверить методику обучения, но и подобрать высококвалифицированных тренеров-консультантов, великолепно знающих предмет и умеющих донести свои знания до слушателей.

Семинары и тренинги включают в себя следующие темы:

— «Управление делом» (управление социальными проектами, годовое планирование и инструменты планирования, стратегическое планирование и др.);

— «Деньги» (основы фандрайзинга, привлечение частных пожертвований, работа с фондами — как написать заявку на основе проектной идеи, основы бухгалтерского учета в НКО, применение упрощенной системы налогообложения в НКО и др.);

— «Люди» (как и где найти сотрудников для организации, управление проектной командой, мотивация волонтеров и сотрудников, организация работы с волонтерами и др.);

— «Известность и влияние НКО» (как организовать PR-сопровождение НКО, взаимодействие НКО со СМИ, взаимодействие НКО и власти и др.);

— «Право» (создание НКО, отчетность НКО, правовые аспекты деятельности НКО, налогообложение НКО и др.).

По заказу НКО города или органов местного самоуправления АНО «Открытая Альтернатива» проводит необходимые дополнительные семинары, тренинги — например, по отчетности некоммерческих организаций перед Министерством юстиции Самарской области.

Все проводимые групповые практические занятия сопровождаются методическими материалами (пособия, брошюры, памятки и др.).

Проведение семинаров и тренингов не ограничивается территорией г. о. Тольятти — АНО «Открытая Альтернатива» проводит обучение также в других регионах РФ. Обучение проводится по вопросам создания центров развития добровольчества и эффективности работы с добровольцами, создания юридических клиник, организации и проведения общественной экспертизы, участия в бюджетных процессах.

Данное направление работы «Открытой Альтернативы» способствует устойчивой деятельности некоммерческих организаций, использованию своего времени рационально, позволяет эффективнее решать социальные проблемы, затрачивая минимум времени на оформление внутренней документации организации, финансовых отчетов.

2. Проведение аудита некоммерческих организаций.

Осуществляется правовая проверка документов некоммерческих организаций для того, чтобы удостовериться, что уставные и иные документы НКО (кроме бухгалтерских и финансовых) оформлены в соответствии с действующим законодательством РФ и уставом НКО.

В рамках правовой проверки специалисты организации проверяют учредительные документы организаций, включая анализ соответствия деятельности НКО ее уставным целям и задачам, а также соответствия устава НКО требованиям действующего законодательства, управленческих документов (протоколы и/или решения органов управления и т.п.); договоры аренды помещения, где находится НКО, или документы о приобретении помещения в собственность; трудовые договоры и договоры с добровольцами; грантовые соглашения и иные документы, необходимые для нормальной деятельности организации; проверяют наличие всех необходимых документов, которые должны быть у НКО данной организационно-правовой формы.

Специалисты организации повышают правовую грамотность управленческого состава сотрудников НКО путем проведения устных и письменных консультаций, выработки рекомендаций, а также разработки шаблонов правовых документов.

Таким образом, данное направление приводит в порядок внутренние документы некоммерческих организаций в соответствии с действующим российским законодательством, готовит сотрудников НКО к внеплановым проверкам со стороны контролирующих органов.

3. Консультирование представителей некоммерческих организаций.

Консультирование представителей некоммерческих организаций проводится в очной форме и заочной форме (по телефону, по электронной почте). Консультации — комплексная помощь в юридичес-

ком, бухгалтерском наполнении повседневной деятельности некоммерческих организаций. Спектр вопросов достаточно широк — от создания до административного управления некоммерческой организацией.

Заочное консультирование представителей НКО проводится ежедневно, очное консультирование ведется по предварительной записи. Количество консультаций в месяц не менее 25.

Данное направление деятельности позволяет некоммерческим организациям «на месте» находить ответы по вопросам повседневной деятельности НКО.

4. Развитие единого информационного поля для деятельности некоммерческих организаций.

Для получения НКО города актуальной информации о событиях в разных сферах деятельности, и, как следствие, возможности более эффективной организации своей работы, АНО «Открытая Альтернатива» ведет новостную рассылку.

Цель новостной рассылки: обмен информацией между НКО, властью и бизнесом.

Частота выпуска: еженедельно (в пятницу), распространяется бесплатно.

География: Самарская область.

Форма выпуска: электронная рассылка.

Содержание рассылки: актуальная информация о конкурсах, грантах, стипендиальных программах, конференциях и семинарах, в которых могут принять участие как жители Тольятти и Самарской области, так и жители России. Рассылка не ограничена узкой тематикой образования или специальных программ, в ней публикуется информация практически обо всех значимых конкурсах социального или творческого направления. Кроме этого, в новостную рассылку включается полезная информация для бизнеса: круглые столы, встречи, презентации.

Источники новостей: любая организация, структура, учреждение, учебное заведение в Тольятти; партнеры АНО «Открытая Альтернатива» в регионах России; «федеральные» ленты новостей и информационные сайты.

Получатели новостной рассылки: некоммерческие, общественные организации, профсоюзы Тольятти и Самарской области, подразделения мэрии городского округа Тольятти, Дума г. о. Тольятти, средства массовой информации г. о. Тольятти и Самарской области, муниципальные учреждения, высшие и средне-специальные учебные заведения, торгово-промышленная палата г. о. Тольятти, частные лица.

5. Обмен опытом

С целью получения и использования новых практик работы в некоммерческом секторе, изучения инновационных методик и технологий, наращивания партнерских отношений АНО «Открытая Альтернатива» сама участвует и организует поездки для обмена опытом и стажировки, как для представителей НКО, так и для представителей органов власти, учебных заведений, коммерческих структур.

Следует отметить, что города, в которых создан и действует ресурсный центр для НКО, чаще всего имеют более высокую активность НКО и конструктивное межсекторное взаимодействие. Это происходит потому, что ресурсный центр выполняет ряд функций в развитии местного сообщества: распространяет новые социальные технологии и инновационные подходы к решению насущных городских проблем, способствует установлению партнерских отношений между различными секторами, вовлекает горожан в осуществление местного самоуправления, формирует позитивный имидж НКО, укрепляет доверие населения к НКО, показывает потенциал некоммерческого сектора.

Содействуя повышению эффективности работы организаций «третьего сектора», развитию социального партнерства и межсекторного взаимодействия, ресурсные центры влияют на развитие партнерских отношений всех социальных структур города, взаимного понимания и уважения интересов, тем самым играя значительную роль в развитии гражданского общества в целом.

[1] *Мардарь И.Б. Векторы влияния городского ресурсного центра для НКО на развитие местного сообщества. http://www.isras.ru/abstract_bank/1208945226.pdf*

Межсекторное взаимодействие

О межсекторном взаимодействии

Структуру любого современного общества можно условно подразделить на три взаимосвязанные сектора: государственный, коммерческий и некоммерческий. Последний позволяет людям реализовывать свои возможности и самостоятельно решать свои проблемы и проблемы общества в целом.

Для эффективного достижения стоящих перед каждым сектором задач необходимо наладить их конструктивное взаимодействие. Такое сотрудничество возникает тогда, когда представители трех секторов осознают не только взаимную ответственность за решение общих проблем развития территории, но и ощущают реальную выгоду от такого взаимодействия.

В настоящее время уже существует ряд социальных технологий и форм взаимодействия названных секторов, в том числе: проведение совместных мероприятий, создание и работа общественных советов, клубов, «социальный заказ», технология «прозрачного бюджета», социальные проекты, ярмарки, гранты и др. Также сформулированы принципы межсекторного взаимодействия.

В последнее время межсекторное взаимодействие, или, по-другому, социальное партнерство все больше обращает на себя внимание в качестве одного из важнейших способов решения социальных проблем. Это взаимодействие должно основываться на учете интересов каждого из участников, эффективном использовании их ресурсов и возможностей, что может привести к решению социальных проблем социума при минимальных затратах.

Межсекторное взаимодействие. Самарская область

Правительство Самарской области придает большое значение работе с некоммерческими организациями. Работа с некоммерческим сектором строится в соответствии с федеральными законами «Об общественных объединениях», «О некоммерческих организациях», законами Самарской области «О благотворительной деятельности в Самарской области» и «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений в Самарской области».

Чтобы повысить роль негосударственных некоммерческих организаций в решении социально значимых вопросов, необходимо разработать систему мер и механизмов эффективного партнерства органов государственной власти Самарской области, органов местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций по развитию гражданского общества.

В 2003 году по совместной инициативе органов государственной власти Самарской области, органов местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций в целях дальнейшего совершенствования и развития партнерских отношений, усиления процесса демократизации власти, становления и упрочения институтов гражданского общества, укрепления связи органов власти с населением Самарской области была разработана Концепция партнерства ор-

ганов государственной власти Самарской области, органов местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций по развитию гражданского общества (Постановление губернатора Самарской области № 252 «О концепции партнерства органов государственной власти Самарской области, органов местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций по развитию гражданского общества» от 3 июля 2003 г.).

Концепция предусматривает:

— определение концептуальных основ, принципов, на которых строится взаимодействие федеральных органов государственной власти и управлений на территории Самарской области, органов государственной власти Самарской области, органов местного самоуправления с негосударственными некоммерческими организациями;

— совершенствование существующих и разработка новых форм социального партнерства, взаимного сотрудничества федеральных органов государственной власти и управлений на территории Самарской области, органов государственной власти Самарской области и органов местного самоуправления с негосударственными некоммерческими организациями;

— разработку эффективных механизмов поддержки деятельности негосударственных некоммерческих организаций в реализации ими социально значимых программ;

— создание институтов взаимодействия федеральных органов государственной власти и управлений на территории Самарской области, органов государственной власти Самарской области, органов местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций.

В 2005 году в целях реализации Коллективного договора (соглашения) о взаимодействии Думы и негосударственных некоммерческих организаций в нормотворческой деятельности при Самарской губернской думе образован Общественный совет (Постановление Самарской губернской думы № 1543 «Об Общественном совете при Самарской губернской думе» от 22 февраля 2005 г., изменения от 29 мая 2007 г.). Представитель АНО «Открытая Альтернатива» входит в состав экспертной комиссии Общественного совета.

В 2008 году создана Общественная палата Самарской области, которая обеспечивает взаимодействие граждан РФ, проживающих в Самарской области, и некоммерческих организаций, зарегистрированных в Самарской области, с органами государственной власти Самарской области и органами местного самоуправления в Самарской области (Закон Самарской области № 8-ГД «Об Общественной палате Самарской области» от 29 января 2008 г.).

В качестве результата межсекторного взаимодействия следует отметить утверждение в марте 2008 года целевой программы городского округа Самара «Помощь лицам без определенного места жительства и занятий» на 2008-2011 годы[2]. Данная программа направлена на создание условий для социальной реабилитации и адаптации лиц без определенного места жительства, а также необходимых условий для соблюдения конституционных прав и свобод лиц без определенного места жительства и занятий.

Подготовлен проект целевой программы городского округа Самара «Снижение уровня бедности и развитие социальной поддержки населения городского округа Самара» на 2009-2012 годы[3]. Цель Программы — создание социально-экономических, организационных, информационных условий для повышения качества жизни бедных слоев населения, степени их социальной защищенности, содействие их активному участию в жизни общества. Реализация Программы позволит добиться: сокращения масштабов бедности; создания системного подхода к решению проблем граждан, живущих за чертой бедности; осуществления принципа «социального партнерства» путем привлечения организаций некоммерческого сектора, фирм, предприятий к реализации мероприятий Программы; повышения информированности населения о проводимой социальной политике.

В Самарской области также действует ряд нормативно-правовых актов о взаимодействии органов власти и гражданского общества, о государственной поддержке НКО и грантах, о публичных слушаниях и общественной экспертизе, о благотворительности и иных формах взаимодействия.

В Тольятти ежегодно проходит форум некоммерческих организаций с участием всех секторов общества, проводятся общественные экспертизы и общественные слушания по социально важным вопросам, реализуются и другие формы межсекторного взаимодействия.

Межсекторное взаимодействие. Практический опыт

АНО «Открытая Альтернатива» как организация, применяющая разные методы и технологии в своей работе, считает очень важным использование технологий межсекторного взаимодействия в достижении эффективных результатов своей деятельности. В этом случае следует отметить, что результативным считается взаимодействие НКО с органами власти, или НКО с коммерческими организациями, или НКО, власти и бизнеса, в результате которого их краткосрочная или долговременная совместная деятельность приводит к конкретным резуль-

татам или результатам, способствующим изменению и улучшению той или иной проблемной ситуации.

Организация в своей работе использует следующие формы работы для развития партнерства: проведение совместно с органами власти и с привлечением СМИ, коммерческих и некоммерческих организаций мероприятий (круглые столы, конференции, общественные слушания, информационные семинары-тренинги, ярмарки, акции, исследования, переговорные площадки, в том числе телевизионные); проведение общественной экспертизы; разработка и реализация социальных проектов, программ; издание информационных материалов; совместное создание некоммерческих организаций; инициирование создания комиссий, рабочих групп при органах власти; участие в работе комиссий при городской и губернской Думе; а также такие формы взаимодействия с бизнесом, как публичные акции, концерты, издание информационных материалов и другое.

Регулярное проведение вышеназванных мероприятий с представителями всех секторов общества послужило:

— созданию постоянно действующей рабочей группы Думы городского округа Тольятти по взаимодействию со структурами гражданского общества. Работа данной группы направлена на развитие взаимодействия между некоммерческими организациями, муниципальными и государственными структурами, в том числе по вопросам общественной экспертной оценки эффективности деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, мониторинга и самооценки деятельности некоммерческого сектора в рамках административной реформы и внедрения системы управления по результатам; по вопросам развития венчурной филантропии, социальных инвестиций, наращивания социального капитала и другим социально важным вопросам;

— продвижению межсекторного взаимодействия на территории Тольятти и в других регионах, например:

— в мае 2007 года АНО «Открытая Альтернатива» проведен информационный семинар для представителей Думы городского округа Чапаевск Самарской области. В рамках семинара передан опыт АНО «Открытая Альтернатива» по таким вопросам, как технологии проведения общественной экспертизы и прозрачного бюджета, выстраивание партнерских отношений с НКО города, проведение депутатами общественной экспертизы, опираясь на потенциал НКО города, и др.;

— в октябре 2007 года в тольяттинской филармонии АНО «Открытая Альтернатива» проведен мастер-класс для работ-

ников муниципальных структур на тему «Партнерство НКО и власти». В рамках встречи рассказано о вариантах взаимодействия организаций разных секторов на примере сетевой работы разных НКО, опыта АНО «Открытая Альтернатива».

В качестве примера успешного межсекторного взаимодействия в Тольятти можно назвать реализацию городской целевой Программы развития некоммерческого сектора через социальное партнерство (2006-2008 гг.). Цель данной программы — создать эффективную систему взаимодействия между органами местного самоуправления, коммерческими организациями и некоммерческим сектором, направленную на повышение эффективности использования бюджетных средств, привлечение к решению городских проблем некоммерческих организаций и широких слоев населения, создание условий для развития услуг, предоставляемых гражданам некоммерческими организациями. Программа являлась синтезом проектов, охватывающих многие стороны городской жизни. В рамках данной программы АНО «Открытая Альтернатива» был реализован трехгодовой проект «Партнерство НКО, власти и бизнеса». Деятельность проекта заключалась в развитии межсекторного взаимодействия; создании технологий совместного обсуждения общегородских проблем и выработки механизмов их решения, технологий мониторинга и оценки социально значимой деятельности города — и включала в себя проведение переговорных площадок, семинаров, информационных кампаний с участием представителей всех секторов общества.

Примеры успешного межсекторного взаимодействия в разных сферах деятельности АНО «Открытая Альтернатива»

В рамках развития **добровольчества** периодически проводятся круглые столы и телевизионные переговорные площадки о роли добровольчества в современном обществе, перспективах его развития, его влиянии на формирование социально активной гражданской позиции жителей города и на развитие города в целом; круглые столы и семинары по обмену опытом в сфере добровольчества с коллегами из других регионов; информационные семинары-тренинги об организации работы с добровольными помощниками; выпуск информационных печатных материалов и др. Например, в 2007 году были проведены две телевизионные переговорные площадки «Добровольчество — ключ к развитию общества» и «Развитие добровольчества» с участием представителей власти, некоммерческих организаций, учебных заведений города и независимых экспертов.

Результатом мероприятий по развитию добровольчества стало создание Центра развития добровольчества г. о. Тольятти. Его учредителями стали: Муниципальное образование городской округ Тольятти в лице мэрии г. о. Тольятти и АНО «Открытая Альтернатива».

В рамках содействия решению проблемы **социальной исключенности**, в частности бездомности, было проведено межрегиональное исследование[4]; периодически реализуются проекты, направленные на оказание различной помощи бездомным; проводились общественные слушания, круглые столы, выступления на заседаниях органов государственной власти, мероприятия по обмену опытом в области разрешения проблемы бездомности; совместно с коммерческими организациями, властью и НКО осуществлялись публичные мероприятия и благотворительные акции. Все это способствовало:

— созданию в 2007 году при Комиссии по образованию, социальной политике и здравоохранению рабочей группы по работе с лицами без определенного места жительства на территории г. о. Тольятти. Деятельность данной рабочей группы направлена на профилактику бездомности и улучшение социально-правового положения данной категории населения. В состав рабочей группы вошли депутаты городской Думы, представители Департамента социальной поддержки населения мэрии г. о. Тольятти, Комиссии по образованию, социальной политике и здравоохранению Думы г. о. Тольятти, представители некоммерческих организаций города;

— тесному сотрудничеству Департамента социальной поддержки населения мэрии г. о. Тольятти, Министерства здравоохранения и социального развития Самарской области, ГУ Самарской области «Тольяттинский социальный приют для лиц без определенного места жительства и занятий», некоммерческих организаций города, оказывающих помощь и поддержку бездомным. Например, в Социальном приюте в партнерстве с АНО «Открытая Альтернатива» применяются технология психологической помощи бездомным (арт-студия) и технология мобилизации бездомных (программа «Сам себе адвокат»).

Для обсуждения проблемы социальной исключенности посредством межсекторного взаимодействия также использовались переговорные площадки, например:

— Круглый стол «Доступность услуг здравоохранения для малообеспеченных слоев населения на территории г. о. Тольятти». Организаторами мероприятия выступили Комитет торгово-промышленной палаты по развитию услуг в сфере здравоохранения г. о. Тольятти и АНО «Открытая Альтернатива». Участники: представители Самарской губернской думы, Думы г. о. Тольятти, Департамента здравоохранения

г. о. Тольятти, некоммерческих организаций и руководителя общественной приемной Уполномоченного по правам человека в Самарской области (г. о. Тольятти). Обсуждались проблемы доступности и качества услуг системы здравоохранения для малообеспеченных слоев населения города и механизмы содействия решению обозначенных проблем. Среди выработанных механизмов следует выделить сотрудничество Департамента здравоохранения г. о. Тольятти и некоммерческих организаций.

— Круглый стол «Преодоление социальной исключенности через взаимодействие структур гражданского общества» (в рамках VII традиционного Форума некоммерческих организаций Самарской области). В мероприятии приняли участие представители некоммерческих организаций Самарской области, Санкт-Петербурга, представители Самарской Губернской Думы и Департамента социальной поддержки населения мэрии г. о. Тольятти. В рамках круглого стола обсуждались существующие социальные проблемы общества и необходимость взаимодействия всех секторов общества при их разрешении, а также возможные технологии взаимодействия на примере Тольятти и других регионов. Предложения участников по итогам круглого стола:

— проведение в г. Самаре круглого стола для НКО, представителей органов власти и бизнеса по обсуждению технологий работы с социально исключенными категориями населения на примере опыта Межрегиональной Сети «За преодоление социальной исключенности»;

— распространение опыта работы АНО «Открытая Альтернатива» по работе с социально незащищенными и социально исключенными слоями населения по Самарской области;

— инициирование создания Общественной палаты г. о. Тольятти в соответствии с Федеральным законом «Об Общественной палате Российской Федерации»;

— предложение по созданию департамента по работе с некоммерческими организациями.

— Переговорная площадка по вопросам эффективности разрешения социальных проблем города. Во встрече приняли участие представители некоммерческих организаций города, волонтеры, студенты учебных заведений. В процессе встречи обсуждалась проблема социальной исключенности (проблемы, с которыми сталкиваются люди, освободившиеся из мест лишения свободы, в том числе вероятность оказаться на улице без документов и регистрации, вероятность заражения ВИЧ), отношение общества к данным проблемам («язык вражды» в отношении социально исключенных), целесообразность создания сетей НКО, приводились примеры опыта сетевой работы некоммерчес-

ких организаций, взаимодействия с органами власти по решению проблемы бездомности.

— Круглый стол «Социальное партнерство — комплексный подход в решении социально-значимых проблем». Круглый стол проводился в рамках городской целевой программы «Развитие некоммерческого сектора через социальное партнерство на территории городского округа Тольятти», проекта «Укрепление гражданского общества и местных органов власти в Европейской части Российской Федерации». Цель круглого стола — создание условий для диалога государственных органов (социальной защиты, здравоохранения, МВД и др.), НКО, вузов в целях объединения усилий в решении социально-значимых проблем, выработки и обмена эффективными социальными технологиями. Итогом круглого стола стали рекомендации участников для Министерства здравоохранения и социального развития, губернской и городской Думы, мэрии г. о. Тольятти, в том числе: сбор предложений по реформированию действующей системы регистрации и паспортной системы; разработка и продвижение городской комплексной целевой программы, направленной на улучшение ситуации по проблеме бездомности и на профилактику бездомности в г. о. Тольятти; разработка и продвижение региональной комплексной целевой программы, направленной на улучшение ситуации по проблеме бездомности и на профилактику бездомности в Самарской области; содействие формированию положительного отношения общества к социально исключенным группам населения; проведение мероприятий по обмену и передаче опыта в регионах с участием представителей власти.

— Круглый стол по проблеме бездомности и влиянию системы регистрации на реализацию бездомными их жизненно важных прав. На круглом столе говорили о росте числа бездомных, о том, что проблема реализации бездомными большинства своих прав возникает из-за отсутствия у них регистрации по месту жительства. Участники круглого стола говорили также о мерах, предпринимаемых органами власти совместно с некоммерческими организациями в г. о. Тольятти, и перспективах дальнейшей работы в сфере разрешения проблемы бездомности в Самарской области. По итогам круглого стола участники признали необходимость:

— создания системы поэтапной работы по решению проблемы бездомности;

— разработки поэтапной программы оказания помощи бездомным на городском уровне;

— создания межведомственной комиссии по работе в сфере разрешения проблемы бездомности;

— создания центра социальной адаптации на территории

города, где бездомные могли бы получать комплекс услуг по реабилитации и ресоциализации, чтобы по итогам пребывания в таком центре люди могли бы самостоятельно, свободно вернуться в общество.

Результатом мероприятий по содействию решению проблемы социальной исключенности через межсекторное взаимодействие стали:

— общее на сегодняшний день видение некоммерческих организаций и органов власти способов решения проблемы бездомности;

— выработка практических рекомендаций для решения проблемы бездомности на территории г. о. Тольятти и Самарской области на основе комплексного подхода;

— совместные усилия органов власти, некоммерческих организаций при участии коммерческих структур в организации и проведении большинства мероприятий по оказанию разносторонних услуг бездомным;

— участие в настоящее время АНО «Открытая Альтернатива» в разработке областной целевой программы, направленной на оказание социальной помощи лицам без определенного места жительства и их социальной реабилитации и адаптации, и областной целевой программы по оказанию социальной помощи осужденным и по социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы.

