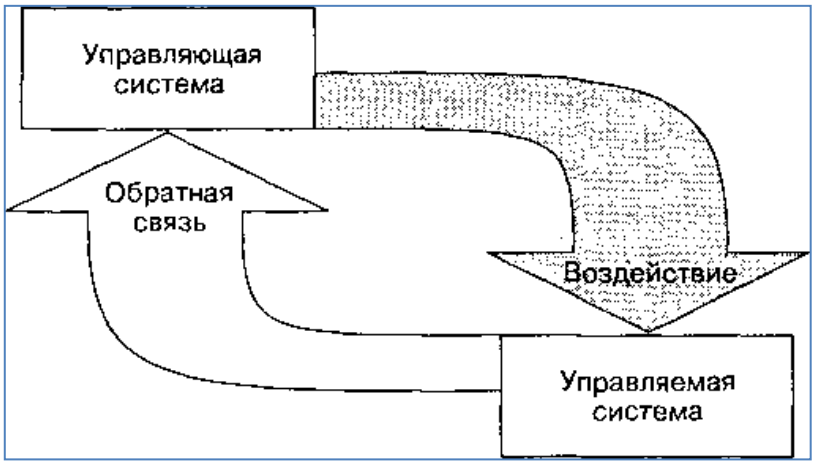
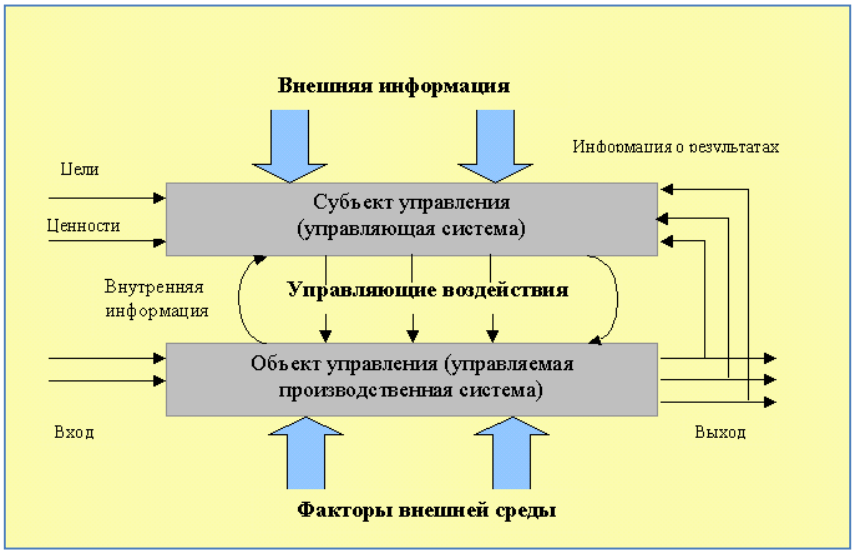
Глава 2. ЗАЧЕМ И КАК ПРИВЛЕКАТЬ ГРАЖДАН К УПРАВЛЕНИЮ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА

2.1. Современные проблемы государственного управления и возможные пути их решения

Существуют разные представления об управлении. Некоторые научные школы под *управлением* понимают целенаправленное воздействие субъекта управления (управляющая система) на объект управления (управляемую систему) в интересах её эффективного функционирования и развития. Простейшая схема такого управления имеет следующий вид



Более подробная схема, учитывающая и другие элементы этой системы (цели, ценности субъекта, преставление объекта управления как процесса, имеющего «вход» и «выход» и т.д.) может быть представлена в следующем виде



Другие научные школы рассматривают *управление как процесс, который* осуществляется по *«управленческому циклу» и включающий в себя этапы*

- проектирование решения,
- принятие решения,
- осуществление решения,
- измерение эффективности решения.

Каждый этап управленческого цикла, в свою очередь, является системой и состоит из определённого набора элементов (операций, функций, …).

В частности, этап «***проектирование решения»*** включает в себя

- анализ ситуации,
- постановка задачи,
- генерирование альтернатив,
- выбор критериев для оценки альтернатив,
- оценка альтернатив.

Заметим, что также как в строительстве, в государственном управлении ошибки на этапе проектирования решения являются главным источником проблем, возникающих впоследствии. И это вполне естественно, поскольку это самый сложный этап и для его качественного выполнения требуются обширные и системные знания из многих наук. Именно на этом этапе зачастую

-органы власти не знают как решать многие возникающие проблемы ввиду их сложности, новизны и отсутствия готовых решений;

-представления чиновников о потребностях и интересах граждан не соответствует действительности;

-специалисты, работающие в органах власти не могут оценить и спрогнозировать возможные последствия принимаемых решений;

-и т.д.

Анализ международной практики государственного управления показывает, что трудности с проектированием решений не являются спецификой России. Многие страны мира, в том числе и высокоразвитые, на рубеже 20 и 21 веков столкнулись с аналогичной ситуацией в общественном управлении и пришли к следующему выводу.

Для того, чтобы повысить качество общественного управления в постиндустриальном обществе необходимо привлечь интеллектуальный, организационный, информационный,… потенциал гражданского общества к государственному управлению, то есть включить граждан и гражданские организации в процесс государственного управления.

В международной практике такое государственное управление получило название «good governance».

Что такое «good governance»?

Программа развития ООН[1] рассматривает государственное управление как осуществление экономической, политической и административной власти в целях руководства делами страны на всех уровнях. Оно включает механизмы, процедуры и институты власти, посредством которых граждане и группы граждан могут выражать свои интересы, осуществлять законные права, выполнять обязательства и разрешать противоречия.[2] Именно такое понимание государственного управления отражено в понятии *«good governance»,* которое не имеет в русском языке точного и столь же лапидарного эквивалента.

Два нижеследующих признака, или две характеристики, являются ключевыми для точного определения понятия «good governance».

Во-первых, «good governance» предполагает, что государственное управление строится на основе демократических принципов разделения властей, народовластия, выборности и сменяемости высших должностных лиц, подотчетности институтов исполнительной власти, власти закона, политического плюрализма и свободы массовой информации.

Во-вторых, эффективность государственного управления понимается как достижение поставленных целей в необходимые сроки и с разумно минимальными затратами общественных ресурсов.

---

[1] Программа развития ООН (ПРООН) — организация при ООН по оказанию помощи странам-участницам в области развития. ПРООН оказывает помощь правительствам в проведении изысканий и исследований природных ресурсов, в создании учебных заведений, в развитии энергетических ресурсов, предоставляет консультационные и экспертные услуги, обучает специалистов, поставляет оборудование и т. д.

[2] Управление в целях устойчивого человеческого развития. Документ о политике ПРООН, январь 1997. К этому определению, однако, следует добавить, что государственное управление не ограничивается только выражением и согласованием интересов и принятием решений, но включает в себя также практическое осуществление этих решений, воплощение их в практику общественных отношений.

Заметим, что в этом смысле эффективное управление само по себе не означает демократического характера принятия и осуществления управленческих решений. На определенных этапах и при определенных условиях эти две стороны процесса управления – эффективность и демократический характер – могут восприниматься как антиподы, как начала, противоречащие друг другу и трудно совместимые[3]. Более того, демократический характер государственного управления не означает, что оно достигает поставленных целей оптимальным образом. В этом смысле, *демократический характер управления в большей степени отражает процесс принятия и осуществления решений*, чем их результат.

Исторический опыт человечества ясно свидетельствует, что демократическое управление не всегда является эффективным и концепция «good governance» отражает только одну его сторону.

Вместе с тем, общемировая практика государственного управления в странах, наиболее успешно решающих весь спектр сложнейших социально-экономических задач, с очевидностью свидетельствует, что начала демократичности и эффективности в государственном управлении не только соединимы, но взаимно предполагают и обусловливают друг друга. Именно к такому пониманию государственного управления в практике ПРООН применяется понятие «good governance».

[3] Такое противопоставление особенно характерно для начального этапа демократических преобразований, когда масштабность и сложность задач, необходимость принятия непопулярных экономических и социальных мер во многом способствуют распространению соблазна «авторитарной модернизации». Многие страны региона прошли если не через сам этот этап, то, по крайней мере, через широкие национальные дискуссии о возможности и необходимости такого рода управления.

2.2. В какие этапы управленческого цикла целесообразно вовлекать гражданское общество?

Рассмотрим каждый этап управленческого цикла с точки зрения потребностей власти и целесообразности использования потенциала гражданского общества для удовлетворения этих потребностей.

Представляется, что на этапе ***проектирования решений*** потенциал гражданского общества необходим для получения информации

- ✓ о потребностях и интересах граждан и гражданских организаций;
- ✓ о возможных путях удовлетворения потребностей и интересов граждан и решения возникающих проблем.

В социальном проектировании известно, что каждая социальная проблема имеет много вариантов решения. Поэтому, если мы хотим выбрать оптимальное (наилучшее) решение, то процесс проектирования различных вариантов решения существующих проблем (генерирования альтернатив) в обязательном порядке должен быть. Сегодня это одно из самых западающих звеньев в государственном управлении, поскольку ни в одной должностной инструкции или в Положении об органе власти, его структурных подразделениях вы не найдёте функцию «генерирование альтернатив». Хотя чиновники зачастую говорят: «*Мы все принимаемые решения обсуждаем на коллегиях, заседаниях правительства и т.д., там мы и генерируем альтернативы».* Но, если вспомнить, как проходят эти коллегии и заседания, то конечно ни о каком генерировании альтернатив там речи быть не может, поскольку на них обсуждаются заранее придуманное каким-то чиновником или группой чиновников решение. При этом придумано оно, исходя из собственных представлений о проблемах, возникших в обществе, а также о путях их решения. И это естественно. Не можем же мы требовать от чиновников, чтобы они смотрели и понимали проблему бездомных с точки зрения самих бездомных. Таким образом,

> ***Если мы хотим принимать оптимальные решения, то на этапе проектирования решения надо обязательно генерировать альтернативы, иначе выбирать наилучшее будут не из чего.***

Решить задачу о генерирования альтернатов можно только через привлечение экспертов и гражданских организаций, поскольку в соответствии с системным подходом каждый имеет своё видение проблемы, своё мнение по поводу её решения, исходя из интересов тех социальных слоёв, представителем которого является.

На этапе ***принятия решений*** привлечение институтов гражданского общества целесообразно для оценки оптимальности принимаемого решения с точки зрения потребностей и интересов граждан, а также возможных последствий принимаемого решения.

На этапе ***осуществления решений*** в условиях начавшейся реструктуризации бюджетного сектора, развитие системы аутсорсинга, государственного и муниципального заказа, государственно частного партнёрства привлечение гражданских организаций необходимо для непосредственного участия в осуществлении решения. В частности, для

-предоставления социальных услуг населению,
-проведения информационной компании,
-мониторинга исполнения принятого закона,
-и т.д.

На этапе ***измерения эффективности*** реализованного решения гражданские организации могут быть весьма полезны для измерения результатов и оценки его эффективности.

Таким образом, для повышения качества государственного управления на всех этапах управленческого цикла целесообразно привлекать ресурсы гражданского общества, однако на разных этапах цели такого привлечения различна, а значит и механизмы взаимодействия органов власти и гражданских организаций на разных этапах управленческого цикла также должны быть различны.

2.3. Сферы деятельности органов власти субъектов федерации, оптимальные для привлечения граждан и их объединений к государственному управлению

Зарубежный и отечественный опыт показывает, что наиболее целесообразно привлекать граждан и их объединений к государственному управлению в следующих сферах:

- борьба с бедностью,
- человеческое развитие,
- образование и культура,
- отдых, спорт и физическая культура,
- здравоохранение,
- социальное обслуживание населения,
- благотворительность,
- защита и поощрение прав человека,
- фундаментальные научные и прикладные исследования,
- защита окружающей среды,
- вопросы гендерного развития,
- защита социальных групп нуждающихся в дополнительной социальной поддержке,
- защита и обеспечение прав меньшинств,
- развитие профессиональных организаций, объединений и союзов,
- сфера религиозной жизни.

Если соотнести данный перечень с полномочиями органов государственной власти субъектов федерации, которые установлены законом 184-ФЗ[4], то список полномочий, которые должны быть приоритетными для региональных властей в контексте привлечения гражданских организаций и экспертного сообщество будет следующим

Приоритетные сферы привлечения гражданского общества	Статья 26.3. федерального закона 184-ФЗ. Полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ
Борьба с бедностью	24) социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, 25) предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в соответствии с устанавливаемыми органами государственной власти субъекта Российской Федерации стандартами оплаты жилья и коммунальных услуг; 41) предоставления материальной и иной помощи для погребения; 75) осуществления полномочий в области содействия занятости населения, предусмотренных Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 года N 1032-I "О занятости населения в Российской Федерации";

[4] Федеральный закон от 6.10.1999г.№184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Приоритетные сферы привлечения гражданского общества	Статья 26.3. федерального закона 184-ФЗ. Полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ
Человеческое развитие	9.1) поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества, организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества; 58) осуществления региональных и межмуниципальных программ и мероприятий по работе с детьми и молодежью; 68) обеспечения гарантий равенства политических партий, представленных в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, при освещении их деятельности региональными телеканалами и радиоканалами;
Образование	13) обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды … в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации; 13.1) организация предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации, создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации; 13.2) финансового обеспечения получения гражданами дошкольного, начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования в имеющих государственную аккредитацию негосударственных общеобразовательных учреждениях в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда педагогических работников, расходов на учебники и учебные, учебно-наглядные пособия, технические средства обучения, игры, игрушки, расходные материалы в соответствии с нормативами финансового обеспечения образовательной деятельности государственных образовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений; 14) организация предоставления среднего профессионального образования, включая обеспечение государственных гарантий реализации права на получение общедоступного и бесплатного среднего профессионального образования; 14.1) организация предоставления дополнительного образования детей в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации; 14.1.1) организация предоставления дополнительного профессионального образования в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации;
Культура	15) сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения; 16) организации библиотечного обслуживания населения библиотеками субъекта Российской Федерации; 17) создания и поддержки государственных музеев (за исключением

Приоритетные сферы привлечения гражданского общества	Статья 26.3. федерального закона 184-ФЗ. Полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ
	федеральных государственных музеев, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации); 18) организации и поддержки учреждений культуры и искусства (за исключением федеральных государственных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации); 19) поддержки народных художественных промыслов (за исключением организаций народных художественных промыслов, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации); 20) поддержки региональных и местных национально-культурных автономий, поддержки изучения в образовательных учреждениях национальных языков и иных предметов этнокультурной направленности; 20.1) осуществления в пределах своих полномочий мер по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, предотвращению любых форм ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; разработки и реализации региональных программ государственной поддержки, сохранения и развития языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, осуществления иных мер, направленных на укрепление гражданского единства, межнационального и межконфессионального согласия, сохранение этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, защиту прав национальных меньшинств, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечение межнационального и межконфессионального согласия;
Отдых, спорт и физическая культура	30) осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области физической культуры и спорта, организации и проведения официальных региональных и межмуниципальных физкультурных, физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий, обеспечения подготовки спортивных сборных команд субъекта Российской Федерации, в том числе среди лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов, а также присвоения спортивных разрядов и соответствующих квалификационных категорий спортивных судей в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации; 30.1) создания благоприятных условий для развития туризма в субъекте Российской Федерации;
Здравоохранение	21) организации оказания населению субъекта Российской Федерации первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и паллиативной медицинской помощи, проведения медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований в медицинских организациях, подведомственных исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации; 21.1) организации оказания медицинской помощи, предусмотренной законодательством субъекта Российской Федерации для определенных категорий граждан; 21.2) организации безвозмездного обеспечения донорской кровью и (или) ее компонентами, а также организации обеспечения лекарственными препаратами для медицинского применения, специализированными продуктами лечебного питания, медицинскими изделиями, средствами для дезинфекции, дезинсекции и дератизации при оказании медицинской помощи, проведении медицинских экспертиз, медицинских осмотров и

Приоритетные сферы привлечения гражданского общества	Статья 26.3. федерального закона 184-ФЗ. Полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ
	медицинских освидетельствований в соответствии с подпунктами 5 и 21 настоящего пункта;
Социальные услуги Защита социальных групп нуждающихся в дополнительной социальной поддержке	24) социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941-1945 годов, семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан, в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи, организация предоставления гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг; 24.1) определения перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, создания комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации деятельности этих комиссий, создания административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации; 24.2) организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству; 24.3) организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей (за исключением организации отдыха детей в каникулярное время); 27) материально-технического и финансового обеспечения оказания юридической помощи адвокатами в труднодоступных и малонаселенных местностях в соответствии с Федеральным законом от 31 мая 2002 года N 63-ФЗ "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации", определения размера, порядка оплаты труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам Российской Федерации в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсаций их расходов на оказание такой помощи, а также учреждения, материально-технического и финансового обеспечения деятельности государственных юридических бюро в соответствии с Федеральным законом "О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации"; 48) участия в организации альтернативной гражданской службы в подведомственных им организациях, включая меры по реализации прав граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу, и их социальную защиту;
Фундаментальные научные и прикладные исследования	53) организации и осуществления региональных научно-технических и инновационных программ и проектов, в том числе научными организациями субъекта Российской Федерации;
Защита окружающей среды	7) организации и осуществления межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности; 8) создания и обеспечения охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения; ведения Красной книги субъекта Российской Федерации; 8.1) осуществления регионального государственного надзора в

Приоритетные сферы привлечения гражданского общества	Статья 26.3. федерального закона 184-ФЗ. Полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ
	области охраны и использования особо охраняемых природных территорий; 46) создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов регионального значения; 56) осуществления регионального государственного экологического надзора (в части регионального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в отношении участков недр местного значения; регионального государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха; регионального государственного надзора в области использования и охраны водных объектов; регионального государственного надзора в области обращения с отходами) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности; 59) осуществления государственного регионального контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов, мониторинга водных объектов, резервирования источников питьевого водоснабжения, нормативно-правового регулирования отдельных вопросов в сфере водных отношений, полномочий собственника водных объектов в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации.
Защита и обеспечение прав меньшинств	54) организации и обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации;

2.4. Кого привлекать к государственному управлению и на каком этапе управленческого цикла?

Как было показано выше, на разных этапах управленческого цикла цели привлечения экспертов и гражданских организаций к процессу разработки и реализации властных решений различны. В одном случае от них ожидается информация о потребностях и интересах граждан, в другом - возможные пути удовлетворения этих потребностей или решения актуальных проблем, возникших в обществе, в третьем – мониторинг исполнения властных решений. Это означает, что

Не каждая организация и эксперт может обеспечить реализацию целей, которые ставят органы власти в ходе привлечения их к процессу государственного управления.

В частности, общественные объединения граждан, которые занимаются защитой и лоббированием интересов своих членов (инвалиды, ветераны боевых действий, многодетные матери, предприниматели и т.д.) на разных этапах управленческого цикла могут выполнять следующие виды деятельности

на этапе проектирования решения

- предоставляют информацию о потребностях и интересах граждан и гражданских организаций;

на этапе принятия решения

- оценивают, насколько учтены потребности и интересы своей социальной группы;

на этапе осуществления решения

- осуществляют мониторинг процесса с целью выявления проблем, возникающих в ходе осуществления;

на этапе измерения эффективности решения

- оценивают эффективность принятого решения.

Организации, специализирующиеся на общественном контроле за деятельностью власти (правозащитные, экологические и т.д.) целесообразно вовлекать в процесс государственного управления

на этапе осуществления решения

- для осуществления мониторинга с целью выявления проблем, возникающих в ходе реализации принятого решения;

этапе измерения эффективности решения

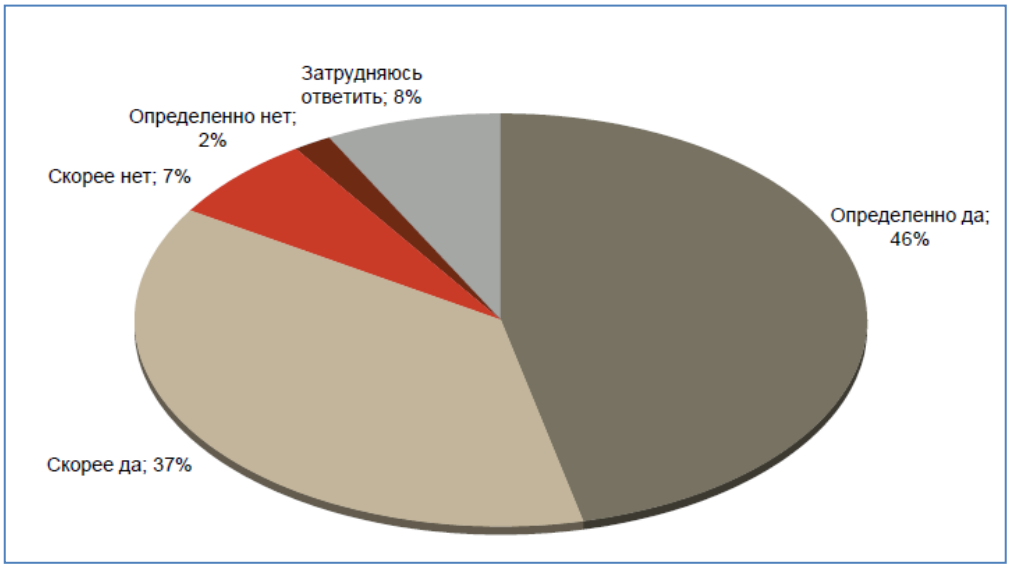
- для оценки эффективность принятого решения.

Организации, предоставляющие услуги для граждан и организаций, оказывающие социальную помощь отдельным группам населения, могут и многие хотят[5]

на этапе осуществления решений

- участвовать в предоставлении социальных услуг населению на условиях аутсорсинга, государственного заказа, грантовой поддержки своей деятельности.

По данным Исследовательской группы ЦИРКОН на вопрос: «Хотели бы Вы участвовать в системе предоставления социальных услуг населению после завершения преобразований в данной сфере (установление законодательных правил, оформление нужных регламентов и т.д.)?» осенью 2013 года россияне дают следующие ответы



Особую роль в контексте участие в управлении делами государства имеют научные, консалтинговые, экспертные организации, которые занимаются исследованиями, разработками, внедрением в практику инноваций, мониторингом социально-экономических процессов, оценкой эффективности и т.д. Они представляют ценность для власти на всех этапах управленческого цикла, поскольку обладают большим информационным и интеллектуальным потенциалом. Представители этих организаций могут

на этапе проектирования решения

- разрабатывать возможные варианты решения;

на этапе принятия решения:

[5]Как показывают данные Исследовательской группы ЦИРКОН см. http://www.zircon.ru/upload/iblock/d04/PR_19-11-13_NKO_postavshiki_socuslug.pdf

- оценивать оптимальность принимаемого решения и возможные последствия его реализации;

на этапе осуществления решения

- осуществлять мониторинг с целью выявления проблем, возникающих в ходе реализации принятого решения;

на этапе измерения эффективности решения

- измерять результаты;
- оценивать эффективность принятого и реализованного решения;
- выявлять причины неэффективности решения,
- предлагать варианты корректировки решения.

