

Е.А. Коваленко, Л.Г. Рагозина
ПОПЕЧИТЕЛЬСКИЕ СОВЕТЫ В ОТРАСЛЯХ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ:
ПРАКТИКА, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

ПОПЕЧИТЕЛЬСКИЕ СОВЕТЫ В ОТРАСЛЯХ
СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ: ПРАКТИКА, ПРОБЛЕМЫ,
ПЕРСПЕКТИВЫ

КОВАЛЕНКО Елена Алексеевна — кандидат социологических наук, старший научный сотрудник Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС. E-mail: kovalenko-ea@ranepa.ru

РАГОЗИНА Людмила Георгиевна — кандидат исторических наук, заведующая Лаборатории уровня жизни и социальной защиты Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС. E-mail: ragozina-lg@ranepa.ru

BOARDS OF TRUSTEES IN SOCIAL SPHERE:
PRACTICE, PROBLEMS, PROSPECTS

KOVALENKO Elena - Candidate of Social Sciences, Institute for Social Analysis and Prediction RANEPa, Senior Researcher. E-mail: kovalenko-ea@ranepa.ru.

RAGOZINA Ludmila - Ph.D in History, Institute for Social Analysis and Prediction RANEPa, Head of Laboratory for the Standard of Living and Social Protection. E-mail: ragozina-lg@ranepa.ru.

Аннотация. Статья, подготовленная по результатам НИР «Развитие институтов попечительства и других форм участия гражданского общества в социальной сфере: проведение социологических обследований и разработка рекомендаций», посвящена исследованию текущей ситуации, практик работы, проблем и перспектив развития попечительских советов — органов общественного участия в управлении учреждениями социальной сферы (образования, здравоохранения, социальной защиты, культуры). В ходе полевых исследований в 2013 г. были проинтервьюированы руководители учреждений социальной сферы и членов попечительских советов. Анализ затронул такие темы, как порядок организации деятельности попечительских советов; функции и содержание их деятельности; эффективность действующих попечительских советов; барьеры, мешающие развитию попечительских советов в социальных сферах; целесообразность их дальнейшего институционального развития.

Авторы пришли к следующему выводу: полноценное развитие попечительских советов как органов общественного участия тормозится из-за отсутствия общего понимания целей и задач попечительских советов и их отличия от других форм общественного участия; слабый

Abstract. The paper discusses current situation, practices, problems and prospects for the development of guardianship boards, one of the forms of citizen participation in public services (education, health, social services, culture) in Russia. Activities of guardianship boards, their functions and usefulness, barriers for development and relevancy of further expansion of this form of citizen participation were analyzed. Field work including interviewing of heads of public services organizations and members of boards was conducted in August 2013.

Main results of the study are as following: adequate development of guardianship boards is hindered by lack of common understanding of their goals and objectives, differences from other forms of citizen participation, low awareness of citizens and unwillingness to become constant donor for not sufficiently financed public services as well as low interest in receiving one more external inspector on the part of budget-funded entities themselves. However, regardless of difficulties, the majority of respondents speak up for the further development of guardianship boards as promising institute for citizen participation in public services.

информированности общественности о возможностях данного органа и нежелания становиться регулярным донором для возмещения недостающих ресурсов недофинансированного бюджетного сектора; низкой заинтересованности самого бюджетного сектора в получении «внешнего контролера», которого активно продвигает государство. Однако, несмотря на трудности, большинство респондентов поддерживают развитие попечительских советов и считают эту форму общественного управления услугами перспективной.

Ключевые слова: попечительский совет, общественное участие, социальные учреждения.

Keywords: guardianship board, civil participation, social services.