В рамках продвижения **общественной экспертизы** периодически проводятся совместные (НКО и власть) встречи, круглые столы и переговорные площадки по обсуждению и признанию роли общественной экспертизы в законодательном процессе, о возможностях применения общественной экспертизы органами власти, положительных и отрицательных сторонах общественной экспертизы.

Результатом мероприятий по продвижению общественной экспертизы стало создание Школы общественных экспертов.

Школа общественных экспертов в Самарской области проводится ежегодно, начиная с 2006 года.

В 2006 году в городе Самаре при поддержке Самарской губернской думы был проведен семинар для представителей НКО по обучению технологии общественной экспертизы.

Второе обучение в Школе общественных экспертов состоялось в 2007 году в г. о. Тольятти. Школу провела АНО «Открытая Альтернатива» в соответствии с планом работы Самарской губернской думы. Для данной школы была разработана программа и методическое пособие по проведению общественной экспертной оценки.

В 2008 году в г. о. Тольятти АНО «Открытая Альтернатива» при финансовой поддержке Правительства Самарской области провела третью Школу общественных экспертов. Данная Школа была проведена не только для представителей некоммерческих организаций, но и для представителей местных органов власти. Также увеличилась и география участников Школы — ее слушателями стали сотрудники некоммерческих организаций и органов местного самоуправления разных городских округов и муниципальных районов Самарской области.

В рамках продвижения технологии **«прозрачный бюджет»** проведены следующие мероприятия:

1. Ряд информационных семинаров-тренингов: «Прикладной бюджетный анализ», «Общественное участие», «Прозрачность бюджета» для ознакомления и обучения представителей НКО, социально активной молодежи с возможностями и методами участия общественности в обсуждении и принятии решений органами власти, их подготовки к участию в общественных слушаниях по бюджету. В данных семинарах-тренингах приняли участие более 50 представителей некоммерческих организаций и студентов.

2. Конференция «Прозрачный бюджет 2008» среди представителей студенческого сообщества и активных участников семинаров по прикладному бюджетному анализу. В конференции приняли участие более 100 представителей некоммерческого сектора, преподавательского состава, студенческого сообщества. Цель конференции — привлечение внимания и популяризация идеи бюджетной прозрачности в городском сообществе.

3. Телевизионная переговорная площадка по теме «Бюджетный процесс: анализ прозрачности и общественного участия». В съемке телевизионной переговорной площадки приняли участие около 50 человек: сотрудники некоммерческих организаций, участники ряда семинаров-тренингов, члены студенческого политклуба.

4. Ряд информационных семинаров-тренингов по «прозрачному бюджету» в других регионах РФ. Во Владимире был проведен информационный семинар-тренинг «Прозрачный бюджет в условиях российской действительности». Его цель — наладить механизм взаимодействия власти и НКО, подготовить общественных экспертов, которые могут войти в состав экспертной группы при органах власти на городском и региональном уровнях для участия в формировании социально направленного бюджета. В работе семинара-тренинга приняли участие представители молодежного

Парламента Владимирской области, студенты юридического факультета, члены Молодежного союза юристов, Молодежная правозащитная группа «Система Координат» и члены Молодежного правительства города Владимира. Участники, прошедшие обучение, смогут участвовать в работе комитетов, комиссий, специально созданных советов, рабочих групп по социальным вопросам, вопросам взаимодействия власти и некоммерческих организаций и других подразделений власти при формировании социально направленного бюджета.

В результате мероприятий по продвижению технологии «прозрачный бюджет» сформирована рабочая группа по мониторингу общественного участия в бюджетном процессе в г. о. Тольятти.

В заключение следует отметить важность инициатив НКО, делающих предложения по решению социальных проблем, развитию гражданского общества органам власти и бизнесу.

Существующие формы межсекторного взаимодействия позволяют наладить активный диалог между секторами общества, сформировать систему передачи накопленного опыта в сфере разрешения социальных проблем территории, разработки и внедрения новых социальных технологий, основанных на социальном партнерстве.

Для дальнейшего развития межсекторного взаимодействия, роста его эффективности необходимо законодательное закрепление технологий межсекторного взаимодействия, соответствующих стратегий и концепций, что позволит осуществить оценку эффективности и проводить мониторинг его развития.

[2] Департамент социальной поддержки и защиты населения г. о. Самара http://www.sociosamara.ru/city_programms/

[3] Департамент социальной поддержки и защиты населения г. о. Самара http://www.sociosamara.ru/city_programms/

[4] Межрегиональное исследование «Правовые и социальные аспекты проблемы бездомности» проводилось в семи регионах РФ в рамках проекта «Социальная реинтеграция бездомных в Санкт-Петербурге» (IBPP 62-125 «Социальная реинтеграция бездомных в Санкт-Петербурге», при финансовой поддержке Европейского Союза и Датской Церковной Помощи в 2004-2006 гг.) организациями, чья деятельность непосредственно связана с оказанием социальной и правовой поддержки бездомным.

Телевизионная переговорная площадка как одна из современных технологий взаимодействия гражданского общества с властью, бизнесом и СМИ. Технология проведения

Телевизионная переговорная площадка (ТВ площадка) — технология, дающая уникальную возможность объединить в едином информационном пространстве местные и региональные власти, представителей НКО, высших учебных заведений (представителей научного сообщества), волонтерских организаций, независимых СМИ, а главное, представителей целевой группы для обсуждения и принятия решений по значимым проблемам на местном (региональном) уровне.

Переговорная площадка проходит в режиме прямого общения, что дает возможность обсуждать выбранную тематику без посредников, непосредственно с лицами, которые принимают решение — ключевыми фигурами, экспертами.

Так называемая тематика указывает на общественно-политическую проблему как государственного, так и регионального (местного) уровня. В первую очередь это остро стоящие социальные проблемы: распространение ВИЧ/СПИДа в России; правовое и социальное положение заключенных, бывших заключенных и бездомных; коррупция в образовании; развитие волонтерского движения; насилие в семье, быту и обществе и др.

Приглашенные лица выполняют роль экспертов по обсуждаемой проблеме, т.к. непосредственно от них зависит решение вопроса (проблемы). Они участвуют в обсуждениях с аудиторией, дают оценку сложившейся ситуации, отвечают на вопросы аудитории и ведущего, предлагают пути решения обсуждаемой проблемы. По завершении проведения переговорной площадки эксперты заключают соглашения (устные, письменные) с отдельными представителями аудитории по дальнейшим действиям относительно обсуждаемой проблемы или предлагают свою помощь (консультационную, информационную) для решения проблемы.

Мнения участников и приглашенных лиц могут быть совершенно различными, что подчеркивает предназначение переговорной площадки как инструмента поиска взаимоприемлемого решения поднятой проблемы. Прения в процессе заседания контролируются ведущим,

соблюдающим очередность высказываний и план работы в рамках обсуждаемой проблемы.

ТВ площадка монтируется специалистами телевизионных компаний с участием представителей партнеров, впоследствии транслируется в записи по местным телевизионным каналам. Это дает возможность охватить не только аудиторию, которая присутствует в зале — местные жители также будут проинформированы о решениях, идеях, принятых на переговорной площадке.

Технология проведения ТВ площадки. Изюминка ТВ площадки состоит в том, что от начала до конца все делается силами волонтеров (студенты и молодежь) под руководством профессионалов (специалисты НКО и телевизионных компаний).

1 шаг. Представители НКО, их партнеры совместно с представителями власти и молодежи определяют тему ближайшего заседания ТВ площадки. Тематика зависит от первоочередных социальных проблем города, региона. Когда тема выбрана, организаторы ТВ площадки собирают информацию по данной проблеме на местном, региональном и федеральном уровнях (исследования, доклады, публикации, законопроекты, решения, принятые органами власти относительно проблемы).

2 шаг. Данная информация суммируется в краткий доклад и выносится на обсуждение на страницы городских печатных СМИ, в Интернет (городские, региональные порталы). Таким образом повышается информированность населения о социальной проблеме, и проблема становится общественно значимой темой в городе (регионе). Обсуждение в материалах печатных СМИ и в Интернете продолжается около двух недель.

3 шаг. Подготовка к проведению ТВ площадки:

1. Организаторы определяют круг экспертов (представителей законодательной и исполнительной власти, неправительственных организаций, СМИ), имеющих отношение к обсуждаемой теме.

2. Определение места, даты и времени проведения ТВ площадки совместно с представителями ТВ компании.

3. Представители НКО официально приглашают экспертов на ТВ площадку (не более 3-5 экспертов).

4. Создание сценарного плана проведения ТВ площадки. Данным вопросом занимается непосредственно ведущий переговорной площадки и специалист телевизионной компании. При выборе ведущего необходимо делать акцент на его осведомленности по проблеме, о которой будет идти речь на ТВ площадке. Обычно ведущим выступает представитель молодежи или студент.

5. Размещение анонсов в городских и молодежных печатных СМИ, на радио и на сайтах НКО и их партнеров.

6. Распространение объявлений-приглашений среди горожан принять участие в обсуждении проблемы на ТВ площадке. Объявления-приглашения распространяются силами волонтеров.

7. Проведение предварительного отбора аудитории ТВ площадки.

8. Приглашение представителей целевой группы как непосредственных лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

4 шаг. Непосредственное проведение ТВ площадки:

1. Техническое оснащение места проведения переговорной площадки. Как правило, производится специалистами ТВ компаний.

2. Регистрация всех пришедших на ТВ площадку, включая экспертов.

3. Размещение аудитории и экспертов по местам.

4. Инструктаж. Режиссер дает инструкции экспертам и аудитории как вести себя во время съемки, что можно делать, а что нельзя.

5. Съемка. Ведущий приветствует зрителей, телезрителей, называет тему ТВ площадки и представляет экспертов. Далее ведущий приводит соответствующую теме аналитику, предоставляет слово экспертам, предоставляет право аудитории задать экспертам вопросы по теме, предоставляет право рассказать свою историю представителям целевой группы. Ни один вопрос, ни одна проблема, озвученная представителем целевой группы, не должна остаться без ответа эксперта. В конце обсуждения ведущий суммирует идеи, предложения, заключения, достигнутые в процессе проведения ТВ площадки; прощается со зрителями, телезрителями, благодарит экспертов за помощь. Съемка окончена.

6. Как правило, после завершения съемки эксперты обмениваются координатами с представителями НКО, целевой группой, назначают день встреч.

5 шаг. Составление пресс-релиза с перечислением принятых на переговорах решений, озвученных экспертами. Пресс-релиз распространяется на страницах печатных СМИ и в Интернете (городские, региональные порталы).

6 шаг. Специалисты ТВ компаний проводят монтаж снятых материалов во время ТВ площадки в телевизионную монтажную версию. Монтаж проводится совместно с представителями НКО, чтобы не упустить важные моменты переговорной площадки. Продолжительность телевизионной версии может быть разная, в зависимости от того, сколько эфирного времени предоставляется для показа материала о ТВ площадке.

7 шаг. Размещение готовой ТВ площадки в телевизионной сетке канала (каналов) и на сайтах НКО и их партнеров.

8 шаг. После трансляции ТВ площадки организаторы проводят мониторинг изменения обсужденной проблемы (какая помощь предоставлена целевой группе, какая работа проводится в госструктурах, насколько повысилась осведомленность населения о проблеме).

АНО «Открытая Альтернатива». Опыт проведения телевизионной переговорной площадки. АНО «Открытая Альтернатива» использует данную технологию в своей работе с 2001 года. За это время был проведен цикл ТВ площадок на следующие темы: «Развитие добровольчества», «Аполитичность молодежи», «Межсекторное взаимодействие. Успешная деятельность НКО, власти и бизнеса», «Толерантность — признак демократического мышления», «Коррупция в образовании», «Проблемы социальной исключенности в обществе».

В рамках темы «Развитие добровольчества» были проведены четыре ТВ площадки. Вопрос значения добровольчества, его влияния на формирование социально активной гражданской позиции жителей города и на развитие города в целом не раз поднимался на круглых столах, встречах. Активисты проявили инициативу обсудить его на телевизионной переговорной площадке и тем самым привлечь внимание широкой аудитории к важности вопроса, вовлечь в обсуждение большее число участников.

Темы передач о добровольчестве были разнообразны. Название одной из них — «Добровольчество — ключ к развитию общества».

Цели, задачи и ожидаемые результаты ТВ площадки были разработаны и обсуждены заранее (*шаги 1* и *2*). В данном случае организаторы определили для себя основную цель — подвести переговоры к необходимости создать единый центр добровольчества для дальнейшего успешного развития добровольчества в г. о. Тольятти. После сбора и анализа необходимой информации были разработаны основные темы для обсуждения на ТВ площадке (*шаг 3*):

— участие общественности в решении социально значимых проблем;

— мотивация добровольцев;

— опыт участия волонтерских отрядов г. о. Тольятти в решении социально значимых проблем;

— как волонтерские отряды получают информацию о мероприятиях, направленных на решение социально значимых проблем;

— что необходимо для развития добровольчества на территории г. о. Тольятти.

Участниками и зрителями переговорной площадки стали студенты учебных заведений города, добровольцы и руководители волонтерских отрядов г. о. Тольятти, имеющие опыт участия в решении социально значимых проблем.

Экспертами выступили представители некоммерческих организаций, а также представители органов местного самоуправления — те люди, которые имеют опыт работы с добровольцами и возможность влиять на разрешение социально значимых проблем. (Привлечение экспертов является важным шагом подготовки (*шаг 3*). Желательно, чтобы эксперты были из всех секторов общества: бизнес, НКО, власть. Перед заседанием нужно побеседовать с приглашенными экспертами, объяснить им правила заранее, попросить их вести себя активно, ознакомить со сценарием и предполагаемыми результатами ТВ площадки.)

На переговорной площадке были обсуждены причины заинтересованности граждан в решении социально значимых проблем через развитие добровольчества. Участники пришли к выводу, что добровольчество — фундамент гражданского общества, его неотъемлемая составляющая, развитие которой невозможно без единения усилий. Обсуждались заслуги тольяттинских добровольческих объединений, несколько объединений ознакомили аудиторию со своей деятельностью. Далее аудитория подняла вопрос о создании единого Центра добровольчества в г. о. Тольятти. Логическим завершением ТВ площадки стал вывод: в городе необходим единый центр, который будет координировать добровольческое движение и организации, деятельность которого будет нести консультационный и информационный характер.

Следует отметить роль ведущего ТВ площадки. Ведущий должен владеть темой, участвовать в составлении сценария переговорной площадки. Задача ведущего — дать настрой на общение. Важным фактором для активизации участников должен стать не «повествовательный», а «вопросительный» стиль выступлений ведущего: «Считаете ли вы, что…», «Как вы считаете, насколько необходимо...» или «Так ли это?» — на что публика должна реагировать и вступать в общение. Вот здесь могут возникнуть трудности, т.к. зал обычно бывает не подготовлен, сидит в «мертвом» состоянии. Поэтому в зал можно посадить трех-четырех подготовленных, «в теме», людей, которые в рамках сценария отвечают ведущему и в процессе работы площадки задают вопросы экспертам, тем самым также способствуя развитию диалога и дискуссий на ТВ площадке. Ведущий должен ясно понимать, сколько времени идет площадка. Очень важно, чтобы ведущий заранее выбрал для себя различные речевые

обороты, подготовил соответствующие риторические приемы, пользуясь которыми, он сможет твердо прекращать дискуссию, несмотря на лица и должности (как экспертов, так и представителей зала). Для этого можно воспользоваться правилом, к примеру, что реплика не может продолжаться больше 1-2 минут. Ведущий контролирует процесс переговоров, чтобы разговор не зашел в тупик, корректирует диалог, задавая дополнительные направляющие вопросы. В конце ТВ площадки ведущий подводит итоги, или суммируя все сказанное на площадке, или еще раз озвучивая основные предложения экспертов или гостей по решению той или иной проблемы, или уточняя сложившуюся на ТВ площадке ситуацию, например: «Уважаемые эксперты, правильно ли я вас понял, что вопросы, рассматриваемые сегодня, очень сложные, требуют дальнейшего рассмотрения и обсуждения с привлечением дополнительных специалистов, экспертов? И что на сегодняшний день существует потребность еще в нескольких заседаниях по данным вопросам?».

Также следует отметить некоторые критерии для определения места проведения ТВ площадки:

— территориальное расположение зала для удобства приглашения гостей;

— наличие хорошей звуковой аппаратуры;

— наличие стульев на желаемое количество зрителей;

— желательно, чтобы стулья располагались на разных уровнях (сверху вниз);

— достаточное освещение;

— отсутствие декораций, отвлекающих внимание зрителей;

— фактор занятости гостей (желательно проводить съемки в конце рабочего дня, в конце рабочей недели, а также согласовать с графиком съемочной группы и администратором помещения, где будут проходить съемки).

На одну из следующих ТВ площадок на тему «Развитие добровольчества» в качестве экспертов были приглашены представители Департамента социальной поддержки населения и некоммерческих организаций. В ходе переговорной площадки были рассмотрены проблемы, препятствующие формированию добровольческого движения в г. о. Тольятти. АНО «Открытая Альтернатива» было предложено создание единого Центра развития добровольчества в городе. Аудитория эту идею поддержала. Далее участники перешли к обсуждению того, что должен представлять из себя центр и в чем конкретно будет заключаться деятельность. Итогом ТВ площадки стало решение предложить местным органам власти создать Центр развития добровольчества г. о. Тольятти.

Таким образом, проведение ТВ переговорных площадок способствовало созданию на территории г. о. Тольятти в 2007 году «Центра развития добровольчества г. о. Тольятти».

В рамках темы «Проблемы социальной исключенности в обществе» было проведено три ТВ площадки.

Одна из них — «Общественное участие в решении социально значимых задач г. о. Тольятти». В данном случае организаторы определили основную цель для себя как повышение осведомленности населения об общественном участии в решении проблем населения города и о проблеме бездомности.

Основные вопросы для обсуждения на ТВ площадке:

— Что мы понимаем под общественным участием?

— Как общественность участвует в решении социально значимых проблем?

— Каковы наиболее значимые социальные проблемы сегодня?

— Как может общественность помочь в решении социальных проблем сегодня?

— Возможность общественного участия в решения проблемы бездомности; влияние регистрационной системы на доступ к жизненно важным услугам.

В качестве приглашенных экспертов присутствовали представители ГУ СО «Тольяттинский социальный приют для лиц без определенного места жительства и занятий», АНО «Открытая Альтернатива», Межрегиональной Сети «За преодоление социальной исключенности», молодежного парламента г. о. Тольятти.

Участники передачи дали раскрытые ответы на вопросы о том, что такое общественное участие и в каких формах оно проявляется, как общественность участвует в решении социально значимых проблем; высказали свое мнение о том, что содействует и препятствует эффективному разрешению социальных проблем в городе; обсудили тему важности взаимодействия органов власти с некоммерческими организациями, волонтерскими объединениями на базе высших и средних учебных заведений, СМИ. Также на переговорной площадке говорилось о высокой готовности общественности принимать участие в решении социально значимых вопросов города, о формах участия общественности в решении таких проблем. Помимо этого был поднят вопрос о причинах низкой информированности населения о формах участия общественности и несовершенства механизмов общественного участия. Обсуждая возможности общественного участия в разрешении проблемы бездомности, участники в общем рассмотрели вопросы доступа целевой категории к жизненно важным услугам, влияния регистрационной системы на возможность человека реализовать свои права.

К концу передачи участники пришли к выводу, что уровень общественного участия в г.о. Тольятти достаточно высок, но для большей эффективности необходимо шире использовать информационные ресурсы, в том числе сотрудничество с некоммерческими организациями.

Анализируя накопленный опыт проведения ТВ площадок, можно сделать вывод, что данная технология является эффективной для привлечения общественного внимания к социальным вопросам и проблемам, позволяет привлечь к участию в их разрешении все слои общества: власть, НКО, СМИ, коммерческие организации, независимых общественных экспертов и общественность. Тем самым данная технология способствует развитию межсекторного взаимодействия и развитию общества в целом.

Школа публичной политики

О публичной политике

По мнению экспертов в сфере публичной политики, она представляет собой способ и результат общественного участия в процессе принятия жизненно важных для общества решений. Становление публичной политики зависит от усилий всех участвующих сторон этого процесса. Если рассматривать современную российскую ситуацию, то в списке основных творцов публичной политики — собственно политиков, журналистов и ученых-социологов — не хватает самих представителей неправительственных организаций, лидеров организаций «третьего сектора», которые вносят в формирование именно публичной политики достаточно существенное влияние. По мнению А.Ю.Сунгурова (Центр «Стратегия», Санкт-Петербург), это влияние сегодня даже превосходит влияние ученых-социологов и журналистов. В качестве примера можно привести, например, влияние лидеров сетевых правозащитных, экологических организаций, союзов потребителей, которое было оказано на способ подготовки и проведения Гражданского форума в Москве в ноябре 2001 года[5], а также разнообразную деятельность коалиции «Мы, граждане[6]»[7].

Публичная политика невозможна без существования процесса разнообразных коммуникаций общественных групп по поводу целей и задач государственной власти и местного самоуправления.

Основные составляющие публичной политики:

— власть должна быть прозрачной (доступ к информации, наличие реальных механизмов общественного влияния на принятие властных решений);

— власть должна быть нацелена на решение проблем жителей, на удовлетворение их потребностей и запросов. Должны разрабатываться методы выявления этих проблем, а также обсуждения этих проблем и путей их решения с самими местными жителями;

— власть должна развивать сотрудничество с уже существующими организациями «третьего сектора», с бизнес-ассоциациями, профсоюзами и т.д.;

— наличие системы консультаций с гражданскими организациями, представляющими интересы определенных групп населения, оформленной в виде постоянно действующих структур (консультативные советы, общественные палаты, и т.д.);

— власть должна быть эффективной, соответствующей современным требованиям менеджмента (использование передовых управленческих подходов, борьба с коррупцией в рядах власти, использование независимой оценки эффективности);

— наличие системы подготовки решений, выявления и поиска решений существующих проблем (этому способствует сотрудничество власти с независимыми экспертами, с научным сообществом, с фабриками мысли и центрами публичной политики, которые способны увидеть проблему еще в стадии ее зарождения и предложить нетривиальные способы ее решения);

— доверие к властным структурам со стороны населения, которое возникает при реализации вышеназванных составляющих.

Таким образом, видно, что составляющие публичной политики связаны между собой и дополняют друг друга.

Итак, власть может считаться публичной, если она является прозрачной, эффективной, а также нацелена на решение проблем населения и пользуется его доверием[8].

Под общественным участием понимается участие общества (НКО, других объединений, отдельных граждан) в процессе принятия властных решений (политическом процессе).

Общественное участие — это контроль за действиями власти, путь к предотвращению коррупции. Оно способствует выявлению проблем, потребностей и ценностей (учет мнений разных групп); содействует выработке новых идей, поиску новых решений проблем, оценке альтернатив (рост эффективности социальной политики)[9].

Общественное участие в принятии властных решений — непрерывный двунаправленный процесс взаимодействия между общественно-

стью и органами власти, ответственными за подготовку, принятие и исполнение решений, включающий в себя: меры, способствующие пониманию; информирование участников; сбор мнений и предпочтений.

Формой или одним из вариантов обеспечения, развития и поддержки общественного участия являются школы публичной политики — площадки, где у политически активных людей есть возможность учиться, приобретая новые знания и навыки, необходимые для эффективного участия в политическом процессе, осуществляемом в реальных условиях российских регионов[10].