Вероятно, понимание необходимости и целесообразности привлечения интеллектуального потенциала гражданского общества для повышения качества государственного управления уже пришло в федеральные органы исполнительной власти, о чём явно свидетельствует рост расходов на прикладные научные исследования во всех отраслевых разделах федерального бюджета в 2006 и в 2012 годах

Раздел, подраздел бюджетной классификации	Сумма, тыс.руб.		
	2006 год	2012 год	
		Сумма	% к 2006 году
Прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов	5 068 808,2	13 403 430	**264%**
Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	3 573 120,6	4 387 346	**123**%
Прикладные научные исследования в области национальной экономики	43 906 031,4	196 915 541	**455%**
Прикладные научные исследования в области жилищно-коммунального хозяйства	460,0	16 000	**3478%**
Прикладные научные исследования в области охраны окружающей среды	183 132,2	311 920	**170%**
Прикладные научные исследования в области образования	868 527,2	20 567 879	**2369%**
Прикладные научные исследования в области культуры, кинематографии и средств массовой информации	225 847,1	436 744	**193%**
Прикладные научные исследования в области здравоохранения и спорта	1 910 083,0	8 342 093	**436%**

Раздел, подраздел бюджетной классификации	Сумма, тыс.руб.		
	2006 год	2012 год	
		Сумма	% к 2006 году
Прикладные научные исследования в области социальной политики	124 327,2	122 425	**98%**

Примеры планирования бюджетных средств на прикладные НИР есть и на уровне субъектов федерации, правда в существенно меньшем объёме и не по всем отраслям. В частности, Бюджет Хабаровского края на 2006 г. по разделу «Национальная экономика» по подразделу «Прикладные научные исследования и разработки» составляли 26 млн. рублей, а в 2012 году - 31 млн. рублей (120%). В бюджете Ростовской области на 2012 год выделено 37 млн. рублей на прикладные НИР по разделам общегосударственные вопросы, национальная безопасность и правоохранительная деятельность, национальная экономика и жилищно-коммунальное хозяйство.

Подводя итог сказанному, можно дать следующие рекомендации органам власти. Прежде чем привлекать общественность к процессу разработки и реализации управленческих решений, необходимо

-во-первых, сформировать базу данных об экспертах и гражданских организациях, которые осуществляют свою деятельность в данной отрасли;

-во-вторых, выяснить каким потенциалом они обладают;

-в третьих, определить на какие этапы управленческого цикла, для выполнения каких видов деятельности целенаправленно привлекать конкретных экспертов и гражданские организации.

И только после этой аналитической работы можно целенаправленно вовлекать выявленных экспертов и гражданских организации в государственное управление.

Как показывает опыт, недифференцированное привлечение некоммерческих организаций к процессу разработки и принятия решений не продуктивно, так как организации имеют различные, нередко противоположные интересы по отношению к органам власти. Поэтому столкновение этих разных интересов внутри одной группы участников не позволяет им выступать согласовано, а зачастую порождает конфликты в процессе совместной работы и может сорвать коммуникационный процесс, вызвав раздражение с обеих сторон.

2.5. Как привлекать экспертов и гражданские организации к процессу государственного управления? (психологические аспекты)

Словарь С.Ожегова и определяет понятие «привлечь» как побудить обратить внимание на что-нибудь; заставить, побудить принять участие в чём-нибудь. В психологии известно, что побудительной причиной, поводом к какому-либо действию являются МОТИВЫ. Таким образом, если граждане участвуют в процессе управления обществом, значит у них есть соответствующие мотивы. Если же граждане в процессе не участвуют, значит либо мотивы есть, но они не осознаны, либо мотивов нет. Таким образом

Причины неучастия	**Пути привлечения**
1. Мотивы есть, но они не осознаны	1. Найти мотивы и артикулировать их
2. Нет мотивов	2. Сформировать мотивы

МОТИВ – побуждение к активности и деятельности субъекта (личности, социальной группы, общности людей), связанное со стремлением удовлетворить определённые потребности. Поведение личности обычно направляется его наиболее сильной в данный момент потребностью. Это заставляет её действовать таким образом, чтобы удовлетворить потребность. Следовательно,

Эксперты и гражданские организации будут участвовать в государственном управлении, если в этой деятельности они удовлетворят какие-либо свои потребности.

На этом тезисе должны строиться стратегии и тактики привлечения общественности к управлению делами государства. А значит потребности экспертов и гражданских организаций надо, как минимум, знать.

Напомним, что существуют разные теории потребностей. Одна из них – пятиступенчатая иерархическая теория А.Маслоу, включающая в себя:

- физиологические потребности (жажда, голод,..),
- потребность в безопасности и защищённости,
- потребности в принадлежности к социальной группе,

- потребность в уважение и признании (самоуважение, успех, статус),
- потребность в самовыражении.

При этом мера удовлетворённости данных потребностей среднестатистического человека такова

• Потребность в самовыражении	10%
• Потребность в признании	40%
• Потребности в принадлежности и любви	50%
• Потребность в безопасности	70%
• Физиологические потребности	85%

Потребности удовлетворяются в определенном порядке. Физиологические потребности и потребность в безопасности - это первичные потребности, которые должны быть удовлетворены прежде, чем потребности более высокого уровня смогут определять поведение. Например, усиление чувства голода ставит потребность в пище на центральное место в поведении человека, отодвигая в сторону другие (например, удовлетворяющие потребности в собственном развитии).

Но отсюда следует и ещё один вывод**:**

Чем лучше качество жизни населения, тем больше у людей потребностей в принадлежности, в признании, в самовыражении!!!

Возможно этим и можно объяснить события декабря 2011 года, когда граждане, у которых, как принято считать, есть все (квартиры, машины, работа, беспрепятственный выезд за границу и т.д.) вышли на Болотную площадь. Тогда может быть повышение качества жизни населения ведёт к росту протестных настроений в обществе?! Наверняка да, если не сделать население участником государственного управления и не разделить с ним ответственность за качество этого управления.

Это предположение коррелирует с результатами исследования ценностей населения модернизированных обществах, проведённое группой под руководством А.А. Аузана, позволило выявить две новые и очень важные закономерности:

- ценность самовыражения становится важнее ценности выживания;
- сокращается дистанция власти, то есть люди начинают воспринимать государство, как неотчуждаемое от них.

Традиционно считалось, что власть сама по себе, граждане сами по себе. Но граждане стран, прошедших этап модернизации, где, очевидно, качество жизни достаточно высокое, считают, что они тоже несут ответственность за то, как действует власть. Отсюда гражданская активность, вовлеченность, желание участвовать в разработке и реализации властных решений.

По мнению Маслоу, если существуют две одинаково сильные потребности, то доминирует потребность более низкого уровня. Наиболее сильная потребность определяет поведение до тех пор, пока она не удовлетворена. Удовлетворенная потребность больше не определяет поведение, то есть не действует как фактор мотивации. Значит условия и ситуация определяют, какие потребности будут доминировать, а потому в одной и той же ситуации у разных людей могут существовать разные потребности, а изменение ситуации влечет за собой изменение потребностей человека.

Какова мотивация россиян к участию в управлении делами государства?

По данным ВЦИОМ[6] в 2005-2007 годах на вопрос: «Если Вы участвуете (участвовали) в общественной и политической жизни, что Вас к этому побуждает?» ответы были следующие

	2005 г.	2007 г.
Я хотел(а) изменить жизнь к лучшему в своём городе (посёлке, селе), стране	25	27
Мне это интересно	26	25
Я хотел(а) решить проблему, которая меня волнует, отстоять свои права и интересы	16	16
Я хотел(а) помочь людям, которые находятся в трудной ситуации	11	13

[6] http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=8995

Я делал(а) это за компанию, из солидарности с друзьями, знакомыми	7	8
Для меня это способ подработать	6	6
Меня попросили люди, которым я не смог(ла) (не хотел(а)) отказать	5	6
Я хотел(а) оказать влияние на власти публично выразить им свой протест и недовольство	5	2
Меня принудили к участию, заставили под давлением (угрозой)	1	0
Для меня это способ «выбиться в люди», сделать карьеру	0	0
Другое	6	12
Затрудняюсь ответить	13	11

Фонд «Общественное мнение»[7] в 2013 году в ходе исследования добровольчества как нового социального явления нашего общества получил следующие результаты

Каковы предпочтительные формы участия граждан в управлении делами государства?

[7] http://soc.fom.ru/obshchestvo/11005

Статья 32 Конституции РФ говорит о праве граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Традиционно считалось, что «непосредственно» – это через выборы и референдумы, когда мы приходим на избирательные участки, опускаем бюллетени и делегируем власти решение всех наших проблем. Сегодня понятие «непосредственно» существенно расширилось. Это и участие в разработке и принятии решений, участие в экспертизе нормативных правовых актов, в публичных слушаниях, в мониторинге реализации Указов Президента, в реализации государственного заказа на социальные услуги и на прикладные научные исследования, участие в оценке деятельности власти и т.д. Таким образом, идея непосредственного участия граждан в управлении делами государства получила сегодня совершенно новый смысл и содержание.

Вместе с тем, для эффективного осуществления перечисленных выше видов деятельности нужны формы, адекватные потребностям, интересам и возможностям представителей гражданского общества. Исследовательская группа ЦИРКОН совместно с ГУ «Высшая школа экономики»[8] в ходе социологического исследования поведения гражданских объединений при взаимодействии с властью выявили наиболее предпочтительные для россиян формы гражданского участия при взаимодействии с органами власти.

Наибольший рейтинг получили ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБСУЖДЕНИЯ (свободное обсуждение вопросов в прессе, в Интернет, в научных изданиях; общественные или публичные слушания; экспертные встречи; переговоры, т.е. встречи узкого круга представителей заинтересованных сторон).

На втором месте ГРАЖДАНСКАЯ ИНИЦИАТИВА (инициативы граждан для решения конкретных общественных проблем)

На третьем - ИНФОРМАЦИОННЫЕ КАМПАНИИ (серия информационных мероприятий, чтобы привлечь сторонников среди широкого круга граждан, представителей власти и бизнеса, либо побудить их к действию в рамках реализации гражданских инициатив).

На четвёртом - ГРАЖДАНСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ (обучение и воспитание граждан таким знаниям, умениям, ценностям, которые помогают решать общие дела, общезначимые задачи и проблемы).

На пятом - СОЦИАЛЬНОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ (решение общезначимых задач и проблем через реализацию социальных проектов).
На шестом - КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ.

[8] http://www.zircon.ru/upload/iblock/677/Zadorin_O_repertuare_strategij.pdf

На седьмом - СОЦИАЛЬНАЯ ПЕРЕПИСКА (письменные обращения - письма, жалобы, предложения, заявления в различные организации по поводу общих дел, социальных проблем).

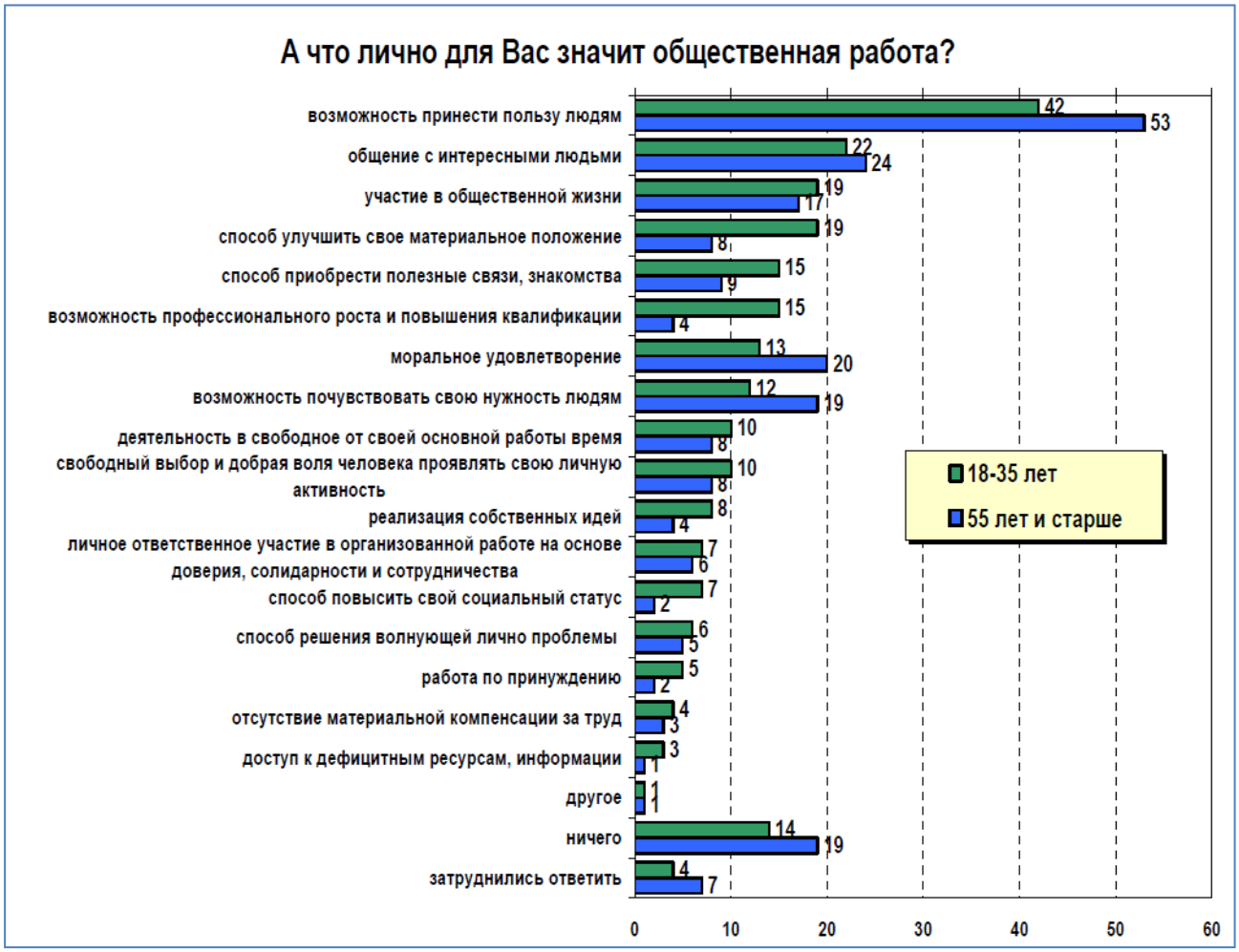
	ДОЛЯ ОРГАНИЗАЦИЙ, ИСПОЛЬЗОВАВШИХ СООТВЕТСТВУЮЩИЕ СПОСОБЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ФОРМЫ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ ЗА ПОСЛЕДНИЕ 2-3 ГОДА.	
1	Общественные обсуждения (свободное обсуждение вопросов в прессе, в Интернет, в научных изданиях; общественные или публичные слушания; экспертные встречи; переговоры, т.е. встречи узкого круга представителей заинтересованных сторон).	91
2	Гражданская инициатива (инициативы граждан для решения конкретных общественных проблем)	88
3	Информационные кампании (серия информационных мероприятий, чтобы привлечь сторонников среди широкого круга граждан, представителей власти и бизнеса, либо побудить их к действию в рамках реализации гражданских инициатив)	88
4	Гражданское образование (обучение и воспитание граждан таким знаниям, умениям, ценностям, которые помогают решать общие дела, общезначимые задачи и проблемы)	87
5	Социальное проектирование (решение общезначимых задач и проблем через реализацию социальных проектов)	84
6	Консультирование деятельности общественных организаций	82
7	Социальная переписка (письменные обращения - письма, жалобы, предложения, заявления в различные организации по поводу общих дел, социальных проблем).	81
8	Общественные мероприятия (праздники, вечеринки, концерты, выставки, карнавалы, фестивали, конкурсы, олимпиады, слеты, спортивные и другие состязания, походы, поездки)	76
9	Гражданская (общественная) экспертиза (публичное осуществление организациями гражданского общества и их представителями анализа и оценки законопроектов, правительственных программ и т.п.)	69
10	Лоббирование интересов социальных групп	68
11	Общественная дипломатия (коммуникации общественных объединений с гражданами, общественных объединений друг с другом в случае конфликта)	67
12	Гражданский (общественный) контроль (деятельность граждан и гражданских организаций по выявлению и устранению нарушений прав и интересов граждан со стороны власти и бизнеса)	62
13	Защита интересов (правовая помощь, обращение в суд)	58
14	Переговоры и альтернативное разрешение проблем (например, через такие процедуры как третейские суды, квази-суды (имитации судов), общественные конференции, собрания, обсуждения, слушания)	57
15	Публичные акции (митинги, демонстрации, шествия, флэшмобы, которые привлекают внимание к конкретным общественным проблемам)	39
16	Протестные действия (акции протеста, пикеты и митинги, демонстрации, перекрытия дорог, забастовки)	21

Очевидно, что для разработки стратегии и тактики привлечения представителей гражданского общества к участию в государственном и муниципальном управлении необходимо иметь такую постоянно обновляющуюся информацию в масштабе региона, каждого муниципального образования, микрорайона в городе и, возможно, конкретной социальной группы.

2.6. Молодёжь как целевая группа для вовлечения в государственное и муниципальное управление

В решении задачи вовлечения населения в государственное и муниципальное управление особого внимания требует молодёжь. Они не жили в патерналистском государстве, у них нет старых стереотипов и им проще усвоить новые социальные практики. Это является благоприятным условием для формирования у молодёжи положительной мотивации к участию в общественно-полезной деятельности, а также знаний и умений такого участия.

Однако необходимо учитывать, что мотивация взрослых людей и молодёжи отличается. Доказательством тому служит исследование, проведённое в 2008 году АНО «Социологическая мастерская Задорина»[9], в котором проанализированы мотивы общественной работы у молодёжи 18-35 лет и пожилых граждан – 55 лет и старше, которые отличаются своей высокой активностью



[9] http://www.zircon.ru/upload/iblock/3a3/081117.pdf

Задача привлечения молодёжи к процессу принятия решений уже поставлена на государственном уровне. Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. N 761 утверждена «**НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ ДЕЙСТВИЙ В ИНТЕРЕСАХ ДЕТЕЙ НА 2012 - 2017 ГОДЫ»** (далее Стратегия). В Разделе VII Стратегии, который называется «ДЕТИ - УЧАСТНИКИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ», констатируется что

-право ребенка на участие в принятии решений, затрагивающих его интересы, закреплено в Конвенции о правах ребенка;

-содействие участию детей в принятии таких решений на местном, национальном и международном уровнях является одной из целей Стратегии Совета Европы по защите прав ребенка на 2012 - 2015 годы.

Для реализации прав детей на участие в принятии решения в Стратегии определён перечень **задач**, среди которых

-обеспечение правового обучения и воспитания детей, а также специалистов, работающих с детьми;

-привлечение детей к участию в общественной жизни;

-воспитание у детей гражданственности, расширение их знаний в области прав человека;

-разработка и внедрение в практику стандартов и методик участия детей в принятии решений, затрагивающих их интересы;

- обеспечение основных принципов участия детей в принятии решений, затрагивающих их интересы, таких как:

- ✓ добровольность;
- ✓ включенность всех групп детей;
- ✓ приоритет развития ребенка;
- ✓ повсеместное присутствие (участие ребенка в принятии всех касающихся его решений с учетом степени его зрелости, возрастных и психологических возможностей);
- ✓ доверие (предоставление детям большей свободы действий, увеличение зоны их ответственности);
- ✓ открытость, честность взрослых в общении с детьми;
- ✓ недопущение использования детей различными политическими силами в качестве инструмента достижения собственных целей.

Для решения данных задач в Стратегии определены **первоочередные меры,** в том числе:

-Разработка и внедрение усовершенствованных образовательных программ, обеспечивающих получение детьми знаний в области прав человека и прав ребенка, с включением в них специального раздела о практическом применении полученных знаний.

-Внедрение социальных технологий для привлечения детей к участию в жизни местного сообщества, в рассмотрении и экспертизе решений, касающихся прав и интересов детей, на всех уровнях.

-Разработка стандартов и методик расширения участия детей в различных сферах жизнедеятельности.

В результате решения поставленных задач ожидается

-создание усовершенствованных образовательных программ и методик обучения по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав ребенка,

-внедрение их в образовательный процесс, в том числе с использованием средств массовой информации и сети "Интернет.

Очевидно, что стратегия привлечения молодёжи к участию в общественном управлении должна строиться с учётом их потребностей и мотивов, а для этого их надо, как минимум, знать.

Так Т. Г. Киселёва в своей публикации «Исследование доминирующей мотивации к участию в добровольческой деятельности»[10], проанализировала благоприятные и неблагоприятные факторы, влияющие на участие подростков и молодежи в волонтерской деятельности, и установила следующую иерархию мотивов

1. Потребность в общении, преодоление проблемы одиночества и скуки (поиск доступного места и людей, с которыми можно «убить время»). Как правило, на первое место у респондентов выходила возможность общения, дружеского взаимодействия с единомышленниками, а также поиск единомышленников, значимого круга общения, поддержка в дружеском взаимодействии, потребность быть вовлеченным в личностно значимые социальные отношения.

2. Потребность в авторитете, примере для подражания (сильное эмоциональное воздействие, которое производит лидер организации). Для подростков было чрезвычайно важным подражание (копирование), следование за авторитетным человеком, убежденным в необходимости волонтерства и сумевшим убедить в этом подростков и молодежь, поэтому не последнюю роль в мотивации волонтерской деятельности играет пример взрослого-руководителя волонтерского отряда.

3. Потребность в новизне (новые люди, идеи и т.д.). Волонтерская деятельность создает условия для профессионального ориентирования, проб в различных видах профессиональной деятельности, позволяет сформировать реальное представление о предполагаемой профессии или направлении профессиональной подготовки, что выступает мощным мотивационным фактором, занимающим третье место в иерархии мотивов волонтерской деятельности. Добровольцы указывали на возможность приобретения опыта ответственного лидерства и социального взаимодействия, возможность проявить себя в различных моделях взаимодействия, приобрести навыки, необходимые в дальнейшей жизни. Кроме того, волонтерская деятельность создает условия для приобретения социальных и практических навыков, напрямую не относящихся к профессиональному выбору человека, но важных для жизни, например, практических навыков работы с компьютером, с различными видами техники, строительных навыков и т.п., или социальных навыков: опыт межличностного взаимодействия, развитие коммуникативных способностей; лидерские навыки; исполнительская дисциплина; защита и отстаивание прав и интересов; делегирование полномочий; инициативность.

4. Потребность в принятии. Потребность быть принятым в группе является базовой потребностью человека, но особенно ярко она выражена в подростковом и юношеском возрасте, что ещё раз доказало наше исследование. Эта потребность

[10] Ярославский педагогический вестник – 2013 – № 2 – Том II (Психолого-педагогические науки) http://vestnik.yspu.org/releases/2013_2pp/14.pdf

как стимулирующая волонтерскую деятельность часто встречается у людей, которые не смогли найти общий язык в своем родном коллективе, поэтому волонтерство для них – это определенный шанс.

5. Потребность в духовных ценностях. К этой группе мотивов отнесены потребность в самовыражении (как личности, как профессионала), реализация личностного потенциала, проявление своих способностей и возможностей, осуществление человеческого предназначения, осознание собственного внутреннего потенциала, определение личной миссии, выбор жизненного пути, самовыражение и самоопределение, возможность проявить себя, заявить о своей жизненной позиции, найти свое место в системе общественных отношений, потребность в осознании собственной индивидуальности, уникальности своего внутреннего мира.

6. Потребность в общественном признании, поощрении. Несмотря на то, что волонтерская деятельность является бескорыстной и безвозмездной, для её мотивации и поддержания человек все равно нуждается в поощрении, «психологическом поглаживании», в качестве которого могут выступать общественное признание, чувство социальной значимости, положительное подкрепление своей деятельности со стороны значимых окружающих, утверждение в собственных глазах, ощущение своей причастности к общеполезному делу, потребность в высокой самооценке и в оценке со стороны окружающих, выбор целей и задач собственной деятельности, направления личностного роста.

Очевидно, что для выбора стратегии привлечения молодёжи к участию в общественной жизни, в принятии решений на государственном и муниципальном уровне необходимо иметь такую постоянно обновляющуюся информацию.

2.7. Необходимые условия вовлечения граждан в государственное управление

Как показывает практика, для включения потенциала гражданского общества в процесс разработки, принятия и реализации властных решений должны быть сформированы следующие необходимые условия.

1) ***Наличие установки (положительной мотивации) участников (органов власти и гражданского общества) на необходимость совместных действий при разработке, принятии и реализации властных решений.***

   Если гражданские организации заинтересованы в участии в управлении делами государства, считают необходимым такое участие, готовы бать на себя ответственность за принимаемые властью решения, а власть считает, что ей это не нужно, то никакого конструктивного взаимодействия для повышения качества государственного управления не получится.