Тема развития попечительских советов в 2013 г. получила новый импульс. Возросший интерес к ней связан с инициативой Правительства Российской Федерации, направленной на глубокое изучение данного общественного института для оценки его текущего состояния и перспектив развития в сфере управления социальными услугами¹. Одним из инструментов настоящего исследования стал качественный социологический опрос руководителей учреждений социальной сферы (образования, здравоохранения, социальной защиты и культуры), где уже сформированы попечительские советы, и где их еще нет; опрос членов попечительских советов и экспертов. Цель опроса состояла в выявлении условий и среды деятельности данных общественных органов в пилотных регионах (Архангельская, Волгоградская, Саратовская, Тверская области). Выбор регионов не случаен: по результатам количественного анализа², Тверская область относится к пятерке лидеров, где сформировано больше всех попечительских советов в бюджетном секторе³. Саратовская область относится к числу аутсайдеров по этому показателю, а Архангельская и Волгоградская занимают промежуточное положение, но и та, и другая интересны для исследования, поскольку демонстрируют и иные формы гражданской активности⁴.

Всего методом полуструктурированного интервью опрошены 159 человек, из них — 64 в учреждениях, где есть попечительский совет, 87 — в учреждениях, где попечительского совета еще нет, еще 8 человек — в учреждениях, где попечительский совет институционально не оформлен, но имеются постоянные благотворители. Помимо руководителей учреждений, опрошены 25 членов попечительских советов. Впрочем, в основном это также сотрудники учреждений (учителя, бухгалтеры, врачи) либо представители местных органов власти (например, заместители глав муниципальных образований). Потребителей услуг, которые бы являлись членами попечительских советов, охватить опросом практически не удалось, в

¹ НИР «Развитие институтов попечительства и других форм участия гражданского общества в социальной сфере: проведение социологических обследований и разработка рекомендаций» (2013 г.)

² Количественным анализом охвачены 75 субъектов РФ, представивших данные о численности попечительских советов во всех отраслях социальной сферы.

³ Свердловская область — 248 ед., Краснодарский край — 245, Республика Татарстан — 180, Тверская область — 160, Челябинская область — 141 ед.

⁴ В Архангельской области на протяжении 1990-х гг. достаточно успешно развивались технологии сельских комьюнити, а Волгоградская — одна из самых продвинутых в части развития территориального общественного самоуправления, т.е. в обоих регионах есть предпосылки к активному участию граждан в делах местных сообществ (в том числе в социальной сфере).

выборку попали лишь 2 человека, представляющие получателей услуг. Опрос проведен в августе 2013 г. В Тверской области опрошены 43 респондента, в Архангельской — 41 респондент, в Волгоградской — 40, в Саратовской — 35 респондентов. Опросом охвачены учреждения образования (50 интервью), здравоохранения (39 интервью), социальной защиты (66 интервью) и культуры (4 интервью). В каждой сфере исследование затронуло разные типы учреждений, выбранные на основе структурно-функционального анализа.

В каждом из четырех регионов и в каждой из социальных сфер (образование, здравоохранение, социальная защита и культура) по отдельному гайду проведены дополнительные экспертные интервью, направленные на более углубленное обсуждение проблем общественного участия в социальной сфере, эффективности и неэффективности созданных попечительских советов и перспектив их развития. Ответы экспертов дают возможность описать общую ситуацию на настоящий момент и перспективы развития попечительских советов в России.

Функции и содержание деятельности попечительских советов

По мнению большинства респондентов, в настоящее время основной функцией попечительских советов является финансовая поддержка учреждений. Для них функции благотворителя и попечителя — нераздельны, поэтому большинство опрошенных попечительский совет воспринимают как общественный орган управления, состоящий из состоятельных и авторитетных людей, заинтересованных в развитии учреждения.

«Собрание людей, обладающих достаточным статусом, деньгами, способностями и специальными знаниями, имеющих видение дальнейшего развития учреждения» (Комплексный центр социального обслуживания населения).

«Должно собраться 13 человек, которые владеют либо властью, либо деньгами. Они должны вникнуть в наше положение, и посчитать, чего не хватает» (Дом-интернат для престарелых и инвалидов).

При описании идеальных функций попечительского совета респонденты выбрали данную позицию как приоритетную. За нее проголосовали 67% опрошенных руководителей учреждений, где уже есть попечительские советы, и 75% руководителей учреждений, где их еще нет. При этом довольно часто респонденты отмечали, что если бы учреждения финансировались в нужном объеме, то необходимость искать дополнительные благотворительные средства или собирать какие-то деньги с получателей услуг отпала бы (в первую очередь речь шла о централизованном сборе средств с родителей в школах).

