ПОЛИС

Электронная библиотека
Гражданское общество в России

**А. В. Давыдова, А. К. Сембаева,
А. В. Тарасенко**

Анализ мирового опыта взаимодействия органов государственной власти с общественными объединениями

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Davydova_mir_opyt.pdf

Перепечатка с сайта центра «Стратегия»
http://strategy-spb.ru

URL:http://www.civisbook.ru

А. В. Давыдова, А. К. Сембаева, А. В. Тарасенко

Анализ мирового опыта взаимодействия органов государственной власти с общественными объединениями

1. Введение

Одной из наиболее эффективных форм участия граждан в формировании и реализации государственной политики в различных сферах общественных отношений в мире является деятельность ассоциаций граждан – общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Несмотря на то, что НКО и государственная власть имеют подчас неоднозначное отношению к диалогу, в интересах обоих создать механизмы для диалога и консультаций, поскольку они преследуют общую цель, которая заключается в нахождении решений проблем общества и удовлетворении потребностей его членов. Роль НКО отличается от роли политических партий и не подменяет ее. На национальном, местном или секторальном уровне могут иметь место консультации, особенно полезные при разработке законодательства. Принимая во внимание тот факт, что общественные организации работают на уровне, более приближенном к населению и напрямую связаны с гражданскими интересами и инициативами, они могут предоставлять органам государственной власти так называемую «экспертизу снизу», работать с обращениями граждан, организовывать гражданские форумы, принимать участие и инициировать

общественные слушания, а также активно участвовать в процессе лоббирования. Кроме того, одна из наиболее успешных форм реализации программ сотрудничества – разработка и осуществление совместных проектов – тут государство и НКО могут выступать как партнерами, так и заказчиком и исполнителем (в том случае, если органы государственной власти проводят конкурсы на реализацию государственных программ).

Тем не менее, в условиях развития и реформирования системы государственного управления, а также становления гражданского общества, роль общественных объединений и прочих негосударственных некоммерческих организаций может быть неясна для обеих сторон. По сути дела, разная направленность интересов может приводить к конфликтам, решение которых в условиях отсутствия соответствующей законодательной и административной базы, может оказаться крайне неупорядоченным, хаотичным и волюнтаристским. В то же время, отсутствие налаженных механизмов работы с населением, реализация которой может проводиться наиболее успешно в случае развитого диалога с общественными объединениями, также приводит к отчуждению и отстранению государственной власти от интересов граждан, разрушении диалога между органами власти и населением, растворении системы гражданского контроля и серьезному кризису политической системы.

В связи с тем, что в данный момент времени в Петербурге проводится разработка концепции взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями «Общественно-государственное партнерство» на 2008-2011, региональная общественная организация «Немецко-русский обмен», имеющая опыт работы как в Европе, так и в России, предприняла попытку сделать анализ текущей мировой (прежде всего, европейской) ситуации в вопросах взаимодействия государства и НКО. В обзор мирового опыта были включены как законодательные основы подобного взаимодействия (на наднациональных и национальных уровнях), так и описание конкретных форм и практик сотрудничества, в том числе моделей финансирования, лучших практик, и т.д. Не претендуя на научность исследования, мы попытались сделать несколько выводов, в том числе, о причинах и мотивациях сотрудничества для обеих стороны, которые, надеемся, будут полезны и для развивающихся форм и моделей

взаимодействия, в том числе, законодательно урегулированных, в российской действительности.

2. Опыт взаимодействия наднациональных объединений с НКО

2.1. Организация Объединенных Наций

Важность работы с общественными организациями была признана Организацией Объединенных Наций (ООН) еще в 1946 году, когда был создан Департамент общественной информации. Своей резолюцией 13(I) Генеральная Ассамблея обязала департамент и его отделения: «...активно содействовать и оказывать помощь информационным органам различных стран, просветительным учреждениям и другим правительственным и неправительственным организациям разного рода, заинтересованным в распространении информации об Объединенных Нациях. В этих и других целях он должен иметь полностью оборудованный справочный отдел, инструктировать или направлять лекторов и предоставлять в пользование этих учреждений и организаций свои издания, документальные фильмы, короткометражные фильмы, плакаты и другие наглядные пособия».

27 мая 1968 г. Экономический и Социальный Совет принял резолюцию 1297 (XLIV), призывающую департамент общественной информации к предоставлению ассоциированного статуса неправительственной организации, исходя из резолюции 1296 (XLIV) от 23 мая 1968 г., в которой говорилось о том, что неправительственная организация должна поддерживать работу ООН и содействовать распространению знаний принципов ООН и ее деятельности, и это должно соответствовать собственным задачам и целям неправительственной организации, ее существу, компетенции и деятельности.