2) ***Наличие и определенная степень зрелости институтов гражданского общества, способных выполнять требуемые функции в процессе управления делами государства.***

   К примеру, в соответствии с законом 184-ФЗ в каждом субъекте федерации два раза в год должны проходить публичные слушания по бюджету. Один раз – публичное слушание по отчёту об исполнении бюджета за прошлый год, второй раз – публичное слушание о проекте бюджета на будущий год. Наш опыт и опыт наших коллег показывает, что для конструктивного участия представителей гражданского общества в таких публичных слушаниях необходим серьёзный экспертный потенциал, потому что проанализировать отчёт о бюджете и проект будущего бюджета на предмет их целесообразности, оптимальности, эффективности, антикоррупционности – это достаточно сложное дело.

3) ***Наличие институциональных (правовых, организационных, кадровых) условий для регулярного и эффективного участия граждан и гражданских организаций в процессе управления***

   В системе публичного права действует метод правового регулирования *«власть может делать только то, что ей предписано».* Это значит, что если не существует нормативных правовых актов, в которых записано, что власть должна привлекать граждан в процесс разработки и реализации того или иного решения, то власть этого делать не будет. Поэтому, для упорядочивания процессов взаимодействия власти и гражданского общества, придания им легитимности и стабильности необходимо разрабатывать и принимать соответствующие регламенты.

Правовые условия для взаимодействия власти и гражданского общества можно разделить на две группы:

1) фундаментальные (декларативные) – закладывающие принципы, права, ответственность;

2) процедурные – прописывающие порядок реализации прав и ответственности.

Заметим, что фундаментальные условия для участия граждан в управлении делами государства заложены в статье 32 Конституции РФ, однако процедуры такого участия должны разрабатываться на региональном уровне.

4) Наличие кадров в органах власти и в гражданском обществе, способных организовать и осуществить взаимодействие власти и гражданского общества.

Для регулярного и эффективного участия граждан в государственном управлении необходим лидер или организация-лидер, которые умеют организовать конструктивный процесс взаимодействия власти и гражданского общества. Его можно назвать «социальным модератором» или «социальным менеджером».

К функциям социальных модераторов при организации участия граждан в разработке проекта решения органа власти относятся:

-моделирование (планирование) процесса разработки властного решения, где предполагается участие граждан;

-поиск участников взаимодействия и их стимулирование к участию в совместной деятельности;

-подготовка участников к работе по разработке властных решений, в том числе проведение обучения, обеспечение информацией и т.д.;

-организация совместной работы, в том числе разработка и согласование предварительного сценария и процедуры;

-фиксация результатов разработки, их оформление и согласование с участниками;

-подготовка отчётов о результатах совместной работы, измерение результативности по оценкам участников.

Осуществлять функции социального модератора можно следующими вариантами:

1) функции социального модератора осуществляет структура/персона из числа некоммерческих организаций региона;

2) функции социального модератора осуществляет (по собственному решению или по вмененным обязанностям) представитель/структура органов власти;

3) в регионе или в муниципальном образовании создана общественно-государственная организация, осуществляющая функции социального модератора;

4) существуют два центра – один в структуре органов власти, другой в некоммерческом секторе.

Все эти варианты имеют свои преимущества и свои недостатки, но в большинстве случаях речь идет не о проблеме выбора оптимального варианта организации деятельности, а об отсутствии таких социальных модераторов. В этих условиях трудно прогнозировать успешность взаимодействия власти и гражданского общества, его результативность, а главное стабильность. Отсутствие такой инфраструктуры в лице подготовленных социальных модераторов, как правило, приводит к фрагментарности и эпизодичности участия граждан в государственном управлении.

Для подготовки социальных модераторов необходимо разработать специальную образовательную программу, реализация которой позволит формировать и развивать сообщество таких специалистов, которые смогут в дальнейшем обмениваться опытом (в том числе вести общую информационную базу) и совместно решать возникающие у них проблемы. Фактически данное сообщество сможет в дальнейшем выполнять роль инфраструктуры для вовлечения граждан к государственному и муниципальному управлению.

Что должен знать такой специалист? Во-первых, он должен знать как работает власть на каждом уровне: федеральном, региональном, муниципальном. Надо владеть законодательством, знать в чьей компетенции, на каком уровне власти находится полномочие, кто в структуре власти и с какой долей ответственности отвечает за направление деятельности, какова технология, какова иерархия, кто с кем там взаимодействует, кто кому подчиняется и т.д.

Во-вторых, надо знать каковы проблемы власти и её потребности в повышении качества принимаемых решений? Поэтому уговаривать власть: «Давайте соберёмся или давайте возьмёмся за руки,….», не понимая, в чём их потребности, можно конечно, но, как правило, безрезультатно.

В третьих, для того, чтобы привлекать общественность надо знать, кто из экспертов или организаций гражданского общества может помочь власти в решении именно этой проблемной ситуации. Можно конечно звать всех, но звать всех, как мы уже показали, нецелесообразно, потому что в условиях диаметрального различия интересов кроме «базара» ничего в результате не получается. Поэтому социальный модератор, зная проблему власти, должен понимать кто из гражданских организаций может помочь в решении этой проблемы и в первую очередь звать их.

В-четвёртых, социальный модератор должен уметь осуществлять постоянный мониторинг проблем власти и её потребность в привлечении институтов гражданского общества. Он также должен мониторить развития гражданского общества в своём регионе, поскольку постоянно создаются новые некоммерческие организации, а значит появляется новый экспертный потенциал.

В - пятых, необходимо знать как можно в современных условиях «встраивать» экспертов и гражданские организации в процесс разработки и реализацию решений по различным отраслевым полномочиям власти. Должен уметь организовать как разовое включение по какому-либо вопросу, так и многократное, если это необходимо.

К сожалению, следует признать, что пока перечисленные выше условия не сформированы ни в регионах, ни в муниципалитетах!

Глава 3. ПРАКТИКИ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА

3.1. Обращения граждан в органы власти (предложения, заявления, жалобы)

3.2. Экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

3.3. Экспертиза государственных целевых программ

3.4. Экспертиза политики по реализации полномочия

органа государственной власти

Глава 3. ПРАКТИКИ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА

3.1. Обращения граждан в органы власти

Право гражданина на обращения в государственные органы является конституционным правом.

> ***Статья 33 Конституции Российской Федерации***
>
> *Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.*

Порядок рассмотрения обращений граждан регулируется Федеральным законом от 2 мая 2006 года №59-ФЗ **«О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»** (далее – закон 56-ФЗ).

Обращение может быть трех видов:

1)предложение - рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

2) заявление - просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

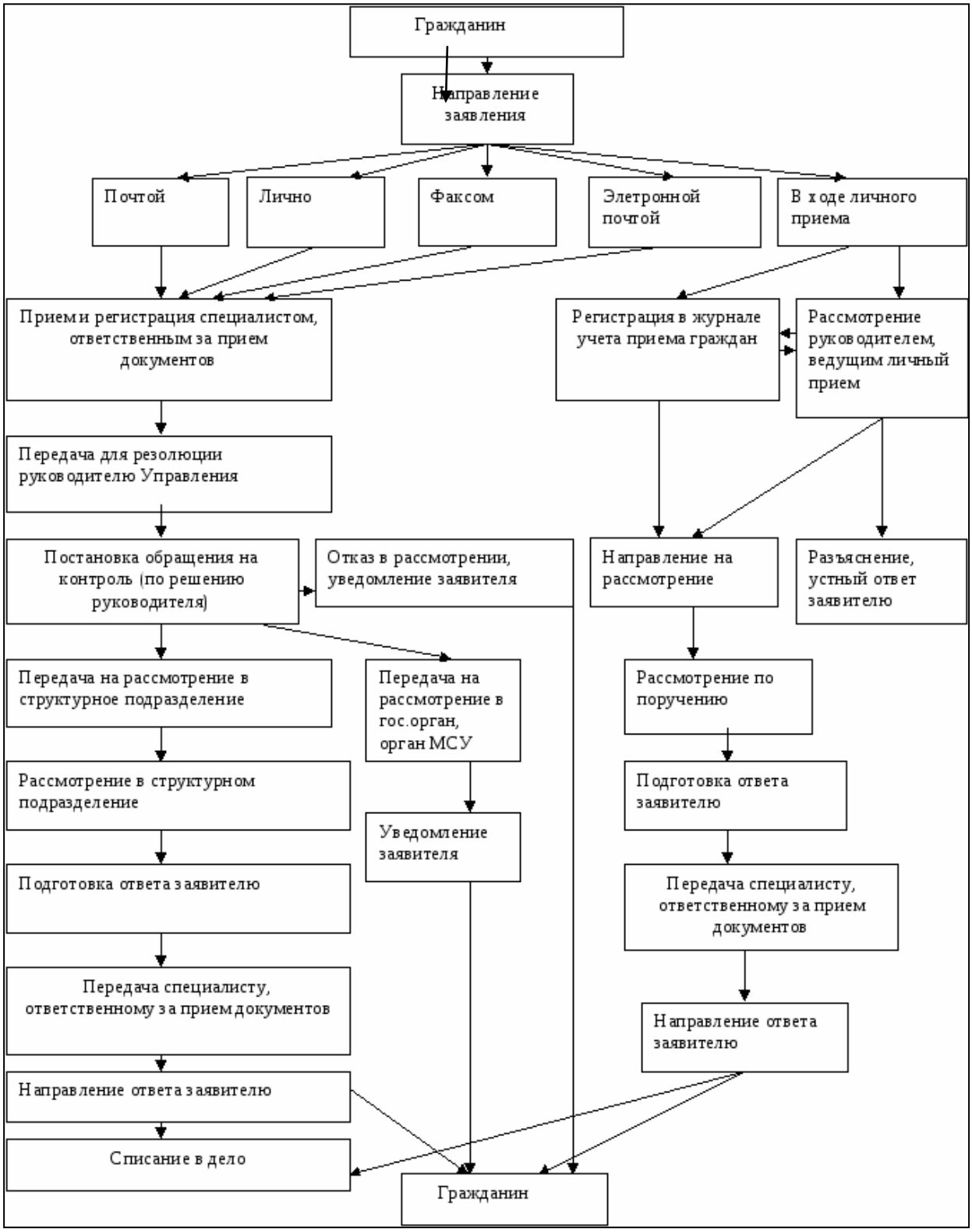
3) жалоба - просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Гражданину гарантируется рассмотрение его обращения в сроки, установленные федеральным законом. Преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц запрещается.

При рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия. Не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в

государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Процедура рассмотрения обращения



Требования, предъявляемые к обращениям граждан и их оформлению

Статья 7. Требования к письменному обращению

1. Гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество (последнее - при наличии), почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату.

2. В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

3. Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, подлежит рассмотрению в порядке, установленном настоящим Федеральным законом. В обращении гражданин в обязательном порядке указывает свои фамилию, имя, отчество (последнее - при наличии), адрес электронной почты, если ответ должен быть направлен в форме электронного документа, и почтовый адрес, если ответ должен быть направлен в письменной форме. Гражданин вправе приложить к такому обращению необходимые документы и материалы в электронной форме либо направить указанные документы и материалы или их копии в письменной форме.

Как следует из положений данной статьи, обращение гражданина обязательно должно содержать:

- фамилию, имя, отчество гражданина,
- его почтовый адрес.

Если этих данных не будет, то ответ на обращение не дается (в соответствии с частью 1 статьи 11).

В законе 59-ФЗ не приводится термин "анонимные обращения", зато он употребляется в статье 12.3 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти. К анонимным Типовой регламент относит те сообщения, которые не содержат:

- фамилию, имя, отчество
- почтовый адрес,
- подпись автора.

Личная подпись обязательна только для письменного обращения, в обращении в форме электронного документа она не требуется.

К тексту обращений граждан предъявляются всего два требования:

> *1. Обращение не должно содержать нецензурные или оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи. Подобные обращения остаются без ответа, а получивший их орган или должностное лицо имеет право на ответное послание гражданину о недопустимости подобного поведения.*
>
> *2. Текст обращения должен поддаваться прочтению. В ином случае на него просто физически невозможно будет дать ответ. А если фамилия и почтовый адрес тоже окажутся неразборчивыми, то гражданину не смогут сообщить о возникших трудностях.*

В законе 59-ФЗ, как и в ранее действовавших актах, содержится норма, обязывающая граждан правильно адресовать свои обращения органам и должностным лицам с учетом их компетенции. Однако в соответствии с другой нормой закона 59-ФЗ неправильно направленное обращение все равно в итоге будет переслано "правильному" адресату, при этом срок рассмотрения документа будет исчисляться с даты его получения в органе, уполномоченном на подготовку ответа.

Кроме того, гражданин должен помнить следующее. Если он неоднократно обращался с одним и тем же обращением, на которое ему многократно давались письменные ответы, то на очередное послание, не содержащее новых сведений, доводов или обстоятельств, государственный орган или орган местного самоуправления имеет право прислать уведомление о полном прекращении переписки с ним по вопросу, содержащемуся в этих обращениях. Это означает, что по иным вопросам данный орган не имеет права игнорировать обращения настойчивого гражданина.

Форма ответа на обращение гражданина

Рассмотрение обращений граждан должно производиться исключительно на безвозмездной основе, т.е. бесплатно. Исключение составляют обращения, содержащие заведомо ложные сведения. Расходы, понесенные в связи с их рассмотрением, могут быть взысканы с гражданина, но только по решению суда.

Ответ на обращение гражданина, не зависимо от того, получено ли оно в письменном виде или по электронной почте, или же через интернет-приемную, всегда дается в письменном виде и отправляется по почтовому адресу, который указал заявитель (об этом говорится в части 4 статьи 10 и части 3 статьи 7).

Личный прием граждан

Закон 59-ФЗ содержит положения, регламентирующие личный прием граждан. В соответствии с действующими правилами информация о месте приема, а также об установленных для этого днях и часах должна быть общедоступна.

Во время приема устное обращение гражданина заносится в карточку личного приема. Если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе приема, о чем делается запись в карточке. В остальных случаях дается письменный ответ в течение 30-ти дней.

Кроме того, во время личного приема может быть принято письменное обращение гражданина, которое подлежит рассмотрению в соответствии с общим порядком, установленным законом 59-ФЗ.

Рассмотрим для примера форму реализации права гражданина на обращение в Администрации Президента Российской Федерации.

С 2009 года эта работа выведена на качественно иной уровень. Президентом Российской Федерации даны конкретные поручения по совершенствованию механизмов обеспечения конституционного права граждан на обращение. В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 12 февраля 2011 года № Пр-375 создана единая трёхуровневая система обеспечения права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления. В административном центре каждого субъекта Российской Федерации созданы приёмные Президента Российской Федерации, которые входят в состав приёмной Президента Российской Федерации в соответствующем федеральном округе и организационно подчиняются приёмной Президента Российской Федерации по приёму граждан в г.Москва. Вся информация о приемных есть в разделе «Обращения» официального сайта Президента Российской Федерации http://www.kremlin.ru.

Ко всем приёмным Главы государства предъявляются единые требования. Так, помещения приёмных должны располагаться в местах с оптимальной транспортной доступностью, помещения должны иметь установленный набор функциональных помещений (кабинеты личного приема и приема граждан в режиме видео-конференц-связи, комнаты ожидания, комнаты матери и ребенка и иные), должны находиться в федеральной собственности или быть переданы в безвозмездное пользование Управлению делами Президента Российской Федерации. Техническое обеспечение работы приёмных Президента Российской Федерации всех уровней осуществляет Федеральная служба охраны Российской Федерации.

Основными направлениями работы приёмных Президента Российской Федерации являются

-прием, регистрация и обработка письменных обращений граждан,

-работа с устными обращениями граждан,

-а также организация личных приёмов граждан должностными лицами Администрации Президента Российской Федерации, руководителями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации, должностными лицами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В совместную работу федеральных, региональных и местных органов власти по поручению Главы государства также вовлечены и органы прокуратуры. Так, согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации № 435 от 08 декабря 2010 года, прокурорам соответствующих уровней приказано установить взаимодействие с региональными и окружными приёмными Президента Российской Федерации и обеспечить согласно утверждаемым графикам личное участие в проводимых по поручению Президента Российской Федерации должностными лицами приёмах заявителей, в том числе в режиме видеоконференцсвязи.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 30 сентября 2010 года №Пр-2916 в составе единой трехуровневой системы приемных Президента Российской Федерации создана «Электронная приемная Президента Российской Федерации». Терминалы Электронной приемной в Дальневосточном федеральном округе установлены на сегодняшний день в городах

Хабаровский край: Комсомольск-на-Амуре, Советская Гавань;

Приморский край: Артем, Уссурийск, Находка;

Камчатский край: Вилючинск;

Республика Саха (Якутия): Мирный, Ленск;

Амурская область: Белогорск.

Они дают возможность гражданину как направить свое обращение (оно автоматически сканируется), так и записаться на прием к специалисту и даже провести видеоконференцсвязь с должностным лицом.

Важным вопросом в деятельности приёмных является **ответственность должностных лиц за работу с обращениями граждан.** В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 12 февраля 2011 года №Пр-375 в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях внесены изменения, предусматривающие административную ответственность для должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления за нарушение права граждан на обращение. Органами прокуратуры на территории Дальневосточного федерального округа на постоянной основе организована работа по надзору за исполнением требований законодательства, регламентирующего порядок рассмотрения обращений граждан и принятию мер по привлечению виновных должностных лиц к административной ответственности, предусмотренной ст.5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Наиболее распространенными и характерными нарушениями, допускаемыми органами государственной власти и местного самоуправления при рассмотрении обращений граждан, являются

-нарушение сроков их рассмотрения,

-необоснованное продление срока рассмотрения обращений,

-оставление жалоб без ответа,

-неполнота ответов по поставленным в обращениях вопросам,

-дача ответа не по всем доводам обращений.

К числу нарушений также относятся случаи нерегистрации поступивших обращений, что вообще недопустимо.

На территории Дальневосточного федерального округа возбуждено более полутора тысяч административных дел по новой статье Кодекса об административных правонарушениях, привлечены к ответственности должностные лица различного уровня, в том числе мэры городов, заместители губернаторов.

Рассмотрим для примера конкретную работу приемных Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе. В 2012 году в приемные поступило **7843** обращения граждан, что на **21,6%** меньше, чем в 2011 году. Более половины из них **(3979** обращений – **50,9%**) поступили в окружную приёмную Президента РФ, расположенную в городе Хабаровске.

Количество обращений граждан,
поступивших в приёмные Президента РФ на территории ДФО
в 2011 г., 2012 г.

Год	Приёмная Президента РФ в ДФО	Приёмные Президента РФ в административных центрах субъектов РФ ДФО	Всего по ДФО
2011 год	5040	4964	10 004
2012 год	3979 (- 21%)	3864 (-22%)	7843 (-21,6%)

Из обратившихся в приемную граждан в 2012 году

24% составляли пенсионеры (966 обращений),

5,6% - инвалиды (223 обращения),

1,4% - ветераны и участники Великой Отечественной войны (56 обращений),

1,4% - многодетные семьи (57 обращений),

0,8% - сироты (34 обращения).

В 2012 году по сравнению с 2011 и 2010 годами количество обращений граждан, поступивших в приёмную Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе, сократилось более чем на **20%**.

Год	Количество обращений, поступивших в приёмную Президента РФ в ДФО (г.Хабаровск)
2010 год	6400 обращений
2011 год	5040 обращений (- 21%)
2012 год	3979 обращений (- 21 %)

При этом качество рассмотрения обращений улучшилось: 100%-тный контроль за рассмотрением обращений граждан органами государственной власти и местного самоуправления позволил увеличить уровень положительно решенных обращений граждан с **17%** в 2011 году до **20%** в 2012 году.

Граждане в своих обращениях акцентируют внимание на вопросах создания более комфортных условий проживания в регионах за счет укрепления экономических и социальных связей с другими субъектами Российской Федерации, с научными и культурными центрами страны. Ставят вопросы более эффективного использования созданного научно-производственного потенциала, повышения динамики развития социальной сферы и инфраструктуры, дальнейшего укрепления законности и правопорядка.
В поле зрения авторов находились

-работа учреждений образования в новом учебном году,

-начало отопительного сезона,

-тарифы на жилищно-коммунальные услуги,

-а также многие события общественной жизни муниципального, регионального и федерального значения.

Совокупность названных выше факторов обусловила и изменения тематических предпочтений граждан. В 2012 году граждане стали чаще обращаться

- за защитой и восстановлением нарушенных прав, свобод и законных интересов,

-а также с предложениями по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

Приоритетными для заявителей также являлись вопросы исполнения местных бюджетов и распоряжения муниципальным имуществом, организации досуга населения и благоустройства поселений, а также предоставления жителям

муниципальных образований услуг транспорта, соответствующих современным требованиям.

Кроме того, для 2012 года были характерны многочисленные отклики граждан на выступления, визиты, рабочие поездки Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, Министра Российской Федерации по развитию Дальнего Востока - полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе.

Как правило, граждане в обращениях ставят несколько вопросов, поэтому количество рассмотренных вопросов всегда больше числа поступивших обращений.

Количество обращений и указанных в них вопросов, поступивших в приёмную Президента РФ в ДФО в 2011-2012 г.г.

	Всего обраще-ний	Всего вопросов	Государство, общество, политика	ЖКХ	Оборона, безопас-ть, законность	Социальная сфера	Экономика
2012 год	**3979**	**6293**	2065 33%	1347 21%	1248 20%	931 15%	702 11%
2011 год	**5040**	**7233**	1906 26%	1777 21%	1539 21%	1212 17%	799 11%

На **7%** по сравнению с предыдущим годом увеличилось число обращений с жалобами, заявлениями и предложениями о работе органов государственной власти и местного самоуправления (тематика «Государство, общество, политика»), в том числе на 5% увеличилось число обращений по вопросам обеспечения права граждан на обращение в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Жалобы на работу органов государственной власти и местного самоуправления**,** в том числе на работу:	2012 г.	2011 г.
	2062 33%	**26%**
- должностных лиц местного самоуправления	907 (44%)	39%
- органов исполнительной власти субъектов РФ	681 (33%)	28%
- работа федеральных министерств и ведомств	186 (9%)	15%
- иные вопросы	288 (14%)	18%

При этом отмечается снижение на **6%** числа жалоб на работу с гражданами федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, что во многом объясняется практикой проведения личных приемов граждан руководителями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в приемных Президента Российской Федерации.

Наиболее актуальными для граждан являются вопросы качества предоставляемых услуг жилищно-коммунального хозяйства, оплата за них и рост тарифов, работы товариществ собственников жилья и управляющих компаний. Часто обращаются с просьбами о содействии в переселении из бараков, аварийных и непригодных для проживания домов, жалуются на перебои в электро-, газо-, энергоснабжении.

В большинстве обращений к органам местного самоуправления предъявляются претензии по поводу функционирования рынка жилищно-коммунальных услуг. Основная причина – медленное внедрение в организациях жилищно-коммунального хозяйства современных технологий, обеспечивающих высокое качество услуг при одновременном снижении их себестоимости.

Тематика письменных и устных обращений граждан,
поступивших во все приёмные Президента РФ в ДФО в 2012 году

		Приёмная ДФО (кол-во вопросов)	Приёмные в субъектах (кол-во вопросов)	Всего вопросов по темам
1	**Жалобы на работу ОГВ и МСУ** (в т.ч. на качество работы с обращениями граждан)	**2065** 33% I	**639** 15% IV	**2704** 26% I
2	**Вопросы ЖКХ** (переселение из ветхого жилья, вопросы благоустройства, нарушения прав дольщиков, членов ТСЖ)	**1347** 21% II	**1304** 31% I	**2651** 25% II
3	**Вопросы законности** (жалобы на работу ОВД, прокуратуры, судов, судебных приставов, в.т.ч. о порядке обжалования судебных актов)	**1248** 20% III	**947** 22% II	**2195** 21% III
4	**Социальная сфера** (вопросы социального обеспечения, социальной защиты, предоставления льгот, работы учреждений образования и здравоохранения)	**931** 15% IV	**893** 21% III	**1824** 17% IV
5	**Экономика** (промышленность, строительство, транспорт, АПК, предпринимательство, связь)	**702** 11% V	**465** 11% V	**1167** 11% V
Всего вопросов в обращениях		**6293** (60%)	**4248** (40%)	**10541** (100%)

Все органы государственной власти субъектов Российской Федерации, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти и органы местного самоуправления организуют свою деятельность по рассмотрению обращений граждан в соответствии с федеральным законом №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В каждом органе власти существует самостоятельное подразделение, в функции которого входит прием и рассмотрение обращений.