Вместе с тем члены попечительского совета активно участвуют также в решении других вопросов, в том числе касающихся конкретных получателей услуг, например:

- административно-хозяйственные вопросы, пожарная безопасность, вопросы улучшения условий жизни получателей услуг (включая досуг, отдых, питание, одежду, медобслуживание), *«решение насущных проблем»*;
- организация праздников, мероприятий, летних выездов, подарков на праздники.

Среди идеальных функций попечительских советов респонденты хотели бы видеть и такие:

- участие в выработке стратегических целей и задач учреждения — 39% опрошенных руководителей учреждений, где уже есть попечительские советы, и 49% ответивших руководителей учреждений, где их еще нет;
- примерно половина ответивших считает, что попечительский совет должен участвовать в оценке качества услуг, предоставляемых учреждением (49 и 52% респондентов соответственно);
- участие в кадровой политике, организации и улучшении труда работников учреждения, по мнению большинства респондентов, не должно входить в функции членов попечительского совета, эту функцию отметили лишь 23 и 30% респондентов соответственно.

Наименьшее число сторонников набрала функция контроля финансово-хозяйственной деятельности учреждения. Считают необходимым поручить ее попечительскому совету лишь 18 и 30% респондентов соответственно. По этому вопросу разброс мнений был от положительного до резко отрицательного. Ниже представлены ответы респондентов — из числа руководителей разных учреждений, которые ярко подтверждают общее противоречивое отношение к этим новациям.

Примеры положительного отношения к общественному контролю, когда он воспринимается как инструмент содействия в улучшении качества услуг:

«Попечительский совет должен исполнять больше не контрольные функции, а именно функции общественного надзора; интересоваться жизнью детей, их лечением, обучением, развитием» (Детская больница, в которой нет попечительского совета).

«Попечительский совет — это такой коллегиальный орган, который оказывает содействие в решении вопросов, стоящих перед учреждением; который оказывает материальную поддержку, ищет спонсоров для решения каких-то материальных вопросов. Но при этом осуществляет контроль деятельности учреждения. Не надзорный, а контроль в целях оказания содействия, не порицания, а содействия» (Дом-интернат для умственно отсталых детей, есть попечительский совет).

Примеры отрицательного отношения к общественному контролю, когда он воспринимается как неоправданное вмешательство в деятельность учреждения со стороны людей, не имеющих необходимой компетенции.

«Попечительский совет — это дополнительный контролирующий орган, в виде любых людей, которых взяли с улицы, а люди с улицы — они всегда умеют лечить, учить и еще что-нибудь делать» (поликлиника, в которой нет попечительского совета).

«Попечительский совет — должен помогать, а не контролировать, это не его компетенция, такие вопросы попечители не могут решать» (музей, где нет попечительского совета).

В целом распределение мнений респондентов отражает внутренний конфликт, возникающий между руководителем учреждения и попечительским советом. В учреждениях,

где уже есть попечительские советы, руководители в среднем выбирают меньше функций, которые они готовы возложить на данный общественный орган.

На вопрос об *идеальных функциях* отвечали респонденты и из числа членов попечительских советов. Они также назвали меньшее число функций, которые считают необходимым закрепить за попечительскими советами по сравнению с существующими положениями об этих органах. В основном их внимание сосредоточилось на привлечении, распределении и контроле использования внебюджетных средств (92% — от числа опрошенных), т.е. на том, чем они реально в настоящее время занимаются.