Согласно Уставу Экономический и Социальный Совет ООН консультируется с соответствующими неправительственными организациями (НКО), по относящимся к его компетенции вопросам. На данный момент времени консультативным статусом при Совете обладают свыше 2 700 НКО. Совет признает, что эти организации должны иметь возможность высказывать ему свои мнения и что они обладают особым опытом или техническими знаниями, представляющими ценность для работы Совета.

Совет подразделяет НКО на три категории: к категории I относятся организации, имеющие отношение к большинству видов деятельности

Совета; организации, входящие в категорию II, обладают специальной компетенцией в конкретных областях; и есть организации, к помощи которых Совет прибегает в отдельных случаях, они входят в перечень организаций для специальных консультаций. НКО, имеющие консультативный статус, могут направлять своих наблюдателей на заседания Совета и его вспомогательных органов, а также представлять письменные заявления, относящи¬еся к работе Совета. Они также могут консультироваться с Секре¬тариатом Организации Объединенных Наций по вопросам, пред¬ставляющим взаимный интерес.

С годами отношения между Организацией Объединенных На¬ций и связанными с ней НКО получили значительное развитие. НКО все больше рассматриваются как партнеры, с которыми про¬водятся консультации по вопросам политики и программ, как важ¬ные звенья, связывающие ООН с гражданским обществом.

2.2. Европейский союз

Механизмы взаимодействия институтов Европейского Союза с некоммерческими организациями (НКО) на стадии принятия решений представляют собой широкий спектр форм: начиная от неформальных встреч, которые практически не регулируются формальными процедурами и заканчивая такой специально созданной формальной структурой как Европейский Экономический и Социальный Комитет. Неформальные консультации – одна из самых распространенных форм взаимодействия между европейскими чиновниками и представителями некоммерческих организаций. Часто такие консультации принимают форму встреч «здесь и сейчас» (ad hoc meetings), которые не имеют формальных рамок. Некоммерческие организации включены в деятельность консультативных комитетов (advisory committees) в качестве экспертов. Примером деятельности таких совещательных органов может служить Совещательная группа по общей сельскохозяйственной политике (Advisory Group on Common Agricultural Policy), которая включает представителей коммерческого сектора и таких общественных организаций как Европейское Экологическое Бюро (European Environmental Bureau), Еврогруппа по защите животных (Eurogroup for Animal Welfare) и другие. Основная функция подобных структур – экспертная, что позволяет Еврокомиссии принимать взвешенные решения с учетом мнения специалистов.

Регулярные встречи широкого круга общественности с чиновниками из Еврокомиссии стали возможными, как только были созданы европейские ассоциации, включающие значительное количество общественных объединений национального масштаба: «Восьмерка Зеленых» (Green Group of Eight), «Европейский Альянс за Общественное Здоровье» (European Public Health Alliance или EPHA), Социальная платформа (Social Platform), Европейский Молодежный Форум (European Youth Forum), КОНКОРД (CONCORD), Европейское Экологическое Бюро (European Environmental Bureau) и других.

Платформа Европейских социально-ориентированных некоммерческих организаций (Platform of European social NGOs) дважды в год проводит встречи с чиновниками из Европейской Комиссии. В качестве примера можно также привести встречи, организуемые Liaison Committee of Development NGOs один раз в три месяца, а также собрания, проводимые «Группой Восьми» (Group of Eight) два раза в год. Цель проведения таких встреч состоит в обсуждении стратегических вопросов взаимодействия между структурами Еврокомиссии и федерациями НКО. С одной стороны, такие мероприятия оказываются значимыми, так как позволяют привлечь значительное количество представителей некоммерческого сектора, которые структурно связаны с некоммерческими организациями во всех государствах-членах Европейского Союза.

Европейский Экономический и Социальный Комитет является специально созданной структурой для взаимодействия различных групп интересов с институтами, принимающими решения на уровне ЕС. Он был создан в 1957 году, согласно Римскому договору. Комитет представляет собой консультативный орган, который предназначен для согласования разнообразных интересов и подготовки решений в виде рекомендаций для институтов, принимающих решения: Еврокомиссии, Европейского Совета и Европейского парламента. В составе Комитета представлены три основные группы интересов: работодатели, профсоюзы и другие группы интересов, куда включены некоммерческие организации (экологические организации, научные и академические сообщества и т.д.). Таким образом, Комитет агрегирует и артикулирует многочисленные интересы, что является принципиально важным для политической системы ЕС, которая выдерживает огромный поток информации «на входе». Состав Комитета утверждается Советом министров по представлению государств-членов ЕС. Выдвижение кандидатов от

государств регламентировано и соответствует пропорциональному распределению населения этих государств: самое большое – 24 человека от Германии, Великобритании, Франции и Италии; самое маленькое – 5 и 6 человек от Люксембурга, Кипра и Мальты.