Гражданин либо юридическое лицо могут обратиться лично или направить письменное обращение по адресам:

Президенту Российской Федерации
103132 г.Москва, ул.Ильинка, д.23, т.8-800-23-16, www.letters.kremlin.ru

Полномочному представителю Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе
680030 г.Хабаровск, ул.Шеронова, д.22, т.(4212) 39-41-84, dfo.gov.ru

Губернатору Хабаровского края
680000 г.Хабаровск, ул.Карла Маркса, д.56, т.(4212) 32-51-21, khabkrai.ru

Мэру г.Хабаровска
680000 г.Хабаровск, ул.Карла Маркса, 66, т.(4212) 41-98-37, khabarovskadm.ru

Главе Хабаровского муниципального района
680007 г.Хабаровск, ул.Волочаевская, д.6, т.(4212) 21-82-09, khabrayon.ru

А также в другие органы государственной власти и органы местного самоуправления по адресам, указанным на сайтах данных органов.

3.2. Экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

Дальневосточный научный центр местного самоуправления (далее - ДВНЦМС) неоднократно и в разных формах привлекал формальные и неформальные объединения граждан к процессу государственного и муниципального управления, в том числе к экспертизе нормативных правовых актов. Как показала практика, наиболее заинтересованной группой в данной работе является студенческая молодёжь, особенно студенты юридических и экономических факультетов. Участвуя в проведении экспертизы нормативных правовых актов, они не только учатся использовать полученные знания на практике, но и знакомятся с актуальными экономическими и социальными проблемами, которые существуют в сегодня в обществе и которые ждут своего решения.

Конкурс Бизнес-эксперт как пример вовлечения молодёжи в государственное и муниципальное управление

В ходе реализации проекта «Муниципальное регулирование экономки: новые решения» специалистами ДВНЦМС был проведен анализ большого количества муниципальных правовых актов ряда дальневосточных городских округов. В результате было обнаружено значительное количество актов, которые не только не способствуют развитию местной экономики, но и содержат нормы противоречащие законодательству. Проектом не предусматривались мероприятия по борьбе с неправомерными действиями органов местного самоуправления и защите прав предпринимателей. Однако пройти мимо столь вопиющих фактов участники проекта не могли.

В результате переговоров с Хабаровским краевым объединением промышленников и предпринимателей (ХКОПП), а также с некоммерческим партнерством «Гражданские инициативы» (НП «ГРИН») было принято решение об организации конкурса «Бизнес-эксперт» для студентов и аспирантов юридических и экономических вузов Хабаровска, целями которого стали:

-формирование благоприятных условий для развития предпринимательства в городе,

-развитие экспертного сообщества в сфере предпринимательской деятельности,

-привлечение молодых экономистов и юристов к решению проблем города,

-поддержка талантливой молодежи.

Для проведения конкурса был разработан и утверждён следующий порядок. На сайте Хабаровского краевого объединения промышленников и предпринимателей размещается муниципальный правовой акт, которых предлагается для экспертизы, в ходе которой необходимо было установить соответствия данного

правового акта законодательству, а также сделать прогноз последствий его принятия для развития предпринимательства в муниципалитете или в регионе, или в стране в целом.

Для проведения конкурса были сформированы оргкомитет и конкурсная комиссия. Поддержали конкурс и вошли в состав конкурсной комиссии представители аппарата Полномочного Представителя Президента РФ в ДВФО, Генеральной прокуратуры РФ в ДВФО, Министерства юстиции РФ в ДВФО, Управлению Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю, Представительства Министерства экономического развития и торговли РФ по Дальневосточному району, а также учёные Хабаровского научно-исследовательского института рынка. Возглавил работу конкурсной комиссии помощник полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе к.ю.н. Ю.И.Обрядин. Члены ХКОПП согласились выделять денежные средства для награждения победителей.

Организация конкурса началась со следующего обращения к Ректорам вузов Хабаровска, преподавателям, аспирантам и студентам экономических и юридических вузов и факультетов

ХАБАРОВСКОЕ КРАЕВОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ ПРОМЫШЛЕННИКОВ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ
ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
НЕКОММЕРЧЕСКОЕ ПАРТНЕРСТВО «ГРАЖДАНСКИЕ ИНИЦИАТИВЫ»

Ректорам вузов Хабаровска,
преподавателям, аспирантам и студентам
экономических и юридических
вузов и факультетов

Уважаемые господа!

Хабаровское краевое объединение промышленников и предпринимателей, Дальневосточный научный центр местного самоуправления и некоммерческое партнерство «Гражданские инициативы» объявляют о новой инициативе:

Конкурс «БИЗНЕС-ЭКСПЕРТ»

Целями конкурса являются:

-формирование благоприятных условий для развития предпринимательства в городе,

-развитие экспертного сообщества в сфере предпринимательской деятельности,

-привлечение молодых экономистов и юристов к решению проблем предпринимателей,

-поддержка талантливой молодежи.

Участники конкурса. В конкурсе могут принимать участие как отдельные студенты и

аспиранты, так и творческие коллективы.

Порядок проведения конкурса. 15 числа каждого месяца (начиная с 15 апреля 2005 года) на сайте Хабаровского краевого объединения промышленников и предпринимателей размещается муниципальный правовой акт, которых предлагается для экспертизы. Целью проведения экспертизы является установление соответствия муниципальных правовых актов федеральному и региональному законодательству и (или) прогнозирование последствий его принятия для развития предпринимательства в Хабаровске.

Участники конкурса готовят экспертное заключение и предоставляют его в оргкомитет Конкурса не позднее 5 числа следующего месяца. Оргкомитет в течение 10 дней рассматривает представленные работы и определяет победителей.

Авторы трёх лучших экспертных заключений награждаются денежными премиями, а их авторы становятся бизнес-экспертами ХКОПП. Тексты лучших экспертных заключений, а также список молодых бизнес-экспертов размещаются на сайте ХКОПП. Наиболее значимые для развития предпринимательства результаты общественной экспертизы предлагаются средствам массовой информации города для освещения. В случае, если в ходе общественной экспертизы будет выявлено несоответствие муниципального правового акта законодательству, данная информация направляется в правоохранительные органы.

Справки по поводу участия в конкурсе: можно получить по телефону 42-05-70, 42-05-75 по электронной почте KHKOP@mail.ru (с пометкой «Конкурс») или на сайте http://www.KHKOP.khv.ru

ПРИГЛАШАЕМ СТУДЕНТОВ И АСПИРАНТОВ ВУЗОВ ХАБАРОВСКА ПРИНЯТЬ УЧАСТИЕ В КОНКУРСЕ!

В первом раунде конкурса, который прошёл в апреле-мае 2005г., было запланировано проведение общественной экспертизы РЕШЕНИЯ Хабаровской городской думы от 23.03.2004 № 477 «Об утверждении программы общегородских инвестиционных проектов на 2004 - 2007 годы». Для этого было подготовлено и разослано по вузам соответствующее информационное письмо (см. ниже). Спонсором первого раунда выступил директор хабаровского предприятие ООО «Алканост», член ХКОПП П.В.Дрожчаный.

Для студентов, пожелавших принять участие в конкурсе, были разработаны вопросник и рекомендации по анализу муниципальных правовых актов» (см. ниже), а также проведен обучающий семинар.

Победителями первого раунда стали четверо студентов Хабаровской государственной академии экономки и права. Подготовленное ими экспертное заключение см. в Приложении1

.

ХАБАРОВСКОЕ КРАЕВОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ ПРОМЫШЛЕННИКОВ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

НЕКОММЕРЧЕСКОЕ ПАРТНЕРСТВО «ГРАЖДАНСКИЕ ИНИЦИАТИВЫ»

Конкурс «БИЗНЕС-ЭКСПЕРТ»

I раунд

15 апреля - 14 мая 2005г

Предмет экспертизы: РЕШЕНИЕ Хабаровской городской думы от 23.03.2004 № 477 «Об утверждении программы общегородских инвестиционных проектов на 2004 - 2007 годы»

В тексте экспертного заключения должны, как минимум, содержаться аргументированные ответы на следующие вопросы:

1. Соответствует ли данный муниципальный правовой акт федеральному законодательству?
2. Способствует ли инвестиционная политика органов местного самоуправления г.Хабаровска развитию предпринимательства в городе?

Срок подачи экспертных заключений: 5 мая 2005г., 18 часов местного времени в ХКОПП по адресу: Хабаровск, ул. Истомина д.35 (угол ул. Истомина и Уссурийского бульвара).

Призовой фонд I раунда Конкурса: пять тысяч рублей.

Консультация для желающих принять участие в Конкурсе состоится 15 апреля в 17-00 в помещении Хабаровского краевого объединения промышленников и предпринимателей (ул. Истомина, д.35). На консультации можно получить текст муниципального правового акта, предложенного для экспертизы.

Справки по поводу участия в конкурсе можно получить по телефону 42-05-70, 42-05-75 по электронной почте KHKOP@mail.ru (с пометкой «Конкурс») или на сайте http://www.KHKOP.khv.ru

ПРИГЛАШАЕМ СТУДЕНТОВ И АСПИРАНТОВ ВУЗОВ ХАБАРОВСКА ПРИНЯТЬ УЧАСТИЕ В КОНКУРСЕ!

ВОПРОСНИК И РЕКОМЕНДАЦИИ БИЗНЕС-ЭКСПЕРТУ ПО АНАЛИЗУ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

1. Установление соответствия муниципального правового акта законодательству:

- входит ли предмет правового регулирования данного правового акта в сферу компетенции местного самоуправления;
- входит ли предмет правового регулирования данного правового акта в сферу компетенции органа местного самоуправления, принявшего его;
- правовым обеспечением решения какого(их) вопроса(ов) местного значения является данный правовой акт;
- насколько содержание правового акта соответствует экономическим основам местного самоуправления, в том числе:
    - ограничениям, установленным для состава муниципального имущества,
    - направлениям расходования средств местных бюджетов,
    - требованиям к организации муниципальных унитарных предприятий,
    - ……..
- соответствует ли содержание правового акта федеральному антимонопольному законодательству и законодательству о приватизации муниципального имущества;
- …….

Дополнительно (и это поощряется) могут быть проанализированы качество и юридическая техника муниципального правового акта, а также высказаны предложения по его совершенствованию.

2. Прогнозирование последствий принятия муниципального правового акта для развития предпринимательства в городе:

- деятельность какого отраслевого рынка затрагивает данный правовой акт;
- какова ситуация на данном рынке и какие проблемы существуют на нём;
- насколько целесообразно с точки зрения современных научных подходов вмешательство органов местного самоуправления в функционирование данного рынка;
- какие инструменты применяют органы местного самоуправления города для регулирования данного рынка;
- насколько применяемые инструменты могут решить проблему рынка, если она существует;
- каковы возможные последствия вмешательства органов местного самоуправления города в функционирование данного рынка в ближайшей, среднесрочной и долгосрочной перспективе;
- ……

Дополнительно (и это поощряется) могут быть представлены примеры других решений из отечественной и зарубежной практики муниципального регулирования экономики в аналогичных сферах, а также и высказаны альтернативные предложения по развитию предпринимательства в данных сферах экономики Хабаровска.

Во втором раунде конкурса (июнь-июль 2005года) участникам было предложено оценить Постановление мэра г. Хабаровска от 23.12.2004г. № 1871 «Об утверждении плана мероприятий по строительству и вводу в эксплуатацию муниципального торгового комплекса «Азия» по ул. Зеленая, 3-А в городе Хабаровске» и Постановление мэра г.Хабаровска от 01.02.2005г. № 137 «О внесении изменений в Постановление мэра от 23.12.2004г. № 1871». В частности, необходимо было установить соответствие данных документов федеральному законодательству, а также дать прогноз социально-экономическим последствиям реализации проекта по строительству и эксплуатации ТК «Азия».

Победителем данного конкурса стала аспирантка Дальневосточного юридического института Тихоокеанского государственного университета С.Усова, которая установила несоответствие Постановления мэра сразу нескольким федеральным законам. Премией победителю стала путёвка в V Дальневосточную школу-семинар «Местное самоуправление на российском Дальнем Востоке», которая прошла 9-18 августа под Находкой и была посвящена проблеме муниципального регулирования экономики.

В январе 2007 года по инициативе ХКОПП конкурс получил своё продолжение, но уже на более высоком уровне. Поводом для этого послужило принятие федерального закона от 30 декабря 2006 г. N 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс РФ» (далее 271-ФЗ). Предприниматели города предложили молодым юристам и экономистам провести правовую и экономическую оценку закона 271-ФЗ и сформулировать предложения по его совершенствованию, в том числе дать ответы на следующие вопросы:

-установить соответствие закона 271-ФЗ Конституции РФ и федеральному законодательству;

-какие проблемы могут возникнуть у предпринимателей после вступления закона в силу, в том числе:

- ✓ у предпринимателей, организующих работу розничных рынков;
- ✓ у предпринимателей, осуществляющих торговую деятельность на розничных рынках;

-какие вопросы деятельности розничных рынков следовало бы дополнительно урегулировать законом;

-какие правовые акты должны быть приняты в развитие закона 271-ФЗ в субъектах федерации и муниципальных образованиях и разработку каких из них следует взять под контроль предпринимателям края и города.

Если премиальный фонд первого раунда составлял 5 тысяч рублей, второго раунда – 8 тысяч (стоимость путёвки для участия в Школе), то премиальный фонд третьего раунда предприниматели ХКОПП сформировали в размере 35 тысяч рублей, в том числе: за I место – 20000 рублей; за II место – 10000 рублей; за III место – 5000 рублей.

Опыт проведения таких конкурсов выявил достаточно большой круг заинтересованных лиц. Это, в первую очередь, бизнес, который готов

вкладывать ресурсы в защиту своих интересов от неправомерных действий властей. Это федеральные органы власти, в компетенцию которых входит контроль за соблюдением федерального законодательства, а также содействие экономическому развитию территорий. Это учёные и преподаватели вузов, которые получили интересный фактический материал для учебного процесса и для научно-исследовательской работы. И, конечно же, студенты и аспиранты вузов. Участники конкурса попробовали свои силы в реальной практической деятельности и показали себя в качестве специалистов. В результате и бизнес, и органы власти взяли их «на заметку». Часть молодых бизнес-экспертов получили приглашения на практику, а некоторые - на работу. Кроме того, включение студентов и аспирантов в решение местных и региональных проблем видится как важный шаг в формировании у молодёжи активной жизненной позиции и закреплении молодого поколения на Дальнем Востоке.

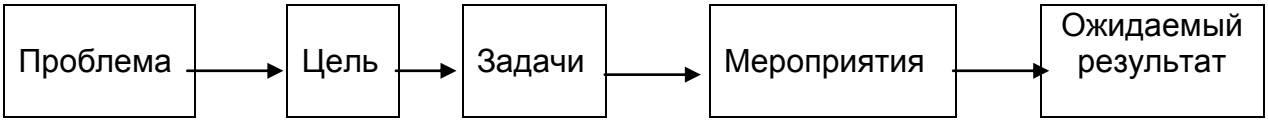
Представляется, что подобные формы вовлечения молодёжи в процесс принятия решений или в экспертизу уже принятых может быть организовано в любом муниципальном образовании или в регионе. Кроме того, конкурс может стать началом становления института молодёжной общественной экспертизы нормативных правовых актов.

3.3. Экспертиза государственных целевых программ

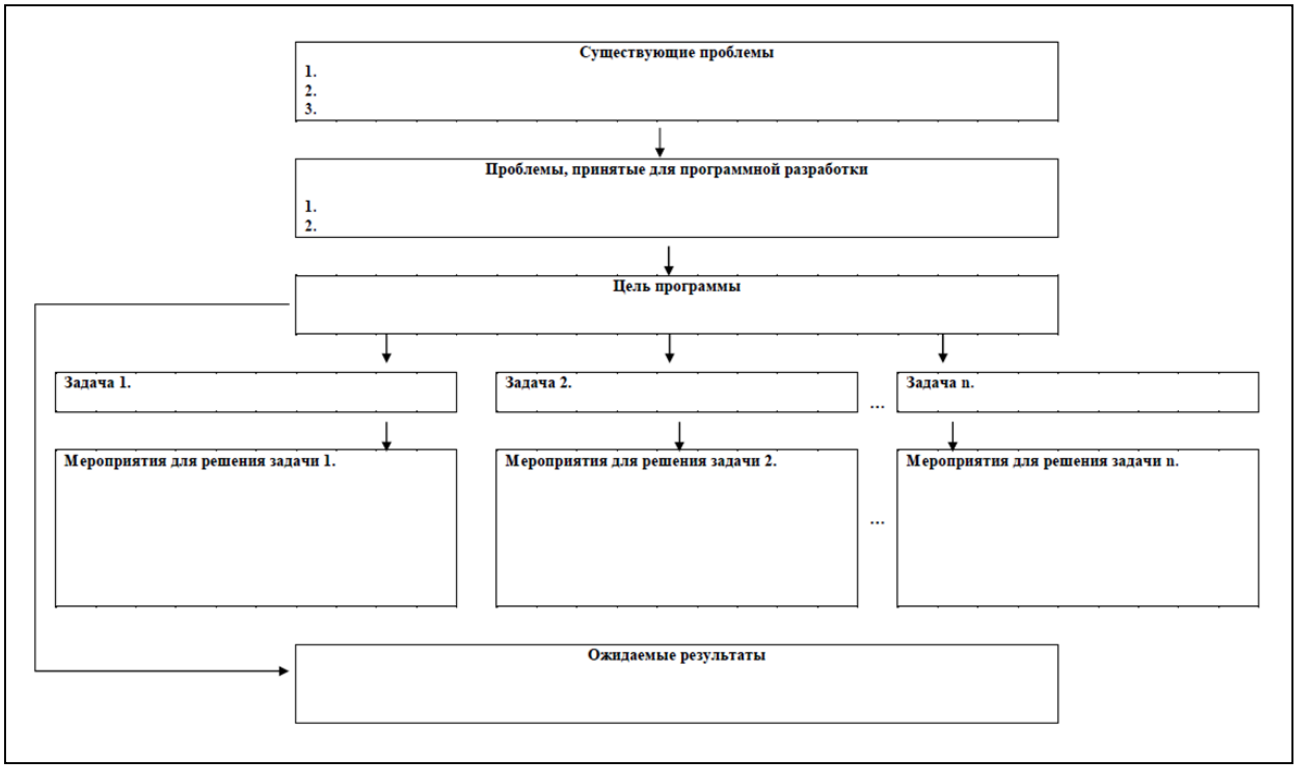
Несмотря на то, что целевые программы являются сегодня одним из ведущих инструментов государственного и муниципального управления, в должной мере владеют этим инструментом единицы чиновников.

> ***ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА*** *- это увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение* ***системных проблем*** *в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного развития Российской Федерации.*

В соответствии с данным определением в основе любой целевой программы должна лежать следующая логическая цепочка решения проблемы



Поскольку, как правило, задач и мероприятий для решения одной проблемы и достижения соответствующей ей цели бывает несколько, то процедура решения выявленной проблемы может быть изображена ещё и следующей иерархической схемой



При этом цели программы должны соответствовать проблемам, отобранным для программной разработки. Если проблем несколько, то желательно их структурировать в иерархическую структуру (дерево), чтобы сформулировать одну главную проблему и соответственно ей – поставить одну цель. Если этого не удаётся сделать, то под каждую проблему надо формулировать свою цель и, соответственно, под каждую цель свои задачи и мероприятия по её достижению. Ожидаемый результат должен соответствовать цели, а цель, в свою очередь, должна обеспечить решение проблемы, отобранной для программной разработки.

Вот эта цепь логических рассуждений и лежит в основе экспертизы любой целевой программы. Рассмотрим на конкретном примере как можно организовать и провести такую экспертизу.

В Дальневосточный научный центр местного самоуправления (далее - ДВНЦМС), который выполнял в 2012 году при финансовой поддержке Министерства экономического развития Российской Федерации функции инфраструктуры поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Дальневосточном федеральном округе, обратилась Хабаровская коалиция общественного движения детско-молодежных инвалидных организаций «Мы - вместе!» Суть проблемы заключалась в том, что, по мнению родителей детей-инвалидов, в Хабаровском крае крайне неэффективно работает система социальной защиты и поддержки детей-инвалидов, особенно в части оказания законодательно установленных реабилитационных услуг. Более того, в крае были разработаны проекты новых краевых государственных программ, рассчитанных на период с 2013 года и до 2020 года, которые не улучшали существующее положение.

Таким образом, налицо «*законный интерес неопределенного круга лиц, связанные с обеспечением их благополучия, соблюдением их прав и свобод, предусмотренных Конституцией РФ и федеральным законодательством»,* Хабаровская коалиция общественного движения детско-молодежных инвалидных организаций «Мы - вместе!» **выявила** этот общественный интерес и просила оказать экспертную поддержку для его защиты.

Для этого необходимо было провести **оценку (экспертизу)** проектов разработанных краевых государственных программ на предмет их соответствия общественным интересам, и в случае выявления несоответствия предъявить их органам власти для корректировки проектов программ.

Анализ проектов, проведенный специалистами ДВНЦМС, выявил наличие большого количества, мягко выражаясь, спорных решений, которые предлагались её авторами. В частности,

1) проекты противоречили федеральной политике и приоритетам развития социальной сферы, озвученных Председателем Правительства РФ В.В.Путиным в его отчёте Государственной думе Российской Федерации 11 апреля 2012 года;

2) построенная в Хабаровском крае система оказания социальных услуг детям - инвалидам и их семьями действительно не могла быть признана эффективной по многим основаниям;

3) обе государственные целевые программы не соответствовали программно-целевому подходу.

Вместе с тем, для защиты прав и законных интересов детей-инвалидов необходимо было не только выявить ошибки действующей власти, но и предложить другие, более оптимальные решения. А для этого, как минимум, необходимо знать

-федеральную политику в данной сфере,
-существующее федеральное и региональное законодательство,
-механизмы функционирования государственной и муниципальной власти,
-опыт других регионов и стран по решению аналогичных проблем.

Очевидно, что многие общественные организации такими знаниями и умениями не владеют, а значит для эффективной защиты своих прав и продвижения законных интересов им нужна экспертная поддержка.

Кроме того, вопрос предъявления власти альтернативных решений тоже достаточно сложен, несмотря на то, что существует федеральный закон[11], регулирующий порядок обращения граждан в органы власти и в статье 4 которого содержится норма

> *«предложение - рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества».*

Практика применения данной нормы для внесения поправок в проекты документов мало эффективна, виду длительного срока ответа на обращение, а также отсутствие у чиновников мотивации к внимательному изучению данных предложений к их использованию.

Более эффективным способом привлечения чиновников к конструктивному обсуждению их проектов является организация непосредственного диалога («глаза в глаза») между представителями власти и социальной группой, отстаивающей свои права и законные интересы. Это могут быть

-стратегические сессии,
-круглые столы,
-публичные слушания
-другие активные формы взаимодействия.

---

[11] Федеральный закон Российской Федерации от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"

Однако, проведение подобных мероприятий тоже непростая задача и здесь требуются соответствующие знания и ответы на следующие вопросы:

-как составить приглашение для власти, от которого она отказаться не сможет?

- кого звать для разговора?

-какой подготовить раздаточный материал, чтобы диалог оказался максимально конструктивным?

-как его провести, не впадая в эмоции?