Публичная политика. Опыт Самарского региона

Гражданско-просветительская программа «Региональные школы публичной политики» реализуется, начиная с 2003 года, уже более чем в пятнадцати российских регионах.

Самарский регион известен своими начинаниями и в политической, и в экономической сфере. В Самарской области Школа публичной политики создана в начале 2004 года. В открытии Самарской школы публичной политики принял участие Губернатор области К.А.Титов[11]. Тема первого семинара — «Российские реформы, проблемы федерализма». В своем выступлении К.А.Титов подчеркнул, что будущее России — в федеративном устройстве. «Мы жили в условиях унитарного государства. Но если хотим строить государство федеративное, то должны решить серьезную проблему: центру необходимо поделиться с регионами полномочиями. Если этого не произойдет, то федерализм останется лишь на уровне выборов представительной и исполнительной власти в муниципалитетах и субъектах Федерации», — отметил К.А.Титов[12]. Школа выполняет роль постоянно действующих публичных площадок, где в тесном взаимодействии с властями регионов, представителями различных политических сил и региональной общественности обсуждаются злободневные проблемы. С февраля 2004 года Самарскую школу публичной политики возглавляет И.А.Скупова, которая известна в Самарской области как организатор различных образовательных и просветительских программ. В 80-е годы она возглавляла Самарский общественный фонд инновации творческих технологий в образовании и обучении «СОФИТ»[13].

Самарская школа публичной политики провела:

— круглый стол на тему «Итоги федеральных и региональных выборов 14 марта 2004 года» в Тольятти[14]. Круглый стол проводится в рамках межсеминарской деятельности Самарской школы публичной политики. Перед собравшимися выступил федеральный эксперт, главный специалист РОО «Открытая Россия» Е.Б.Сучков, автор книги «Ос-

новы избирательных технологий и партийного строительства», посвященной развитию избирательных технологий в России и за рубежом, проектированию и управлению, а также разработке стратегии и тактики избирательных кампаний. В рамках круглого стола состоялись сессии: «Итоги выборов Президента РФ» и «Проблемы совмещения федеральных и региональных выборов». В их работе приняли участие представители Фонда социальных исследований, областной избирательной комиссии, самарского института повышения квалификации работников образования, руководитель проекта по имиджевой политике ОАО «АвтоВАЗ». С содокладами выступили региональные эксперты и политики из городов и районов области, в которых одновременно с выборами Президента РФ проходили выборы глав местного самоуправления. Тогда вопрос по поводу второго тура выборов мэра Тольятти стал предметом оживленной дискуссии;

— семинары «Власть, бизнес и общество», на которых обсуждались проблемы трансформации политического устройства России, взаимоотношений власти и бизнеса как фактора инвестиционной привлекательности региона, социальной ответственности российского бизнеса на федеральном и местном уровнях, с точки зрения представителей различных структур власти, общественных организаций и регионального бизнеса;

— круглый стол «Стратегия социально-экономического развития Самарской области»[15]. На круглом столе присутствовали представители политических кругов области, СМИ и представители бизнеса, Ассоциации креативных менеджеров. В качестве экспертов выступали: Г.Р.Хасаев, министр экономического развития и инвестиций Самарской области, доктор экономических наук; В. А. Жуков, президент Торгово-промышленной палаты г. о. Тольятти, член президиума ТПП РФ; Ю.В.Матвеев, профессор Самарской государственной экономической академии, директор Самарского центра социально-экономических проблем федерализма; Г.И.Марченко, генеральный директор АНО «Агентство управленческого и политического консультирования», доцент кафедры политического анализа факультета государственного управления МГУ им. М.В.Ломоносова;

— семинар «Федерализм и региональная политика»[16]. Открыл семинар председатель Самарской губернской думы В.Ф.Сазонов. Для участия в семинаре Самарской ШПП приглашены известные эксперты: С.А.Филатов, Президент Фонда социально-экономических и интеллектуальных программ, в 1993-1996 гг. — руководитель Администрации Президента РФ; А.А.Кара-Мурза, руководитель Центра философских проблем российского реформаторства Института фило-

софии РАН; С.М.Маркедонов, заведующий отделом межнациональных отношений Института политического и военного анализа; И.А.Яковенко, генеральный секретарь Союза журналистов России, директор Института «Общественная экспертиза»; И.В.Пономарев, руководитель аппарата Молодежного Левого Фронта, заместитель директора Института проблем глобализации. Основными темами сессий семинара стали: «История создания Конституции РФ и конституционные проблемы»; «Общелиберальная стратегия и региональный патриотизм»; «Лики российского регионализма на рубеже XX-XXI вв.»; «Общественный контроль за властью: принципы реализации и возможности для регионов»; «Региональные политические элиты и их роль в развитии федеративных отношений в России». Также была проведена мастерская А.А.Шароградской, директора Института региональной прессы по теме: «Гражданское общество и институты власти: принципы взаимодействия». Заведующий кафедрой социологии и политологии Самарского государственного университета Е.Ф.Молевич провел сессию «Состояние и тенденции развития региональной политики в Самарской области»;

— семинар «Проблемы социально-экономического развития России»[17]. Семинар проходил в рамках проекта «Открытая Россия — Самара» с участием научного руководителя Центра социальных исследований и инноваций Е.Ш.Гонтмахера. На семинаре прозвучали доклады ведущих специалистов России в области проблем глобализации, социологии труда, управления, политологии, системного анализа. Также прошли специальные мастерские, проводимые экспертами в различных областях социальных наук, на такие темы, как, например, «Бизнес для общества и власти: проблема социальной ответственности».

В Тольятти также ведется деятельность, направленная на развитие публичной политики, поддержку социально и политически активных граждан:

— одним из примеров общественного участия и методов развития публичной политики в Тольятти стало проведение телевизионных переговорных площадок, где у социально активных граждан есть возможность выразить свое мнение по поводу социально значимых вопросов для города и обсудить их с независимыми экспертами, представителями органов власти, отвечающими за принятие решения по этим вопросам. Инициаторами проведения подобных площадок являются молодые люди, заинтересованные в положительном развитии города и городского сообщества. Организатором телевизионных переговорных площадок выступает АНО «Открытая Альтернатива» при поддержке Тольяттинского политехнического колледжа и других партнеров;

— другой формой общественного участия в принятии властных решений является создание общественных, экспертных, стратегических советов, а также рабочих групп, в состав которых входят, в том числе, и независимые эксперты, и представители некоммерческих организаций. В целях формирования органов стратегического планирования, в соответствии с Положением «Об организации разработки Стратегического плана развития городского округа Тольятти до 2020 года», утвержденного Решением Думы городского округа Тольятти № 958 от 17.09.2008 г., создан городской Стратегический совет (Постановление мэра г. о. Тольятти от 04.12.2008 № 2988-п/1) — постоянно действующий рабочий орган, руководящий разработкой и реализацией стратегического плана. Постоянными членами стратегического совета являются: первый заместитель мэра городского округа Тольятти; председатель Думы городского округа Тольятти; депутаты Думы городского округа Тольятти; представители органов государственной власти (по согласованию); председатели общественного и экспертного советов (по согласованию); руководители коммерческих и некоммерческих предприятий и организаций; представители вузов и творческой интеллигенции.

— создан Экспертный совет по стратегическому планированию (Постановление мэра городского округа Тольятти от 15.12.2008 № 3051-п/1). Экспертный совет — постоянно действующий консультативный орган, деятельность которого направлена на повышение научной обоснованности стратегического плана, разделов, проектов и программ, входящих в план. Результатом работы экспертного совета является экспертное заключение. В задачи и функции экспертного совета входит: а) проведение научной экспертизы стратегического плана; б) анализ результатов мониторинга реализации стратегического плана; в) консультационная поддержка работы органов стратегического планирования. Экспертный совет формируется из ведущих ученых, имеющих научную степень не ниже степени доктора наук и постоянное место жительства в городском округе Тольятти.

— создана Рабочая группа по стратегическому планированию (Постановление мэра городского округа Тольятти от 15.12.2008 № 3050-п/1) — постоянно действующий рабочий орган, деятельность которого направлена на разработку, реализацию и корректировку стратегического плана. Результатом работы деятельности рабочей группы является проект стратегического плана. В состав рабочей группы входят руководители органов (структурных подразделений) мэрии городского округа Тольятти, представители Думы, направляемые председателем Думы, специалисты по стратегическому планированию, преподаватели вузов. Состав рабочей группы подлежит изменениям по мере про-

хождения отдельных этапов разработки стратегического плана. Состав рабочей группы утверждается постановлением мэра городского округа Тольятти.

— работает Общественный совет Тольятти — постоянно действующий общественно-консультативный орган, который создан с целью обеспечения согласованности интересов различных социальных групп городской общественности и органов местного самоуправления при разработке и реализации стратегического плана. Результатом работы общественного совета является экспертное заключение, в том числе предложения и замечания общественного совета. Общественный совет сформирован из числа представителей некоммерческих организаций: политических, общественных объединений и других некоммерческих организаций; профсоюзов, территориальных общественных самоуправлений городского округа Тольятти. Государственные и муниципальные служащие не могут являться членами Общественного совета. К вопросам ведения совета относятся: а) общественная экспертиза проекта концепции стратегического плана, проекта стратегического плана, его отдельных разделов, программ и планов, б) участие в разработке стратегического плана и отдельных проектов, в) содействие в реализации стратегического плана и отдельных проектов.

В состав Общественного совета Тольятти по стратегическому планированию входят 24 человека, в том числе 10 докторов наук и 8 кандидатов наук. Совет был сформирован на основании заявок, поступивших от общественных организаций города. Заседания Совета проходят в городской Думе Тольятти.

В настоящее время Общественный совет по стратегическому планированию занимается общественной экспертизой проекта концепции стратегического плана городского округа Тольятти, участвует в разработке стратегического плана развития Тольятти и в разработке отдельных проектов[18];

— в развитии публичной политики в Самарской области существенное значение имеет работа Школы общественных экспертов, чья деятельность направлена на подготовку общественных экспертов для проведения общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов для прогнозирования возможных изменений сферы жизнедеятельности граждан, реализации их прав и законных интересов, выявления возможных негативных последствий для гармоничного и устойчивого развития социума.

Сегодня обращение к вопросам публичной политики вообще и проблеме репрезентации государства в повседневной жизни имеет большое значение и практический смысл. Функциональный диапазон пуб-

личной политики как социокультурного феномена достаточно широк и исследования в этой сфере продолжаются, что позволяет со временем конкретизировать понимание содержания, предмета и задач публичной политики в отечественном обществознании, создавать школы и центры публичной политики, которые используют свой интеллектуальный потенциал для разработки основных направлении публичной политики и стратегии их реализации.

[5] См. статью «Гражданский форум в Москве. Заметки участника» в кн.: Межсекторные взаимодействия (Методология, технологии, правовые нормы, механизмы, примеры). Настольная книга — 2002. Альманах. / Под ред. Н.Л.Хананашвили. — М.: РБФ «НАН», 2002, с. 148-163.

[6] См. Общественные объединения и органы власти: правовая основа и опыт взаимодействия / Отв. ред. Н.Ю.-Беляева — М.: 1997; а также тезисы участников коалиции в Сборнике программ и тезисов участников секции № 11 «Публичная политика как инструмент российского выбора» Третьего всероссийского Конгресса политологов «Выборы в России и российский выбор», 28-29 апреля 2003 г., Москва. — Москва: Центр публичной политики, 2003.

[7] Дистанционный курс «Публичная политика и центры публичной политики». Санкт-Петербургский центр «Стратегия». Санкт-Петербург, 2006.

[8] Там же.

[9] Сунгуров А.Ю. «Общественное участие в принятии властных решений». По материалам семинара «Основы территориального стратегического планирования на принципах широкого общественного участия», 28 июня — 1 июля. http://www.citystrategy.leontief.ru/?it=10203

[10] «Над чем работаем и Что такое ШПП?» Брошюра по итогам первого года реализации программы «Школа публичной политики» (08.2004). http://amicable.ru/job/project_citation.shtml

[11] «Открытие школы политики». Аппарат Правительства Самарской области (материал подготовлен организационным отделом аппарата Администрации области), 27.02.2004 г. http://old.samregion.ru/content/401/510/11328/

[12] «Центру необходимо поделиться». Пресс-служба Губернатора. 27.02.2004 г. http://www.titov.samara.ru/news/27.02.2004/5078/

[13] http://www.ombu.ru/node/835

[14] *Клим Енотов. «Круглый стол Школы публичной политики». Самарский информационный портал. 19.03.2004 г. http://news.samara.ru/news/novosti-dnya/19.03.2004/73038/*
[15] *Абрамянц Т. «Круглый стол в Школе публичной политики». http://akmsamara.narod.ru/shpp.htm*
[16] *Перькова О. «Семинар Самарской школы публичной политики». http://www.regions.ru/news/1870446/*
[17] *Информационный портал «United Volga». http://u-volga.ru/readnews/1066*
[18] *http://www.august.ru/6452.html*

Общественная экспертиза как механизм оценки качества выполнения властью возложенных на нее обязанностей, участия общества в процессе мониторинга действующих законов и законопроектов

Общественная экспертиза: понятие, актуальность, цели, задачи

В демократическом обществе существует прямая зависимость между законодательством и общественным мнением. Общество нельзя оставлять за бортом процесса принятия тех решений, которые оказывают влияние на само это общество.

Конституция РФ предусматривает необходимость обеспечения законного права граждан на участие в управлении делами государства. Это участие должно иметь различные формы и осуществляться различными способами. Общественную экспертизу нормативных актов, разрабатываемых и принимаемых на различных уровнях государственного устройства, можно рассматривать как один из таких способов.

Анализ современного российского законодательства показывает, что экспертные процедуры разработаны в нем крайне слабо. Единственная сфера, в которой существуют рамочные требования к общественной экспертизе — это сфера экологии, но и в ней принято считать, что основное отличие общественной экологической экспертизы от профес-

сиональной заключается только в исполнителях работ — будет ли это государственная структура либо общественная организация. Вопросы же общественного влияния на принимаемые органами власти решения в социальной и иных сферах, непосредственно затрагивающих интересы населения, практически не разработаны.

Данные обстоятельства являются следствием привычной для России директивной государственной политики. Однако в настоящее время в связи с переменой настроений в государстве в сторону становления гражданского общества представляется крайне важным разработать механизмы участия структур гражданского общества в формировании новой государственной политики.

Нормой взаимоотношений гражданского общества и власти должен стать конструктивный диалог, направленный на решение существующих и предупреждение возникновения новых социальных проблем общества. В качестве аргумента к подобному утверждению можно привести слова Президента РФ (2000-2008 гг.) В.В.Путина, который настоятельно просил «помощи, поддержки в организации общественной экспертизы всех законопроектов, которые так или иначе касаются прав российских граждан»[19]. Он особо отметил, что «как показывает практика, этот аспект разработчиками законов учитывается далеко не всегда. (…) Здесь крайне важно работать на опережение, предупреждая появление актов, ведущих к конфликтным ситуациям». Данное утверждение актуально как на государственном (федеральном и региональном) уровне, так и на уровне местного самоуправления.

В развитие этой темы в бюджетном послании В.В.Путин определил принципы бюджетной стратегии России на 2008-2010 гг. и дальнейшую перспективу. Принцип № 5 заключается в следующем: «Необходимо внедрить в практику деятельности правительства РФ современные методы оценки эффективности бюджетных расходов с точки зрения конечных целей социально-экономической политики, обязательное соизмерение с этими целями достигнутых результатов. Надо помнить о том, что задача бюджетной политики — это последовательное повышение качества жизни граждан. В связи с этим требуются не только отчеты о предоставлении медицинских и образовательных услуг, а достижение результатов по снижению заболеваемости и смертности, повышению конкурентоспособности наших школьников и студентов. Поэтому уже на этапе разработки отдельных мероприятий и комплексных программ правительству Российской Федерации следует определять конечные цели реализуемых действий и процедуры оценки последствий этих действий. Следует расширять состав и улучшать качество предоставляемой законодательным органам, общественности, гражданам информации о достигнутых и планируемых целях бюд-

жетной политики и результатах использования бюджетных ассигнований, в том числе об эффективности реализации бюджетных программ»[20].

Избранный в 2008 году Президент России Дмитрий Медведев также неоднократно высказывался на тему качества законов. 25 апреля 2007 года на конференции, посвященной 15-летию образования арбитражных судов, он отмечал, что «во многих министерствах хромает работа по экспертизе законопроектов»[21]. 15 февраля 2008 года в своей речи на V Экономическом форуме он отметил: «Одной из причин несоблюдения законов является, к сожалению, их не всегда еще высокое качество. (…) И сегодня важно последовательно работать над улучшением законодательства. (…) Каждая новая правовая норма требует детального анализа с точки зрения ее последствий для жизни людей. Возложение каких-либо новых обязанностей и издержек должно иметь обоснование, с которым в принципе должна соглашаться значительная часть общества. Считаю, что все законодательные инициативы и проекты других нормативных правовых актов должны проходить публичное обсуждение и общественную экспертизу»[22].

Это мнение разделяется и в Докладе Совета Федерации о состоянии законодательства в Российской Федерации за 2007 год, в котором оценке законодательства посвящен целый параграф «Оценка регулирующего воздействия законодательства: постановка задачи», где указывается на «актуальность формирования института общественной экспертизы и оценки регулирующего воздействия, позволяющих учитывать интересы и потребности всех социальных групп».

Таким образом, необходимость развития общественной экспертизы (экспертной оценки) признается на самом высоком уровне.

В общем виде общественную экспертизу можно охарактеризовать как процедуру реализации конституционных прав граждан на участие в управлении делами государства через организацию общественного обсуждения и через выработку предложений по совершенствованию управленческих решений, принимаемых на различных уровнях государственной власти и местного самоуправления.

Стоит отметить, что любой законодательный и нормативный правовой акт в процессе разработки и принятия подвергается некоторой профессиональной экспертизе. Чаще всего в нее входят юридическая оценка, экономическая оценка, отраслевая оценка.

Однако вопросы влияния на социальные процессы остаются практически без внимания законодателей, реакция общества на те или иные нововведения в законодательстве изучается в недостаточной степени. Прогноз социальных последствий, которые должны наступить в обществе от принятия того или иного нормативного акта, практически

не разрабатывается. А это крайне необходимо с точки зрения внутренней и внешней безопасности российского общества.

Стоит сказать, что законодательством России предусмотрены некоторые возможности общественного участия в формировании государственной и местной политики, однако предлагаемые модели участия далеки от совершенства, что, собственно, и вызывает необходимость отработки механизмов общественной экспертизы.

Цель общественной экспертизы

Цель общественной экспертизы определяется, исходя из нижеследующего.

Система управления в современном обществе строится на сочетании механизмов управления и самоорганизации. Значительная часть работы по организации устойчивой жизнедеятельности сообщества делегирована органам власти — как государственной, так и местной. Однако традиционно власть считает управление своим правом, а не обязанностью. Как известно, за использование права ответственности нет, а за выполнение обязанности — есть: ответственность перед тем субъектом, который такую обязанность передал, т.е. перед народом.

Общественная экспертиза — это один из конструктивных ненасильственных механизмов оценки качества выполнения властью возложенных на нее обязанностей.

Развивая далее эту мысль, становится понятным, что самоизоляция общественности от участия в организации собственной жизни, пассивная позиция и перекладывание ответственности на органы власти (понимая при этом, что и органы власти, и вся система управления несовершенны) может иметь следствием только периодические протестные вспышки общественной активности в моменты наиболее критических отклонений ситуации от устойчивого состояния.

Для профилактики этого необходимы:

— постоянный совместный поиск оптимального пути развития при учете всех возможных интересов;

— мониторинг качества жизни населения;

— использование нетрадиционных (неформальных) каналов воздействия на внешнюю среду (включая механизмы влияния на политические тенденции в государстве, в том числе через международные каналы).

Поэтому **цель общественной экспертизы** состоит в том, чтобы установить, обеспечивается ли защита общественных интересов при реализации нормативного правового акта, и повысить качество подго-

товки и реализации законодательных и нормативных актов, затрагивающих права и жизненные интересы граждан на соответствующей территории.

Задачи общественной экспертизы:

— оценка изменений сферы жизнедеятельности граждан, уровня реализованности их прав и законных интересов в результате действия того или иного нормативного правового акта, бизнес-проекта или общественной инициативы, либо возможные прогнозы таких изменений в случае принятия проекта данного акта, бизнес-проекта или общественной инициативы;

— оценка изменений уровня реализованности права граждан на участие в управлении государством;

— оценка коррупционной опасности нормативных актов и проектов актов;

— повышение возможностей учета законодательством жизненных интересов различных групп граждан;

— повышение открытости и прозрачности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления;

— совершенствование партнерства органов государственной власти, граждан и их объединений в интересах социально-экономического развития города и региона.

Участниками общественной экспертизы могут выступать:

— органы государственной власти и местного самоуправления, иные юридические лица, имеющие отношение к разработке (реализации) нормативных правовых актов и иных актов, подлежащих общественной экспертизе;

— специалисты-консультанты, представляющие различные государственные, негосударственные, коммерческие и некоммерческие организации и привлекаемые к деятельности экспертов (экспертных групп) для повышения объективности данных экспертного заключения.

По сферам отношений общественная экспертиза может иметь следующие виды:

— социально-правовая общественная экспертиза направлена на установление соответствия исследуемых отношений общепризнанным нормам международного права, Конституции РФ и другим законным гражданским и общественным нормам. Этот вид общественной экспертизы должен установить, каким образом акт влияет на социально-экономическое, общественно-политическое, морально-этическое состояние населения в целом и отдельных его категорий (групп);

— антикоррупционная общественная экспертиза направлена на выявление существующих или вероятных норм и практик, вызываю-

щих дополнительные издержки и риски для участников отношений, установленных данным актом;

— экологическая общественная экспертиза направлена на определение соответствия нормативных правовых актов (проектов актов) экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы;

— гендерная общественная экспертиза направлена на выявление неоправданных преимуществ по признаку принадлежности к тому или иному полу при осуществлении гражданами своих прав, свобод и законных интересов;

— социально-культурная общественная экспертиза направлена на выявление имеющихся (возможных) негативных последствий для гармоничного и устойчивого развития социума;

— социально-экономическая общественная экспертиза направлена на изучение и прогнозирование социальных последствий, которые влекут (могут повлечь) нормативно-правовые изменения в сфере экономики;

— комплексная общественная экспертиза включает в себя несколько видов или все вышеперечисленные виды общественной экспертизы.

Школа общественных экспертов. Участие НКО в общественной экспертизе. Перспективы развития

Общественная экспертиза представляет собой целый механизм общественной экспертной деятельности по анализу и оценке нормативных и других управленческих решений власти всех уровней на условия жизни и реализацию прав и законных интересов широких слоев граждан и конкретных социальных групп. Несомненно, экспертиза должна представлять собой комплексное исследование представителями общественности какой-либо проблемы, процесса либо явления. С другой стороны, проведение общественной экспертизы вряд ли становится возможным без привлечения экспертов, а по итогам ее проведения должно быть вынесено обоснованное заключение, которое бы соответствовало действующему законодательству РФ.

Первая и единственная в Российской Федерации Школа общественных экспертов организована в Самарской области автономной некоммерческой организацией «Открытая Альтернатива» для подготовки общественных экспертов в разных областях жизнедеятельности.