На практике одной из существенных проблем деятельности попечительских советов как раз и является несоответствие заявленных в положениях и реально исполняемых функций и задач попечительского совета. Ситуация усугубляется одновременным введением разных форм общественного участия в социальной сфере (управляющие, попечительские, наблюдательные советы наряду с традиционными родительскими комитетами, советами школы, профсоюзными организациями), а также введение системы независимой оценки качества социальных услуг. В итоге для руководителей и сотрудников учреждений на местах все это превращается в «нагромождение работы», функции органов теряют всякий смысл, кроме необходимости отчитаться за проведение соответствующей работы. По мнению респондентов, необходима серьезная методическая поддержка данных институтов, четкое разъяснение: какие функции должны быть у того или иного органа, и каково их взаимодействие.

Барьеры, мешающие развитию попечительских советов

Развитию попечительских советов, по мнению респондентов, препятствуют следующие барьеры.

Слабая заинтересованность руководителей учреждений, руководители не видят смысла в деятельности совета и не проявляют инициативу (при этом инициатива активно навязывается сверху, что вынуждает ряд руководителей создавать совет «для галочки»). О том, что не все здесь прозрачно для общественности и реальные барьеры существуют, свидетельствуют трудности, с которыми столкнулись интервьюеры в ходе проведения опроса. Например:

- Нежелание руководителей учреждений принимать участие в исследовании без разрешения соответствующего регионального министерства.
- Нежелание региональных министерств (даже при наличии письма-поддержки от Минтруда РФ) давать подобные разрешения своим подведомственным учреждениям. Долгий процесс согласования с министерствами.
- Даже при наличии разрешения от соответствующего регионального министерства постоянное «увиливание» руководителей от интервью со ссылками на отсутствие времени. Постоянные отмены и переносы уже запланированных интервью.
- Нежелание руководителей учреждений давать контакты членов попечительских советов, что сильно затруднило взятие у них интервью.

Барьером для развития попечительского совета может быть также занятость руководителей или членов попечительского совета. В ряде учреждений попечительский совет фактически действует, но институционально он не оформлен. Есть общественные организации

и отдельные спонсоры, с которыми давно налажено сотрудничество, но руководители не считают возможным и нужным дополнительно их нагружать участием в заседаниях.

«Им проще помочь разово, а не тратить время на всякие собрания, так как люди, которые обладают средствами, не обладают достаточным временем» (коррекционная школа-интернат).

Еще к барьерам относятся неразвитость общественного сектора и отсутствие социально ориентированного бизнеса. Не все учреждения могут позволить себе иметь институционально оформленный попечительский совет, так как для членства в нем элементарно отсутствуют кандидатуры (либо одни и те же люди вынуждены входить в попечительские советы нескольких учреждений). Объясняется это либо местоположением учреждения (в сельской местности), либо особенностями контингента получателей услуг. Респонденты отмечают, что население в целом слабо информировано о данном институте и слабо мотивировано на какое-либо общественное участие, включая как получателей услуг, так и сотрудников учреждений. Люди, имеющие образование, как правило, заняты и не могут выделить время для участия в попечительском совете, кроме того, участие в попечительском совете — это неоплачиваемая нагрузка, не развита какая-либо система стимулирования (морального, или через добавки к пенсии, какие-то льготы). В итоге большинство опрошенных членов попечительских советов (включая руководителей учреждений) входят в него «по должности» или по инициативе «сверху».

Очень часто возникают сложности с поиском спонсоров («бедный район», «в наших условиях найти спонсора очень тяжело, потому что в медицину никто деньги вкладывать не хочет»; «попечительский совет сельскохозяйственной академии — это очень сложно, поскольку все сельское хозяйство является дотационным»). Привлечь получателей услуг в качестве источника внебюджетных средств не всегда удается из-за того, что либо уровень материального обеспечения не позволяет им выступать спонсорами учреждения, либо у граждан нет желания это делать, так как они считают, что все услуги должны быть бесплатны (в частности, в образовании, здравоохранении), а материально-техническое оснащение учреждения — вопрос государственного, а не личного бюджета.

«...До сих пор все родители считают, что если мы бюджетная организация, то нас обеспечивают налогоплательщики, и у нас все есть...» (детская клиническая больница)

Отмечалось также несовершенство системы работы с внебюджетными источниками. Бюрократические процедуры делают процесс слишком сложным для благотворителей. Не последнюю роль играет и недоверие со стороны жертвователей, которые подозревают членов совета в личной заинтересованности.