Также следует отметить, что согласно европейскому законодательству, органы власти национальных государств должны привлекать некоммерческие организации для реализации программ, финансируемых из фонда ЕС. Таким образом, НКО являются активными участниками на стадии реализации политического курса, участвуя в качестве партнеров в осуществлении различного рода программ.

3. Обзор опыта сотрудничества национальных органов государственной власти с НКО: основные формы и методы, принципы взаимодействия, лучшие практики

Важный показатель действий государства и реального признания сектора НКО – то, в какой степени государство применяет принципы содействия гражданской активности, процесс консультаций и диалога при формировании своего законодательства. Компетентный и ответственный вклад общественных организаций в процесс формулирования государственной политики расширяет применение законодательства и повышает серьезность решений, принимаемых на государственном уровне. Принципы подобного взаимодействия прописаны в документе Совета Европы «Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе и пояснительная записка»

«74. Следует поощрять и приветствовать участие НКО в государственных и квазигосударственных механизмах диалога, консультаций и обменов в целях поиска решений для удовлетворения потребностей общества.

75. Такое участие не должно ни гарантировать, ни исключать выделение государственных субсидий, заключение контрактов или предоставление помощи отдельным НКО или их объединениям.

76. Консультации не должны рассматриваться государственными органами как средство принуждения НКО к принятию своих приоритетов. НКО, в свою очередь, не должны использовать консультации в качестве побудительного мотива для отказа от своих целей, принципов или их компрометации.

77. Государственные органы вправе работать с НКО в целях достижения целей государственной политики, однако, они не должны предпринимать попыток поглотить или взять НКО под свой контроль.

78. НКО следует также привлекать для консультаций во время работы над первичным и вторичным законодательством, затрагивающим их статус, финансирование или сферу деятельности».

Создавая каналы для участия в дебатах, государство тем самым при минимальных затратах получает высококачественную экспертную оценку своей планируемой политики. Часто НКО, которые занимаются представлением и защитой интересов и видят свою миссию в достижении прогрессивных перемен в законодательстве и государственной политике, имеют обширный опыт в своей области и нередко обладают более высоким уровнем знаний, чем эксперты из государственных или коммерческих структур. (К примеру, НКО часто получают новейшие знания в своей области от международных сетей). Поддерживая такие организации, государство может обеспечить высокое качество своих политических решений и их соответствие международным стандартам или лучшей практике

Как пример удачного недавно возникшего успешного сотрудничества в области законотворчества в Центральной и Восточной Европе можно выделить венгерский опыт. Правительство Венгрии учредило Программу открытого законодательства с целью улучшения качества принимаемых законов путем повышения участия общества в законотворчестве. В проекте нового закона "О законодательстве» отражено несколько элементов, которые представляют собой самую современную практику в европейских законодательных процедурах и которые также часто касаются участия НКО (к примеру, оценка воздействия до и после принятия закона, публикация проекта закона и т.д.). Последние правовые инициативы, касающиеся сектора НКО, такие как закон "О программе Национального гражданского фонда" и законопроект "О добровольчестве" были разосланы широкому кругу НКО в Венгрии и не только активно обсуждались, но, что более важно, отразили в окончательном варианте те замечания и предложения НКО, которые были высказаны в ходе дискуссий.

В Польше правительством в октябре 2002 г. было принято Постановление о социальном диалоге. В преамбуле этого документа признается и подчеркивается важность гражданского общества и организаций, которые формируются внутри гражданского общества. В

документе определяется три основных категории социальных партнеров: коллективные представители рынка труда, т. е. профсоюзы и организации работодателей; организованные инициативы граждан, т. е. общественно-полезные ассоциации и фонды, а также группы, представляющие собственные интересы, т. е. профессиональные и коммерческие ассоциации, федерации местного самоуправления.

В постановлении устанавливаются основные правила сотрудничества между правительством и названными социальными партнерами и правила поведения правительства и административных органов во взаимоотношениях с социальными партнерами. В постановлении содержатся важные новаторские процедуры - например, оно обязывает министерства, отвечающие за подачу законопроекта в парламент, не только консультироваться по законопроекту с социальными партнерами, но также наряду с законопроектом представить в парламент краткий обзор сделанных НКО замечаний и обосновать случаи, когда замечание не было учтено в законопроекте.

В упомянутом выше документе Совета Европы так же содержатся рекомендации, касающиеся финансирования государством тех или иных НКО:

«57. Должны существовать четкие и объективные стандарты отбора НКО для оказания им тех или иных форм государственной поддержки в виде выделения денежных средств или освобождения от уплаты подоходного и других налогов или сборов с членских взносов, средств и товаров, полученных от жертвователей, либо государственных и международных структур, доходов от инвестиций, аренды, лицензионных (авторских, патентных) отчислений, хозяйственной деятельности и имущественных сделок, а также посредством стимулирования благотворительности через введение льгот по уплате подоходного налога или кредитование.