-как достичь соглашение по принципиальным вопросам?

-как получить результат, который будет устраивать власть и общественную организацию?

Очевидно, что и здесь многие общественные организации такими знаниями и умениями не владеют, а значит для эффективной защиты своих прав и продвижения законных интересов им и в том вопросе нужна экспертная поддержка.

Для иллюстрации к сказанному выше приведём текст ИНФОРМАЦИОННОГО ПИСЬМА и ИТОГОВОГО ДОКУМЕНТА (резолюции круглого стола), которые были подготовлены в ходе оказания помощи Хабаровская коалиция общественного движения детско-молодежных инвалидных организаций «Мы - вместе!»

Хабаровская коалиция общественного движения
детско-молодежных инвалидных организаций «Мы – вместе!»
при поддержке
Отдела Социального служения Хабаровской и Приамурской епархии РПЦ
и Дальневосточного научного центра местного самоуправления

ИНФОРМАЦИОННОЕ СООБЩЕНИЕ

25 апреля 2012 года в 17-00 Хабаровская коалиция общественного движения детско-молодежных инвалидных организаций «Мы - вместе!» при поддержке Отдела Социального служения Хабаровской и Приамурской епархии РПЦ и Дальневосточного научного центра местного самоуправления проводят КРУГЛЫЙ СТОЛ на тему:

«АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ
КРАЕВОЙ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ И ПОДДЕРЖКИ
НАСЕЛЕНИЯ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ»

Зачем проводится круглый стол? В начале апреля 2012 года на сервере Правительства Хабаровского края для независимой антикоррупционной экспертизы были размещены

- Проект постановления Правительства Хабаровского края «Об утверждении государственной целевой программы «Развитие социальной защиты населения Хабаровского края» на 2013-2020гг.,

- Проект постановления Правительства Хабаровского края «О долгосрочной краевой целевой программе "Социальная поддержка граждан пожилого возраста, инвалидов, семей с детьми, малоимущих и других категорий граждан на 2013-2015 годы".

Проекты подготовлены Министерством социальной защиты населения Хабаровского края и затрагивают права и законные интересы большого количества граждан. Поэтому для успешной реализации данных программ представляется целесообразным провести их общественное обсуждение до момента их принятия и вступления в силу.

Вопросы для обсуждения на круглом столе:

1) Кто и как разрабатывал эти программы? Как учитывалось мнение детей-инвалидов и их семей при разработке программ?
2) Как и кем определялся перечень актуальных проблем, которые существуют в системе социальной поддержке детей-инвалидов и их семей?
3) Насколько эти проблемы соответствуют реальным потребностям данной категории граждан?
4) Как и кем определялись цели, задачи, мероприятия и ожидаемые результаты по развитию системы социальной поддержки детей-инвалидов и их семей?
5) Насколько эти цели, задачи и мероприятия оптимальны, а ожидаемые результаты реальны для достижения?

Ведущая круглого стола: Поличка Нина Петровна – член Общественной палаты Российской Федерации, директор Дальневосточного научного центра местного самоуправления, д.п.н.

Для участия в работе круглого стола приглашаются:

-депутаты и специалисты краевых органов власти, курирующие вопросы разработки государственных программ и социальной защиты населения;

-представители НКО Хабаровского края;

-СМИ.

Для участия в круглом столе необходимо зарегистрироваться до 23 апреля 2012 года по

тел.: 8(4212)30-05-69,
факс: 8(4212)32-79-20,
E-mail: Vera@aridons.khv.ru

РЕЗОЛЮЦИЯ КРУГЛОГО СТОЛА «АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ КРАЕВОЙ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ И ПОДДЕРЖКИ НАСЕЛЕНИЯ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ»

25 апреля 2012 года в Хабаровске Коалиция общественного движения детско-молодежных инвалидных организаций «Мы - вместе!» при поддержке Отдела Социального служения Хабаровской и Приамурской епархии Русской Православной Церкви и Дальневосточного научного центра местного самоуправления провели круглый стол на тему: «АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ КРАЕВОЙ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ И ПОДДЕРЖКИ

НАСЕЛЕНИЯ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ». В работе круглого стола приняли участие 22 человека, в том числе: члены Общественной палаты Российской Федерации Н.П. Поличка и Митрополит Игнатий; представители органов власти: заместитель министра социальной защиты населения Хабаровского края С.И. Петухова, главный специалист Управления социальной работы с населением Администрации г. Хабаровска Г.Г.Борисова, представители некоммерческих организаций города и края: «АРИДОНС», «Реальная помощь», «Успех», «Союз неслышащей молодежи», «Гемофилия», «Зелёный дом», «Союз женщин Хабаровского края», Центр права окружающей среды; СМИ.

Предметом обсуждения на круглом столе явились два документа:

- Проект постановления Правительства Хабаровского края «Об утверждении государственной целевой программы «Развитие социальной защиты населения Хабаровского края» на 2013-2020гг. (далее программа 1),
- Проект постановления Правительства Хабаровского края «О долгосрочной краевой целевой программе "Социальная поддержка граждан пожилого возраста, инвалидов, семей с детьми, малоимущих и других категорий граждан на 2013-2015 годы» (далее программа 2),

которые были подготовлены Министерством социальной защиты населения Хабаровского края и в которых определена долгосрочная и среднесрочная политика края по социальному обслуживанию и социальной поддержке большого количества граждан, проживающих на территории края.

Вместе с тем, учитывая специфику деятельности организаторов и участников, основное внимание на круглом столе было уделено вопросам соответствия проектов программ правам и законным интересам детей – инвалидов и их семей, а также изучению возможностей решения существующих в крае актуальных проблем данной социальной группы в рамках данных программ.

Кроме того, участники круглого стола в полном объёме поддержали федеральные приоритеты развития социальной сферы, озвученные Председателем Правительства РФ В.В.Путиным в его отчёте Государственной думе Российской Федерации 11 апреля 2012 года, а именно:

*«В ближайшие шесть-десять лет нужно создать в России **современную, динамично развивающуюся социальную сферу**. Какие системные вопросы для этого необходимо решить?*

*Первое – сформировать **независимую систему оценки качества работы учреждений социальной сферы**, включая критерии эффективности, практику публичных рейтингов социальных учреждений, принятие профессиональных и этических кодексов.*

*Второе – определить **современный набор социальных услуг, необходимых для граждан** в условиях развивающегося, усложняющегося общества.*

Третье – нужно ***открыть социальную сферу для предпринимательства, некоммерческих и общественных организаций****, готовых предоставлять качественное образование, медицинскую помощь и социальную защиту.*

Тем самым мы создадим ***естественную, живительную конкуренцию, так необходимую нашей социальной сфере.*** *И конечно, следует создать* ***режим наибольшего благоприятствования для социального служения наших традиционных российских конфессий****. Нужно ещё раз посмотреть законодательство о государственно-частном партнёрстве и принять соответствующие решения. Убеждён, надо сделать государственно-частное партнёрство одним из существенных механизмов реализации программ в социальной сфере.»*

«Мы перейдём к построению федерального бюджета на основе государственных программ с четкими показателями результативности и возможностями для общественного мониторинга их исполнения. Повторю, каждая государственная программа – «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Культура России», «Социальная поддержка граждан», как и все остальные ***госпрограммы, должны содержать чёткие и понятные каждому гражданину приоритеты развития отрасли, конкретные результаты для каждой сферы, инструменты и показатели их достижения****».*

«Необходимо ***оказать помощь многодетным матерям и женщинам, воспитывающим детей-инвалидов****: им сложнее всего найти своё место на рынке труда».*

С учётом данных приоритетов, а также прав, законных интересов и актуальных проблем детей – инвалидов и их семей участники круглого стола проанализировали проекты программ и пришли к следующим **ВЫВОДАМ:**

1) Построенная в Хабаровском крае система оказания социальных услуг детям - инвалидам и их семьями не может быть признана эффективной по следующим основаниям:

- необходимый перечень услуг, которые должен получить ребёнок – инвалид в соответствии с индивидуальной программой, разработанной Медико–социальной экспертизой (далее МСЭ), не реализуется в полном объёме краевыми уполномоченными органами;
- ряд реабилитационных услуг детям–инвалидам осуществляется устаревшими неэффективными технологиями (в частности детям с ДЦП);
- отсутствует транспортная структура для перемещения инвалидов;
- многие дети-инвалиды не имеют возможности обучения в общеобразовательных школах, по месту жительства;

-семьям, имеющим ребенка-инвалида, не предоставляется индивидуальное сопровождение, не оказывается консультационная, психологическая и юридическая помощь;

-отсутствуют центры дневного пребывания для детей-инвалидов, где мама могла оставить ребенка на некоторое время;

-многие инвалиды, способные работать, не имеют возможности получить профессию, а значит трудоустроиться или заняться предпринимательством;

- дети-инвалиды детства к 18-летнему возрасту аттестуются МСЭ на общих основаниях и зачастую на фоне относительного здоровья им снимается инвалидность, после чего им не предоставляются льготы, дополнительное финансирование, страдает лекарственное обеспечение. Чаще всего в такую ситуацию попадают инвалиды детства, достигшие 18 лет, которым до этого возраста удавалось контролировать заболевание медикаментозно и не доводить его до инвалидизации в общепринятом понимании;

- предусмотренные законодательством для данной категории граждан услуги «разбросаны» по разным ведомствам, что крайне затрудняет их получение;

-при тех размерах заработной платы, которые установлены сегодня в учреждениях социального обслуживания населения, проблему дефицита квалифицированных кадров решить невозможно, так же как и проблему трудоустройства большого количества выпускников хабаровских вузов по специальности «социальная работа».

2) Министерство социальной защиты населения Хабаровского края недостаточно вовлекает общественные организации, отражающие интересы детей-инвалидов и их семей, в процесс формирования краевой государственной политики развития системы социальной защиты для этой категории граждан.

3) Обе рассматриваемые программы требуют приведения их в соответствие программно-целевому подходу, а именно:

- в программе 1 для задач 3 и 4 фактически не сформированы перечни мероприятий, в результате непонятно, как определялось ресурсное обеспечение, необходимое для реализации данных задач, и за счёт чего будут получена значительная часть ожидаемых результатов;

- в программе 2 для задач 3 и 4 не сформированы перечни мероприятий, в результате непонятно, как определялось ресурсное обеспечение, необходимое для реализации данных задач, и за счёт чего будут получена значительная часть ожидаемых результатов.

4) В противоречие федеральной политике по развитию социальной сферы Министерство социальной защиты населения Хабаровского края не планирует привлекать (по крайней мере, в ближайшие 3 года) для реализации обеих программ предпринимательство, некоммерческие и общественные организации, которые готовы предоставлять качественное образование, медицинскую помощь и социальную защиту.

РЕКОМЕНДАЦИИ участников круглого стола

1). Для каждой группы детей – инвалидов, имеющих особые потребности в соответствии со специфики их заболевания, разработать «дорожную карту» - перечень услуг, которые должны быть предоставлены ребёнку – инвалиду для его максимальной абилитации и включения в социум. «Дорожная карта»! должна строиться на основе лучших мировых и отечественных практик.

2) Проанализировать существующее законодательство и правовые акты МСЭ на предмет их соответствия «дорожным картам». В случае выявления несоответствия разработать и внести предложения по корректировке существующего законодательства и правовых актов МСЭ.

3) Сформировать рабочую группу для кардинальной переработки проектов программы 1 и программы 2 из представителей Министерства социальной защиты населения Хабаровского края, общественных организаций, выражающих интересы детей – инвалидов и их семей, а также экспертов. Для проведения аналитических работ и разработки наиболее наукоёмких разделов программ формировать и размещать краевой государственный заказ.

4) При корректировке проектов программ представляется целесообразным:

4.1. Привести содержание программ 1 и 2 в соответствие с федеральными приоритетами развития социальной сферы (см., например, выступление В.В.Путина 11.04 2012 в Государственной Думе).

4.2. В качестве основы при разработке мероприятий целевых программ использовать «дорожные карты» и результаты анализа существующего законодательства и правовых актов МСЭ на предмет их соответствия «дорожным картам» (см. п.1).

4.3. Разработать и включить в Программу 1 дополнительную краевую долгосрочную целевую программу «Развитие и поддержка предпринимательства, социально-ориентированных НКО и добровольчества в социальной сфере".

4.4. Дополнить задачу 2 (Поддержание уровня жизни малоимущих семей, одиноко проживающих граждан) КЦП «Социальная поддержка граждан пожилого возраста, инвалидов, семей с детьми, малоимущих и других категорий граждан на 2013-2015гг» мероприятием по продолжению обеспечения лекарственной терапии граждан, достигших 18 летнего возраста и потерявших статус «Инвалид», что позволит им контролировать основное заболевание и сохранять трудоспособность. Более подробное описание данного предложения имеется.

4.5. ДЦП «Доступная среда на 2013-2015 годы» предлагается разбить на пять подпрограмм (разделов):

- **«Доступная городская среда»**, включив в неё:
  - Благоустройство пешеходных тротуаров, дорог, строительсво и приведение в соответствие со СНиПами пандусов и т.п., то есть все мероприятия, относящиеся к компетенции Управления дорог и внешнего благоустройства города Хабаровска.
  - Создание парковочных мест для инвалидов на автостоянках шириной не менее 3,5 м. Не менее одного места на каждой автостоянке;
  - Приспособление карманов остановок общественного транспорта для возможного пользования ими инвалидов-колясочников.
- **«Доступный транспорт»**, в которой:
  - особое внимание обратить на возможность использования инвалидами-колясочниками уже имеющихся транспортных средств (15 трамваев и 3 троллейбуса). Карманы для высадки пассажира в инвалидной коляске по маршруту трамвая №1 отсутствуют, что делает невозможным использование низкопольных трамваев по данному маршруту гражданами с ограниченными физическими возможностями;
  - Оборудовать переходы через трамвайные пути резиновым покрытием шириной не менее 1 м;
  - Предусмотреть приобретение автобусов с подъёмником для инвалидных колясок.
- **«Доступный подъезд»**, включив в неё:
  - Устройство пандусов, подъёмников или иных приспособлений в подъездах жилых домов для беспрепятственного доступа инвалида-колясочника в подъезд. Это одна из наиболее сложных проблем, потому что устройство пандуса в подъезде для инвалида не должно создавать помех при движении других жителей подъезда;
  - В рамках подпрограммы «Подъезд» провести конкурс на лучшее устройство лёгкое, безопасное, надёжное, простое в использовании, обеспечивающее свободный доступ в подъед для инвалида-колясочника. Возможно привлечение студентов технических ВУЗов края, предпринимателей для участия в данном конкурсе.
- **«Доступная квартира»**, включив в неё:
  Переоборудование квартир инвалидов-колясочников для удобного проживания;
  Особое внимание в подпрограмме «Квартира» обратить на обустройство ванной комнаты, заложить в подпрограмму средства на приобретение автоматического подъёмника для ванны.
- **«Доступные государственные, муниципальные и прочие учреждения»**, включив в неё:
  - Установку электрических розеток напряжением 220 В на расстоянии 0,7 м от пола с обозначением «для инвалидов» для подзарядки инвалидных колясок с электроприводом в данных учреждениях в доступных местах;
  - В учреждениях, где производится обслуживание через «окно», одно «окно» установить на уровне 0,7 – 0,8 м от пола.

4.6. Предусмотреть в программе создание в крае Службы поддержки родителей детей-инвалидов, предусмотрев в ней

-оказание психологической, консультационной, правовой и иных видов помощи данным семьям;

-открытие центров дневного пребывания для детей-инвалидов;

-создание условий, позволяющих инвалидам выходить из дома.

4.7. Разработать и принять Положение о статусе матерей, имеющих детей-инвалидов, предусмотрев в нём ежемесячные денежные выплаты матерям, которые сами выполняют функции сиделок при своих детях-инвалидах, что позволит улучшить материальное положение семей и даст возможность включить в стаж матери то время, которое она сидит дома с ребенком-инвалидом после 8 лет.

4.8. По примеру г.Москвы разработать и принять краевой закон об образовании лиц с ограниченными возможностями и обеспечить его реализацию.

4.9. С целью реализации законодательно установленных правовых норм о транспортном обслуживании инвалидов организовать социальную службу такси.

4.10. В рамках краевых программ развития предпринимательства и самозанятости разработать и принять меры по поддержке и развитию семейного бизнеса в семьях, имеющих детей инвалидов, предусмотрев создание специализированной инфраструктуры поддержки.

4.11. Обеспечить подготовку детей-инвалидов по профессии, для чего развивать сеть производственно-интеграционных мастерских для инвалидов.

3.4. Экспертиза политики по реализации полномочия органа государственной власти

В предыдущих параграфах рассмотрены подходы и примеры экспертизы властных решений как формы участия в управлении делами государства, касающихся отдельных решений (нормативных правых актов и целевых программ), в рамках принятой политики осуществления полномочия, предписанного федеральным законодательством. Однако зачастую, чтобы повысить качество государственного управления, надо корректировать саму политику, а не отдельные решения, вытекающие из неё. Рассмотрим это на конкретном примере.

В 2010 году в Дальневосточный научный центр местного самоуправления с просьбой провести экспертизу политики по развитию и поддержке малого и среднего предпринимательства органов государственной власти Хабаровского края, а также сформулировать предложения по её улучшению обратились Дальневосточное объединение промышленников и предпринимателей и Дальневосточная торгово-промышленная палата. В данном случае речь шла не о конкретном нормативном правовом акте или целевой программе, а в целом о реализации полномочия, предписанного федеральным законодательством.

Напомним, что в соответствии со статьёй 10 Федерального закона от 24 июля 2007 года N 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ» (далее - закон 209-ФЗ) к полномочиям органов государственной власти субъектов федерации по вопросам развития малого и среднего предпринимательства (далее - МиСП) относятся:

1) участие в осуществлении государственной политики в области развития МиСП;

2) разработка и реализация региональных и межмуниципальных программ развития субъектов МиСП с учетом национальных и региональных социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей;

3) содействие деятельности некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов МиСП, и структурных подразделений указанных организаций;

4) финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по проблемам развития МиСП за счет средств бюджетов субъектов РФ;

5) содействие развитию межрегионального сотрудничества субъектов МиСП;

6) пропаганда и популяризация предпринимательской деятельности за счет средств бюджетов субъектов РФ;

7) поддержка муниципальных программ развития субъектов МиСП;

8) сотрудничество с международными организациями и административно-территориальными образованиями иностранных государств по вопросам развития МиСП;

9) анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей развития МиСП и эффективности применения мер по его развитию, прогноз развития МиСП в субъектах РФ;

10) формирование инфраструктуры поддержки субъектов МиСП в субъектах РФ и обеспечение ее деятельности;

11) методическое обеспечение органов местного самоуправления и содействие им в разработке и реализации мер по развитию МиСП на территориях муниципальных образований;

12) образование координационных или совещательных органов в области развития МиСП органами исполнительной власти субъектов РФ.

Таким образом, экспертизе подлежали все эти полномочия, для реализации которых в крае, как минимум, необходимо было определить

-политику субъекта федерации по осуществлению каждого полномочия, исходя из национальных и региональных социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей и приоритетов;

-критерии для оценки эффективности данной политики;

-расходные обязательства бюджета края на реализацию данных полномочий;

-органы государственной власти, которые будут осуществлять данную политику.

Ответы на все эти вопросы должны были быть зафиксировать в нормативных правовых актах (в том числе в законах края), поскольку в соответствии с методом правового регулирования, действующем в публичном праве *«власть может делать только то, что ей предписано».* В противном случае, нет гарантий реализации полномочий, предписанных ст. 10 закона 209 –ФЗ.

С этих позиций был проведён анализ практики Хабаровского края по реализации данных полномочий в части организации системы поддержки субъектов МиСП, которая, по аналогии с любой другой социальной системой может быть представлена как совокупность взаимодействующих

-форм (программ) поддержки субъектов МиСП;

-сети реализующих их организаций, независимо от их организационных форм (организаций, которые непосредственно оказывают поддержку субъектам МиСП);

-органов управления поддержкой субъектов МиСП.

На основе проведённого анализа были сформулированы основные выводы и даны рекомендации о возможных путях развития системы государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в Хабаровском крае. В частности,

1. Анализ **ФОРМ ПОДДЕРЖКИ** субъектов МиСП, которые использовались

краевыми органами власти в 2010 году в рамках осуществления Краевой целевой программы "Развитие и поддержка малого и среднего предпринимательства в Хабаровском крае на 2010 - 2012 годы", утвержденной Постановлением Правительства Хабаровского края от 23 июля 2009 г. N 214-пр, позволил сделать следующие выводы:

-используемые в настоящее время в крае формы поддержки субъектов МиСП и тактика их применения представляют собой достаточно случайный неупорядоченный набор инструментов, не ориентированный на получение какого-либо результата;

-слабо, с явным и ничем не обоснованным перекосом в сторону финансовой поддержки используются возможности, которые предоставляются федеральным бюджетом для развития и поддержки МиСП в крае;

- ни по одной из отраслей, которые названы приоритетными для развития предпринимательства, не проведён анализ проблем, препятствующих развитию предпринимательства, не определены цели и формы поддержки, которые бы гарантировали решение существующих проблем;

-информирование субъектов МиСП о существующих формах поддержки находится в неудовлетворительном состоянии.

2. Анализ существующей в крае **СЕТИ ОРГАНИЗАЦИЙ**, которые оказывают поддержку субъектам МиСП, позволил сделать вывод, что в большинстве муниципальных районов, городских и сельских поселений края, где непосредственно живут и работают субъекты МиСП и где им необходимо оказывать поддержку, нет никаких инфраструктурных организаций по поддержке предпринимательства.

3. Анализ **Положения о Министерстве** экономического развития и внешних связей Хабаровского края, которое сегодня фактически является уполномоченным органом исполнительной власти в сфере развития предпринимательства, показал, что теми функциями, которые сегодня закреплены за Министерством, управлять системой поддержки предпринимательства в крае невозможно.

Это означало, что **построенная в Хабаровском края система государственной поддержки малого и среднего предпринимательства требовала коренной перестройки.**

Попутно выявились существенные проблемы и в реализации других полномочий, установленных ст. 10 закона 209-ФЗ. В частности, вероятно в целях реализации полномочия

3) содействие деятельности некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов МиСП, и структурных подразделений указанных организаций

в Краевой целевой программе "Развитие и поддержка малого и среднего предпринимательства в Хабаровском крае на 2010 - 2012 годы" был сформирован раздел **«6. Развитие взаимодействия и социального партнерства органов власти и предпринимательства»,** включающий в себя следующие мероприятия

6.1. Содействие созданию и развитию деятельности некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов организациями МиСП.

6.2.Проведение общественной экспертизы проектов краевых нормативных правовых актов по вопросам, влияющим на деятельность субъектов МиСП.

6.3.Содействие развитию саморегулируемых организаций предпринимателей

6.4. Создание объединений предпринимателей в муниципальных образованиях края и включение представителей объединений, ассоциаций, союзов предпринимателей в состав коллегиальных органов министерств края, а также советов, рабочих групп, комиссий, создаваемых по различным вопросам социально-экономического развития края.

6.5. Содействие субъектам МиСП - работодателям в их объединении в соответствии с Федеральным законом "Об объединениях работодателей".

6.6.Повышение социальной ответственности субъектов МиСП посредством вовлечения в объединения предпринимателей, заключения коллективных договоров и соглашений в сфере труда и оказание им в этих целях методической и практической помощи.

6.7. Проведение семинаров-совещаний председателей советов по предпринимательству при главах городских округов и муниципальных районов края, руководителей объединений и ассоциаций предпринимателей по актуальным вопросам развития предпринимательства, обмену опытом.

6.8. Организация и проведение краевого конкурса среди некоммерческих организаций, выражающих интересы предпринимателей, на получение субсидии на поддержку их деятельности.

Нетрудно видеть, что налицо ошибки структурно-логического плана, поскольку «целое» и «части» стоят рядом в одном списке. Большинство мероприятий данного раздела сформулированы на достаточно высоком уровне абстракции, описаны с помощью терминов, не имеющих нормативного определения, а значит допускают разные толкования.