Ряд барьеров является спецификой конкретных социальных сфер. Если в сфере образования потребители услуг (учащиеся и их родители) длительное время связаны с учреждением и могут входить в число членов попечительского совета как заинтересованные лица, то в здравоохранении и социальной защите потребителей услуг трудно объединить в устойчивые целевые группы. На наш взгляд, выходом из ситуации может стать развитие коалиций и сетевых организаций поддержки потребителей услуг.

Удивительно, что в сфере культуры, которая всегда славилась наличием меценатов, сегодня, по мнению респондентов, ни у работников культуры, ни у общественности нет желания заниматься развитием через попечительские советы. По мнению респондентов,

общественность больше внимания обращает на реформы образования и здравоохранения, а культура остается в тени. Для меценатов интересны только крупные объекты культуры: театры, галереи в больших городах. В малых городах и сельской местности объекты культуры крупных меценатов не привлекают.

Эффективность действующих попечительских советов

Каждый респондент в понятие «эффективность» вкладывал свой смысл. Ответы на вопрос об эффективности совпадают с ответами на вопрос о главной функции попечительских советов. Значительное число респондентов под эффективностью понимают уровень материального вложения попечителей в учреждение. Для них эффективность попечительского совета заключается в том, насколько оперативно благодаря ему решаются проблемы, возникающие у учреждения или его подопечных. В основном, как правило, это — вопросы материального характера. Поэтому, по их мнению, отсутствие крупных благотворителей и авторитетных людей, которые стали бы участвовать в попечительском совете, отражается и на эффективности. Участвовать могут хорошие, заинтересованные люди, но с небольшими возможностями. Но, по мнению респондентов, это — низкая эффективность.

«Неэффективность в том, что хотелось бы, конечно, чтобы в совет входили представители крупного бизнеса, которые могли бы нам помочь в том, в чем мы не можем помочь себе сами. Хотя, в принципе, те люди, которые входят у нас в попечительский совет, работают с полной отдачей, за что им большое спасибо, и они нам очень помогают» (Дом-интернат для престарелых и инвалидов, член попечительского совета).

Для других эффективность попечительского совета — в том, что этот инструмент позволяет решать проблемы потребителей услуг, выходящие за рамки возможностей самого учреждения:

«Если бы у нас не было такой тесной работы с нашим попечительским советом [...], мы не всегда могли бы трудоустроить наших родителей. [...] Чем быстрее родители пройдут реабилитацию, тем выше будет процент возвращения детей в семью. Это самый главный показатель нашего учреждения» (социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних).

На наш взгляд, общество еще не готово к социальной ответственности, поэтому происходит государственное стимулирование гражданской активности. Но, как отмечают респонденты, делать это надо аккуратно (без фанатизма), инициирование попечительских советов сверху, в том числе участие в их работе «по должности» или из-за назначения сверху, несет в себе высокий риск неэффективности.

«Будут всех туда загонять. Те, кто не хочет, найдут причины оттуда уйти или реже встречаться, реже проводить заседания, реже давать вливания и так далее. В этом — неэффективность. Неэффективность, если попечительским советом будет управлять государство» (Детская больница, нет попсовета).

Это мнение проиллюстрировали и другие респонденты, охарактеризовав деятельность своего попечительского совета как неэффективную. Они дали такие характеристики своим попечительским советам: «не помогает», «не нужен», «существует номинально», «формальный подход», «занимается общими вопросами», «только предлагает, но ничего не делает», «только констатирует факт получения пожертвований», «члены совета не заинтересованы в его работе».

*«...мы только констатируем, сколько нам за квартал принесли благотворители памперсов и какие средства принесли. А что вот сделал сам попечительский совет?»
(Дом ребенка).*

На наш взгляд, общество должно выработать критерии моды на участие в общественной жизни у успешных людей для вовлечения их, в том числе, в попечительские советы. Нужны также критерии оценки работы попечительских советов. Так считают большинство респондентов. Они согласились с тем, что стимулирование в первую очередь должно быть моральным (благодарности, возможность самореализации), через СМИ, рекламу, просвещение, положительную пропаганду, распространение информации о положительных примерах. В то же время культуру благотворительности необходимо стимулировать через налоговые льготы и другие бонусы.