На сегодняшний день общественная экспертиза не везде признана в качестве непременного и обязательного компонента законодательного процесса. Тогда как любой законопроект должен быть исследован не только с точки зрения его соответствия технико-юридическим нормам, соблюдения требований системности законодательства, но и на предмет его социальной «погруженности» в систему реальных общественных отношений, соотнесения с запросами общества. Такую «проверку на прочность» его реального воздействия на судьбы людей, подлинного механизма правоприменения могут обеспечить лишь независимые эксперты.

Школа общественных экспертов в Самарской области проводится ежегодно, начиная с 2006 года.

В 2006 году в городе Самаре при поддержке Самарской губернской думы был проведен семинар для представителей НКО по обучению технологии общественной экспертизы.

Второе обучение в Школе общественных экспертов состоялось в 2007 году в Тольятти. Школу провела АНО «Открытая Альтернатива» в соответствии с планом работы Самарской губернской думы. Для данной школы была разработана программа и методическое пособие по проведению общественной экспертной оценки.

В 2008 году в Тольятти АНО «Открытая Альтернатива» при финансовой поддержке Правительства Самарской области провела третью Школу общественных экспертов. Данная Школа была проведена не только для представителей некоммерческих организаций, но и для представителей местных органов власти. Также увеличилась и география участников Школы — ее слушателями стали сотрудники некоммерческих организаций и органов местного самоуправления десяти городских округов и муниципальных районов Самарской области. Всего 52 человека, 40 из них — представители некоммерческих организаций.

Целями Школы общественных экспертов являются:

— подготовка общественных экспертов для проведения общественной экспертизы проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти РФ и органов местного самоуправления;

— проведение социально-правовой, антикоррупционной, бюджетной и иной общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов для прогнозирования возможных изменений сферы жизнедеятельности граждан, реализации их прав и законных интересов, выявления возможных негативных последствий для гармоничного

и устойчивого развития социума в результате принятия и реализации того или иного нормативного правового акта;

— проведение экспертной оценки хода реализации принятых нормативных правовых актов для выработки корректировок с целью предотвращения возникающих негативных социальных последствий действия актов.

Обучение в Школе общественных экспертов разделено на теоретическую (семинары) и практическую (подготовка экспертных работ участниками Школы) части. Разработана программа обучения с учетом действующего российского и зарубежного законодательства и современных методов экспертизы законодательства. Издано методическое пособие для слушателей Школы общественных экспертов — «Проведение общественной экспертной оценки». Данное методическое пособие содержит материалы, позволяющие облегчить и систематизировать самостоятельную работу по организации и проведению общественной экспертной оценки различных видов документов и процессов. В конце Школы проводится защита экспертных работ, подготовленных участниками Школы. Защиту работ принимает экзаменационная комиссия, в состав которой входят представители органов власти, бизнеса, НКО и научных институтов.

Итогом экспертных работ стала экспертиза по:

— доступу населения к медицинским и социальным услугам и другим вопросам, связанным с проблемой социальной исключенности;

— коррупциогенности закона Самарской области «О наделении органов местного самоуправления на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями по социальной поддержке и социальному обслуживанию населения»;

— доступу населения к бесплатной правовой помощи;

— вопросам прозрачности бюджета;

— системному анализу государственной и муниципальной политики (система федерального законодательства, законодательства Самарской области и местных нормативных правовых актов) в сфере охраны здоровья в части обеспечения реализации соответствующих конституционных прав граждан.

С целью тиражирования опыта организации и проведения Школы общественных экспертов и общественной экспертизы проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативно-правовых актов органов исполнительной власти РФ и органов местного самоуправления АНО «Открытая Альтернатива» разработала сайт «Общественная экспертиза Самарской области»: www.openexpert.ru.

Стоит подчеркнуть, что решением Наблюдательного совета Школы общественных экспертов в 2008 году рекомендовано включить в состав экспертной комиссии Общественного совета при Самарской Губернской Думе 14 участников Школы-2008, представивших лучшие экспертные работы.

Общественный эксперт должен обладать определенными качествами. Одно из главных — профессионализм, который должен обеспечивать высокое качество выполняемой работы, что, безусловно, является необходимым условием успешно проведенной общественной экспертизы. Участники экспертизы должны отдавать себе отчет о мере ответственности, которая ложится на их плечи. Профессиональный подход, качество заключений, оценивающих реальную перспективу реализации того или иного «властного» решения, обеспечат доверие гражданского общества к подобным инициативам. Школа общественных экспертов и была организована для того, чтобы подготовить представителей гражданского общества к проведению качественной и профессиональной общественной экспертизы.

Общественную экспертизу можно охарактеризовать как процедуру реализации конституционных прав граждан по участию в управлении делами государства через организацию общественного обсуждения и выработки предложений по совершенствованию управленческих решений, принимаемых на различных уровнях государственной власти и местного самоуправления.

Гражданское общество и государственная власть — это две основные составляющие, которые определяют целостность конституционного государственного управления на основе права и учета интересов всех слоев населения. Смысл общественной экспертизы состоит не в том, чтобы «наказать» авторов того или иного документа, а в том, чтобы не допустить ошибочных решений. Поэтому всегда необходимо искать возможности сотрудничества. Общественная экспертиза представляет собой некий фильтр, барьер для неграмотных, непроработанных решений органов государственной власти и местного самоуправления.

Но обучение представителей некоммерческих организаций и органов местного самоуправления — это только определенный этап развития общественной экспертизы в Самарской области. Важна реальная работа, и общественные эксперты уже принимают достаточно активное участие в формировании муниципальной и, отчасти, государственной политики.

Основные направления общественной экспертной деятельности (информация преимущественно по г. о. Тольятти):

— благодаря Федеральному Закону № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления» экспертный

подход все-таки вошел в правовое поле. Экспертные технологии применяются при подготовке публичных слушаний по различным вопросам, актуальным для городского сообщества (проект бюджета и отчет о его исполнении, градостроительство, землепользование, разработка муниципальных программ и др.). Причем при подготовке слушаний проводится как аналитическая (полнообъемная), так и экспресс-экспертиза;

— активно применяется такой экспертный механизм, как оценка программ, проектов и организаций (начиная с 2001 года, кроме проектов НКО, оценку проходили несколько муниципальных программ);

— в 2006 году была проведена экспертиза процесса стратегического планирования развития города Тольятти за период с 1999 по 2005 годы. Специально для этой работы подготовлена Методика анализа стратегического планирования муниципальных образований. Двухлетняя совместная работа органов местного самоуправления г. о. Тольятти и общественных экспертов — членов экспертной комиссии привела к тому, что решением Думы городского округа Тольятти от 17.09.2008 г. № 958 утверждено Положение о разработке стратегического плана развития г. о. Тольятти, и одной из составных частей этого процесса является Общественный совет по стратегическому планированию. К вопросам ведения этого совета относится общественная экспертиза проектов в рамках разрабатываемого Стратегического плана.

Можно считать, что в Самарской области постепенно формируется экспертное сообщество из числа представителей гражданских организаций, обладающих специальными знаниями и навыками для работы в сфере общественной экспертизы.

Работа Школы общественных экспертов была отмечена на уровне Совета Федерации РФ.

По приглашению К.А.Титова, заместителя председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания РФ по социальной политике и здравоохранению, в Москве в Центре мониторинга законодательства и правоприменительной практики при Совете Федерации РФ была организована встреча А.Г.Арсенихина, президента АНО «Открытая Альтернатива», с С.М.Мироновым, Председателем Совета Федерации Федерального Собрания РФ, руководителем Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики при Совете Федерации Федерального Собрания РФ, Г.Э.Бурбулисом, Первым заместителем руководителя Центра, Советником Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ, К.А.Титовым. Огромный интерес был проявлен к самой технологии Школы общественных экспертов. Отмечено, что такая практика существует только в Самарской области. В рамках работы Центра мониторинга законодательства и

правоприменительной практики было предложено вести совместную работу в данном направлении и заключить договор (соглашение о сотрудничестве между Центром мониторинга законодательства и правоприменительной практики при Совете Федерации РФ и автономной некоммерческой организацией «Открытая Альтернатива»). Было предложено принять участие в подготовке очередного Доклада Совета Федерации 2008 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации», в третьем разделе правоприменительной практики создать новую часть (пятую) по мониторингу законодательства правоприменительной практики экспертным сообществом. Т.е. теми самыми институтами гражданского общества, которые выступают с инициативой проведения общественной экспертизы.

В формирующийся Попечительский совет Школы общественных экспертов было предложено включить К.А.Титова, Г.Э.Бурбулиса и С.М.Миронова. Также в Попечительский совет выразила желание войти Е.И.Кузьмичева, депутат Государственной Думы Российской Федерации.

В Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики передано положение об общественной экспертизе Самарской области (проект), который был подготовлен рабочей группой общественных экспертов в 2006 году в Самарской губернской думе. Г.Э.-Бурбулис отметил, что лучшие наработки из данного проекта будут использованы в создаваемом законопроекте «Об общественной экспертизе в Российской Федерации».

Интерес к Школе общественных экспертов проявлен руководителем Южного ресурсного центра М.В.Саввой. Для непосредственного ознакомления со Школой в Тольятти была организована встреча М.В.Саввы и кураторов Школы общественных экспертов. Была предоставлена информация о том, что уже наработано в течение первой и второй Школ общественных экспертов, и подробная информация по ходу третьего этапа Школы общественных экспертов, осуществляемого по заказу аппарата Правительства Самарской области. Большой интерес был проявлен М.В.Саввой к методическому материалу, созданному в рамках проекта, и сайту. Достигнута устная договоренность, что Школа общественных экспертов будет выступать в качестве партнера по развитию общественной экспертизы в Российской Федерации (сетевое сотрудничество). При наличии у Южного ресурсного центра экспертной информации, ее будут предоставлять для размещения на сайте.

Тольяттинская городская дума, Самарская губернская дума, Государственная Дума Российской Федерации, Общественная Палата Самарской области, Общественная Палата Российской Федерации так-

же проявили интерес к Школе общественных экспертов. Всеми отмечалось то, что в Российской Федерации такая инициатива имеет место только в Самарской области, в связи с чем требуется активизировать процесс распространения опыта Школы общественных экспертов по регионам Российской Федерации.

Школа общественных экспертов является примером развития взаимодействия органов власти и некоммерческих организаций, а также участия некоммерческих организаций в законодательном процессе. Развитие механизмов такого взаимодействия в настоящее время является важной как для органов власти — с точки зрения повышения эффективности их работы, так и для гражданского общества — с точки зрения повышения его роли и дальнейшего развития.

[19] Выступление Президента России В.В.Путина на встрече с членами Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации. Москва, Кремль, 10 декабря 2002 г.

[20] Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008 — 2010 годах от 9 марта 2007 г.

[21] http://www.allmedia.ru/newsitem.asp?id=794727

[22] http://www.rg.ru/2008/02/16/medvedev-forum.html

Общественное участие. Организация и проведение общественных слушаний

Общественное участие: понятие, основные принципы организации

Под общественным участием (public participation) понимают непрерывный процесс взаимодействия между учреждением (организацией), ответственным за принятие решения, и гражданами, чьи интересы могут быть затронуты прямыми или косвенными последствиями планируемого решения (заинтересованная общественность), а также государственными органами различного уровня, регулирующими данный вид деятельности. Концепция общественного участия появилась в процессе развития демократии как системы государственного управления. Но истинной причиной ее развития были требования граждан учитывать их мнение[23].

Принципы общественного участия:

— интересы всех слоев общества должны быть представлены и учтены в процессе принятия решений;

— граждане должны быть включены в обсуждение и разработку политических, социально-экономических, культурных программ и проектов о самоуправлении на местном уровне, о влиянии на принятие решений и контроле за их исполнением.

Общественное участие особенно важно при решении локальных проблем, касающихся, например, здравоохранения, состояния окружающей среды, образования и т.д., к рассмотрению которых политики и государственные чиновники часто подходят, не имея детальной информации и не чувствуя конфликт «изнутри».

Основные принципы организации общественного участия:

— наличие ясной цели, декларируемой организатором процесса и известной его участникам;

— альтернативность;

— наличие «обратной связи» (двусторонний информационный обмен). Анализ высказанных замечаний и их учет в итоговом решении является основным критерием оценки эффекта программ общественного участия;

— предоставление достаточной информации и обучение в ходе процесса, предоставление технической поддержки для участия;

— участие общественности на ранних стадиях подготовки проекта;

— включенность всех заинтересованных и затрагиваемых проектом сторон. Никто не может быть исключен из процесса по каким-либо дискриминационным мотивам;

— открытость и контролируемость процесса общественного участия, реалистичность целей;

— использование качественной методической базы для организации процесса и контроля его результатов.

Уровни общественного участия:

— реальное участие (гражданское управление, наделение полномочиями, партнерство, планирование);

— «символическое» участие (оплачиваемое участие, учет мнения, консультации, информирование);

— отсутствие участия («терапия», манипулирование).

Общественное участие может выражаться в следующих процедурах:

— референдум;

— всенародное обсуждение;

— общественные слушания (публичные слушания);

— жюри граждан (гражданский воркшоп);

— общественная экспертиза и др.

Результативность общественного участия напрямую зависит от соответствующих способностей и мотивации двух основных участников процесса — организаций «третьего сектора» и органов власти (либо органов местного самоуправления), они в равной степени ответственны за установление диалога.

Проблемы с эффективностью общественного участия могут возникнуть из-за взаимосвязанных недостатков в образе мышления и деятельности обоих названных партнеров: как некоммерческих организаций, так и органов власти — что подтверждает актуальность экспертного сопровождения мероприятий, а также концентрации внимания на тщательном методическом обеспечении.

Если в регионе (городе) существующая на сегодняшний день практика общественного участия в бюджетном процессе еще слабо развита и представляет собой скорее набор «прецедентных» мероприятий, чем устойчивые формы взаимодействия общества и власти, ее следует рассматривать как первый опыт включения общественности в бюджетную сферу, как предпосылку для организации общественных слушаний[24].

Предусмотренные законодательством России возможности общественного участия (модели участия) в формировании государственной и местной политики далеки от совершенства.

Анализ моделей гражданского влияния на политику позволяет выявить их положительные и отрицательные черты[25]:

Модель 1. **Обращения граждан** в органы государственной власти и местного самоуправления (могут быть индивидуальными и коллективными, коллективные обращения могут быть представлены как неформализованной группой граждан, так и общественной организацией). *Положительные черты:* простота и доступность. *Отрицательные черты:* имеют ситуативный характер (по факту возникновения проблемы). Аналитическое осмысление проблемы, как правило, отсутствует. Органы власти не обязаны принимать обращения во внимание при разработке законодательных и нормативных правовых актов (НПА).

Модель 2. **Массовые мероприятия** — митинги, пикеты, шествия, направленные на публичное высказывание отношения к действиям органов власти. *Положительные черты:* позволяет высказать позицию значительной части общества, обратить внимание на несовершенство управленческих решений. Аргументация, как правило, основана на объективных фактах, но со значительной долей эмоций. *Отрицательные черты:* чаще всего эта модель имеет протестный, неконструктивный характер и не предполагает аналитическое осмысление проблемы во всех ее взаимосвязях.

Модель 3. **Непосредственное волеизъявление на референдуме.** *Положительные черты:* обязательно к исполнению органами власти. *Отрицательные черты:* очень сложная и дорогая процедура организации.

Модель 4. **Участие представителей** гражданских структур в различных совещательных органах (советах, коллегиях и т.д.), создаваемых при органах государственной власти и местного самоуправления. *Положительные черты:* мнение и рекомендации более легко попадают к лицам, принимающим решения. Имеются возможности для аналитической разработки предложений и предъявления коллективной позиции по проблемам. *Отрицательные черты:* формирование таких органов и их статус (реальный или фиктивный («карманный»)) зависит от позиции руководящего лица, при котором такой орган создан.

Модель 5. **Правотворческая инициатива.** *Положительные черты:* обязательна к рассмотрению органами власти. Имеются возможности для аналитической разработки предложений и предъявления коллективной позиции по проблемам. *Отрицательные черты:* как правило, процедура подготовки правотворческой инициативы достаточно сложна, но характер такой инициативы только лишь рекомендательный.

Модель 6. **Публичные слушания.** *Положительные черты:* Обязательность проведения по ряду вопросов. Имеются возможности для аналитической разработки предложений и предъявления коллективной позиции по проблемам. *Отрицательные черты:* не всегда «прозрачная» процедура подготовки, статус решения — рекомендательный, велика возможность фальсификации результатов.

Общественные слушания

Общественные слушания — это механизм участия общественности в принятии решений, последствия которых могут сказаться на здоровье, образе жизни ее членов и оказать негативное воздействие на окружающую их среду. Это наиболее формализованная и структурированная форма работы с общественностью. Согласно Конституции РФ, каждый гражданин имеет право на неограниченный доступ к информации (Конституция РФ, Статья 29, ч. 4), кроме информации, составляющей государственную тайну[26].

Темой обсуждения на общественных слушаниях могут быть любые проблемы, которые затрагивают права и интересы граждан и организаций на территории, и решение которых находится в компетенции органов власти территории.

Цель общественных слушаний — информирование общественности, свободное обсуждение различных точек зрения на проблему и вы-

работка компромиссных, взаимоприемлемых решений, влияние на формирование общественного мнения по обсуждаемой проблеме, влияние на действия граждан и организаций по обсуждаемой проблеме, влияние на решения органов власти по обсуждаемой проблеме.

Все больше широкая общественность начинает осознавать, что она имеет полное право принимать участие в обсуждении проблем, которые непосредственно касаются жизни каждого из нас.

Общественные слушания практикуются политическими ведомствами при принятии каких-либо местных законопроектов, норм и законодательных документов.

Участники общественных слушаний. В проведении общественных слушаний участвуют две структуры: общественность (органы местного самоуправления, депутаты, собственно общественность) и «необщественность» (инициатор общественных слушаний, заказчик слушаний, исполнитель, компетентные власти, независимые консультанты).

Роль граждан в проведении подобных мероприятий сводится к нескольким функциям. Они знакомятся с предоставленными документами, обсуждают все плюсы и минусы и, наконец, формируют альтернативное решение.

Однако общественные слушания имеют смысл только в том случае, если граждане предварительно ознакомились с документацией. Так, наблюдается прямая зависимость участия граждан в реализации их прав от информированности.

В результате проведения общественных слушаний подготавливаются решения и рекомендации для последующего предоставления в вышестоящие органы власти с целью учета мнения общественности и заинтересованных сторон (коммерческих и государственных предприятий и служб, общественных организаций, специалистов) при принятии решений.

Основные принципы общественных слушаний:

— привлечение квалифицированных экспертов;

— обеспечение независимого анализа проблем (например, общественная экологическая экспертиза);

— концентрация на сопоставлении в первую очередь проверенных фактов;

— обсуждение проблем в период ранней стадии их рассмотрения органами власти;

— обеспечение представительства на слушаниях и информирования об их итогах всех заинтересованных в их теме общественных групп;

— обеспечение присутствия на слушаниях и информирования об их итогах представителей органов власти, в компетенцию которых входит решение обсуждаемых проблем;

— вынесение на обсуждение альтернативных мнений и проектов.

Этапы организации проведения общественных слушаний. Например, инициатором слушаний выступает некоммерческая или общественная организация.

Первый этап — организация общественных слушаний (подготовка). На данном этапе формируется рабочая группа (оргкомитет) по подготовке и проведению слушаний, которая согласует и утверждает тему слушаний. Инициаторы слушаний привлекают к подготовке партнеров из общественных и иных организаций, органов власти и СМИ, экспертов и иных лиц.

Рабочая группа утверждает: название слушаний; план проведения и проект программы, в том числе темы основных докладов, которые будут представлены на слушаниях; дату, время, место проведения, ведущего и временной регламент; порядок приглашения участников с указанием источников ресурсов и ответственных; порядок и форму информирования СМИ и общественности, необходимые раздаточные материалы. На основе принятых решений рабочая группа проводит подготовку общественных слушаний.

Подготовка и проведение общественных слушаний осуществляется Оргкомитетом в соответствии с действующим законодательством, Положением об общественных слушаниях (при его наличии) и согласованными темой и задачами, на основе партнерских отношений с гражданами, организациями, СМИ и органами власти.

Для подготовки общественных слушаний можно также провести специальный подготовительный тренинговый семинар для представителей некоммерческих организаций (участников слушаний) и органов власти. На семинаре могут рассматриваться основные теоретические вопросы общественного участия, участники смогут смоделировать некоторые формы общественного участия, а также непосредственно подготовиться к предстоящим слушаниям: определить приоритетные темы, проанализировать проблемы, сформулировать предложения.

Второй этап — проведение общественных слушаний. Рабочая группа (ответственные за проведение общественных слушаний) обеспечивает готовность помещения, прием участников, представителей властей и СМИ. Общественные слушания предполагают четкую фиксацию темы обсуждений, обязательное распространение предварительной информации, доступность документированной информации по обсуждаемой теме, составление итогового документа, как отражающего согласие участвующих сторон, так и фиксирующего разногласия.

Ведущий открывает и ведет слушания, следит за соблюдением программы и временного регламента. Он информирует присутствующих о теме и названии слушаний, об организаторах и партнерах, о составе участников, программе, временном регламенте и порядке слушаний; в соответствии с программой предоставляет слово докладчикам, основным выступающим, предварительно записавшимся на выступления в прениях, организует процедуру ответов на вопросы. При наличии времени, ведущий организует выступления в прениях в порядке «живой очереди» (без вопросов, справок и комментариев к ним). Перед открытием слушаний ведущий также информирует, что ведется стенограмма (если она предусмотрена) и каким образом выступающие, другие участники смогут с ней ознакомиться после слушаний и в случае необходимости внести исправления, дополнения.

Подводя итоги общественных слушаний, ведущий знакомит участников с проектом подготовленного итогового документа, а также иных проектов и проводит по ним голосование. Решение принимается простым большинством голосов присутствующих. Далее ведущий закрывает слушания, благодарит всех за участие (докладчиков, организаторов, партнеров, участников). Часто успех слушаний для всех их участников зависит именно от профессионализма ведущего.

Третий этап. После проведения общественных слушаний подводятся итоги. Итоговый документ общественных слушаний имеет рекомендательный характер и в зависимости от темы и задач может быть адресован органам власти территории или ее части, вышестоящим органам власти, а также организациям, предприятиям и учреждениям, гражданам и их объединениям.

Для принятия итогового документа слушаний создается редакционная комиссия, которая в течение трех дней принимает проект итогового документа (полностью или частично), либо не принимает, и тогда итоговый документ используется в том виде, какой был принят на слушаниях[27].

Выступавшие могут ознакомиться со стенограммой, внести необходимые дополнения и исправления. Оргкомитет подготавливает и утверждает информационное сообщение для СМИ по итогам слушаний, в том числе принятые на слушаниях решения (с размещением стенограммы и итогового документа и списка участников в общедоступных местах); также информирует о результатах слушаний партнеров, представителей власти и приглашенных экспертов.

Оргкомитет, его учредители и партнеры, участники общественных слушаний и заинтересованные лица и организации применяют все законные меры для учета итогов общественных слушаний в деятельности органов власти, в т.ч. путем информирования о них, разъяснения их

содержания и оснований для их формирования (включая уровень влияния заинтересованных групп, проведенной аналитической работы)[28].