В частности, что понимается под словосочетаниями *«содействие созданию и развитию»*, *«содействие развитию», «повышение социальной ответственности»?* Без расшифровки данных понятий определить виды деятельности, необходимые для реализации данных мероприятий, невозможно. Непонятно, как авторы программы планировали осуществлять

«создание объединений предпринимателей»? С помощью каких ресурсов планировалось выполнять все перечисленные мероприятия, если в 2010 году на их реализацию не запланировано ни рубля, а в 2011 и 2012 годах будет потрачено соответственно 180 тыс. руб. и 210 тыс. руб. и только на одно мероприятие

6.8. Организация и проведение краевого конкурса среди некоммерческих организаций, выражающих интересы предпринимателей, на получение субсидии на поддержку их деятельности.

Вместе с тем, реализация полномочия *«содействие созданию и развитию деятельности некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов организациями МиСП»* имеет большое политическое значение для построения рыночной экономики и проведения административной реформы в органах власти. Впервые эта задача была поставлена ещё шесть лет назад в Указе Президента РФ от 23 июля 2003 года №824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах», в котором записано:

-ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

-развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики.

В развитие этого Указа был принят федеральный закон от 1 декабря 2007 года N 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», а все последующие федеральные законы, касающиеся отдельных отраслей экономики, принимались с нормами, предполагающими создание профессиональных или отраслевых саморегулируемых организаций (СРО). Делалось это для того, чтобы в последствие реализовать идею передачи СРО государственных функций по регулированию отраслевых рынков и профессиональных видов деятельности, дабы от неэффективного государственного регулирования перейти к саморегулированию рынков.

Что касается реализации данного полномочия в других регионах страны, то в некоторых регионах для развития саморегулируемых организаций принимаются отдельные политические документы Концепции (основные направления, …), в которых определяются стратегия и тактика развития саморегулируемых организаций в регионах.

В ходе экспертизы также выявилось, что необходимо коренным образом менять политику исполнительной власти края по поводу реализации полномочия

7) поддержка муниципальных программ развития субъектов МиСП.

Представляется целесообразным значительную часть финансовых ресурсов краевой программы выделять на субсидирование и поддержку муниципальных программ. Очевидно, что 0,1% в 2010 году и аналогичные планы на последующие годы - это крайне недостаточно для поддержки муниципальных программ. К примеру, в 2010 году в Приморском крае этот показатель составил 21%, а федеральная власть направила 60% на поддержку региональных программ развития предпринимательства от общих затрат федерального бюджета на поддержку предпринимательства. Однако перед тем как субсидировать муниципальные целевые программы необходимо исполнить ещё одно полномочие края, а именно

> *11) методическое обеспечение органов местного самоуправления и содействие им в разработке и реализации мер по развитию малого и среднего предпринимательства на территориях муниципальных образований,*

поскольку состояние муниципальных целевых программ по развитию МиСП в крае не выдерживает никакой критики. Было отмечено, что мероприятие по оказанию методической помощи органам местного самоуправления запланированы в краевой программе, но никаких финансовых средств для их реализации не определено.

Также в ходе экспертизы обнаружилось, что ряд полномочий, установленных в ст. 10 закона 209-ФЗ, вообще не нашли никакого отражения в краевой программе, а именно:

> *5) содействие развитию межрегионального сотрудничества субъектов МиСП;*
>
> *6) пропаганда и популяризация предпринимательской деятельности за счет средств бюджетов субъектов РФ;*
>
> *8) сотрудничество с международными организациями и административно-территориальными образованиями иностранных государств по вопросам развития МиСП;*

а, следовательно, можно сделать предположение, что они в крае не реализуются.

Результаты экспертизы, проведённой специалистами ДВНЦМС по заказу предпринимательских сообществ края, доказывали, что в Хабаровском крае не определены или требуют коренного пересмотра многие вопросы стратегии и тактики реализации полномочий, установленных ст. 10 Федерального закона от 24 июля 2007 года N 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ». В результате такой политики, несмотря на количественный рост субъектов МСП в крае, не происходит качественного развития предпринимательской среды, ее трансформация в структурированное предпринимательское сообщество. По мнению ряда экспертов-экономистов и представителей предпринимательства:

1) в крае велика доля теневого бизнеса. Так в г. Хабаровске она составляет 47 %, а в других муниципальных образованиях ещё больше. Как следствие,

консолидированный бюджет края недополучает ежегодно 12-13 млрд. рублей. Теневой бизнес стимулирует коррупцию и криминализацию социально-экономической среды; подавляет интерес жителей края к здоровой предпринимательской активности. Будучи хорошо организованным, теневой бизнес создает барьеры в решении задач технологической, инфраструктурной, управленческой модернизации краевой экономики;

2) предпринимательское сообщество находится на уровне десятилетней давности. Тормозится количественный рост и качественное развитие действующих в крае добровольных объединений предпринимателей, из-за чего, во многих отраслях экономики края не формируются правила организационного поведения, делового оборота и стандарты социально-ответственного ведения бизнеса. Разобщенность предпринимательства

-является причиной конфликта интересов между слабыми ростками объединившихся социально ответственных предпринимателей и организаторами теневого оборота, что в целом оказывает негативное влияние на качество государственного и муниципального управления в крае;

-не позволяет в должной мере защищать права и законные интересы субъектов предпринимательства при принятии властных решений, нести ответственность и вносить собственный интеллектуальный и инвестиционный вклад в формирование благоприятного делового климата, в том числе, путем выдвижения представителей предпринимательского сообщества в законодательные (представительные) и исполнительные органы власти.

В качестве средства решения перечисленных выше проблем было предложена разработка и принятие краевого закона о развитии малого и среднего предпринимательства**,** который, как минимум, должен

-определить политику реализации каждого полномочия, установленного ст. 10 закона 209-ФЗ;

-определить органы государственной власти края, которые должны участвовать в реализации данных полномочий;

-наделить их соответствующей компетенцией;

-определить роль некоммерческих организаций, выражающих интересы бизнеса в развитии МиСП в крае;

-установить расходные обязательства краевого бюджета на развитие МиСП;

-определить нормы, которые в соответствии с законом 209-ФЗ должны регулироваться нормативными правовыми актами субъекта федерации.

Извлечения из Аналитического доклада «Система государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в Хабаровском крае: состояние и пути развития» см. в Приложении 3.

Приложение 1

Конкурс «Бизнес-эксперт»

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
на решение Хабаровской Городской Думы от 23.03.2004 № 477 «Об утверждении программы общегородских инвестиционных проектов на 2004-2007 годы»

Подготовили студенты Хабаровской государственной академии экономики и права:
1. Новак А.А., юридический факультет, 2-й курс,
2. Рябинин А.В., юридический факультет, 4-й курс,
3. Чугаева С. В., факультет Международных экономических отношений, 4-й курс.

Одной из характеристик любого правового акта является место в системе правовых актов. Место правового акта определяет его юридическую силу по отношению к другим актам. Представленное на экспертизу Решение Хабаровской Городской Думы является нормативно-правовым актом представительного акта местного самоуправления. Таким образом, его юридическая сила выше, нежели у правовых актов других органов местного самоуправления, однако оно должно соответствовать вышестоящим Уставу г. Хабаровска и решениям, принятым на местном референдуме. Очевидно также, что нормативно-правовой акт Хабаровской Городской Думы (как и все муниципальные правовые акты) должен соответствовать законодательству Хабаровского края и федеральному законодательству.

Соответствие федеральному законодательству о местном самоуправлении.

При правовой оценке решения Хабаровской городской Думы от 23.03.2004 №477 «Об утверждении программы общегородских инвестиционных проектов на 2004-2007 годы» на предмет соответствия ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в первую очередь необходимо учитывать порядок вступления в силу данного Федерального закона.

В соответствии со ст.83 данный ФЗ вступает в силу с 1 января 2006 года, за исключением положений, для которых 12ой главой установлены иные сроки. В частности, положения статей 16 (вопросы местного значения городского округа), 35 (представительный орган муниципального образования), 50 (муниципальное имущество) и некоторых других вступают в силу со дня официального опубликования закона и до 1 января 2006 года применяются исключительно к правоотношениям, возникающим в силу требований статей 84 и 85.

Статьями 84 и 85 регулируются особенности осуществления местного самоуправления в переходный период (84), а также обеспечение реализации данного Федерального закона (85).

При анализе решения городской Думы наибольший интерес представляют требования указанных статей относительно вопросов местного значения и муниципального имущества.

Так, п.2 ст.84 устанавливает, что избранные до вступления в силу 12ой главы органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления с 1 января 2006 года осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения в соответствии с настоящим Федеральным законом с учетом статуса соответствующего муниципального образования. Кроме того, в ст. 84 отсутствуют требования к органам и

должностным лицам местного самоуправления, избранным после вступления главы 12ой в силу (за исключением вновь образованных муниципальных образований). Следовательно, органы местного самоуправления должны руководствоваться закрытым перечнем вопросов местного значения городского округа (ст.16) начиная с 1 января 2006 года.

Таким образом, в настоящий момент и до 1 января 2006 года правовое регулирование данного вопроса осуществляется Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ. Так, в ст.6 ФЗ №154 дан открытый перечень вопросов местного значения. К таковым, к примеру, относятся комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования (пп.4), обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения (пп.28) и т.д., а также вопросы, не исключенные из ведения муниципальных образований и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

Что касается вопроса об имуществе, то статьей 85 предусмотрены два требования:

1. По разграничению собственности (федеральной, собственности субъекта и муниципальной) – ст. 85 п.1 пп.3; ст.85 п.7 пп.2,3; ст. 85 п.8 пп.3.

2. По отчуждению либо перепрофилированию (до 1 января 2009 года) муниципального имущества, находящегося в муниципальной собственности, не соответствующего требованиям статьи 50 ФЗ №131. – ст.85 п.8 пп.4.

Так как статьей 85 императивно установлено требование по отчуждению (либо перепрофилированию) муниципального имущества, не соответствующего закрытому перечню имущества, данному в ст. 50 ФЗ №131 (до 1 января 2009 года), то норма ст. 50 действует с момента официального опубликования закона, т.е. и в настоящий момент.

Кроме того, при экспертизе рассматриваемого решения городской Думы необходимо учитывать фактор длительности утверждаемой программы инвестиционных проектов. Принимая во внимание то, что она рассчитана на 2004-2007 годы, следует проверять ее на соответствие не только перечню вопросов местного значения, данному в ФЗ №154 (который действует до 1 января 2006 года), но и перечню вопросов местного значения городского округа, изложенному в ст.16 ФЗ №131.

Предмет правового регулирования исследуемого правового акта и вопросы местного значения

Рассмотрение вопроса о соответствии предмета правового регулирования решения городской Думы компетенции местного самоуправления следует разбить на два этапа:

А. Соответствие предмета правового регулирования вопросам местного значения, изложенным в ФЗ №154 (действует в этой части до 1 января 2006г.)

Б. Соответствие вопросам местного значения городского округа (ст. 16 ФЗ №131 – вступает в юридическую силу с 01.01.06)

Вообще программа общегородских инвестиционных проектов рассчитана на решение задач по «поиску и мобилизации внутренних ресурсов для развития экономики города». Ее целью является «содействие инвестиционным процессам на территории г. Хабаровска, их оптимизации, повышение эффективности функционирования объектов коммерческой недвижимости». Она направлена на:

1) благоустройство и развитие муниципальных торговых комплексов
2) строительство деловых центров
3) капитальный ремонт муниципальных социальных объектов
4) реконструкцию детского парка им. А. Гайдара
5) развитие жилищного строительства

А

Не вызывает сомнений, что предмет правового регулирования исследуемого решения городской Думы не противоречит перечню вопросов местного значения, данному в ст.6 ФЗ №154. Во-первых, этот перечень является открытым («муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти»). Кроме того задачи городской программы, перечисленные в решении, явно подпадают под такие вопросы местного значения как:

- комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования (ст. 6 п.2 пп.4)
- создание условий для жилищного и социально-культурного строительства (ст. 6 п.2 пп.10)
- создание условий для обеспечения населения услугами торговли (ст. 6 п.2 пп.21)
- благоустройство и озеленение территории муниципального образования (ст.6 п.2 пп.16) – в части реконструкции детского парка.

Б

Представляется, что предмет правового регулирования экспертируемого правового акта также входит в сферу компетенции местного самоуправления, установленную Федеральным законом № 131. Данный правовой акт является правовым обеспечением решения следующих вопросов местного значения:

1. Создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами торговли (ст.16 п.1 пп.15). Это вытекает из такой задачи программы как «обеспечение повышения качественных условий ведения бизнеса», а также конкретных мероприятий (по благоустройству и развитию торговых комплексов, строительству деловых центров).
2. Создание условий для организации досуга (ст.16 п.1 пп.17) вкупе с созданием условий для массового отдыха жителей городского округа и организацией обустройства мест массового отдыха населения (ст16. п.1 пп.20). Реализация данных вопросов местного значения обеспечивается реконструкцией детского парка им. А. Гайдара, а также реконструкцией социальных объектов – муниципальных бань.
3. Организация строительства и содержание муниципального жилищного фонда (ст.16 п.1 пп.6). – п. «з» раздела «Направления реализации программы» - развитие жилищного строительства.

Таким образом, предмет правового регулирования исследуемого правового акта входит в сферу компетенции местного самоуправления.

Кроме того, предмет правового регулирования данного акта входит в сферу компетенции органа местного самоуправления, принявшего его. Это вытекает из пп.6 п.1 ст.17, в котором к полномочиям органов местного самоуправления относится принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Одновременно пп.4 п.8 ст.35 относит принятие планов и программ развития муниципального образования к компетенции представительного органа местного самоуправления.

Соответствие содержания правового акта экономическим основам местного самоуправления

Обосновывая необходимость принятия программы, городская Дума придала особое значение «приращению муниципального имущества». Одной из задач фигурирует «увеличение доходной составляющей бюджета за счет арендной платы от эксплуатации объектов общегородских инвестиционных программ». Ожидается, что доля муниципальной собственности составит 41% от общей площади торговых комплексов, 30% - от общей площади деловых центров. Таким образом, согласно решению Думы г. Хабаровска город будет иметь на праве собственности помещения, предназначенные для осуществления торговли, которые должны приносить прибыль в бюджет путем сдачи их в аренду. Данные положения со всей очевидностью противоречат ст.50 ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Согласно п.4 ст.50 в собственности городских округов могут находиться все виды имущества, перечисленные в частях 2 и 3 ст.50. Однако, ни 2, ни 3 часть данной статьи не относят «объекты коммерческой недвижимости» к видам имущества, которое на праве собственности может находиться у муниципального образования.

Известно, что г. Хабаровск пошел по своему собственному пути использования данного имущества, не соответствующего требованиям ст.50, переведя его на баланс МУП «Центр Инновационных Технологий». Последнее было преобразовано в ОАО со 100% долей акций в собственности г. Хабаровска. ФЗ «О рынке ценных бумаг» (ст.2) определяет акцию как эмиссионную ценную бумагу, закрепляющую права ее владельца (акционера) на получение части прибыли акционерного общества в виде дивидендов, на участие в управлении акционерным обществом и на часть имущества, остающегося после его ликвидации.

Однако ценные бумаги также не относятся к перечню разрешенного имущества. Некоторую неясность здесь может внести ст.49 ФЗ №131, согласно которой экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также ***имущественные права*** муниципальных образований. Данное положение содержит логическую ошибку. Выделение имущественных прав (к примеру, права на получение части прибыли, права на имущество, оставшееся после ликвидации АО) в отдельную составляющую и тем самым формальное исключение их из статьи 50 не согласуется с Гражданским кодексом РФ. Согласно ст.128 ГК РФ к объектам гражданских прав относятся вещи, включая деньги ***и ценные бумаги***, иное имущество, ***в том числе имущественные права.*** Таким образом, категория «имущественные права» уже изначально содержится в категории «имущество».

Таким образом, наблюдается явное противоречие решения городской Думы статье 50 ФЗ №131. Кроме того, букве закона не соответствует и обладание на праве собственности 100% акций ОАО «Центр Инновационных Технологий», на баланс которого было передано муниципальное имущество, не удовлетворяющее перечню имущества, установленного ст.50. Данное обстоятельство может послужить основанием для вынесения соответствующего представления прокурором.

Немаловажно обратить внимание на правовую коллизию, возникшую между ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21.12.2001 г. №178-ФЗ (с изменениями от 27.02.2003 г.) Так ст. 50 не включает в перечень муниципального имущества ценные бумаги. В то же время ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» такую возможность предусматривает. К примеру, в ст.2 говорится об отчуждении государственного и муниципального имущества «посредством передачи в государственную или муниципальную собственность акций открытых акционерных обществ, в уставный капитал которых вносится государственное или

муниципальное имущество». В данном случае действует норма закона, принятого последним (ФЗ №131)[12].

Таким образом, притом, что предмет правового регулирования исследуемого правового акта входит как в сферу компетенции местного самоуправления, так и в сферу компетенции органа местного самоуправления, принявшего его, его содержание не соответствует экономическим основам местного самоуправления.

Соответствие федеральному законодательству о приватизации

В связи с тем фактом, что большая часть «объектов общегородских инвестиционных программ» не входит в список имущества, которым муниципальное образование может владеть на праве собственности (ст. 50 ФЗ №131), то данное имущество в соответствии со ст. 85 ФЗ №131 должно быть отчуждено в срок до 1.01.2009 г. в порядке, определенном законодательством о приватизации муниципального имущества, или перепрофилировано. Таким образом, г. Хабаровск должен будет выбрать один из предложенных выше способов приведения перечня муниципальной собственности в соответствие с ФЗ №131.

Однако, администрация г. Хабаровска изобрела свой способ приведения перечня муниципальной собственности в соответствие с ФЗ №131, который, с одной стороны, формально не нарушает нормы ФЗ №131 (так как происходит отчуждение не предусмотренного перечнем ст. 50 имущества), а с другой стороны, позволяет сохранить и в дальнейшем наращивать объемы доходов от сдачи в аренду муниципальной собственности, в том числе и «объектов общегородских инвестиционных программ». Данный способ заключается в преобразовании ранее созданного МУП «Центр инновационных технологий г. Хабаровска», на баланс которого было переведено имущество, не входящее в перечень ст. 50 ФЗ №131, в ОАО с одноименным названием со 100% пакетом акций у г. Хабаровска. Данная реорганизация была проведена в соответствии со статьями 25, 37, 39 ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»[13]. При этом хотелось бы отметить несколько моментов относительно подобной «находки» органов местного самоуправления г. Хабаровска.

Во-первых, стоит заметить, что процесс приватизации и создания ОАО не был освящен в СМИ, так же как и не были официально опубликованы решения Мэра и других органов г. Хабаровска относительно создания ОАО и других связанных с этим вопросов. Данное бездействие со стороны Администрации вызывает сомнения, поскольку ч.7 ст. 15 Закона о приватизации устанавливает правило согласно которому «информация о результатах сделок приватизации муниципального имущества подлежит опубликованию в средствах массовой информации в месячный срок со дня совершения указанных сделок». Не вызывает сомнения, что реорганизация в форме преобразования унитарного предприятия является сделкой в соответствии с определением сделки статьи 153 Гражданского Кодекса. Также в соответствии с ч.1 той же статьи опубликованию в официальных изданиях подлежат решения об условиях приватизации муниципального имущества. Другое информационное требование установлено ст. 29 ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»[14], согласно которому унитарное предприятие не позднее тридцати дней с даты принятия решения о

---

[12] Любопытно, что сам же ФЗ №131 предусматривает возможность создания межмуниципальных хозяйственных обществ «для совместного решения вопросов местного значения в форме ЗАО и ООО», что, очевидно предусматривает получение муниципальными образованиями акций на праве собственности.

[13] Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. N 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества". "Российская газета" от 26 января 2002 г. N 16 или СЗ РФ от 28 января 2002 г., N 4, ст. 251

[14] Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. N 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях". "Российская газета" от 3 декабря 2002 г., N 229 или СЗ РФ от 2 декабря 2002 г. N 48 ст. 4746

реорганизации обязано уведомить в письменной форме об этом всех известных ему кредиторов унитарного предприятия, а также поместить в органах печати (журнал «Вестник государственной регистрации»[15]), в которых публикуются данные о государственной регистрации юридических лиц, сообщение о таком решении. Причем непредоставление сведений о уведомлении кредиторов при регистрации образуемого в ходе реорганизации юридического лица является основанием для отказа в регистрации[16].

Во-вторых, неизвестно каким образом происходит управление акциями ОАО, так как органами местного самоуправления г. Хабаровска на данный момент не закреплен порядок управления находящимися в муниципальной собственности акциями открытых акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, который должен быть определен в соответствии с абз.4 ч.1 ст. 39 Закона о приватизации. Здесь можно лишь ссылаться на некоторые общие положения вышеуказанной статьи.

В-третьих, необходимо выделить тот факт, что выбор именно такой модели организации управления «коммерческим» муниципальным имуществом был сделан вполне дальновидно. Это показательно в том, что в дальнейшем имущество (полученное в ходе реализации очередных инвестиционных проектов и предназначенное для сдачи в аренду) может вноситься в уставной капитал данного ОАО в порядке оплаты размещаемых дополнительных акций при увеличении уставного капитала ОАО (ч. 2,3 ст. 25 Закона о приватизации).

Важным является и тот момент, что участие муниципального образования в ОАО, образованном в ходе приватизации, является исключением из общего правила, согласно которому государственные органы и органы местного самоуправления не могут быть учредителями (участниками) акционерных обществ, если иное не установлено законом (ч.4 ст. 66 Гражданского Кодекса РФ). Все иные акты о регистрации хозяйственных обществ и товариществ, одним из учредителей которых является государственный орган или орган местного самоуправления, должны признаваться недействительными[17].

Соответствие федеральному антимонопольному законодательству

Основной причиной появления сомнений относительно соответствия Решения о программе инвестиционных проектов антимонопольному законодательству является, на наш взгляд, неясность ряда положений акта, особенно касающихся определения объемов финансирования и распределения долей собственности по завершению реализации проектов. В частности, не объяснены столь внушительные различия между объемами бюджетного финансирования и долей муниципальной собственности на результаты строительства. Приведем 2 примера:

1. На строительство муниципального торгового комплекса «Северный» предусмотрены затраты бюджетных средств в размере 0,5 млн. руб. что составляет 0,7 % от общей суммы финансирования проекта (75,5 млн. руб.). При этом доля муниципальной собственности составляет не менее 900 кв. м. (30% от общей площади объекта равной 3000 кв.м.). Возникает вполне логичный вопрос: каким образом вложение 0,7 % от общего финансирования приносит городу 30% от результата реализации проекта? Возможно, в данном случае дополнительным вкладом города является

[15] Приказ МНС РФ от 29 сентября 2004 г. N САЭ-3-09/508@ "Об учреждении средства массовой информации для обеспечения публикации сведений согласно законодательству Российской Федерации о государственной регистрации юридических лиц"

[16] Письмо МНС РФ от 10 февраля 2003 г. N ММ-6-09/177@. "Финансовая газета", март 2003 г., N 12 или журнал "Еженедельный бюллетень законодательных и ведомственных актов", апрель 2003 г., N 14

[17] Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июля 1996 г. N 6/8 "О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации". "Российская газета" от 10, 13 августа 1996 г.

земля под строительство комплекса, однако об этом остается только догадываться, так как прямого указания на это нет. Хотя все равно сложно предположить, что такой участок земли (сравнительно небольшой), расположенный не в центре города, можно оценить в почти 25 млн. руб.

2. Второй пример касается самого большого инвестиционного проекта – строительство Торгово-делового общественного центра по ул. Карла-Маркса, строительство которого уже ведется и в бюджете города на 2005 год на этот объект предусмотрено 22 млн. руб.[18] Здесь разница в процентном отношении не столь поразительна: вкладывая 7,5 % (49 млн. руб.) бюджетных средств город получает долю муниципальной собственности 20% (5000 кв.м.). Однако даже такая разница в данном случае исчисляется десятками миллионов рублей.