*«Должны быть проработаны определенные нормативные документы, которые будут позволять активизировать работу попечительских советов и как-то их стимулировать. Например, сейчас работа попечительских советов никак не отражается на рейтинге учреждений социального обслуживания, а может быть продумано какое-то поощрение»
(детская больница).*

Среди других интересных мнений по разным формам стимулирования были следующие:

- поощрения работникам: «добился помощи — выписать премию»; «дополнительный отпуск — 3 календарных дня»;
- при создании попечительского совета выделение из бюджета некоего начального бюджета, чтобы совет начал существовать, а далее уже продолжал свою деятельность самостоятельно.

Часть респондентов считает, что стимулирование в данной области не уместно, так как участие в попечительском совете должно быть сугубо добровольным делом тех, кто это делает по зову сердца. Все, искусственно созданное, будет плохо работать.

Обсуждался и более узкий вопрос: нужно ли стимулировать получателей социальных услуг быть инициаторами формирования попечительского совета в том или ином учреждении. Вопрос не был воспринят однозначно. Тем не менее более половины респондентов ответили положительно (61%). По мнению заместителя директора центра социальной помощи семье и детям (Саратовская область), если стимулировать получателей услуг создавать попечительские советы, то «в этом случае работа совета будет в первую очередь касаться контроля качества услуг, соответствуют они стандартам или не соответствуют. Это может быть и в нашей сфере, и в других. Это пойдет на пользу и населению, и конкретному учреждению». Несколько человек сошлись во мнении, что имеет смысл стимулировать родителей в сфере образования

(школах, детсадах) и в учреждениях, которые работают с инвалидами и детьми-инвалидами. А вот насчет других сфер выражались сомнения, например:

«Стимулировать нужно, но в зависимости от сферы деятельности. Если эта сфера деятельности не связана с жизненно важными функциями, тогда, я думаю, можно стимулировать, и это будет иметь результат. А в здравоохранении это стимулирование практически невозможно, потому что получателями являются больные люди. И стимулировать их к какой-либо работе в попечительском совете или к меценатству, спонсорству — это нарушение Закона об охране здоровья граждан. Каждый гражданин имеет право на бесплатную медицинскую помощь, в том числе экстренную и плановую. В других сферах, я думаю, что это возможно, в сфере культуры, в сфере образования, то есть когда в любом случае человек приходит добровольно, по собственному желанию в какое-то учреждения и получает какие-то блага. И его можно стимулировать на то, чтобы как-то развивать эту сферу, на создание совета, привлечение инвестиций. Но здесь это будет вполне добровольное участие человека» (клиническая больница).

Аналогичные ответы получены от респондентов из больниц и домов престарелых, которые ссылаются на плохое здоровье и отсутствие сил у получателей услуг; из центров социальной помощи семье и детям — на низкую мотивацию и сложное материальное положение клиентов. Отмечалось также, что получатели услуг — это не всегда люди, которые понимают, что они получают, зачем они это получают, как это использовать и как можно повлиять на процесс улучшения качества услуги: *«Получатели социальных услуг вряд ли смогут сформулировать четкие попечительские задачи, их задача — получить услугу».*

Вместе с тем подчеркивалось, что активные и способные получатели услуг сами войдут в совет с удовольствием, их не надо стимулировать. Вместо стимулирования скорее нужно обучение тому, как работать с благотворителями, как их привлекать к сотрудничеству и другим вопросам в сфере компетенции попечительского совета.