Можно также проводить наблюдение за проведением общественных слушаний. Наблюдателем может быть, например, приглашенный независимый эксперт. Наблюдение может проводиться на предмет доступности процедуры: насколько круг участников ограничен информационной работой; как распространялась информация, через какие источники; насколько информированы потенциальные участники слушаний, ранее не вовлеченные в общественную деятельность.

Может осуществляться наблюдение за соблюдением процедуры: например, как шла подготовка, проводились ли предварительные встречи, обсуждения рабочих групп по вопросу организации общественных слушаний, кто участвовал в обсуждении рабочих групп и т.д.

Стоит разделять рекомендации органов власти и те, которые дают простые граждане, общественные организации и т.д. Это особенно важно в связи с тем, что эти рекомендации исходят от заведомо поразному подготовленных источников (органы власти, безусловно, профессиональнее), а независимые структуры при этом имеют возможность видеть то, чего власти, в силу своей занятости или заинтересованности, не замечают. Общественные слушания и общественные экспертизы нужны для того, чтобы спросить мнение заведомо «не власти», консультации с органами власти при разработке законов требуют отдельной процедуры[29].

Может проводиться наблюдение на предмет результативности общественных слушаний: как подводятся итоги, вносятся изменения, дополнения в итоговый документ общественных слушаний, кто отвечает за его дальнейший путь (куда он будет направлен, как планируется обеспечить учет положений данного документа органами власти и т.п.).

Из опыта участия АНО «Открытая Альтернатива» в общественных слушаниях

Октябрь 2006 года. Департамент финансов мэрии городского округа Тольятти организовал публичные слушания по проекту бюджета городского округа Тольятти на 2007 год. Инициативной группой Общественной палаты, в которую входят представители АНО «Открытая Альтернатива» и Молодежного парламента, предварительно проведена подготовка вопросов к проекту бюджета и предложений в проект решения общественных слушаний.

В октябре 2007 года состоялись публичные слушания по проекту бюджета городского округа Тольятти на 2008 год и на плановый пери-

од 2009 и 2010 годов. Некоммерческими организациями города была создана инициативная группа, которая предварительно провела подготовку вопросов и предложений к проекту бюджета.

Апрель 2009 года, Самара. Участие общественного эксперта от АНО «Открытая Альтернатива» в общественных слушаниях по отчету об исполнении бюджета Самарской области за 2008 год. На слушаниях присутствовали представители министерств Самарской области, общественности, общественные эксперты. На заседании заслушивался доклад заместителя Министра управления финансами Самарской области об исполнении бюджета Самарской области за 2008 год. Также были выступления общественных экспертов по отчету, ответы на вопросы участников. По итогам было принято решение, одним из пунктов которого стала рекомендация Министерству управления финансами Самарской области совершенствовать процедуру проведения общественных слушаний по вопросам формирования и исполнения бюджета Самарской области, предусмотрев:

— более продолжительный период для организации и проведения общественных обсуждений у главных распорядителей бюджетных средств;

— более продолжительный период на подготовку экспертных заключений по результатам анализа отчетов об исполнении бюджета и материалам общественных обсуждений у главных распорядителей бюджетных средств.

АНО «Открытая Альтернатива» и организация общественных слушаний

В 2008 г. Тольятти состоялся VIII традиционный Форум НКО, на который собралось 200 представителей 85 организаций города Тольятти и 5 организаций города Самары.

Открытием форума стали общественные слушания по проблеме бездомности, которые организовала АНО «Открытая Альтернатива». В слушаниях приняли участие более 40 человек: представители некоммерческих организаций Тольятти и Самары, представителей государственных учреждений, СМИ, общественные эксперты.

На обсуждение были поставлены следующие вопросы:

1. Существует ли проблема бездомности в России, в Самарской области, в Тольятти?
2. Если есть, нужно ли бороться с бездомностью? Как?
3. Каковы причины бездомности?
4. Бездомный в России — кто это?
5. Кто отвечает за решение этой проблемы?
6. Что можно сделать, чтобы ситуация хотя бы улучшилась?

По итогам общественных слушаний участниками были сформулированы предложения законодательным и исполнительным властям города и области:

1. Важен комплексный подход в разрешении проблемы бездомности (организация и предоставление низкопороговых услуг, разработка и реализация комплексных программ ресоциализации бездомных; продвижение на законодательном уровне рекомендаций по упрощению системы прописки; работа с общественным мнением; информирование целевой группы о предоставляемой в городе помощи и пр.), поэтому необходимо содействовать созданию коалиции некоммерческих, религиозных организаций и органов государственной власти, деятельность которой будет направлена на снижение уровня бездомности в Самарской области.

2. Разработать проект городской ведомственной программы, направленной на улучшение положения бездомных и профилактику бездомности в Тольятти.

3. Выйти с законодательной инициативой в Самарскую губернскую думу, Государственную Думу Российской Федерации о внесении изменений и дополнений в существующую систему регистрационного учета граждан по месту жительства и по месту пребывания и систему паспортного учета (процедуру получения документа, удостоверяющего личность), процедуру регистрации трудовых мигрантов.

Общественные слушания имеют целью информирование заинтересованной общественности, свободное обсуждение различных точек зрения по проблеме и выработку компромиссных, взаимоприемлемых решений; предполагают четкую фиксацию темы обсуждений, обязательное распространение предварительной информации, доступность документированной информации по обсуждаемой теме, составление итогового документа — как отражающего согласие участвующих сторон, так и фиксирующего разногласия; требуют от инициаторов значительных организационных и информационных ресурсов; часто успех слушаний для всех их участников зависит от профессионализма ведущего.

[23] Свободная энциклопедия «Википедия». http://ru.wikipedia.org/

[24] Технология общественного участия // «Окно в НКО», № 5(35), май 2004.

[25] «Проведение общественной экспертной оценки. Для активистов и организаций гражданского общества». Методическое пособие / Т.В.Макарова, В.Б.Иглин, А.Г.Арсенихин — Тольятти: ИП Каляганов, 2008.

[26] *Свободная энциклопедия «Википедия». http://ru.wikipedia.org/*
[27] *Технология общественного участия. // «Окно в НКО», № 5(35), май 2004.*
[28] *Там же.*
[29] *Ассоциация некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей "ГОЛОС"». http://www.golos.org/a2117.html*

Волонтерский ресурс. Организация работы с волонтерами. Опыт организации центра развития добровольчества

О добровольчестве

Один из основополагающих принципов добровольчества — свободный выбор человека в осуществлении добровольной деятельности. Добровольцем (волонтером) называют человека, который выполняет работу безвозмездно и бескорыстно. Им движут в первую очередь моральные побуждения, чувство долга, опирающиеся на благородное желание служить другим людям, обществу.

Волонтерство наибольшее распространение находит в НКО. Здесь особенно востребована инициатива граждан, и волонтерский труд является существенной составляющей для достижения целей организации, но он не рассматривается как источник «даровой» рабочей силы. Именно с помощью волонтеров некоммерческая организация способна осуществлять адресную помощь своим клиентам (подопечным), доходить до каждого человека, нуждающегося в помощи, составляя явную конкуренцию работникам государственных социальных служб. Волонтеры также выполняют важную функцию общественного контроля в организации и влияют на проекты и программы, реализуемые НКО.

В целом и по данным различных источников, можно с уверенностью сказать, что добровольческое движение в России интенсивно развивается.

У добровольческого движения существуют значительные резервы в среде школьников, студентов, а также среди работающего населения.

Сегодня социальная эффективность организаций, которые к своей деятельности привлекают добровольцев, выражается преимущественно в следующем:

— в удовлетворении социальных потребностей и интересов отдельных граждан, групп и сообществ, населения в целом;

— в создании компетентных добровольческих кадров, способных предоставлять качественные услуги;

— в разработке и реализации просветительских и обучающих программ, социально значимых проектов и программ, новых социальных технологий и влиянии на социальную политику страны;

— в поддержании и распространении гуманитарных ценностей, в росте доверия в обществе и солидарности граждан.

Вместе с этим современное российское добровольчество имеет системные проблемы[30]:

— слабо развита инфраструктура поддержки добровольчества на местном и региональном уровнях, минимальны признаки поддержки добровольчества на федеральном уровне;

— отсутствует система профессиональной подготовки специалистов, работающих в сфере управления и развития добровольческих ресурсов;

— необходимо развитие научно обоснованной концептуальной и методологической базы добровольчества;

— отсутствует целостная система законодательства, регулирующего взаимодействие НКО с органами государственной власти в области добровольчества.

Перечисленные системные проблемы влекут ряд существенных последствий, имеющих непосредственное отношение к практике добровольческой деятельности и организации добровольного труда, например[31]:

— низка осведомленность населения о деятельности НКО и возможностях добровольного участия населения в их деятельности, в результате уровень доверия к НКО и участие граждан в добровольческой деятельности остаются далеки от критического уровня признания;

— ограничен круг подготовленных специалистов, владеющих методами развития общественных ресурсов, что приводит к снижению эффективности работы добровольческих организаций;

— слабо развиты интеграционные связи между НКО в подавляющем большинстве территориальных сообществ, в результате страдает ресурсная база НКО и снижается их значение в процессе принятия решений;

— отсутствует система легитимно закрепленного статистического учета труда добровольцев и деятельности добровольческих организа-

ций, а также методика оценки экономического результата добровольческого труда.

В целом, в Российской Федерации все еще имеет место недооценка государством и обществом роли добровольчества в процессе социально-экономического развития страны и укрепления гуманитарных ценностей. Значительные резервы общественной инициативы остаются невостребованными. Сохраняется крайне низкий уровень вовлеченности молодежи, граждан всех возрастов в общественно полезную добровольческую деятельность, что является сдерживающим фактором развития гражданского общества.

Добровольческая программа

Добровольческая программа в НКО — это эффективный инструмент для исполнения миссии НКО, достижения ее целей и реализации конкретной социальной идеи. Одновременно с этим, добровольческая программа является и источником разнообразных ресурсов для деятельности организации. Прежде всего, это человеческие ресурсы — добровольцы. А добровольцы, при условии личной заинтересованности в решении задач программы, привносят и множество других ресурсов: свои знания и умения, новую информацию, жизненный и профессиональный опыт, творческий и интеллектуальный потенциал, материальные средства, инновации, полезные контакты и связи с другими людьми и организациями, в т.ч. источниками финансирования. Таким образом, добровольцы приносят в добровольческие программы и в целом в деятельность НКО и информационные, и материальные, и финансовые ресурсы.

Разработка добровольческой программы в НКО состоит из четырех основных этапов:

1. Анализ ситуации (анализ проблемы, на работу с которой ориентирована программа, сбор информации о том, кто и как ее уже решает, определение потенциальных противников и сторонников, источников поддержки и ресурсов).

2. Создание видения (выработка целей, задач, методов вовлечения и работы с добровольцами, обсуждение в команде единомышленников, совместное определение ожидаемых результатов).

3. Формализация (описание программы, формализация группы / основной команды, определение ключевых персон и распределение ответственности, принятие необходимых решений — внутренних и внешних (если требуется), представление программы партнерам, донорам, СМИ).

4. Организация действий (обучение команды (при необходимости), формирование плана действий, определение добровольческих работ и вакансий, формирование ресурсов, набор добровольцев, определение партнеров и их роли, проведение информационной кампании и представление программы сообществу, клиентам/целевым группам).

Алгоритм описания/представления добровольческой программы:

1. Организация. Какая организация осуществляет программу? Каковы ее цели, сфера деятельности?

2. Название программы. Как называется программа? Краткое понятное название, отражающее ее направленность.

3. Социальная проблема / задача. На решение какой проблемы / задачи ориентирована программа, в чем суть проблемы?

4. Необходимость для территории. Каким образом подтверждается необходимость и актуальность решения проблемы / задачи для конкретной территории / местного сообщества?

5. Цели и задачи. Основная цель / цели программы (идеально предвосхищаемый результат) и задачи, которые необходимо решить для ее / их достижения.

6. Чьи интересы затрагивает. Кому полезна реализация программы? Кто составляет целевую группу / кто получит пользу / жизнь каких групп населения изменится к лучшему? Почему?

7. Методы. Какими методами будут решаться задачи? Какие технологии используются? Возможно методы инновационные, тогда на чем они базируются?

8. Выгодные особенности. Чем программа отличается от других решений проблемы? В чем ее эффективность, уникальность, особенность?

9. Роль добровольцев. В чем заключается роль добровольцев в программе? Что они будут делать? Почему это важно? Что невозможно сделать без них? Как повлияет добровольная работа людей на результаты осуществления программы?

10. Чем программа привлекательна для участия жителей. Что люди получат благодаря участию в программе? Какие опыт, знания, навыки, новые круги общения, образование, решение проблем, которые затрагивают их интересы?

11. Ресурсы. Какие ресурсы привлечены для реализации программы? Каковы источники ресурсов?

12. Период осуществления. Каков временной срок осуществления программы (если он определен)?

13 Ожидаемые результаты. Какие изменения произойдут благодаря осуществлению программы? К каким результатам приведет процесс ее реализации? Изменятся ли условия жизни людей, качество жизни, в чем именно? Будет ли решена проблема/задача (полностью, или частично)? Что произойдет в сообществе в связи с достижением цели программы? Каков отдаленный социальный эффект?

Центры развития добровольчества

Опыт стран, где добровольчество официально признано государством, свидетельствует, что наиболее эффективно проблема вовлечения населения в общественно-полезную социальную активность решается через создание сети специализированных организаций, называемых в международной практике добровольческими центрами.

Добровольческие центры — организации, стратегически ориентированные на решение социальных проблем и развитие территориальных сообществ через вовлечение большого количества людей в общественно-полезную добровольческую деятельность, путем обеспечения полного комплекса услуг, связанных с эффективной организацией добровольческой деятельности на местном, региональном и национальном уровнях. Через опыт создания подобных организаций прошли экономически развитые страны (США, Япония, Великобритания и др.), в которых при поддержке государства действуют системы добровольческих центров (в Японии более 3300 добровольческих центров, в США 500, в Великобритании — около 500)[32].

В Самарской области также действуют Центры развития добровольчества. В Тольятти такой центр создан в 2007 году. Его учредителями стали: Муниципальное образование — городской округ Тольятти в лице мэрии г. о. Тольятти и Автономная некоммерческая организация «Открытая Альтернатива».

Основные цели деятельности организации:

— развитие, продвижение и поддержка добровольцев в городском округе Тольятти в целях содействия органам государственной власти и местного самоуправления г. о. Тольятти;

— формирование эффективных механизмов общественного взаимодействия между государственными органами и сектором добровольцев в решении социальных задач и проблем в г. о. Тольятти;

— создание в г. о. Тольятти благоприятных правовых, социальных, экономических условий и возможностей для реализации прав полноценного участия граждан, в особенности молодежи, в общественно-полезной жизни городского округа.

Основные направления деятельности организации:

— повышение профессионального роста и знаний специалистов в г. о. Тольятти по вопросам работы с добровольцами;

— популяризация и повышение осведомленности населения г. о. Тольятти о роли добровольцев в обществе путем взаимодействия и партнерства со СМИ;

— работа в партнерстве и в сетевом взаимодействии с центрами по развитию деятельности добровольцев, в сотрудничестве с государственными, некоммерческими, общественными организациями г. о. Тольятти;

— продвижение в г. о. Тольятти международных и российских стандартов качества деятельности центров по развитию деятельности добровольцев;

— организация пунктов и центров оказания социальной, юридической и психологической помощи социально незащищенным слоям населения г. о. Тольятти.

Основные результаты деятельности Центра развития добровольчества:

1. Создана Школа волонтеров. Цель Школы волонтеров — подготовка активных граждан, готовых участвовать в деятельности по решению социальных, культурных, экономических, экологических проблем в обществе, не связанной с извлечением прибыли. Волонтеры проходят курс, состоящий из серии практических занятий, целью которых является создание группы волонтеров, вооруженных базовыми социальными, правовыми знаниями и навыками, необходимыми для осуществления компетентной волонтерской деятельности в разных сферах жизнедеятельности.

На сегодняшний день Школа готовит активных граждан для определенных направлений деятельности, например, помощь и поддержка людей с ограниченными физическими возможностями; оказание помощи детям-сиротам, пожилым, одиноким людям; благоустройство скверов, парков и детских площадок; оказание юридической помощи социально-незащищенным категориям граждан и многое другое.

2. Создана Школа координаторов по работе с волонтерами. Цель Школы координаторов — подготовка специалистов, которые будут управлять волонтерами и волонтерскими программами. Участники Школы координаторов проходят серию практических занятий, целью которых является создание группы координаторов, вооруженных базовыми правовыми знаниями и навыками, необходимыми для компетентной работы с добровольными помощниками, и которые в последующем смогут передавать приобретенные знания новичкам, пришедшим в Школу координаторов по работе с волонтерами.

Всем участникам школ, прошедшим весь курс, вручаются свидетельства с печатью мэрии г. о. Тольятти об успешном прохождении курса в Школе волонтеров или Школе координаторов по работе с волонтерами.

3. Создана информационная поддержка Центра развития добровольчества. Создан Интернет-сайт, на котором размещена информация о добровольчестве в целом: основные понятия, принципы, мотивы, опыт различных организаций в данной области; о добровольчестве в России: история, новейшие направления; о мировой практике развития добровольчества: факты и цифры; о самом Центре развития добровольчества: устав, сотрудники, обучение, акции; а также электронная добровольческая база данных, библиотека, форум и многое другое: www.crd.openalt.ru.

Информационно-методическое сопровождение деятельности Центра. Разработаны методические и информационные материалы, например: «Как обучить волонтеров?», «Как эффективно работать с добровольцами», методическое пособие «О волонтерах с улыбкой и всерьез», «Добровольчество в вопросах и ответах», пособие «Как оказать социально значимую услугу». В данных материалах представлен опыт в продвижении добровольческой деятельности, который может быть полезен широкой аудитории: руководителям некоммерческих и государственных организаций, сотрудникам, занимающихся персоналом, лидерам инициативных групп и всем, кто заинтересован в решении социальных проблем с помощью потенциала добровольцев.

Проведение ежегодных благотворительных акций и мероприятий:

Весенняя неделя добра. Ежегодно в апреле в г. о. Тольятти, как и во многих городах мира, проходит добровольческая акция «Весенняя неделя добра». Результатом проведения «Весенней недели добра» в Тольятти стало множество общественно-полезных мероприятий, осуществленных на добровольной основе гражданами и организациями в дни проведения акции, включающих: посадку и обрезку деревьев; оказание помощи детям-сиротам, детям-инвалидам, детям из многодетных и малообеспеченных семей, инвалидам, домам ребенка, детским домам и школам; организацию различных благотворительных мероприятий по пропаганде роли семьи в современном обществе; очистку школьных территорий, благоустройство скверов, парков и детских площадок; проведение уроков добра в учебных учреждениях, проведение акций по сбору вещей, книг, игрушек, денежных средств; организация уроков пропаганды здорового образа жизни, спортивных соревнований, веселых стартов для всей семьи.

Акция «Человек — человеку…». Это ежегодная акция по сбору продуктовых пожертвований для бездомных в канун Нового года. Акция проходит в крупнейших гипермаркетах города. В итоге ежегодно формируются продуктовые пакеты в количестве не менее 30 штук, которые в канун Нового года распространяются среди уличных бездомных.

Благотворительные концерты, посвященные проблеме толерантного отношения к людям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации. Во время каждого благотворительного концерта выступают молодежные коллективы города, представляющие культуры различных народов мира. Концерт сопровождается выставками по теме, распространением информационных материалов, выступлением людей, попавших в трудную жизненную ситуацию.

Добровольчество — будь то непосредственная практическая работа на уровне местных сообществ или сотрудничество с ними в режиме он-лайн, не покидая своего дома — позволяет обычным людям решать экстраординарные задачи. Их усилия имеют важное жизненное значение, независимо от того, работают ли они в направлении искоренения нищеты, голода, болезней и неграмотности, пытаются ли сохранить глобальную окружающую среду или оградить женщин от дискриминации и насилия.

Волонтеры — это, прежде всего, реальный ресурс вовлечения самых разных социальных и возрастных категорий граждан в сферу общественных отношений, способствующих становлению общества, где проявление инициативы отдельных граждан и реализация их индивидуального потенциала приводят к общему благу.

[30] *Михайлова С., Лукьянов В., Кононович К., Радушинская А. Курс дистанционного образования «Организация добровольной работы в НКО».*

[31] *Там же.*

[32] *Броденкова Г. «Роль и потенциал добровольчества для достижения Целей Развития Тысячелетия в контексте Российской Федерации».*

Опыт организации работы юридической клиники

Клиническое юридическое образование

Вопрос качества юридического образования волнует как преподавателей, руководителей правозащитных организаций, так и самих студентов — будущих специалистов в области права. Эта проблема связана с тем, что современному юридическому образованию присущ учебный план, перенасыщенный теоретическими дисциплинами, и при этом явно недостаточно дисциплин, позволяющих обучать практическим навыкам. Это приводит к тому, что при изучении каждой из дисциплин акцент делается, прежде всего, на предмет, содержание и специфику дисциплины, но это не позволяет в полной мере развивать представления о межпредметных связях в рамках специальности в целом.

Таким образом, выход из этой ситуации видится в поиске и применении таких методов обучения, которые позволили бы наряду с теоретическим знаниями формировать практические навыки и умения, что расширило бы возможности демонстрации и восприятия междисциплинарных связей.

Опыт клинического обучения юристов имеет широкое распространение в США, в ряде стран Азии и Африки; он признан и начинает внедряться в России, в некоторых странах Восточной Европы.

В России внедрение клинического компонента в образование юристов было вызвано желанием руководителей вузов и некоммерческих организаций предоставить студентам возможность получить полезную и качественную практику.

Следует особо отметить, что юридическая клиника это не замена вузовского образования — ее работа основывается на знаниях, полученных в вузах. Клиника — это дополнительная возможность получить практические навыки работы юриста, совершенствовать профессиональные знания.

Клиническое юридическое образование — это «обучение юристов на практике путем погружения в профессию».

Этап становления клинического юридического образования (КЮО) уже пройден. Он был завершен приказом Министерства образования РФ от 30.09.1999 г. № 433 «О правовых консультациях («правовых клиниках») для населения на базе вузов, осуществляющих подготовку юридических кадров».

Цели клинического юридического образования разделяются на образовательные, социальные и иные.

К образовательным целям относятся: соединение юридической науки и преподавания с юридической практикой; привитие студентам навыков организации и ведения юридической работы; укрепление престижа юридической профессии; развитие философии юриста, твердых этических убеждений, понимания гуманности профессии юриста и др.

Социальные цели включают: оказание юридической помощи малоимущим гражданам; создание образовательных программ для отдельных категорий малообеспеченного населения; повышение уровня правовой культуры, правосознания и юридической грамотности населения региона и др.

Иными целями могут быть: организация и проведение семинаров, конференций и круглых столов по отраслям права; развитие межрегионального и международного сотрудничества клиник, вузов, правозащитных организаций, СМИ.

Под методами клинического юридического образования понимают методики, которые сейчас принято называть интерактивными, т.е. имеющими повышенный коэффициент вовлеченности в изучаемую тему, более интенсивные, такие как: выработка коллективного решения посредством проведения «мозгового штурма»; работа в малых группах; ролевые игры и инсценировки; встречи с приглашенными преподавателями; психологический контракт; техника разогрева; анализ реальной проблемной ситуации; круглый стол; работа с гипотетическим делом; ПОПС-формула; экспертная оценка и другие.