В случае если расчеты долей в объектах программы проведены необоснованно, то будет иметь место ущемление интересов хозяйствующих субъектов – инвесторов, что запрещено статьей 7 Закона о конкуренции.

Таким образом, на наш взгляд, целесообразно обратиться за исчерпывающими разъяснениями касательно механизма расчета доли участия г. Хабаровска в данных инвестиционных проектах в Администрацию г. Хабаровска, либо обратиться с заявлением о проверке данного Решения в Управление Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю либо прокуратуру. Другим поводом обращения в Управление ФАС может послужить проверка законности деятельности ОАО «Центр инновационных технологий г. Хабаровска» в связи с тем, что данный хозяйствующий субъект владеет значительной частью коммерческой недвижимости города и может влиять на ценовую политику данного сегмента рынка недвижимости. При этом очевидно, что любое решение ОАО есть не что иное, как выражение воли его единственного акционера – г. Хабаровска в лице органов местного самоуправления. Такие обстоятельства позволяют ставить вопрос о необходимости осуществления контроля за ценообразованием со стороны антимонопольных органов. Отсутствие такого контроля может привести к необоснованному завышению ставок арендной платы и неблагоприятным последствиям для развития предпринимательства г. Хабаровска.

Если рассматривать в целом деятельность органов местного самоуправления г. Хабаровска на рынке коммерческой недвижимости, то можно заметить, что благие намерения (повышение доходной части бюджета, развитие бизнес-инфраструктуры, улучшение архитектурного облика) Администрации города, скорее всего как минимум не будут способствовать развитию конкуренции на этом достаточно важном для развития предпринимательства сегменте рынка (коммерческая недвижимость). Более того, в отдельных действиях (актах) органов местного самоуправления г. Хабаровска содержатся нарушения ст. 7 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». Например, создание ОАО «Центр инновационных технологий г. Хабаровска» привело фактически к совмещению функций органов местного самоуправления и хозяйствующего субъекта (ОАО), что является нарушением требования абз. 2 ч. 3 ст. 7 Закона о конкуренции. Хотя формально решения ОАО принимаются органами ОАО, де-факто их содержание определяется единственным акционером (г. Хабаровск в лице органов местного самоуправления) в порядке реализации своего законного права на участие в управлении.

Другим аспектом Решения, который затрагивается сферой антимонопольного законодательства, является проведение конкурсного отбора проектных и подрядных

---

[18] «Перечень объектов капитального строительства и реконструкции, финансируемых за счет средств бюджета города в 2005 году» - Приложение 11 к Решению Хабаровской городской Думы от 22 февраля 2005 г. N 37

организаций при реализации общегородских инвестиционных проектов (один из механизмов реализации согласно Паспорту программы). Так как реализация программы подразумевает привлечение инвесторов и подрядчиков, а также учитывая большой объем запланированных на реализацию программы денежных средств (1,6 млрд. руб.), можно предположить, что её потенциальные участники будут использовать, в том числе и методы недобросовестной конкуренции. В связи с этим именно конкурсный отбор участников представляется достаточно эффективным, но в то же время при его проведении также следует учитывать возможность различных нарушений антимонопольного законодательства. Следует отметить и такой минус как отсутствие официально опубликованного правового акта о порядке проведения таких конкурсов (что впрочем, не исключает наличия такого акта, но не опубликованного). В любом случае проведение таких конкурсов должно осуществляться в соответствии с требованиями ст. 9 Закона о конкуренции, а также изданными в 2003 г. Министерством по антимонопольной политике Методическими рекомендациями[19] по применению указанной статьи. Нарушения требований антимонопольного законодательства могут повлечь признание результатов конкурса недействительными.

Юридическая техника

Одним из важных аспектов при оценке любого правового акта является юридическая (правотворческая) техника, используемая при написании данного акта.

Представленный на экспертизу правовой акт содержит в себе ряд нарушений общепризнанных правил юридической техники.

Например, не соблюдается точность юридической формы в части использования оценочных понятий («соответствующее благоустройство», «выделение значительных сумм»).

Также в ряде положений отсутствует единство терминологии. Например, используются различные формы выражений, имеющих одно значение: «доля муниципальной собственности», «муниципальная доля собственности», «муниципальная площадь», что представляется недопустимым для официального литературного языка юридического акта. В целом соблюдается ясность и доступность языка нормативного акта для адресатов, однако использование специальных («система коммуникаций «ниже нуля»») и разговорных («стихийный рынок») оборотов не соответствует общепризнанному языку правовых предписаний.

В тексте Решения содержатся нарушения и другого важного принципа – полноты и конкретности регулирования. Это проявляется в отсутствии четкого механизма реализации закрепленных норм права. Так, отсутствуют вопросы, связанные с проведением конкурсов по привлечению инвесторов, подрядчиков (кем проводятся, на каких условиях, чем регулируются связанные с этим отношения и т.д.). Данные положения представляются достаточно важными, так как ориентированы напрямую к потенциальным участникам программы и содержат ценную информацию. Другим недостатком является неясный характер отношений между органами местного самоуправления и иными участниками программы, не определены права и обязанности обеих сторон.

Унификация, единообразие формы и структуры Решения, способов изложения правовых предписаний также практически отсутствует. В описании разных объектов программы используются разные параметры. По отдельным объектам практически

[19] Методические рекомендации о порядке применения ст.9 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках (направлены в адрес территориальных управлений МАП России письмом от 28 февраля 2003 г. N ИЮ/2272)

отсутствует информация. Встает вопрос о целесообразности включения в программу таких объектов. Возможно, это является следствием спешки при принятии данного акта.
В тексте представленного Решения также присутствуют несоответствия цифр, приводимых в тексте самого акта и в таблице, содержащей перечень проектов. Такие грубые ошибки есть в описании объемов финансирования строительства муниципального торгового комплекса «Индустриальный поселок» (п. 5.1.1.). Надеемся, что данные различия являются простой опечаткой.

Учитывая то, что соблюдение правил правотворческой техники – обязательная предпосылка высокого качества муниципальных нормативных правовых актов, можно оценить качество представленного Решения как удовлетворительное.

Способствует ли инвестиционная политика органов местного самоуправления г. Хабаровска развитию предпринимательства в городе?

Можно однозначно сказать, что для администрации г. Хабаровска Программа общегородских инвестиционных проектов на 2004-2007 гг. является выгодной. Помимо увеличения доходной составляющей бюджета за счет арендной платы от эксплуатации объектов общегородских инвестиционных программ, имеет место беспрецедентное приращение муниципальной собственности. Вместо 8 053 кв.м., что соответствует 18% затрат администрации города, на выходе доля муниципальной собственности составляет 39%, т.е. происходит увеличение на 21% (или 9’270 кв.м.), что является подарком инвесторов в размере 359,147,610 рублей (21%). Дело в том, что в Решении Хабаровской городской думы не приводится обоснование такого разделения. За эти деньги инвесторы смогли бы дополнительно построить, к примеру, три торгово-выставочных центра «Амурский бульвар – ул. Запарина» или культурно-развлекательный комплекс по ул. Запарина и бизнес-центр по ул. Комсомольской – Уссурийский бульвар – ул. Истомина.

Как можно говорить о содействии развитию предпринимательства, когда у предпринимателей отчуждают без веских объяснений часть вложенных средств? Здесь главное, чтобы были деньги для пополнения бюджета. И не важно, кто является собственником финансовых средств, будь то хабаровский предприниматель или московский. В худшем случае нас ждет та же участь, что и Сахалин или Сочи, где большая часть бизнеса принадлежит москвичам, а те предприниматели, которые были на что-то способны оказались неспособны с ними конкурировать на равных.

Очень смущают прогнозы Решения: «дальнейшая сегментация потребительского рынка с появлением действительно крупных и известных предприятий розничной торговли на потребительском рынке г. Хабаровска, постоянно повышающих уровень сервиса, оказываемого потребителям, а также переходом торговли в цивилизованное русло».[20] Не надо далеко ходить, достаточно выглянуть в окно и увидеть, что условия для цивилизованнй торговли уже давно созданы или создаются. Но созданы теми, у кого хватает средств для организации данных условий. А кто не располагает необходимыми средствами по-прежнему ведут свой бизнес в «палатках» и являют собой «нецивилизованный» образец предпринимательской деятельности. О развитии какого предпринимательства идет речь в данном Решении? Очевидно, что никак не малого, а, как минимум, среднего и наверняка крупного.

Мы не будем углубляться в стратегические документы о развитии и поддержке малого и среднего бизнеса, потому как по большей части благородные цели остаются лишь на бумаге.

---

[20] Там же

Так чем объясняется вынужденный и в то же время добровольный отказ инвесторов от 21% собственных средств притом, что их доля на строительство, ремонт и реконструкцию объектов составляет 86%? Дело в том, что «серьезно тормозит строительство и реконструкцию объектов длительность оформления исходно-разрешительной документации, отвода земельных участков, согласований и разрешений местного значения по принципу "одного окна" и ряд других.

Часть вопросов, находящихся в компетенции края, удалось решить. По другим проблемам надо продолжить эту работу совместно с отраслевыми структурами края, органами муниципальных образований и федеральными органами власти, поскольку проблемы негативно влияют на деятельность всего предпринимательства, в том числе и малого.

Таким образом, Решение Хабаровской городской думы №477 решает проблему административных барьеров. Теперь предпринимателям не надо укорачивать сроки с помощью взяток, а надо просто отдать 21% инвестиционных средств. Становится любопытно, является ли на практике 21% именно тем процентом, который требуется выделить из собственных средств для «согласования» с различными инстанциями (за вычетом стоимости земли или включая ее стоимость)? Если ответ утвердительный, то все становиться предельно ясно. И здесь стоит выделить положительную сторону данного способа преодоления административных барьеров: средства поступают непосредственно в Бюджет города.

И все-таки, если в процессе реализации данной программы отлаживается механизм оформления исходно-разрешительной документации, отвода земельных участков и прочих согласований и разрешений, то будет ли он впредь использоваться в стандартных ситуациях? И будет ли закреплен законодательно? Ведь если данный опыт будет учтен, принимая во внимание скорость реализации Программы общегородских инвестиционных проектов: 3 года (что свидетельствует о практически моментальном урегулировании формальностей), мы можем ожидать более активное развитие предпринимательства, которое сможет решать проблемы, связанные с арендными отношениями. Данное положение дел соответствует мнению правительства Хабаровского края: «увеличение производственных и офисных помещений за счет нового строительства и реконструкции старых объектов должно активнее решаться с привлечением средств предпринимателей».

До сих пор речь шла об отрасли торговли и услуг. Но данное Решение также затрагивает строительство. И безусловен тот факт, что данная отрасль экономики города находится на стадии активного развития.

Подводя итог проведенной экспертизе можно сказать, что данное решение органов местного самоуправления г. Хабаровска является ярким примером преобладания принципа целесообразности над принципом законности и реальными потребностями экономики города. Однако это преобладание выражено не столь радикально, что все же позволяет действовать хозяйствующим субъектам в рамках существующей (хотя и ограничивающей) политики органов местного самоуправления Хабаровска. Если говорить о возможных выходах в сложившейся ситуации, то важным фактором является создание доверительных отношений между бизнесом и муниципальной властью, при которых выход из сложных экономических условий будет находиться путем взаимодействия и диалога, а не путем административных предписаний, порой граничащих с прямыми нарушениями закона. Но такое вряд ли станет реальностью при отсутствии прозрачности механизмов государственного и муниципального управления.

Приложение 2

Аналитический доклад

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В ХАБАРОВСКОМ КРАЕ: СОСТОЯНИЕ И ПУТИ РАЗВИТИЯ

(Извлечение)

СОДЕРЖАНИЕ

Введение

Глава 1. Формы поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства

Федеральный перечень форм поддержки ……..

Федеральная политика развития малого и среднего предпринимательства: общий подход и приоритеты 2010 года

Формы поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в Хабаровском крае

Информационное обеспечение поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства

Основные выводы и рекомендации по Главе 1.

Глава 2. Инфраструктура поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства

Инфраструктура поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в Хабаровском крае

Основные выводы и рекомендации по Главе 2

Глава 3. Управление развитием и поддержкой малого и среднего предпринимательства

Основные выводы и рекомендации по Главе 1

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Приложение 1 . Перечень мероприятий краевой целевой программы "Развитие и поддержка малого и среднего предпринимательства в Хабаровском крае на 2010 - 2012 годы"

Приложение 2. Инфраструктура поддержки малого и среднего предпринимательства

Глава 1. ФОРМЫ ПОДДЕРЖКИ СУБЪЕКТОВ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Федеральный перечень форм поддержки

В соответствии со ст. 16 закона 209-ФЗ формами поддержками субъектов МиСП являются

1) финансовая,
2) имущественная,
3) информационная,
4) консультационная,
5) поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации их работников,
6) поддержка в области инноваций и промышленного производства,
7) поддержка в области ремесленничества,
8) поддержка субъектов МиСП, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность,
9)поддержка субъектов МиСП, осуществляющих сельскохозяйственную деятельность.

Содержание каждой из перечисленных выше форм, определено в соответствующих статьях закона.

Заметим, что формы 1)-5) носят общий характер, то есть могут предоставляться всем субъектам МиСП независимо от отрасли, в которой осуществляет деятельность субъект МиСП. Законом также определена категория субъектов МиСП, которым поддержка оказываться не может.

Помимо форм, описанных выше, в п. 3 ст. 16 закона 209-ФЗ субъекты федерации наделены правом вводить и осуществлять ИНЫЕ формы поддержки. Анализ законодательства регионов страны показывает, что многие субъекты федерации этой нормой пользуются и вводят своими региональными законами о развитии малого и среднего предпринимательства дополнительные формы поддержки. Установление таких форм законом субъекта федерации обеспечивает их постоянный и долговременный характер, а потому они не зависят от сроков принятия и окончания той или иной целевой программы. К их числу относятся

- производственно-технологическая поддержка,
- правовая поддержка,
- поддержка в продвижении на рынок производимых субъектами МиСП товаров и услуг;
- поддержка в части лицензирования отдельных видов деятельности,
- поддержку субъектов МиСП, реализующих товары, оказывающих услуги на территориях иных субъектов РФ;
- поддержка при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд субъекта федерации.

Законами субъектов федерации расширяется список **приоритетных отраслей** для поддержки развития предпринимательства. В частности вводится

- поддержка субъектов МиСП, осуществляющих деятельность в области жилищно-коммунального хозяйства;
- поддержка субъектов МиСП в сфере строительства;
- поддержка субъектов МиСП в социальной сфере.

Также законами субъектов федерации определяются не только приоритетные отрасли, но и **отдельные социальные группы**. В частности, поддержка водится для субъектов МиСП, принадлежащих к категории молодежного предпринимательства**.**

Федеральная политика развития малого и среднего предпринимательства: общий подход и приоритеты 2010 года

Ежегодно федеральные органы государственной власти, исходя из приоритетов социально – экономического развития страны, определяют конкретные виды, размеры и направления поддержки субъектов МиСП, которые могут отказываться за счёт федерального бюджета. Поскольку работать с конкретными субъектами МиСП из Москвы нереально, то эти средства на основе конкурсных заявок передаются регионам в виде субсидий и предполагают софинансирование субъекта федерацию.

Субсидии в 2010 году могли быть предоставлены на следующие направления и цели:

1) создание и развитие инфраструктуры поддержки субъектов малого предпринимательства (бизнес-инкубаторов), в том числе на

а) строительство здания (части здания) бизнес-инкубатора;

б) реконструкция, расширение и техническое перевооружение здания (части здания) бизнес-инкубатора;

в) капитальный ремонт здания (части здания) бизнес-инкубатора;

г) организационное и техническое обеспечение доступа к системам тепло-, газо-, энерго- и водоснабжения, водоотведения, подземным инженерным коммуникациям;

д) обеспечение связи;

е) приобретение офисной мебели, электронно-вычислительной техники (иного оборудования для обработки информации), программного обеспечения, периферийных устройств, копировально-множительного оборудования;

2) поддержку субъектов МиСП, производящих и реализующих товары (работы, услуги), предназначенные для экспорта, в том числе на

а) субсидирование части затрат, связанных с уплатой процентов по кредитам, привлеченным на срок не более 3 лет (далее - кредиты) в российских кредитных организациях (далее - банки) субъектами малого предпринимательства, производящими и реализующими товары (работы, услуги), предназначенные для экспорта, не ранее 1 января 2005 г. или субъектами среднего предпринимательства, производящими и реализующими товары (работы, услуги), предназначенные для экспорта, не ранее 1 января 2008 г.;

б) субсидирование части затрат субъектов МиСП, связанных с оплатой услуг по выполнению обязательных требований законодательства РФ и (или) законодательства страны-импортера, являющихся необходимыми для экспорта товаров (работ, услуг), в том числе работ по сертификации, регистрации или другим формам подтверждения соответствия (далее - обязательные требования);

в) субсидирование части затрат субъектов МиСП, связанных с участием в выставочно-ярмарочных мероприятиях за рубежом;

г) субсидирование части затрат субъектов МиСП по регистрации и (или) правовой охране за рубежом изобретений и иных охраняемых законом результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации юридического лица и продукции (работ, услуг);

д) субсидирование части затрат субъектов МиСП по оплате услуг по разработке средств индивидуализации юридического лица, индивидуализации продукции (работ, услуг), в том числе фирменного наименования, товарного знака, созданию промышленного образца для товаров (работ, услуг), предназначенных для экспорта (далее - услуги по разработке средств индивидуализации);

3) развитие системы кредитования субъектов МиСП, в том числе на

а) субсидирование части затрат, связанных с уплатой процентов по кредитам, привлеченным на срок не более 3 лет (далее - кредиты) в российских кредитных организациях (далее - банки) потребительскими кооперативами, за исключением сельскохозяйственных потребительских кооперативов (далее - кооперативы), с целью предоставления займов для осуществления предпринимательской деятельности членам кооперативов, являющимся субъектами малого предпринимательства, не ранее 1 января 2005 г., являющимся субъектами среднего предпринимательства - не ранее 1 января 2008 г.;

б) субсидирование части затрат, связанных с уплатой процентов по кредитам, привлеченным в банках сельскохозяйственными потребительскими кооперативами (далее -

сельскохозяйственные кооперативы) с целью предоставления займов членам сельскохозяйственных кооперативов, являющимся субъектами МиСП, для осуществления предпринимательской деятельности.

4) создание и развитие инфраструктуры поддержки субъектов МиСП в научно-технической сфере, в том числе на:

не менее 100 млн. рублей для вновь создаваемых фондов венчурных инвестиций и

50 млн. рублей для увеличения созданных в рамках Программы в 2005 - 2009 годах фондов;

5) ведение реестров субъектов МиСП - получателей государственной поддержки МиСП (далее - реестры), в том числе на:

Субсидии, предусмотренные на ведение реестра, предоставляются бюджету субъекта РФ после получения Министерством экономического развития РФ от уполномоченного органа сведений о формировании и ведении реестра по форме, утверждаемой Министерством.

6) реализация иных мероприятий по поддержке и развитию МиСП, в том числе на:

Подраздел "Инновации"

11.1. Поддержка субъектов МиСП, осуществляющих разработку и внедрение инновационной продукции.

11.2. Поддержка субъектов МиСП, осуществляющих реализацию инновационной продукции

Подраздел "Модернизация"

11.3. Содействие повышению энергоэффективности производства субъектов МиСП.

11.4. Содействие развитию лизинга оборудования, устройств, механизмов, автотранспортных средств

11.5. Создание промышленных парков.

11.6. Создание технопарков.

Подраздел "Финансы"

11.7. Поддержка начинающих - гранты начинающим на создание собственного бизнеса.

11.8. Субсидии предпринимателям на технологическое присоединение к объектам электросетевого хозяйства.

11.9. Содействие развитию микрофинансирования.

11.10. Создание гарантийных фондов (фондов поручительств).

11.11. Формирование закрытых паевых инвестиционных фондов акций и (или) фондов смешанных инвестиций в малые компании.

Подраздел "Пропаганда и обучение"

11.12. Содействие развитию молодежного предпринимательства.

11.13. Поддержка деятельности бизнес-инкубаторов

11.14. Реализация массовых программ обучения и повышения квалификации.

Подробно о формах и размерах данной поддержки см. в полной версии Аналитического доклада. Данный перечень даёт представление о спектре инструментов и возможностей, которые могли использовать органы государственной власти субъектов федерации для разработки и реализации своих региональных программ развития субъектов МиСП в 2010 году.

Хабаровский край в 2010 году для получения федеральной субсидии должен был вложить собственных средств в размере 20% от общей суммы субсидии. Соответственно 80% - давал федеральный бюджет.

Формы поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в Хабаровском крае в 2010 году

Основным документом, который определяет политику органов государственной власти Хабаровского края по развитию предпринимательства, в том числе и формы поддержки субъектов МиСП, является Краевая целевая программа "Развитие и поддержка малого и

среднего предпринимательства в Хабаровском крае на 2010 - 2012 годы", утвержденная Постановлением Правительства Хабаровского края от 23 июля 2009 г. N 214-пр (в ред. постановлений Правительства Хабаровского края от 01.02.2010 N 23-пр, от 17.08.2010 N 223-пр).

Мероприятия программы сгруппированы следующим образом:

1. Нормативно-правовое, аналитическое и организационное обеспечение малого и среднего предпринимательства.

2. Повышение конкурентоспособности субъектов малого и среднего предпринимательства, в т.ч.:

2.1. Поддержка начинающих субъектов МиСП (субъекты, работающие менее одного года со дня государственной регистрации)

2.2. Развитие инфраструктуры поддержки МиСП

2.3. Развитие финансовой и имущественной поддержки МиСП

2.4.Содействие субъектам МиСП в области инноваций и производственной деятельности

2.5.Организация и проведение семинаров, тренингов, конференций для субъектов МиСП, организаций инфраструктуры, работников органов местного самоуправления, занимающихся вопросами развития предпринимательства, по различным аспектам предпринимательской деятельности

2.6. Поддержка муниципальных программ развития и поддержки МиСП посредством предоставления субсидий на софинансирование мероприятий, осуществляемых организациями городской, районной инфраструктуры поддержки предпринимательства и (или) соответствующими администрациями, направленных на развитие МиСП на территории муниципальных образований

2.7.Организация и проведение конкурса организаций инфраструктуры поддержки МиСП "Лучшая организация инфраструктуры поддержки МиСП»

3. Развитие молодежного предпринимательства.

4. Содействие сокращению административных барьеров в развитии предпринимательства.

5. Совершенствование информационно-консультационной и методической поддержки МиСП.

6. Развитие взаимодействия и социального партнерства органов власти и предпринимательства.

Полный перечень мероприятий, включённых в каждую группу и подгруппу, приведен в Приложении 1 полной версии Аналитического доклада.

Приоритетными направлениями (отраслями) для поддержки МиСП в краевой программе объявлены:

1) инновационная деятельность;

2) производство продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления, развитие промыслов;

3) производство и переработка сельскохозяйственной продукции;

4) строительство и производство строительных материалов;

5) предоставление бытовых, транспортных услуг населению;

6) развитие общедоступной сети общественного питания и торговли в сельских и северных районах края;

7) обслуживание жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства.