Перспективы дальнейшего развития попечительских советов

Несмотря на ряд проблемных аспектов, подавляющее число респондентов все же считают, что попечительские советы нужны (более 92%). В первую очередь потому, что они помогают искать внебюджетные средства. Важны, кроме того, контроль в закрытых учреждениях и польза от независимого взгляда на деятельность учреждения. Положительное влияние попечительских советов очевидно. С попечительским советом учреждение становится более открытым, его деятельность — более прозрачной, растет самостоятельность учреждения, так как многие вопросы учреждение решает совместно с попечительским советом, минуя учредителя. Руководители учреждений — учителя, врачи и другие профильные специалисты в своих областях не всегда являются хорошими менеджерами, поэтому помощь извне идет на пользу, например, может понадобиться помощь менеджеров, финансистов, юристов. Такую помощь безвозмездно могут оказать члены попечительского совета. Это повышает качество управления и помогает в трудной ситуации. Учреждения с попечительским советом более устойчивы и уверены в завтрашнем дне. Попечительский совет позволяет сформировать и продвигать положительный имидж учреждения, выполнять функции службы по связям с общественностью.

Большая часть респондентов считает, что попечительские советы обязательны в стационарных, закрытых учреждениях образования и социальной защиты (дома ребенка; детские дома, приюты, школы-интернаты, реабилитационные центры; дома для престарелых; дома и учреждения для инвалидов, коррекционные интернаты; исправительные учреждения для несовершеннолетних; учреждения для бездомных). Респонденты пояснили свою позицию тем, что там могут нарушаться права получателей услуг и попечительские советы необходимы для защиты прав. В остальных случаях они могут создаваться по воле учреждений.

Абсолютное большинство опрошенных (81%) считают, что нужно совершенствовать нормативно-правовое регулирование деятельности попечительских советов. Должны быть определены четкие правила игры, понятные всем участникам, закреплены права и обязанности советов, нормы и правила, полномочия, условия (критерии) создания, состав, степень вмешательства в работу учреждения. Респонденты высказывались за принятие правовых основ на федеральном уровне, чтобы определить единую государственную политику и при этом позволить гибкое развитие на региональном уровне. Отмечалась также необходимость закона о меценатстве, который регламентировал бы уменьшение налогов и другие преимущества для благотворителей, облегчил порядок использования средств спонсоров.

Заключение

Постепенное развитие попечительских советов в последние 3 года было ускорено различными федеральными инициативами. С одной стороны, это стало благом для развития общественных институтов, но, с другой, принесло определенные риски. По мнению опрошенных руководителей учреждений социальной сферы, сильное давление сверху может привести к массовому формальному созданию попечительских советов, которые на практике не будут участвовать в работе учреждений. Уже сегодня распространена проблема имитации их деятельности. Эффективность работы попечительских советов зависит от наличия на территории, где находится учреждение, достаточного числа социально ответственных предпринимателей, представителей крупного бизнеса, активной местной власти, заинтересованности руководителя в открытости учреждения. Не последнюю роль играет объективная необходимость в финансовой помощи учреждению, которая вынуждает руководителей искать средства и взаимодействовать с общественностью. Проблемой является и поиск заинтересованных людей, готовых тратить свое личное время на общественную нагрузку. Участие получателей услуг в деятельности попечительских советов или инициирование их создания — большая редкость.

Большинство опрошенных поддерживают данную форму общественного участия, но считают необходимым постепенное развитие, учет местных условий, учет специфики учреждений, информирование, разъяснения о целях, задачах и функциях попечительских советов как для сотрудников учреждений, так и для получателей услуг и широкой аудитории с целью формирования контингента заинтересованных лиц, которые могли бы стать его членами.

Особенно важно развитие попечительских советов в закрытых учреждениях социальной сферы, где существует высокий риск нарушения прав проживающих. Важнейшим инструментом стимулирования развития попечительских советов должны стать нормативно-правовая база и разработка методических рекомендаций для регионов, а также изменения в налоговом законодательстве для развития институтов благотворительности в целом.

Другим стратегически важным направлением является развитие различных ассоциаций, коалиций, сетевых организаций поддержки потребителей определенных социальных или медицинских услуг. Члены таких общественных движений и организаций могли бы стать компетентными участниками попечительских советов от имени потребителей услуг.