Ни один из методов клинического юридического образования не обладает достаточным совершенством для решения всех задач, стоящих перед клинической образовательной программой. Любая программа клинического юридического образования должна вести непрерывную самооценку для определения наилучшего способа достижения поставленных ею целей. И совмещение, использование нескольких методик при проведении того или иного семинара лишь повышает его уровень, уровень усвоения предоставляемой информации.

Существуют стандарты деятельности юридических клиник Польши (приняты Фондом университетских юридических клиник, Польша), разработан проект минимальных стандартов юридических клиник Российской Федерации.

В Самарской области развитие клинического юридического образования проходило при поддержке Американской ассоциации юристов (ABA/CEELI), которая способствовала созданию юридических клиник в области, совместно с некоммерческими организациями и вузами

области проводила семинары для преподавателей и студентов, обеспечивала методической литературой и способствовала разработке новых информационных и методических материалов.

Юридическая клиника: определения, цели и задачи[33]

Юридическая клиника — это:

— специальная база обучения, которая позволяет соединить теорию и практику;

— средство, при помощи которого студенты могут понять свою будущую работу через опыт;

— дополнительная возможность получить практические навыки работы юриста, совершенствовать профессиональные знания.

Юридическая клиника способствует воспитанию нового поколения юристов, осознающих право в социальном контексте. Клиническое юридическое образование требует наличия юридической клиники как специальной базы обучения и работы с реальным клиентом. Работа юридической клиники основывается на знаниях, полученных в вузах.

Современная российская практика предлагает следующие **варианты организационного оформления юридических клиник:**

1. Юридическая клиника, созданная при участии одного вуза.

2. Межвузовская юридическая клиника, созданная при участии нескольких вузов.

3. Юридическая клиника, созданная при некоммерческой организации.

4. Юридическая клиника, действующая при органах власти.

5. Юридическая клиника, действующая при коллегиях адвокатов, юридических консультациях, юридических фирмах.

6. Другие.

Объем работы, выполняемой студентами в юридической клинике, может быть различным. Как правило, в клиниках выполняются все или некоторые из следующих действий: консультирование; представительство (в суде, органах власти и т.п.); обжалование; оказание содействия при обращении за международной защитой; экспертиза, анализ документов; разработка нормативно-правовых актов.

В зависимости от категорий дел, которые рассматриваются в юридической клинике, можно выделить: юридические клиники общего права; специализированные юридические клиники; юридические клиники общего права, но с ограничениями (например, без «уголовных дел»).

Юридические клиники общего права рассматривают любые дела. Клиника общего права дает возможность студентам практиковаться в различных сферах, что является безусловным достоинством.

Круг дел, рассматриваемых специализированными клиниками, является ограниченным. Специализация клиники может определяться отраслью права (экологическая клиника, клиника трудового права и т.п.) или особенностями клиентов (клиника по работе с беженцами, по работе с осужденными, по работе с инвалидами, пенсионерами и т.п.); специализация клиники может определяться особенностями региона. В некоторых клиниках специализация связана, прежде всего, с невозможностью обеспечить студентов кураторами-наставниками по всем отраслям права. Кроме того, студенты специализированных клиник получают возможность отшлифовать свои профессиональные навыки, поскольку работают примерно с одной категорией дел и меньше времени тратят на освоение новых разделов материального и процессуального права.

В отдельных случаях юридические клиники изменяют свою специализацию. Например, юридическая клиника может создаваться как общеправовая, а со временем трансформироваться в специализированную. Или наоборот. Последнее связано с тем, что в реальной жизни не всегда можно соотнести правовую проблему клиента с какой-то отраслью права.

Что касается степени погруженности в реальную практику, все зависит от того, какие цели ставит перед собой клиника. Если клиника ставит перед собой только образовательную цель, то работа в клинике вполне может ограничиваться имитационными занятиями. Такие клиники условно называются имитационными клиниками.

Если речь идет о клинике, действующей на базе НКО, общественной приемной, то здесь на первое место выступает социальная цель, связанная с оказанием юридической помощи незащищенным категориям граждан. Иногда такие клиники называют интернатурой. Как правило, часто встречаются смешанные типы клиник, где есть и имитируемые, и реальные клиенты.

При создании юридической клиники учитывается ряд вопросов, в связи с чем **выделяют следующие этапы ее создания:**

1. Для функционирования юридической клиники необходимо помещение, где юристы будут оказывать правовую помощь. Соответственно, там должна быть своя техническая база, библиотека и т.д.

2. Далее нужно составить документы, регулирующие деятельность клиники, где прописаны цели и задачи юридической клиники, права и обязанности участников, категория клиентов, правила работы в клинике.

3. Следующим этапом является информирование студентов с целью привлечения их к деятельности в юридической клинике путем распространения объявлений и/или проведения небольшой информационной кампании (презентации) в вузах.

4. После этого происходит процесс привлечения практикующих юристов, преподавателей юридических вузов для участия в деятельности юридической клиники (которые будут курировать деятельность студентов).

5. Далее необходимо продумать, как будет строиться работа студентов в юридической клинике (составить график дежурств, расписание каких-либо занятий со студентами), и приступать к работе.

Применение методов клинического юридического образования на практике. Организация работы юридической клиники. Опыт организации работы юридической клиники при АНО «Открытая Альтернатива»

В 2000 году при АНО «Открытая Альтернатива» создана Межвузовская юридическая клиника (далее — клиника). В работе клиники принимают участие студенты юридических факультетов вузов г. о. Тольятти. За время работы проведено свыше 4000 консультаций для социально незащищенных категорий населения. Консультации предоставляются во всех районах города.

Учебно-методическую поддержку клиники обеспечивает Программа правовых инициатив стран Центральной и Восточной Европы Американской ассоциации юристов (ABA/CEELI) и другие партнеры АНО «Открытая Альтернатива».

Клиника осуществляет свою деятельность на основании Положения о Межвузовской юридической клинике, утвержденного Президентом АНО «Открытая Альтернатива» в 2000 году. В Положении и других внутренних документах клиники прописаны ее цели; принципы организации и деятельности; структура; направления развития; права и обязанности участников клиники; виды услуг; категории клиентов и правила работы с ними.

Цели клиники:

— воспитание нового поколения юристов, ориентированных на гуманистические ценности демократического общества, признающих общечеловеческие ценности, разделяющих идею социальной справедливости и объединенных этими идеями в профессиональное единое сообщество;

— укрепление связи теоретического обучения с практикой;

— формирование у студентов ряда профессиональных навыков и умений, осознание значения ценностей и норм этики в работе юриста.

Основные принципы организации и деятельности клиники:

— законность;

— гуманизм, защита прав и свобод человека;

— добровольность вступления в клинику и работы в ней;

— конфиденциальность сведений, доверенных гражданами сотрудникам клиники;

— добросовестное выполнение взятых на себя обязательств;

— профессионализм;

— доступность информации о деятельности клиники для всех ее членов.

Клиника специализируется на вопросах гражданского, жилищного, семейного, трудового, административного права, прав человека на социальное обеспечение, проблемах социальной исключенности и проблемах, связанных с домашним насилием, т.е. это клиника общего права, но с ограничениями — без «уголовных дел».

В клинике **бесплатная правовая помощь** оказывается людям, попавшим в трудную жизненную ситуацию, не позволяющую им получить платные правовые услуги, а именно следующим социальным группам:

— пенсионерам;

— лицам без определенного места жительства;

— пострадавшим от насилия в семье;

— освободившимся из мест лишения свободы;

— безработным;

— неработающим женщинам с малолетними детьми;

— беженцам;

— вынужденным переселенцам;

— детям-сиротам;

— ветеранам боевых действий;

— инвалидам;

— работникам организаций бюджетной сферы;

— несовершеннолетним;

— студентам;

— и другим социально-незащищенным категориям граждан.

Виды юридической помощи, оказываемые в клинике при АНО «Открытая Альтернатива»:

— консультации и разъяснения нормативно-правовых актов, устные и письменные ответы по правовым вопросам;

— составление исковых и других заявлений, жалоб и других документов правового характера;

— получение информации о способах решения правовой проблемы и организациях, которые могут помочь в решении проблемы;

— анализ правовой ситуации в ходе ведения практической деятельности по представлению интересов граждан в судах по общественно значимым судебным делам;

— выявление комплексных проблем российской практики и законодательства, которые потенциально могут быть эффективно решены в рамках процедуры в Конституционном суде РФ и Европейском суде по правам человека.

Организация работы со студентами-волонтерами. Для участия в деятельности клиники привлекаются студенты юридических факультетов 3-5 курсов. Вся деятельность студентов в клинике происходит на добровольной основе. Отбором студентов, приемом заявлений и заключением договоров занимается руководитель клиники. При отборе студентов важны такие личные качества студента, как ответственность, дисциплинированность, вежливость и др., а также достаточная подготовленность студента к той работе, которой ему предстоит заниматься в клинике. Отбор студентов проходит в форме анкетирования, собеседования, через проведение встреч, показательных тренингов.

Учебный процесс в клинике включает в себя три этапа:

Первый этап обучения включает ознакомление с клиническим юридическим образованием, работой клиники, а также курс имитационных занятий. Студенту дается обучающий материал, который закрепляется на примере ролевой игры, выполнении практических заданий. Для проведения ролевой игры разрабатывается учебный модуль, в котором оговариваются фабула дела, цель и задача проводимой игры, регламент игры, распределяются роли. Количество участников определяется с учетом использования в семинаре интерактивных методов обучения, необходимых для активного участия каждого студента в работе семинара-тренинга.

Разработана специальная программа, содержащая несколько этапов обучения, проводятся тренинги по отдельным профессиональным навыкам. Программа включает следующие темы: профессиональная этика и роль юриста в обществе; интервьюирование и консультирование клиента; юридическая техника; анализ дела и выработка позиции по делу, стратегия, планирование; психология общения; доступ к правосудию и его обеспечение. Особенностью семинаров-тренингов является привлечение к их проведению преподавателей вузов, имеющих опыт практической работы (совмещающих преподавание с юридической практикой), а также (в случае необходимости) практикующего юриста, адвоката.

На втором этапе студенты начинают дежурить в клинике, принимают граждан, которые обращаются в клинику за правовой помощью. Дежурство осуществляется по графику и под руководством куратора. Куратор может помогать студентам в сложных вопросах, давать советы в процессе обучения и приобретения профессиональных навыков. Примерно один раз в неделю со студентами проводятся занятия, где

совместно обсуждается качество и полнота предоставления правовой помощи, обсуждаются наиболее интересные и сложные с точки зрения практики вопросы, при этом очень важно соблюдать правила конфиденциальности информации, предоставленной клиентом. При необходимости могут проводиться индивидуальные занятия.

На третьем этапе, помимо уже самостоятельного дежурства в клинике, студенты могут выбрать направление, по которому им хотелось бы развиваться, например, специализация в оказании помощи отдельным категориям социально незащищенных граждан (бездомные, женщины, подвергшиеся домашнему насилию). В клинике при АНО «Открытая Альтернатива», помимо правовой помощи социально незащищенным слоям населения в целом, реализуются следующие клинические программы:

1. Правовая помощь социально исключенным категориям граждан (бездомные).

2 Правовая помощь гражданам, подвергшимся насилию в семье.

3. «Живое право» — семинары и лекции, которые тематически направлены на распространение правовых знаний среди школьников, консультации для школьников, несовершеннолетних. Обучение праву для неюристов.

Для учета обратившихся за помощью ведется журнал регистрации приема клиентов. На клиента заполняется регистрационная карточка, папка по делу клиента, где находятся документы по делу: заявление клиента о согласии на ведение его дела волонтером клиники, данные клиента, краткое содержание вопроса обратившегося за помощью, копии документов, представленных клиентом или поступивших в связи с делом из других источников; копии документов, составленных консультантом по делу; список и/или выдержки из нормативно-правовых актов, использованных при работе по делу; отчет волонтера по делу. Такой учет позволяет стандартизировать работу над делом, как во время консультирования, так и после закрытия дела. Наработки, практика, содержащиеся в папке по делу, обеспечивают возможность их применения при дальнейшей работе волонтеров в юридической клинике. При этом соблюдается принцип конфиденциальности.

За годы работы клиники при участии студентов были реализованы проекты, направленные на развитие межрегионального сотрудничества, оказание юридической помощи малоимущим, повышение уровня правовой культуры граждан. Волонтеры клиники принимают участие в благотворительных акциях, выездных консультациях, оказывают правовую помощь во время акций по раздаче питания, проводят дни открытых дверей клиники.

Учет, оценка, контроль деятельности клиники. Постоянный учет основных показателей деятельности клиники (количество посещений студентов и дежурств, количество часов работы студента с клиентом, количество часов, отработанных преподавателями и клиентами, количество клиентов, расходуемых ресурсов и т.д.) позволяет контролировать процесс выполнения клиникой поставленных задач: обучение студентов практическим навыкам, оказание помощи клиентам клиники. Руководитель, благодаря учету, может увидеть текущее положение дел: приходят ли студенты на занятия и дежурства, сколько клиентских дел находится в работе, проводят ли преподаватели запланированные занятия.

Функция учета исполнима в том случае, если каждый студент и преподаватель клиники знает, какие показатели своей работы, в какой момент и каким образом они должны зафиксировать и предъявить в качестве отчета. Эти правила доводятся до сведения студентов в самом начале работы в клинике. Целью учета является накопление данных, необходимых для контроля процесса деятельности клиники и анализа (оценки) ее результатов.

Оценка деятельности должна позволять сделать выводы о том, выполнены ли запланированные показатели деятельности клиники (например, сколько студентов прошли курс обучения в клинике).

Учет, оценка и контроль в конечном итоге позволяют получить базовые данные для планирования на следующий период (семестр, учебный год и т.п.), а также для формулирования проблем в деятельности клиники и поиска путей их разрешения. В частности, оценка показателей деятельности клиники в предыдущем отчетном периоде может показать, что требуется внести коррективы как в планирование деятельности, так и в процессы регулирования, организации, мотивации и стимулирования в клинике.

Таким образом, студенты или молодые начинающие юристы, участвуя в деятельности юридической клиники, получают возможность реализовать на практике знания, приобретенные в вузе. Обращение к социальным проблемам в процессе оказания правовой помощи социально незащищенным и социально-исключенным гражданам формирует у юристов-волонтеров не только правосознание, но и чувство справедливости, сострадания, подлинные правовые и гражданские ценности.

[33] *«Юридическая клиника: Опыт практического обучения юристов». Учеб-метод. пособие. — СПб: РАВЕНА, 1999; «Профессиональные навыки юриста: Опыт практического обучения». — М.: Дело, 2001.*

Мобилизация социально незащищенных и исключенных категорий граждан, включение их в защиту своих прав по технологии «Сам себе адвокат»

История создания и реализации программы подготовки «Сам себе адвокат»

Сегодня люди без регистрации не могут официально трудоустроиться, воспользоваться услугами системы здравоохранения и социальной поддержки, получать пенсии и другие социальные пособия, голосовать. Это связано с привязкой реализации своих прав к регистрации по месту жительства, пребывания (так называемой «прописке»).

Наличие регистрации по месту жительства или пребывания является основным условием для возможности реализации основных прав и свобод человека, гарантированных Конституцией РФ и международными правовыми актами, доступа к различным услугам, а отсутствие таковой — существенное ограничение или вовсе лишение возможности реализовать свои права, получить услуги.

Бездомность в конкретной судьбе человека может возникать и протекать как в острой (явной), так и в латентной (невидимой, скрытой) форме. В случае латентной формы бездомности, которая характеризуется «только» отсутствием регистрации, на внешнем уровне человек продолжает вести жизнь в обществе, мало отличающуюся от обычной. Но, как показывают многочисленные глубинные интервью, взятые у бездомных, рано или поздно большинство из этих людей оказываются на улице, и бездомность переходит в острую форму — и выбраться из этого состояния очень сложно[34].

Проблема бездомности, безусловно, требует разрешения на системном уровне. Это, прежде всего, усовершенствование системы регистрационного учета граждан по месту жительства и по месту пребывания, приведение механизмов регистрации и реализации прав и свобод человека в независимость от наличия или отсутствия у человека права собственности на жилье, а такой процесс может занять много времени. В существующей же ситуации люди, находящиеся на грани бездомности, ставшие бездомными, вынуждены искать пути решения своих проблем, защищать свои права.

Программа «Сам себе адвокат» содействует мобилизации людей без регистрации, бездомных, их участию в деятельности по заступни-

честву и повышению информированности общества о бездомности. Эта технология направлена на подготовку активистов из числа бездомных, людей, оказавшихся в группе риска в отношении бездомности, к защите своих прав, решению своей жизненной ситуации самостоятельно и оказанию помощи другим людям, оказавшимся в схожем социально-правовом положении.

Программа «Сам себе адвокат» разработана автономной некоммерческой организаций «Открытая Альтернатива» (Тольятти) в ответ на сложившуюся бесправную ситуацию людей без регистрации.

Цель программы «Сам себе адвокат»

Целью программы «Сам себе адвокат» является создание из числа лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, группы «адвокатов» — неюристов, вооруженных базовыми правовыми знаниями и навыками, необходимыми для защиты своих прав и оказания правовой помощи социально незащищенным и социально исключенным гражданам в тех случаях, когда невозможно воспользоваться услугами профессиональных платных адвокатов.

Основная задача программы — восполнить пробелы в помощи, оказываемой людям без регистрации, а также подготовить группу «адвокатов» из числа латентных (невидимых, скрытых) бездомных, вооруженных базовыми правовыми знаниями, достаточными для решения своих проблем в сфере защиты прав и оказания правовой помощи другим бездомным.

По итогам подготовки, участники программы «Сам себе адвокат», владея базовыми знаниями в области права и навыками защиты прав, могут самостоятельно защищать свои права и оказывать конкретную юридическую помощь лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации, а также участвовать в деятельности по заступничеству, выступать инициаторами проведения круглых столов, тренингов по проблеме бездомности и других мероприятий, направленных на повышение информированности общества о бездомности, обмен опытом в сфере разрешения проблемы бездомности.

Методологические основы подготовки участников программы «Сам себе адвокат». Отбор участников. Отбор участников производится из кандидатов, обратившихся за правовой или социальной помощью в социальные учреждения, некоммерческие организации, работающие с социально незащищенными и социально исключенными категориями граждан. Обратившимся предлагается принять участие в программе «Сам себе адвокат». Участников объединяет то, что они не имеют знаний и опыта правовой защиты вовсе (или обладают ими в

незначительной степени) и хотят расширить свои знания в области прав, научиться самостоятельно защищать свои права.

Программа подготовки участников «Сам себе адвокат» включает:

— информационные блоки, направленные на обучение неюристов основам жилищного, семейного, трудового права, основам права на социальное обеспечение, охрану здоровья и других гражданских прав, чтобы они впоследствии смогли самостоятельно сориентироваться в действующем законодательстве РФ при решении правового вопроса, помочь себе и другим людям осознать свои правовые возможности, провести анализ возникшей правовой проблемы, определить, какая помощь требуется для разрешения того или иного правового вопроса;

— практические блоки, направленные на формирование и выработку у участников практических навыков работы, чтобы они могли самостоятельно провести переговоры, проконсультировать клиента, подготовить необходимые юридические документы, при необходимости грамотно представить свои интересы или интересы клиента в суде. Практический блок включает тренинги, ролевые игры, примеры ситуаций, требующих юридического разрешения;

— самостоятельное консультирование по правовым вопросам в качестве параюриста[35] по методике «равный — равному»[36], участие в заступнической деятельности. В целях закрепления полученных знаний участники программы «Сам себе адвокат» самостоятельно консультируют граждан, обратившихся за помощью, участвуют в организации и проведении заступнических акций, мероприятий.

Подготовка по программе «Сам себе адвокат» рассчитана на 4 месяца, занятия проходят 4 раза в месяц. Продолжительность подготовки может определяться в зависимости от количества участников, временных и других возможностей.

Важным компонентом программы «Сам себе адвокат» является ее оценка прошедшими обучение. По окончании подготовки в рамках программы участники заполняют анкету, где могут написать свои пожелания по ее совершенствованию. Этот метод важен для определения общей эффективности программы «Сам себе адвокат». После завершения подготовки участников предполагается наблюдение за прогрессом в работе участников в части использования приобретенных знаний и навыков. Организаторы программы «Сам себе адвокат» периодически связываются с участниками, чтобы узнать, как идет работа, и убедиться в том, что обучение ведет к качественным сдвигам в защите прав социально незащищенных категорий граждан.

В качестве тренеров для проведения занятий могут выступать приглашенные специалисты — профессиональные юристы, имеющие опыт оказания юридической помощи лицам без определенного места жительства, преподаватели вузов юридических и социальных факультетов; волонтеры, подготовленные к работе с указанной категорией граждан.

Программа «Сам себе адвокат» позволяет повысить уровень правовой грамотности и активизировать к самостоятельной защите своих прав граждан освободившихся из мест лишения свободы, бездомных и из других категорий социально незащищенных и исключенных.

Программа может быть адаптирована с учетом условий региона и возможностей ее организаторов.

Программа «Сам себе адвокат» имеет методическое сопровождение. Разработан информационный справочник, в который вошли материалы, описывающие наиболее часто встречающиеся проблемы людей без регистрации и возможные варианты защиты прав:

— жилищное право (вопросы постановки на учет в качестве нуждающихся в жилье, проблема выселения, отсутствие регистрации по месту жительства и вопросы реализации жилищных прав);

— трудовое право (вопросы трудоустройства, защиты трудовых прав мигрантов, обжалования необоснованного отказа в приеме на работу, восстановления на работе, взыскания задолженности по заработной плате и морального вреда);

— защита семьи (вопросы регистрации брака, получения гражданства на ребенка, родового сертификата, сертификата на материнский капитал, пособия на ребенка, страхового полиса на ребенка, выдачи свидетельства о рождении);

— право на социальное обеспечение (вопросы социального и пенсионного обеспечения);

— охрана здоровья (вопросы получения медицинской помощи в учреждениях здравоохранения, вопросы обеспечения лекарственными средствами, профилактики и лечения заболеваний);

— вопросы доступа к реализации права на образование гражданами, не имеющими регистрации по месту жительства;

— вопросы регистрации и восстановления документов (восстановление паспорта, оформление гражданства);

— вопросы доступа к реализации права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство;

— образцы некоторых правовых документов для обращения в суд и другие государственные органы.

Издание рассчитано для людей, у которых нет регистрации, для тех, кто хочет попытаться решить свои проблемы в области защиты прав.

Справочник может служить ориентиром для неюристов, готовых и желающих помочь людям, попавшим в трудную жизненную ситуацию. Изданием могут также воспользоваться сотрудники государственных и негосударственных организаций, представители органов власти, местного самоуправления, студенты вузов, все неравнодушные к проблемам людей без регистрации.

Практический опыт

Реализация программы «Сам себе адвокат» в Тольятти (Самарская область) началась в 2007 году как пилотный проект в рамках проекта «Укрепление гражданского общества и местных органов власти в Европейской части Российской Федерации» (IBPP 2007/123-563), осуществляемого при поддержке Европейского Союза и гуманитарного агентства «Датская Церковная Помощь». На основании опыта реализации пилотного проекта было издано практическое пособие[37].

В рамках пилотного проекта АНО «Открытая Альтернатива» на территории г. о. Тольятти апробировала программу подготовки бездомных и граждан без регистрации к самостоятельной защите своих прав.