Анализ текста программы и всех приложений к ней показал, что **приоритет отдан «финансовой поддержке»** субъектов МиСП, которая предоставлялась на следующие цели:

-*субсидия* ***на сертификацию продукции (работ, услуг) в соответствии с российскими и международными стандартами*** *(до 180 тысяч рублей),*

- *субсидия на* ***выставочно-ярмарочную деятельность*** *(до 50 тысяч в России, 100% - за рубежом)*

- ***микрозаймы*** *(до 600 тысяч рублей),*

-***гранты начинающим предпринимателям*** *(до 300 тысяч рублей).*

При этом в разделе «Условия предоставления субсидий….» указывается, что преимущественным правом на получение данных субсидии при прочих равных условиях пользуются субъекты МиСП осуществляющие ***приоритетные для экономики края виды деятельности.*** Это позволяет предположить, что общих форм, которыми бы на равных основаниях могли воспользоваться все субъекты МиСП, в данной Краевой программе не предусматривалось вообще. Заметим также, что для

инновационной деятельности предложены дополнительные формы поддержки, а именно

- *субсидий на* ***разработку стратегии продвижения инновационного проекта****, подготовку бизнес-планов по внедрению инновационных разработок (до 70 тысяч рублей)*

- *субсидий,* ***осуществляющим разработку и внедрение инновационной продукции*** *(до 5 млн. рублей);*

и для ***производства продукции производственно-технического назначения*** дополнительно можно было получить *субсидию (до 120 тысяч рублей).*

Что же касается других приоритетных отраслей, то никаких дополнительных мер их поддержки краевой программой не предусмотрено.

Анализ расходов на реализацию мероприятий программы может служить ещё одним доказательством того, что среди всех возможных форм поддержки приоритет был отдан «финансовой поддержке» субъектов МиСП. В частности, по разделу 2 финансировались следующие формы поддержки

2. Повышение конкурентоспособности субъектов малого и среднего предпринимательства, что предусматривало

2.3. Развитие финансовой и имущественной поддержки МиСП

2.3.1 Содействие развитию системы микрофинансирования субъектов МиСП **(12 000 + 230 000= 242 000 тыс.руб.)**

2.3.2. Содействие созданию и развитию микрофинансовых организаций (кредитных потребительских кооперативов, фондов и других) и их представительств на территории края (**100 + 50=150 тыс. руб**)

…

2.3.5. Содействие деятельности по предоставлению займов субъектам МиСП для реализации инвестиционных проектов **(фед. 35 000 тыс. руб)**

Полный анализ расходов на мероприятия краевой программы см. таблицу на следующей странице.

Разделы мероприятий	Сумма/доля	Мероприятия программы по разделу 2 Повышение конкурентоспособности…	Сумма/доля	Мероприятия программы по разделу 2.3. Развитие финансовой и имущественной поддержки
1. Нормативно-правовое, аналитическое и организационное обеспечение малого и среднего предпринимательства	625 т.р. 0,2 %			
2. Повышение конкурентоспособности субъектов малого и среднего предпринимательства	**300 295 т.р.** **98%**	2.1. Поддержка начинающих субъектов МиСП (субъекты, работающие менее одного года со дня государственной регистрации) 2.2. Развитие инфраструктуры поддержки МиСП **2.3. Развитие финансовой и имущественной поддержки МиСП** 2.4.Содействие субъектам МиСП в области инноваций и производственной деятельности 2.5.Организация и проведение **семинаров, тренингов, конференций** для субъектов МиСП, организаций инфраструктуры, работников органов местного самоуправления, занимающихся вопросами развития предпринимательства, по различным аспектам предпринимательской деятельности 2.6. **Поддержка муниципальных программ** развития и поддержки МиСП посредством предоставления субсидий на софинансирование мероприятий, осуществляемых организациями городской, районной инфраструктуры поддержки предпринимательства и (или) соответствующими администрациями, направленных на развитие МиСП на территории муниципальных образований(п. 2.6 введен 223-пр)	12370т.р. 4,1% 3585 т.р 1,17% **277 150т .р.** **90,7%** 6390 т.р. 2,1% 500 т.р. 0,16% 300 т.р. 0,1%	2.3.1 Содействие развитию системы микрофинансирования субъектов МиСП **(12 000 + 230 000= 242 000 тыс.руб.)** 2.3.2. Содействие созданию и развитию микрофинансовых организаций (кредитных потребительских кооперативов, фондов и других) и их представительств на территории края (**100 + 50=150 тыс. руб**) 2.3.3. Проработка создания гарантийного фонда для субъектов МиСП, занятых в реальном секторе экономики края, микрофинансовых организаций 2.3.4. Содействие повышению доступности банковских кредитных продуктов для субъектов МиСП, в том числе посредством соглашений совместной деятельности с банками 2.3.5. Содействие деятельности по предоставлению займов субъектам МиСП для реализации инвестиционных проектов **(фед. 35 000 тыс. руб)** 2.3.6. Обеспечение свободного доступа субъектов МиСП к информации о свободных зданиях и помещениях краевой собственности, предлагаемых к сдаче в аренду и на продажу

		2.7.Организация и проведение конкурса организаций инфраструктуры поддержки МиСП "Лучшая организация инфраструктуры поддержки МиСП предпринимательства"(п. 2.7 введен 223-пр)	0 0% **ИТОГО: 300 295 т.р.**	2.3.7. Оказание государственной помощи субъектам МиСП путем сохранения ставок арендной платы на 2011 год и заключения с ними всех видов договоров без проведения конкурсов и аукционов 2.3.8. Реализация права субъектов МиСП на продление договоров аренды,заключенных до 01 июля 2008 г., без проведения торгов
3. Развитие молодежного предпринимательства	480 т.р. 0,157%			
4. Содействие сокращению административных барьеров в развитии предпринимательства	110 т.р. 0,036%			
5. Совершенствование информационно-консультационной и методической поддержки МиСП	3865 т.р. 1,26%			
6. Развитие взаимодействия и социального партнерства органов власти и предпринимательства	0 0%			
ИТОГО	**305 375 т.р. 100%**			

Информационное обеспечение поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства

Для того, чтобы воспользоваться какой-либо формой государственной поддержкой, субъекты МиСП должны были, как минимум, знать об этих возможностях. Для информационного обеспечения поддержки в Хабаровском крае создан сайт «Малый и средний бизнес Хабаровского края". Однако анализ содержания информации на данном сайте позволяет сделать вывод, что он не выполняет в должной мере свою задачу. Это явно видно даже из рубрик сайта. Только одна форма поддержки - **«Финансовая поддержка»** имеет свою страницу с соответствующим названием. Однако и она не даёт полной картины всех тех мер, которые реализовывались в 2010 году в крае в рамках финансовой поддержки (подобности в полной версии Аналитического доклада).

Что касается других видов поддержки, то информацию о них найти весьма сложно, поскольку больше страниц с явным названием форм поддержки на сайте нет.

В частности, некоторая информация об «**имущественной поддержке»** субъектов МиСП находится под рубрикой **«Недвижимость для бизнеса».** Заметим, что это лишь часть той имущественной поддержки, о которой говорится в ст. 18 закона 209-ФЗ. Напомним, что передавать во владение и (или) в пользование можно не только недвижимое имущество (здания, строения, земельные участки, сооружения, нежилых помещения), но и движимое имущество (оборудование, машины, механизмы, установки, транспортные средства, инвентарь, инструменты). При этом, как следует из опыта других территорий, региональными законами устанавливается, что перечни всех этих видов имущества должны **ежегодно** формироваться и выставляться в открытый доступ.

Анализ рубрики «**Недвижимость для бизнеса»** показал следующее:

В 12 муниципальных образованиям сформированы перечни имущества (зданий и строений) для имущественной поддержки субъектов МиСП, в том числе: г. Комсомольск-на-Амуре, . Хабаровск, Амурский район, Аяно-Майский район, Ванинский район, Верхнебуреинский район, Вяземский район, Комсомольский район, Николаевский район, Советско-Гаванский район, Ульчский район, район им. Лазо.

В 7 муниципальных образованиях, перечней имущества для поддержки субъектов МиСП нет, в том числе: Бикинский район, Нанайский район, Охотский район, Солнечный район, Тугуро-Чумиканский, Хабаровский район, район им. Полины Осипенко.

Однако, даже там, где перечни зданий и строений сформированы, они «не первой свежести» и, как правило, датированы либо 2008 годом, либо 2009. В частности , перечень имущества в г.Комсомольске на Амуре утверждён постановлением администрации **30.12.2008 года**, в Хабаровске – Решением Хабаровской городской Думы **28.04.2009.** Исключением является только Решение Совета депутатов городского поселения «Город Вяземский» от 03.04.2009 г. № 15 (с изменениями и дополнениям от **09.02.2010 № 98).**

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ по Главе 1

Проведённый анализ форм поддержки, которые предоставлялись субъектам МиСП в Хабаровском крае в 2010 году, позволяет сформулировать следующие выводы и рекомендации:

1.1) Используемые в настоящее время в крае формы поддержки субъектов МиСП представляют собой достаточно случайный неупорядоченный набор, не ориентированный на какой-либо результат.

1.2) Слабо, однобоко и с явным перекосом в сторону финансовой поддержки

используются возможности, которые предоставляются федеральным бюджетом для развития и поддержки МиСП в крае. Подобные методы финансовой поддержки субъектов МиСП, а именно выдача микрозаймов организацией, созданной краевыми органами власти, впору применять в случае, если бы рухнула банковская система. Однако этого в крае не наблюдается. Более того, многие банки разрабатывают и реализуют специальные программы кредитования МиСП, а потому наиболее целесообразно было бы потратить федеральные средства на субсидирование процентной ставки. В этом случае поддержать можно было бы на порядок большее количество субъектов МиСП.

1.3) Краевой программой развития предпринимательства определены приоритетные отрасли для поддержки. Однако ни по одной из этих отраслей не проведён анализ проблем, не определены цели и формы поддержки, которые бы гарантировали решение существующих проблем, как это, например, сделано в краевой программе развития конкуренции. Напомним, что в данной программе определены общие меры по развитию конкуренции во всех отраслях, а также дополнительные меры в ключевых отраслях. И это представляется наиболее оптимальным подходом.

1.4) Представляется, что такие отраслевые подпрограммы могли бы разрабатывать отраслевые бизнес-ассоциации, так как они в своей сфере являются самыми компетентными экспертами и чётко знают, какие проблемы мешают развитию отрасли и какими средствами их можно решить.

1.5) Информирование субъектов МиСП о существующих формах поддержки находится в неудовлетворительном состоянии.

Глава 2. ИНФРАСТРУКТУРА ПОДДЕРЖКИ СУБЪЕКТОВ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

В соответствии со ст. 3 закона 209 – ФЗ **поддержка субъектов МиСП** – это деятельность органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и функционирование инфраструктуры поддержки субъектов МиСП, направленные на реализацию мероприятий, предусмотренных

-федеральными программами развития субъектов МиСП,
-региональными программами развития субъектов МиСП,
-муниципальными программами развития субъектов МиСП.

Таким образом, **инфраструктурой поддержки субъектов МиСП** *(*ст. 15 закона 209-ФЗ) является **система коммерческих и некоммерческих организаций,** которые создаются, осуществляют свою деятельность или привлекаются в качестве поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд при реализации

-федеральных программ развития субъектов МиСП,
-региональных программ развития субъектов МиСП,
-муниципальных программ развития субъектов МиСП,

обеспечивающих условия для создания субъектов МиСП, и оказания им поддержки.

В соответствии с п. 2 ст. 3 закона 209 – ФЗ 2. инфраструктура поддержки субъектов МиСП может включать в себя **ТАКЖЕ**

-центры и агентства по развитию предпринимательства,
-государственные и муниципальные фонды поддержки предпринимательства,
-фонды содействия кредитованию (гарантийные фонды, фонды поручительств),
-акционерные инвестиционные фонды и закрытые паевые инвестиционные фонды, привлекающие инвестиции для субъектов МиСП,
-технопарки,
-научные парки,

-инновационно-технологические центры,
-бизнес-инкубаторы,
-палаты и центры ремесел,
-центры поддержки субподряда,
-маркетинговые и учебно-деловые центры,
-агентства по поддержке экспорта товаров,
-лизинговые компании,
-консультационные центры,
-и иные организации.

Но при этом требования к организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов МиСП, должны устанавливаться в федеральных, региональных и муниципальных программах развития субъектов МиСП.

Анализ законодательной практики субъектов федерации страны показывает, что региональные законодатели расширяют федеральный список организаций, которые могут входить в инфраструктуру поддержки субъектов МиСП и включают в него дополнительно

- финансовые агентства,
- правовые центры,
- технико-внедренческие и научно-производственные зоны,
- зоны экономического благоприятствования,
- научно-исследовательские и экспертные организации,
- торгово-промышленные палаты,
- объединения предпринимателей,
- ассоциации и союзы субъектов малого и среднего предпринимательства.

Установление перечня организаций, входящих в инфраструктуру является исключительно важным вопросом, поскольку

-в соответствии со ст. 10 закона 209-ФЗ, к полномочиям органов власти относится «**формирование** инфраструктуры поддержки субъектов МиСП в субъектах РФ и **обеспечение** ее деятельности»;

-в соответствии со ст.16 организации, образующие инфраструктуру, **пользуются всеми формами поддержки**, как и субъекты МиСП.

Инфраструктура поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в Хабаровском крае

Поскольку в Хабаровском крае нет краевого закона или какого-либо другого нормативного правового акта, регулирующего вопросы инфраструктуры поддержки субъектов МиСП, то единственным источником информации об инфраструктуре является сайт «Малый и средний бизнес в Хабаровском крае». На сайте есть соответствующая рубрика «Инфраструктура поддержки малого и среднего предпринимательства». В Приложении 2 полной версии Аналитического доклада дана вся информация, размещённая на данной Интернет – странице.

Анализ содержания данной Интернет – страницы позволяет сделать вывод о том, что большинство включённых в инфраструктуру поддержки МиСП должностных лиц, органов власти, совещательных и координационных советов при органах власти и организациях, не могут претендовать на статус «организаций, входящей в инфраструктуру поддержки». Что же касается организаций, которые могут иметь данный статус, то информацию о них необходимо актуализировать, поскольку у многих изменились адреса, телефоны; сменились (в том числе умерли) руководители некоторых организаций и т.д.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ по Главе 2

Проведённый анализ инфраструктуры поддержки субъектов МиСП, существующей в Хабаровском крае позволяет сформулировать следующие выводы и рекомендации:

2.1) Следует признать, что ситуация в крае с развитием сети инфраструктурных организаций крайне неблагоприятная. Особенно это касается муниципальных районов, городских и сельских поселений, где непосредственно живут и работают субъекты МиСП и где им необходимо оказывать поддержку. Анализ показал, что в большинстве своём в этих территориях нет никакой инфраструктуры поддержки.
2.2) Основная часть имеющихся инфраструктурных организаций работают в краевом центре - в Хабаровске, а значит для многих субъектов МиСП возможность получение их услуг весьма ограничена и проблематична.

2.3) Ряд организаций, которые участвуют в осуществлении мероприятий краевой программы, не включены в инфраструктуру поддержки, а именно их нет в перечне, указанном на сайте «Малый и средний бизнес Хабаровского края».

2.4) Необходимо концептуально определить, какая инфраструктура поддержки субъектов МиСП должна быть в Хабаровском крае и разработать программу её построения.
2.5) Представляется, что инфраструктурные организации для поддержки субъектов МиСП в муниципальных районах, городских и сельских поселениях могут разместиться в общеобразовательных школах, так как по данным публичного доклада Министерств образования Хабаровского края там имеется достаточно много свободных площадей. При этом многие школы оснащены современной информационно-коммуникационной техникой, что позволило бы проводить для предпринимателей бизнес-тренинги и консультации в дистанционном режиме. Данное решение позволило бы минимизировать затраты как на содержание школ, так и на построение инфраструктуры поддержки предпринимательства.
2.6) Элементами инфраструктуры поддержки на законных основаниях могли бы стать отраслевые бизнес-ассоциации (например, Ассоциация мясоперерабатывающих предприятий Хабаровского края,….) и межотраслевые бизнес-ассоциации (ДВОПП, ДВ ТПП, ….), если бы стали исполнителями мероприятий, подпрограмм и проектов, входящих в краевую программу развития предпринимательства. В частности,
Дальневосточное объединение промышленников и предпринимателей, например, могло бы взяться за разработку и реализацию подпрограммы о развитии малого и среднего предпринимательства при крупных промышленных предприятиях, о чём там много говориться, но мало что сдвигается с мёртвой точки.

Дальневосточная торгово-промышленная палата могла бы взяться за раздел краевой программы, связанный с продвижением экспортных товаров хабаровских предпринимателей, поскольку сеть представительств ТПП России покрывает практически весь мир. Кстати, в соответствии с Приказом Минэкономразвития РФ от 16.02.2010 N 59 (ред. от 12.10.2010) "О мерах по реализации в 2010 году мероприятий по государственной поддержке малого и среднего предпринимательства", если Хабаровский край в срок до **1 июля 2011 года** разработает и утвердит региональную программу по поддержке экспорта, то для её реализации можно получить средства из федерального бюджета.

9'. Требования к мероприятиям *по поддержке субъектов МиСП, производящих и (или) реализующих товары (работы, услуги), предназначенные для экспорта, в целях реализации Постановления Правительства РФ от 1 октября 2010 г. N 781 "О мерах государственной поддержки в 2010 году субъектов МиСП , производящих и (или) реализующих товары (работы, услуги), предназначенные для экспорта" (введен Приказом Минэкономразвития РФ от 12.10.2010 N 479)*

9'.1. Создает и (или) обеспечивает деятельность регионального центра координации поддержки экспортно-ориентированных субъектов МиСП (далее - Центр).

9'.2. Создать и в дальнейшем регулярно (не реже 2-х раз в месяц) обновлять региональный Интернет-портал по поддержке экспорта и привлечению инвестиций, и/или соответствующий раздел Единого портала внешнеэкономической информации Минэкономразвития России в сети Интернет.

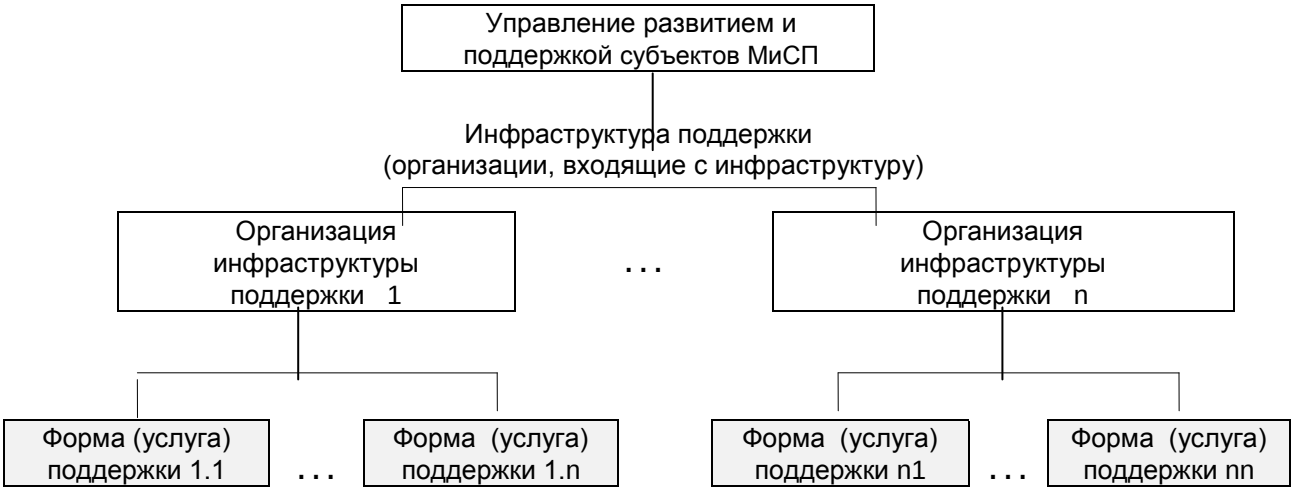
9'.3. Обеспечивает разработку и утверждение в срок **до 1 июля 2011 года** региональной программы поддержки субъектов МиСП, производящих и (или) реализующих товары (работы, услуги), предназначенные для экспорта, соответствующую следующим основным принципам: …

9'.4. Осуществляет оценку результативности мероприятий по поддержке экспортно-ориентированных субъектов МиСП в субъекте РФ.

При таком подходе практически все бизнес-ассоциации края могли бы на законных основаниях войти в состав инфраструктуры поддержки и, в свою очередь, пользоваться различными формами государственной поддержкой. А главное – стать активными участниками процесса развития предпринимательства в крае.

Глава 3. УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ И ПОДДЕРЖКОЙ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Система развития и поддержки субъектов МиСП может быть представлена следующей схемой



В предыдущих главах были рассмотрены вопросы о формах поддержки субъектов МиСП, а также о сети организаций, которые составляют инфраструктуру поддержки.

Напомним, что устанавливая в ст. 10 закона 209-ФЗ полномочия органов государственной власти субъектов федерации, федеральный законодатель не опрелелил перечень органов, которые должны участвовать в реализации данных полномочий и не разграничил полномочия между ними. А потому это необходимо делать в законах субъектов федерации.

Обобщение региональной практики по данному вопросу показывает, что, как правило, в реализации полномочий, предписанных ст. 10 закона 209-ФЗ, участвуют

-законодательный (представительный) орган государственной власти субъектов федерации,

-высший исполнительный орган государственной власти субъектов федерации (Правительство),

-уполномоченный орган исполнительной власти в сфере развития МиСП.

В Хабаровском крае отсутствует краевой закон, который бы разграничивал полномочия между краевыми органами по вопросам развития МиСП. Поэтому дать точный ответ на вопрос «Кто участвует в реализации данных полномочий?» не представляется возможным. Можно лишь сделать предположение, что, вероятно, в реализации данных полномочий участвуют два органа

-Правительство Хабаровского края, поскольку оно принимало Краевую целевую программу "Развитие и поддержка малого и среднего предпринимательства в Хабаровском крае на 2010 - 2012 годы";

-Министерство экономического развития и внешних связей Хабаровского края, поскольку в тексте Положения о Министерстве экономического развития и внешних связей Хабаровского края есть четыре функции, в которых употребляется термин «предпринимательство», а именно:

3.7. Разработка сводного финансового баланса края. Экономическое обоснование отдельных статей доходной и расходной частей бюджетных заявок на финансирование поставок продукции (работ, услуг) для краевых государственных нужд, развития научно-технического прогресса, инновационной деятельности, МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА в крае.

3.18. Разработка и реализация механизмов стимулирования деловой активности, ПОДДЕРЖКИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА и формирования рыночной инфраструктуры.

3.19. Мониторинг состояния МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА, выработка и оценка эффективности мер по его поддержке.

3.20. Разработка предложений и мероприятий по устранению необоснованных административных барьеров при развитии МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА.

Это означает, что ни одно полномочие, предписанное ст. 10 закона 209-ФЗ, не вошло в функционал Министерства ни на уровне задач, ни на уровне функций. (Подробности в полной версии Аналитического доклада).

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ по Главе 3

Проведённый анализ системы управления развитием и поддержкой субъектов МиСП позволяет сформулировать следующие выводы и рекомендации:

3.1) Поскольку ни один краевой орган власти «не принял к исполнению» полномочия, предписанные ст. 10 закона 209-ФЗ, то необходимо признать, что система управление развитием и поддержкой МиСП требует коренной перестройки.

3.2) Представляется целесообразным строить систему поддержки субъектов МиСП совместно с органами местного самоуправления, поскольку в соответствии с федеральным законом №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» к вопросам местного значения всех видов муниципальных образований относиться «содействие (создание условий) развитию малого и среднего предпринимательства». В этом случае и система управления этой деятельностью должна быть единой, в которой на равных правах должны участвовать как краевые, так и муниципальные органы власти.

Авторский коллектив:

Поличка Нина Петровна	- директор Некоммерческого партнёрства «Дальневосточный научный центр местного самоуправления», член Общественной палаты Российской Федерации, доктор педагогических наук, кандидат физико-математических наук
Поличка Максим Анатольевич	– директор Некоммерческого партнёрства «Дальневосточный центр инноваций социальной сферы», кандидат юридических наук.
Смоляк Григорий Викторович	- действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса, эксперт Дальневосточного научного центра местного самоуправления
Фёдорова Екатерина Анатольевна	- заместитель директора по экономическим исследованиям Дальневосточного научного центра местного самоуправления

ДЛЯ ЗАМЕТОК