Для привлечения к участию в программе «Сам себе адвокат» среди целевой группы распространялись листовки-приглашения:

— при обращении за правовой помощью в юридическую клинику при АНО «Открытая Альтернатива»;

— во время выездных правовых консультаций, например, в ГУ Самарской области «Тольяттинский социальный приют для лиц без определенного места жительства и занятий»; во время оказания правовой помощи в пунктах раздачи питания;

— согласно договору о партнерстве, некоммерческие организации, предоставляющие социальную и гуманитарную помощь указанным категориям населения, направляли бездомных и людей без регистрации для получения информационных и юридических услуг в АНО «Открытая Альтернатива» и в юридической клинике.

Отбор участников проводился из кандидатов, пожелавших принять участие в программе. От кандидатов требовалось заполнить анкету. В анкете содержались вопросы, раскрывающие профессиональные навыки и личную мотивацию участия в программе. Кроме того, сотрудники пилотного проекта дополняли анкетирование собеседованием, во время которого можно было получить дополнительные сведения о кандидате. Таким образом, была сформирована первая группа участников программы «Сам себе адвокат», в которую вошло 23 человека.

Программа включала в себя теоретические основы права, практикум по защите наиболее часто нарушаемых прав людей без регистрации и бездомных, а именно: основные понятия и терминология российского законодательства, конституционное право, гражданское и гражданско-процессуальное право, уголовное и уголовно-процессуальное право, семейное право, трудовое право, жилищное право, административное право, право на получение медицинской помощи и охрану здоровья.

В качестве тренеров приглашались практикующие юристы, консультанты по правовым и социальным вопросам и волонтеры АНО «Открытая Альтернатива», прошедшие обучение на семинарах-тренингах по оказанию правовой и социальной помощи социально исключенным категориям граждан.

В рамках программы «Сам себе адвокат» 23 участника — представители целевой группы прошли обучение и подготовлены к защите своих прав: расширили знания в области права, получили навыки консультирования, анализа правовой ситуации и представление, куда и как следует обращаться для разрешения правовых вопросов, научились самостоятельно составлять юридические документы, ориентироваться в нормативно-правовых актах.

Трое из участников пилотного проекта стали проводить правовые консультации в качестве пара-юристов для лиц без регистрации и других бездомных по методике «равный — равному» на базе юридической клиники и Фонда «Социальные Инвестиции». Некоторые участники пилотного проекта «Сам себе адвокат» приняли участие в проведении благотворительного концерта, в организации акций по сбору вещей для бездомных, информированию бездомных о праве участвовать в выборах.

В 2008 году количество участников данной программы увеличилось и составило 39 человек. По итогам прохождения подготовки параюристы (15 человек) стали оказывать консультации. За 2008 год параюристами предоставлено более 100 консультаций.

Общее количество выпускников программы за период 2007-2008 гг. — 62 человека. Из них 18 человек применяют полученные знания и навыки при оказании правовой помощи на базе Межвузовской юридической клиники при АНО «Открытая Альтернатива», Фонда «Социальные Инвестиции», ГУ Самарской области «Тольяттинский социальный приют для лиц без определенного места жительства и занятий», а также на выездных консультациях в пунктах кормления бездомных; участвуют в проведении заступнических акций, акций социальной помощи, мероприятий, направленных на информирование общества о проблеме бездомности.

[34] «Социальные и правовые аспекты проблемы бездомности в России. По материалам межрегионального исследования». — СПб.: Феникс, 2007.

[35] Параюрист — это неюрист, прошедший специальную подготовку на правовом тренинге, владеющий базовыми знаниями по гражданскому, семейному, трудовому, жилищному и уголовному праву. Он помогает обратившимся за помощью осознать свои правовые возможности, подготовить соответствующие юридические документы.

[36] Методика «равный — равному» заключается в предоставлении помощи и/или консультации человеку, попавшему в трудную жизненную ситуацию, человеком, уже преодолевшим подобную трудную ситуацию (например, бездомный — бездомному, бывший бездомный — бездомному).

[37] «Сам себе адвокат: В помощь гражданам, не имеющим регистрации по месту жительства: Практическое пособие» / Сост. Арсенихин А., Щежина С., Коновалов В., Грачева О., Коншина В. — СПб.: Феникс, 2009.

Правовая помощь. Технология «Социальный адвокат»

О технологии «Социальный адвокат»

В условиях современной жизни практически все граждане сталкиваются с необходимостью получить грамотную и своевременную юридическую помощь. Малообеспеченные и социально исключенные слои населения не могут себе позволить обратиться за правовой помощью в платные юридические фирмы, поскольку не имеют возможности оплачивать такие услуги. К тому же, обращаясь для защиты своих интересов к услугам адвокатов, человек оплачивает его услуги, независимо от исхода дела.

Бездомность является огромной социальной проблемой, требующей принятия мер по ее разрешению, в том числе проведение работы по профилактике бездомности и ресоциализации бездомных, усовершенствованию государственной социальной политики и реформирования действующих регистрационной и паспортной систем. Несовершенство действующего законодательства затрудняет людям, находящимся в трудной жизненной ситуации, доступ к правосудию.

Технология «Социальный адвокат» направлена на расширение базовых знаний представителей некоммерческих организаций и государственных организаций и учреждений, а также активистов и представителей государственных правоохранительных органов, правительственных организаций и учреждений, работающих с социально незащищенными и исключенными слоями населения в области проблем бездомности, домашнего насилия и других проблем, оказывающих значительное влияние на положение граждан в России. Основная задача «Социального адвоката» — восполнить пробелы в помощи, оказываемой гражданам, находящимся в кризисной ситуации (столкнувшимся с проблемами, связанными с регистрацией по месту пребывания/жительства, бездомным, пострадавшим от насилия и т.п.), а также предоставить им первую правовую помощь.

Технология «Социальный адвокат» представляет собой курс теоретических и практических занятий, целью которых является создание группы «социальных адвокатов», владеющих базовыми правовыми знаниями и навыками оказания правовой помощи и эффективной защиты прав и интересов граждан, когда они не в состоянии обратиться за помощью к платному адвокату.

Участниками курса семинаров-тренингов по технологии «Социальный адвокат» являются представители некоммерческих организаций (НКО), государственных учреждений, работающих с социально незащищенными категориями населения, которые знакомятся с российской правовой системой и получают навыки практической работы по составлению юридических документов, представлению информации в суде и взаимодействию с представителями правоохранительных органов. Владея этими базовыми механизмами, социальные адвокаты могут оказывать конкретную юридическую помощь людям, находящимся в кризисной ситуации.

В рамках курса социальным адвокатам даются основы местного и регионального законодательства, а также прорабатывается специфика тех ситуаций, с которыми они могут сталкиваться в работе с людьми.

Курс подготовки социальных адвокатов может быть адаптирован под свои нужды НКО или любыми другими организациями, занимающимися предоставлением социальных услуг. Когда программа реализовывается НКО, рекомендуется максимально привлекать к участию в обучении представителей местных органов управления и государственных организаций, поскольку именно они несут основную ответственность за защиту прав человека. Важен творческий подход к адаптированию к собственным потребностям как содержания программы, так и всего курса подготовки социальных адвокатов.

В основу технологии «Социальный адвокат» по оказанию помощи бездомным положен опыт АНО «Открытая Альтернатива», Американской Ассоциации юристов (Программа правовых инициатив для стран Центральной Европы и Евразии (ABA/CEELI)) и других некоммерческих организаций в рамках реализуемой деятельности и накопленного опыта в области правовой помощи людям, подвергшимся домашнему насилию.

Социальный адвокат: понятие, задачи курса

«Адвокат», как правило, обозначает человека, получившего юридическое образование, специализирующегося на защите интересов клиента в суде. Словосочетание «социальные адвокаты» необходимо понимать в значении «социальные защитники», помогающие в решении своих проблем самостоятельно или при помощи НКО.

Эти «адвокаты» помогают людям осознать свои правовые возможности, подготовить соответствующие юридические документы. Они сопровождают клиентов в суд, проводят работу с представителями правоохранительных органов и принимают участие в общественных кампаниях, направленных на осознание обществом той или иной социальной проблемы. Как правило, функции этих «адвокатов» строго разграничены, поскольку они не являются профессионалами и не могут представлять интересы потерпевших в суде в качестве таковых. Тем не менее, ситуация в России, благодаря особенностям российской правовой системы, позволяющей неюристам представлять интересы граждан в суде в законодательно установленных пределах, в этом плане отличается.

Как бы то ни было, социальных адвокатов учат умению определять, когда они могут проконсультировать клиентов самостоятельно, а когда лучше обратиться к услугам профессионального адвоката. Важной частью подготовки социальных адвокатов является обучение грамотному принятию решений в случаях, когда необходимо сотрудничество и консультирование у профессиональных адвокатов, а также осознанию необходимости тщательного анализа впервые возникающих правовых проблем.

Социальные адвокаты пополняют свои знания по различным аспектам права, чтобы заниматься проблемами, затрагивающими права и интересы людей, например, вопросами дискриминации в различных сферах жизни. Наравне с другими направлениями обучения, курс готовит социальных адвокатов к различным формам работы с местными государственными организациями и учреждениями, правоохранительными органами. Чрезвычайно важно, чтобы социальные адвокаты

и, в более широком контексте, НКО вовлекали государственные структуры в решение вопросов бездомности и домашнего насилия, поскольку, в конечном счете, именно государство несет ответственность за защиту прав человека и гражданина.

Несмотря на то, что в последнее время все больше и больше профессиональных юристов работают в организациях, оказывающих помощь социально незащищенным категориям граждан, и предоставляют консультации по «горячим телефонным линиям», немногие НКО могут позволить себе пользоваться услугами профессионального адвоката.

Курс семинаров-тренингов по технологии «Социальный адвокат» готовит участников к более активной роли в привлечении представителей органов власти и правоохранительных органов к решению проблем. По итогам курса участники приобретают достаточный объем знаний, чтобы обеспечить другим НКО и всему местному сообществу возможность использования ресурса подготовленных социальных адвокатов. После окончания обучения, помимо своей работы с социально незащищенными категориями населения, социальные адвокаты выступают инициаторами проведения круглых столов и семинаров по вопросам бездомности и домашнего насилия. Они не только делятся опытом своей работы с другими НКО, но и проводят общественные кампании и мероприятия, некоторые из которых предназначены для правоохранительных органов, например, милиции.

Методологические основы курса подготовки социальных адвокатов

Подготовка социальных адвокатов может состоять из серии двухдневных занятий, проводимых раз в месяц в течение полугода. Подготовка может проходить и в течение меньшего периода времени по более плотному графику занятий. Участники имеют возможность применить приобретаемые в процессе занятий знания и умения на практике, а также могут обращаться к преподавателям с конкретными проблемами, связанными с их работой.

Отбор участников. Курс подготовки социальных адвокатов исходит из предположения, что количество участников должно составлять 20-25 человек, что обеспечивает нормальное взаимодействие между преподавателями и слушателями. Небольшое количество участников делает более важным включение в состав слушателей только тех людей, которые действительно получат пользу от обучения и смогут применить знания и умения на практике. По этой причине отбор участников производится из кандидатов, предварительно подавших заявку.

От кандидатов требуется предоставить резюме с описанием их работы в организациях, оказывающих помощь социально незащищенным категориям граждан (бездомным, женщинам, подвергшимся насилию и др.), рекомендации или ссылки на людей, которые могут подтвердить сведения о кандидатах, а также заполненные анкеты. Анкета дает информацию об опыте работы участников в консультировании, представительстве в суде, кроме того, показывает те области, в которых участники сталкивались с определенными трудностями, а также их ожидания от курса. Анкетирование может быть дополнено собеседованием, во время которого можно получить дополнительные сведения о кандидате. Участники курса подготовки социальных адвокатов различаются по уровню образования и профессиональному составу. Некоторые имеют высшее образование, другие обладают значительным опытом работы в своей области. Слушателей объединяет то, что они не имеют знаний и опыта правовой защиты вовсе или обладают ими в незначительной степени. Эффективно помогать бездомным и жертвам домашнего насилия могут представители самых разных слоев общества, а не только профессиональные юристы.

Преподаватели. Преподавателями курса подготовки социальных адвокатов могут быть юристы, преподаватели права и судьи, являющиеся специалистами в отдельных областях российского права или обладающие большим опытом работы по рассматриваемым проблемам. В основе курса — интерактивное обучение. Преподаватели используют разнообразные методы и приемы, включая непродолжительные лекции, дискуссии, ролевые игры и письменные упражнения на практических примерах. Преподаватели пользуются фабулами и ситуациями, которые часто основаны на реальных делах или случаях из практики. Кроме того, участники получают дополнительные раздаточные материалы. Большое значение имеет высокий уровень знаний преподавателей в своей области, а также наличие навыков адаптации теоретической информации и умение использовать более доступные формы обучения.

Учебный курс. В среднем, подготовка социальных адвокатов рассчитана на полгода при двухдневных сессиях раз в месяц. В зависимости от количества и состава слушателей и тренеров, местных потребностей продолжительность курса можно увеличить или сократить. Курс подготовки социальных адвокатов состоит из информационно-учебных блоков, охватывающих фундаментальные аспекты российского права, с которыми с наибольшей вероятностью будут сталкиваться социальные адвокаты в работе с людьми. Даются навыки написания юридических документов и навыки защиты на стадии досудебного разбирательства.

В программу первого этапа семинара-тренинга по технологии «Социальный адвокат» могут входить: темы, раскрывающие понятие «социальный адвокат», основополагающие правовые понятия и механизмы судебной защиты; вопросы, с которыми работают или будут работать слушатели в качестве социального адвоката; обсуждение путей взаимодействия с органами власти, трудностей, препятствующих успешному сотрудничеству, и способов их преодоления; например:

— Формирование общественного института социальной защиты социально незащищенных категорий граждан (бездомных, бывших заключенных, беженцев, жертв домашнего насилия, и др.).

— Социальный адвокат как посредник: понятие, значение, задачи, функции.

— Основы конституционного, гражданского, трудового, семейного, уголовного права.

— Механизмы защиты прав человека: доступ к правосудию и механизмам судебной защиты реализации прав.

В дальнейшем в программу семинара-тренинга могут входить темы, вопросы, практические занятия, способствующие освоению, совершенствованию социальным адвокатом профессиональных навыков юриста — непосредственного оказания правовой помощи.

Программа может изменяться и дополняться в зависимости от направления последующей деятельности социального адвоката, т.к. при работе с разными категориями граждан есть свои особенности. Объем, наполненность каждого занятия также могут быть различными. Здесь все зависит от количества участников, временных и других обстоятельств.

В рамках встреч обозначается одна общая цель — оказание помощи социально незащищенным и социально исключенным категориям граждан, защита их прав в обществе и т.д. От обсуждения вопросов, насколько широк оказался спектр целей, в какой мере они соответствуют теме занятия, насколько цели микрогруппы могут быть реализованы, участники программы переходят к обсуждению различных аспектов рассматриваемой проблемы (например, проблемы бездомности). Посредством практических заданий, ролевых игр отрабатываются навыки проведения собеседования с клиентом, выделения правовых вопросов из общей массы проблем, с которыми обратился клиент; навыки подготовки юридических документов.

Оценка конечных и промежуточных результатов. Важным компонентом подготовки социальных адвокатов является ее оценка участниками занятий. В конце каждой сессии их просят заполнить анкету и прокомментировать каждую тему. После завершения курса семинаров-тренингов по технологии «Социальный адвокат» организаторы

обучения периодически связываются с участниками, таким образом осуществляя мониторинг результатов обучения. Итоги мониторинга, в свою очередь, позволяют совершенствовать организацию подготовки социальных адвокатов в дальнейшем.

Практический опыт

В 2007 году в рамках проекта «Укрепление гражданского общества и местных органов власти в Европейской части Российской Федерации» (IBPP 2007/123-563), осуществляемого при поддержке Европейского Союза и гуманитарного агентства «Датская Церковная Помощь», издано информационно-методическое пособие «Социальный адвокат».

Информационно-методическое пособие может служить руководством для тех, кто хочет больше узнать о курсе подготовки социальных адвокатов и использовать его в своих целях, внося в него соответствующие коррективы. Данные в пособии рекомендации призваны помочь тем, кто хочет проводить занятия по подготовке социальных адвокатов: приведены примеры целей и задач семинаров-тренингов, рекомендации по предварительной подготовке, примерная программа семинаров-тренингов.

В 2007 году АНО «Открытая Альтернатива» был проведен очередной курс подготовки социальных адвокатов для представителей некоммерческих организаций и государственных учреждений, работающих с бездомными и другими социально незащищенными категориями населения.

Курс состоял из двух этапов по сокращенной программе (22 августа и 12 сентября 2007 года).

Цель проведения семинаров — поиск решения проблемы бездомности в г. о. Тольятти; восполнение пробелов в оказании помощи бездомным гражданам, а также предоставление данной категории населения первой правовой помощи. В семинаре приняли участие 14 человек — социальные работники организаций и учреждений, работающие с бездомными и другими социально незащищенными категориями граждан.

В процессе семинара участники ознакомились с основами конституционного, гражданского, семейного, жилищного права, а также с социально правовым положением бездомных на территории г. о. Тольятти и способами оказания социально незащищенным гражданам первой правовой помощи.

Первая часть семинара проходила в форме лекции, вторая — в форме «вопрос — ответ». Для всех участников был подготовлен раздаточный материал. По итогам семинара участникам было предложе-

но выполнить домашнее задание: пользуясь полученными знаниями, разобрать к следующему семинару ситуацию, подготовив список законодательных актов и статей, с помощью которых можно ее разрешить.

В рамках второго этапа подготовки участники (12 человек) ознакомились с профессиональными навыками юриста (особенности ведения переговоров, интервьюирование и консультирование клиентов); представили итоги домашнего задания; на учебных делах разобрали индивидуальные ситуации оказания правовой помощи клиентам. Итогом подготовки участников стало самостоятельное оказание первой правовой помощи людям, оказавшимся в кризисной ситуации. По завершении участники получили сертификаты об участии в подготовке по технологии «Социальный адвокат». В дальнейшем подготовленные социальные адвокаты самостоятельно начали оказывать первую правовую помощь на своем рабочем месте с целью обеспечения комплексной поддержки социально исключенных граждан.

Технология «Социальный адвокат» применялась при подготовке студентов-волонтеров к деятельности в юридической клинике при АНО «Открытая Альтернатива», а именно для оказания правовой помощи бездомным и бывшим заключенным.

Правовая и социальная помощь жертвам домашнего насилия. Опыт работы клуба «Женская солидарность»

В рамках проекта «Укрепление гражданского общества и местных органов власти в Европейской части Российской Федерации» (IBPP 2007/123-563), осуществляемого при поддержке Европейского Союза и гуманитарного агентства «Датская Церковная Помощь», АНО «Открытая Альтернатива» реализовала пилотный проект — Клуб женщин.

Цель проекта: повышение потенциала женщин группы риска в отношении бездомности и включение их в процесс самоорганизации, заступничества и информационной деятельности.

Целевая группа: женщины — жертвы домашнего насилия, находящиеся в группе риска в отношении бездомности.

Целевая группа привлекалась следующим образом:

— при обращении за правовой помощью в юридическую клинику при АНО «Открытая Альтернатива»: во время юридического консуль-

тирования женщин, подвергшихся домашнему насилию, определялось, находится ли женщина в группе риска в отношении бездомности;

— согласно договору о сотрудничестве, администрации районных центров «Семья» направляют женщин из социально-дезадаптированных семей для получения информационных и юридических услуг в АНО «Открытая Альтернатива» и в юридическую клинику, где определялось, находится ли женщина в группе риска в отношении бездомности;

— в СМИ города была размещена информация о предоставлении организацией правовых и социальных услуг женщинам, пережившим насилие в семье.

В ноябре 2007 года в рамках пилотного проекта была выявлена группа женщин (12 человек), которой было предложено включиться в цикл тренингов «Сам себе адвокат». Основная задача данного цикла — научить женщин самим защищать свои права и оказывать конкретную юридическую помощь другим женщинам, находящимся в кризисной ситуации. **Цикл тренингов состоял из десяти полных дней обучения и включал в себя:**

— материал о проблеме домашнего насилия;

— введение в законодательство и права человека;

— основные понятия гражданского, семейного, трудового, жилищного и уголовного права;

— осуществление и защита данных прав;

— решение и обсуждение задач, отработка навыков работы с кодексами;

— основы оказания психологической помощи женщинам, пережившим насилие в семье;

— практические занятия:

— обучение наиболее эффективным методам и навыкам работы со справочно-правовой системой «Консультант Плюс»;

— интервьюирование;

— консультирование;

— техника юридического письма;

— составление процессуальных документов.

10 февраля 2008 года произошло формирование состава Клуба женщин из числа прошедших цикл тренингов «Сам себе адвокат». Члены Клуба женщин разработали положение и программу Клуба, которые обязались выполнять.

Женщины — члены клуба — начали вести консультационную деятельность в качестве параюристов по методике «равный — равному». Данная методика заключается в предоставлении помощи и/или консультации женщине, попавшей в трудную жизненную ситуацию, женщиной, уже преодолевшей такую же ситуацию.

Консультирование включало в себя:

— юридическое консультирование женщин, попавших в кризисную ситуацию;

— предоставление правовой, информационной и справочной информации о разных формах домашнего насилия, средствах защиты, об учреждениях, оказывающих ту или иную помощь в городе и регионе жертвам насилия в семье;

— психологическая поддержка совместно с психологом проекта «Укрепление гражданского общества и местных органов власти на европейской части РФ»;

— предоставление правовой, информационной и справочной информации бездомным женщинам: куда обращаться за восстановлением документов, получением временной прописки, льгот, пособий.

За 2008 год параюристами клуба женщин было оказано 103 консультации женщинам в трудной жизненной ситуации по вопросам домашнего насилия, семейного, трудового, гражданского и жилищного права.

Консультации по домашнему насилию включали в себя разъяснения по несению наказания за причинение побоев, психических и физических страданий, причинение разной степени тяжести вреда здоровью; рекомендации, как составить и подать заявление в милицию, как вести себя до нападения, во время и после; направление за получением психологической помощи к психологу проекта; направление за услугами в другие организации города (при необходимости); распространение информационных и справочных материалов по данной проблеме.

Консультации по семейному праву — алиментные обязательства, брак и развод, лишение родительских прав, раздел имущества и имущественные права супругов.

Консультации по трудовому праву — гарантии и компенсации, охрана труда, трудовой договор, трудовой порядок, дисциплина труда.

Консультации по жилищному праву — выселение, обмен, право собственности, приватизация, регистрация.

Консультации по гражданскому праву — исполнение обязательств, правосубъектность, защита прав потребителей, наследство.

За получением психологической помощи было направлено 24 женщины.

Каждой обратившейся к параюристу предоставлялись информационные и справочные материалы о разных формах домашнего насилия, средствах защиты, об учреждениях, оказывающих ту или иную помощь в городе и регионе жертвам насилия в семье, женщинам, ставшим бездомными или находящимися в группе риска в отношении бездомности.

Кроме этого параюристы Клуба участвовали в различных семинарах, тренингах, мастер-классах, конференциях, круглых столах по повышению правовой грамотности, профессионального уровня в отношении проблемы домашнего насилия и проблемы бездомности.

6 февраля 2009 года прошло первое заседание членов Клуба в 2009 году, на котором были подведены итоги работы Клуба за 2008 год и принято решение о расширении спектра услуг, направлений деятельности Клуба.

В итоге, были приняты следующие решения:

Название Клуба: «Женская солидарность».

Цель Клуба: повышение потенциала женщин, попавших в трудную жизненную ситуацию, и включение их в процесс самоорганизации, заступничества и информационной деятельности.

Направления деятельности:

— защита конституционных прав женщин и обеспечение равных с другими гражданами РФ возможностей;

— изучение и распространение российского и зарубежного опыта в области работы с женщинами, попавшими в трудную жизненную ситуацию;

— привлечение добровольных помощников в мероприятия по оказанию помощи женщинам в трудной жизненной ситуации, в информационную работу, в исследовательскую, аналитическую и законотворческую деятельность;

— повышение заинтересованности женщин в решении собственных проблем, активное участие в процессе ресоциализации;

— профилактика женской бездомности посредством заступнической деятельности;

— помощь в трудоустройстве женщин, попавших в трудную жизненную ситуацию.

Услуги, предоставляемые в рамках Клуба: помощь юриста, духовная помощь, тематические вечера с узкими специалистами, тренинги «Сам себе адвокат» (повышение правовой грамотности), тренинги по психологии личностного роста, психологические консультации для молодых людей.

Целевая группа Клуба:

— женщины в группе риска в отношении бездомности (латентные бездомные);

— бездомные женщины;

— женщины, пережившие или переживающие домашнее насилие;

— молодые супружеские пары.

Формирование толерантного отношения общества к маргинализованным группам населения посредством проведения мероприятий

Толерантность — это социальная норма гражданского общества, проявляющаяся в:

— праве быть различными всех индивидов гражданского общества;

— обеспечении устойчивой гармонии между различными конфессиями, политическими, этническими и другими социальными группами;

— уважении к разнообразию различных мировых культур, цивилизаций и народов;

— готовности к пониманию и сотрудничеству с людьми, различающимися по внешности, языку, убеждениям, обычаям и верованиям.

Основные направления деятельности АНО «Открытая Альтернатива» в формировании толерантного отношения:

1. Распространение достоверной информации о проблеме толерантности к маргинализованным категориям граждан, ее причинах, путях повышения толерантности общества и изменения отношения к данным категориям граждан.

2. Реализация проектов, направленных на формирование толерантного отношения к маргинализованным категориям граждан.

— Ежегодно организуются концерты, акции и информационные мероприятия с целью повышения осведомленности общества, органов власти, СМИ о положении маргинализованных групп населения. На данных мероприятиях распространяются информационные материалы о дискриминации российских граждан по причине религии, пола, цвета кожи, образа жизни, социального положения, отсутствия удостоверения личности и регистрации по месту жительства, о проблемах таких людей, о том, как общественность может помочь таким людям и как органы власти могут повлиять на решение озвученных проблем:

> ***Фотовыставка «Человек — человеку…»*** *(17-31 октября 2005 года)*
>
> *Выставка была посвящена проблеме социальной исключенности отдельных категорий населения. К общественному вниманию были представлены работы местных фотожурна-*

листов, а также авторов из Санкт-Петербурга и Владимира. Всего было представлено 19 «местных» и 20 «привезенных» работ.

Акция «Остановим насилие в отношении женщин» *(7 марта 2006 года)*

Акция была проведена с целью привлечения внимания и изменения отношения к проблеме домашнего насилия и жертвам насилия в семье. Она состоялась накануне празднования Международного женского дня, праздника весны и внимания к женщине, к ее красоте, мудрости, обаянию. В вузах появились длинные полотна белой ткани, тюбики с разноцветными красками, емкость с водой, плакаты с отпечатками рук. Отпечаток раскрытой ладошки был символом борьбы против домашнего насилия. «Открытая Альтернатива» приглашала студентов, преподавателей и гостей акции выразить свою позицию относительно насилия над женщинами: те, кто был против домашнего насилия, мог оставить свой отпечаток (нужно было окунуть руку в краску и приложить ее к ткани, а затем подписать свое имя).

Фотовыставка «Молчание нас не спасет» *(1-15 июня 2006 года)*

Цель фотовыставки — привлечь внимания властей, а главное, жителей г. о. Тольятти к проблеме домашнего насилия. Выставленные работы демонстрировали, что домашнее насилие — это не проблема одной семьи или женщины, находящейся в ситуации насилия, а проблема общества в целом, распространенная по всему миру. На фотовыставке были представлены работы французской активистки и правозащитницы Мари Дориньи. Кроме работ, все желающие смогли ознакомиться с информацией по теме, подписать петицию на имя президента В.В.Путина с просьбой принять эффективные меры по предотвращению домашнего насилия.

Акция «Молодежь против бедности!» *(14 октября 2006 года)*

Акция проводилась с целью формирования активной гражданской позиции молодежи города по отношению к проблемам бедных слоев населения. Акция состояла из городского Шествия против бедности, в котором приняли участие студенты, работающая молодежь, спортивные и творческие деятели, активные граждане города, и Концерта творческих исполнителей и коллективов Тольятти и Самарской области

на главной площади города. Акция сопровождалась широким освещением в СМИ.

Концерт «Нет чужих среди нас!» *(22 ноября 2007 года)*

Концерт проводился с целью привлечения внимания общественности к проблеме нетолерантного отношения населения к бездомным жителям. На одной сцене выступили молодежные коллективы, представляющие различные направления музыки, жанры исполнения, демонстрирующие культуру различных народов мира. В рамках концерта прошло награждение активных граждан, коллективов и организаций, которые неоднократно участвовали в организации и проведении мероприятий, посвященных проблемам бездомности и бедности.

Акция «Подари тепло бездомному» *(16 февраля — 31 марта 2009 года)*

«Открытая Альтернатива» реализовала акцию помощи бездомным в канун холодного времени года. Организация обратилась к жителям города с предложением принести теплую одежду, обувь, предметы первой необходимости, сухой паек и пожертвовать их бездомным. Было собрано более 2500 предметов одежды, обуви, первой необходимости.

Акция «Без бумажки — ты букашка!» *(15 октября 2009 года)*

Люди в коробках, окрашенных под божью коровку, водили хороводы вокруг «Конституции» и скандировали: «Без бумажки ты букашка, а с бумажкой человек!» Данная акция должна была рассказать о тех трудностях, которые препятствует бездомным для возвращения в общество и получения основных услуг для нормальной жизнедеятельности и которые являются последствием существующей паспортно-регистрационной системы, увязывающей права граждан с наличием у них регистрации по месту жительства. Люди без регистрации, тем более, без паспорта являются исключенными из правового поля и общества. На них фактически не распространяется Конституция РФ, им не доступны все те возможности, которые доступны другим гражданам.

Постоянно действующая выставка рисунков арт-студии бездомных на разных площадках

Цель акции — повысить осведомленность населения и представителей исполнительной власти о проблеме бедности и бездомности. Всего на выставке было показано 32 рисунка, каждый из которых был подписан автором (бездомным), имел

свое название; на рисунке также был обозначен год рождения автора, чтобы зрители не путали взрослых авторов с детьми (рисунки очень похожи на детские).

— Ежегодно для разных специалистов проводятся семинары, тренинги по толерантности, организации работы с маргинализованными категориями граждан. Воспитание является наиболее эффективным средством предупреждения нетерпимости. Воспитание в духе толерантности начинается с обучения людей тому, в чем заключаются их общие права и свободы, дабы обеспечить осуществление этих прав, и с поощрения стремления к защите прав других:

1. ***Проведение информационно-обучающих семинаров-тренингов для специалистов общеобразовательных учреждений*** *по теме «Проведение внеклассной работы со старшеклассниками по информированию о жизни социально незащищенных категорий граждан, воспитанию в подростках толерантного отношения к представителям данной категории граждан».*

2. ***Проведение семинаров-тренингов по основным правилам толерантного поведения в общении с социально незащищенными категориями граждан*** *для учащихся общеобразовательных учреждений и средне-специальных учебных заведений.*

3. ***Проведение открытых классных часов по проблемам толерантного отношения к людям с ограниченными возможностями здоровья*** *среди учащихся общеобразовательных учреждений и студентов среднеспециальных учебных заведений.*

4. ***Проведение тренингов «Проблемы освещения бездомности в средствах массовой информации».*** *Цель — содействие изменению негативного отношения к бездомным со стороны представителей СМИ и формированию альтернативного подхода к освещению в СМИ Тольятти проблемы бездомности. В рамках тренинга участники обсуждали проблемы «языка вражды» при освещении темы бездомности в СМИ и возможность альтернативного подхода в ее освещении. Тренинг также включал практическую работу (мастер-класс): на улицах города среди бездомных и не только участники провели опрос «Что для вас в жизни самое главное?».*

— Издание публицистических материалов, способствующих становлению толерантного сознания, снижению социальной напряженности в обществе:

Брошюра «"Язык вражды": освещение конфликтов в СМИ», *в которой содержится материал о том, как современному журналисту научиться понимать последствия статей, как наиболее эффективно предоставлять свои публикации, рассчитанные на широкую общественность.*

Постоянное информирование СМИ *о проводимых и готовящихся мероприятиях, акциях, проектах, включение представителей СМИ в состав рабочих групп, участников мероприятий и участников групп по проведению оценки и мониторинга проводимых мероприятий. Выстраивание партнерских отношений с печатными и электронными СМИ.*

3. Объединение в едином информационном пространстве представителей НГО, высших учебных заведений (научного сообщества), волонтеров, независимых СМИ и местные и региональные власти для обсуждения и принятия решений по значимым проблемам в сфере толерантности:

— Проведение Телевизионных переговорных площадок:

Телевизионная переговорная площадка *— это одна из современных технологий взаимодействия гражданского общества с властью, бизнесом и СМИ. Данная технология дает уникальную возможность объединить в едином информационном пространстве представителей всех секторов общества. Переговорная площадка протекает в режиме прямого общения, что дает возможность обсуждать выбранную тематику без посредников непосредственно с теми, кто принимает решение (ключевые фигуры, эксперты). Последние участвуют в обсуждениях с аудиторией, дают оценку сложившейся ситуации, отвечают на вопросы аудитории и ведущего, предлагают пути решения обсуждаемой проблемы. По итогам переговорной площадки эксперты заключают договоренности (устные, письменные) с отдельными представителями аудитории по дальнейшим действиям относительно обсуждаемой проблемы или предлагают свою помощь (консультационную, информационную) для ее решения. ТВ переговорная площадка монтируется специалистами телевизионных компаний, транслируется в записи по местным, региональным, федеральным телевизионным каналам, что дает возможность охватить не только аудиторию, которая присутствует в зале, но и проинформировать граждан, не участвовавших в переговорном процессе, о решениях, идеях, принятых на переговорной площадке.*

Например:

Тема: *«“Язык вражды” в местных СМИ в отношении социально исключенных»*

Цель: *Содействие предотвращению формирования средствами массовой информации негативного образа бездомного путем использования «языка вражды».*

Участники: *активная молодежь, студенты, представители СМИ, НКО, власти и бизнеса.*

Эксперты: *экспертное журналистское сообщество города.*

Главные обсуждаемые вопросы:

1. Оказывают ли СМИ влияние на общественное мнение? Как?

2. Встречали ли вы «язык вражды» в печатных изданиях СМИ? При освещении каких тем?

3. Итоги исследования СМИ Самарской области на предмет использования «языка вражды».

4. Является ли использование «языка вражды» в СМИ социальной проблемой? Что может повлечь за собой эта проблема? Какие могут быть последствия?

5. Как можно содействовать решению проблемы использования «языка вражды» в СМИ в отношении бездомных?

6. Толерантность — что это?

7. Может ли толерантное отношение повлиять на развитие гражданского общества конкретно взятого региона?

— Проведение дискуссий на базе Центра публичной политики:

Цель деятельности ЦПП: получение объективной информации обществом о важнейших социальных проблемах и перспективах, независимой профессиональной экспертизе, различных социальных проектах и программам; повышение роли негосударственных исследовательских центров в подготовке реформ и, соответственно, построение гражданского общества. С целью формирования толерантного отношения общества к маргинализованным группам населения в ЦПП проводятся дискуссии на темы «Толерантность и молодежь», «“Язык вражды” в отношении социально исключенных категорий граждан», «Формирование навыков толерантного отношения к не таким, как все» и другое. Данные дискуссии проходят с представителями органов власти, некоммерческих организаций и всех заинтересованных сторон. Итоги дискуссии публикуются на сайте «Открытой Альтернативы», в СМИ города.

Библиография

1. **Автономов А.С., Виноградова Т.И., Замятина М.Ф., Хананашвили Н.Л.** Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России: учебник. Под ред. д.ю.н., проф. А.С.Автономова. — М.: Фонд НАН, 2003.

2. **Акрамовская А.Г.** Библиотека лучших практик в области взаимодействия гражданского общества и власти на региональном и местном уровне. – М., 2007.

3. **Арсенихин А.Г.** Сборник «НКО на пути к социальному партнерству. Создание, деятельность, ответственность». АНО «Открытая Альтернатива» — Тольятти, 2004.

4. **Ассоциация некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей «ГОЛОС».** http://www.golos.org/a2117.html

5. **Барадачев И.** Общественные инициативы и взаимодействие некоммерческих организаций и органов власти в регионах Сибири: опыт реализации социальных проектов МОФ СЦПОИ Межсекторное взаимодействие: власть и общественные организации. http://www.prof.msu.ru/publ/book6/c61_02.htm

6. **Беляева Н.Ю.** Гражданская экспертиза как форма гражданского участия. — М.: Издательство «Фрегатъ» ООО «Эл.Си.Ай.Си», 2001.

7. **Блусь П.И., Бушуева В.М., Вьюжанин В.Н., Катаева В.И.** Как выполнить социальный заказ? Методические рекомендации. — Пермь: Агентство «Стиль», 2000.

8. **Богданова Е.Л., Гутников А.Б., Трофимов М.Н.** Профессиональная этика юриста. Адвокатская этика: Учебно-методическое пособие — СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ин-та права им. Принца П.Г.Ольденбургского, 2001.

9. **Бодренкова Г**. Роль и потенциал добровольчества для достижения Целей Развития Тысячелетия в контексте Российской Федерации. — Российский Центр Развития Добровольчества, Москва, Россия.

10. **Виноградова Т.И.** Общественное участие в бюджетном процессе: опыт и технологии. — СПб. Центр «Стратегия» — СПб.: Норма, 2002.

11. **Гребенник К.В., Киричук Н.А.** Ярмарки некоммерческих организаций. Межрегиональный общественный фонд «Сибирский центр Поддержки общественной Инициативы (СЦПОИ)». — Новосибирск, 1998.

12. **Грорк Маргарет.** Программа клинического юридического образования. Материалы для преподавателя.

13. **Данные доклада «Первый год применения нового российского законодательства о НКО: проблемы и рекомендации по изменениям»** // Некоммерческое обозрение. — № 9, 2007.

14. **Департамент социальной поддержки и защиты населения г. о. Самара.** http://www.sociosamara.ru/city_programms/

15. **Добровольчество в России и в мире в контексте социального партнерства.** Сборник статей. — Институт сравнительной политологии российской академии наук. — Москва, 2001.

16. **Замятина М.Ф., Бескровная В.А., Виноградов Т.И., Торхов Д.О.** Оценка прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе. Аналитический доклад. СПб.: «Стратегия», 2001.

17. **Замятина М.Ф., Бескровная В.А., Виноградов Т.И., Торхов Д.О.** Повышение прозрачности и подотчетности в бюджетном процессе через общественное участие — российский опыт. Материалы семинара Института Всемирного банка, 28 октября - 6 ноября. СПб., 2002.

18. **Зубаревич Н. В., Ибрагимова Д. Х. и др.** под ред. Т.М.Малевой. Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х. Независимый институт социальной политики. М., 2007.

19. **Информационный сайт клинического юридического образования:** www.lawclinic.ru

20. **Как эффективно работать с добровольцами.** — Новосибирск: МОФ «Сибирский Центр Поддержки Общественных Инициатив», 2002.

21. **Как эффективно работать с добровольцами?** Методическое пособие для координаторов по работе с волонтерами. — АНО «Открытая Альтернатива», Датская Церковная помощь. Тольятти, 2007.

22. **Ковалевская Е.В., Шведов Г.С.** Горизонтали третьего сектора. Сб. статей. — М.: Институт «Открытое общество» (Фонд Сороса) Россия, 2002.

23. **Концепция партнерства** органов государственной власти Самарской области, органов местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций по развитию гражданского общества. http://www.adm.samara.ru/obchestvo/obchestvo_instituti/31676/

24. **Летняя школа «Академия прав человека»:** Учебное пособие для студентов юр. вузов. — Ставрополь: Изд-во Северо-Кавказского государственного технического университета, Северо-Кавказского Социального института при содействии московского представительства Фонда Форда, 2004.

25. **Либоракина М.И., Флямер М.Г., Якимец В.Н.** Социальное партнерство. Школа культурной политики. М., 1996.

26. **Макаренко О., Рудник Б., Шишкин С., Якобсон Л.** Государство и негосударственные некоммерческие организации: формы поддержки и сотрудничества. Анализ практики и рекомендации. М.: «Сигналъ», 1997.

27. **Макарова Т.В., Арсенихин А.Г.,** при участии Сучкова П.В., Иглина В.Б. Школа общественных экспертов. Информационно-методическое пособие для активистов и организаций гражданского общества. — АНО «Открытая Альтернатива», Датская Церковная Помощь, 2007.

28. **Макарова Т.В.**, при участии Иглина В.Б., Арсенихина А.Г. Проведение общественной экспертной оценки. Методическое пособие для активистов и организаций гражданского общества. — АНО «Открытая Альтернатива». — Тольятти, 2008.

29. **Мардарь И.Б.** Векторы влияния городского ресурсного центра для НКО на развитие местного сообщества. http://www.isras.ru/abstract_bank/1208945226.pdf

30. **Материалы тренинга «Управление волонтерскими проектами».** — Российско-американская волонтерская инициатива. USAID, IREX, 2007.

31. **Межсекторные взаимодействия**. Настольная книга 2001. — М.: РБФ НАНА, 2001.

32. **Межсекторные взаимодействия.** Настольная книга 2002. — М.: РБФ НАНА, 2002.

33. **Михайлова С., Лукьянов В., Кононович К., Радушинская А.** Курс дистанционного образования «Организация добровольной работы в НКО».

34. **Немытина М.В.** Программы клинического юридического обучения: Учебно-методическое пособие: Вып. 1. — Саратов: Научная книга, 2004.

35. **Организация и управление в юридической клинике:** Опыт практической деятельности в современной России: Учеб. пособие. — М.: Дело, 2003.

36. **Пособие по обучению социальных адвокатов:** опыт и методические рекомендации. — Американская ассоциация юристов. Программа правовых инициатив для стран Центральной Европы и Евразии. — М., 2004.

37. **Профессиональные навыки юриста:** Опыт практического обучения. — М.: Дело, 2001.

38. **Профессиональная этика адвоката:** проблемы преподавания: рабочая тетрадь. Материалы международной конференции. — М.: Издво Американской Ассоциации юристов, 2003.

39. **Работа с добровольными помощниками.** Национальный демократический институт международных отношений. — М., 1999.

40. **Радченко Л.В., Сири Билл.** Добровольчество в вопросах и ответах. — Самара: СРОО ИЭКА «Поволжье» — «The BEARR Trust», 2002.

41. **Свободная энциклопедия «Википедия»:** http://ru.wikipedia.org/

42. **Социальные и правовые аспекты проблемы бездомности в России.** По материалам межрегионального исследования. — СПб., 2007.

43. **Социальный адвокат**. Информационно-методическое пособие. — АНО «Открытая Альтернатива», Датская Церковная Помощь. — Тольятти, 2007.

44. **Судебная адвокатура:** Учебно-методический материал. — Изд-во Американской Ассоциации юристов (ABA/CEELI). Проект юридического клинического образования.

45. **Сунгуров А.Ю.** Из опыта развития института омбудсмена в регионах России // Полис. № 2. 2002.

46. **Суняйкина Е.Н**. Комплексная система межсекторного взаимодействия. http://regionsar.ru/node/90

47. **Тесленко И.Б.** К вопросу о межсекторном партнерстве в России. ВГПУ, 2007. http://journal.vlsu.ru/index.php?id=69

48. **Технология общественного участия.** Информационно-аналитическая газета «Окно в НКО», № 5 (35), май 2004. Ярославская региональная общественная организация «Центр социального партнерства».

49. **Шадрин А.Е.** Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия. — М., 2007.

50. **Шугрина Е.С.** Техника юридического письма: Учеб.-практ. пособие. 3-е изд. — М., 2001.

51. **Этические и психологические проблемы адвокатской этики:** Материалы конференции. — Самара: Изд-во Американской Ассоциации юристов (ABA/CEELI), Юридической клиники Самарской гуманитарной академии, Юридической клиники Самарского государственного университета, Юридической клиники Самарского филиала Саратовского юридического института МВД России, 2003.

52. **Юридическая клиника:** Опыт практического обучения юристов: Учебно-методическое пособие. — Санкт-Петербург: «РАВЕНА», 1999.

53. **Юридическая клиника: теория и практика.** Информационно-методическое пособие. — АНО «Открытая Альтернатива», Датская Церковная Помощь. — Тольятти, 2007.

54. **Юридические клиники на рубеже тысячелетия:** обмен опытом с целью повышения эффективности программ: Материалы конференции. — М.: Изд-во Американской Ассоциации юристов (ABA/CEELI), 2000.

55. **Якимец В.** Социальное партнерство в России: исследования, механизмы, опыт // Социальное партнерство. Российский опыт. Год 2000. СПб.: ЦРНО, Интерлэнт, 2001.

56. **Я — доброволец.** — АНО «Центр развития добровольчества». — Тольятти, 2008.

57. **PR-эксперт.** Новосибирская группа компаний. http://www.nscs.ru/services/election-campaigns/index.php

СОДЕРЖАНИЕ

Вместо введения....3
Ресурсный центр для некоммерческих организаций....4
Межсекторное взаимодействие....8
Телевизионная переговорная площадка как одна из современных технологий взаимодействия гражданского общества с властью, бизнесом и СМИ. Технология проведения....20
Школа публичной политики....27
Общественная экспертиза как механизм оценки качества выполнения властью возложенных на нее обязанностей, участия общества в процессе мониторинга действующих законов и законопроектов....35
Общественное участие. Организация и проведение общественных слушаний»....46
Волонтерский ресурс. Организация работы с волонтерами. Опыт организации центра развития добровольчества....56
Опыт организации работы юридической клиники....64
Мобилизация социально незащищенных и исключенных категорий граждан, включение их в защиту своих прав по технологии «Сам себе адвокат»....73
Правовая помощь. Технология «Социальный адвокат»....79
Правовая и социальная помощь жертвам домашнего насилия. Опыт работы клуба «Женская солидарность»....86
Формирование толерантного отношения общества к маргинализованным группам населения посредством проведения мероприятий....90
Библиография....96

Повышение потенциала некоммерческих организаций
Опыт АНО «Открытая Альтернатива»

Составитель: *А.Арсенихин*
Дизайн и верстка: *НП «Новые Социальные Решения»*

Публикация осуществлена в рамках проекта «Укрепление гражданского общества и местных органов власти в Европейской части Российской Федерации», реализуемого при поддержке Европейского Союза (Партнерская программа институционального сотрудничества ЕС-Россия — IBPP). Содержание публикации является предметом ответственности организации-исполнителя и может не отражать точку зрения Европейского Союза.

Отпечатано в типографии ООО «Феникс»
194156, г. Санкт-Петербург, пр. Энгельса, 27
Тираж 500 экз. Заказ №