58. При оказании указанных форм поддержки может учитываться характер осуществляемой НКО деятельности, а также то, существует ли НКО за счет своих членов, либо полностью или частично за государственный счет. Формы поддержки могут также зависеть от особого статуса НКО и быть связанными с особыми требованиям по финансовой отчетности и предоставлению финансовой информации.

59. Изменения в материальной части устава или деятельности НКО могут привести к корректировке или прекращению государственной помощи»

Если попытаться обобщить международный опыт, то можно выделить два основных типа государственного финансирования НКО:

- Прямое финансирование - финансирование выделяется из госбюджета центрального или местного уровня непосредственно организации, т.е. включено в бюджетные расходы на данный финансовый год. Это не означает, что средства поступают непосредственно со счета Государственного казначейства на счет НКО - как правило, они проходят через различные государственные агентства (министерства, государственные и другие фонды и т.д.).

- Косвенная поддержка - косвенная финансовая поддержка не предполагает непосредственного перечисления средств или передачи имущества, а вместо этого представляет собой льготу, которая позволяет НКО использовать свои средства на достижение уставных целей, а не на оплату других финансовых обязательств. Такая помощь фигурирует в госбюджете не как расходная статья, а скорее как недополученный доход (например, в случае предоставления налоговых льгот налоги, которые не поступят в бюджет, считаются косвенной поддержкой).

Главный критерий, используемый государством для определения того, достойна ли НКО получать господдержку и в каком объеме, это критерий "общественной пользы" от деятельности организации (а не характер деятельности НКО, как, например, оказание услуг или продвижение интересов). В зависимости от того, в какой степени НКО служит "общественной пользе", как она определяется в законодательстве «об общественной пользе» (либо эквивалентном законодательстве - например, налоговом), право на прямую и косвенную государственную финансовую поддержку могут иметь как организации, оказывающие услуги (сервисные), так и организации, отстаивающие определенные интересы или идеи (advocacy). Общественно-полезной деятельностью, заслуживающей государственной поддержки, могут заниматься как сервисные организации, так и организации advocacy, но в целом оказание услуг гораздо чаще квалифицируется как «общественно-полезная деятельность», дающая НКО право на финансовую поддержку.

В случае прямой поддержки главный вопрос состоит в том, существует ли законодательная база, где предписывалось бы, какие из видов НКО имеют право на прямую господдержку и на какого рода поддержку. В отсутствие законодательных предписаний государство само принимает решения и зачастую оказывает финансовую поддержку не на основе выполняемой НКО функции (например, услуги, advocacy или взаимопомощь), а на основе того, помогает ли деятельность НКО в реализации государственной политики. С учетом такой политики государство решает, что НКО занимается какой-либо деятельностью, достойной господдержки.

С точки зрения политики финансирования существует принципиальная разница между теми видами услуг, которые государство по закону обязано оказывать гражданам, и теми, которые оно по закону оказывать не обязано. Но во многих странах это различие не столь четкое. Например, в одной стране органы местной власти по закону обязаны организовать уход за пожилыми людьми на дому, а в другой стране это не входит в их обязанности. Представление о том, что является, и что не является обязанностью государства, меняется со временем, по мере развития общества

Тот факт, что НКО оказывает услуги, входящие в обязанность государства, сам по себе не дает организации право на получение государственной поддержки. Однако в большинстве европейских стран существует законодательно оформленная политика, по которой государство берет на себя обязательство финансировать такие услуги независимо от того, оказывает ли их государственное или частное учреждение. Правительства ЦВЕ также все чаще оплачивают частным организациям оказание услуг, которые считаются обязательными и которые государство должно финансировать в любом случае. Общей проблемой стран ЦВЕ является то, что здесь традиционно все услуги, которые обязано обеспечить государство, предоставляют государственные учреждения. Существующие государственные учреждения стремятся обеспечить стабильную зарплату своим сотрудникам и опасаются, что «неизвестно откуда взявшиеся» НКО придут и заберут себе «государственные» функции. Поэтому местные власти часто видят в неправительственных организациях скорее конкурентов, нежели партнеров в достижении одной и той же цели (т.е. повышения уровня жизни сообщества).

Можно сказать, что главным критерием для получения прямой государственной поддержки является оказание определенных услуг, являющихся законодательно оформленной обязанностью государства. Помимо таких обязательных по закону услуг, на приоритеты грантового финансирования влияет государственная политика национального и местного уровня. Способность НКО лоббировать за включение их деятельности в соответствующее законодательство и госбюджет или в число приоритетов государственной политики с большой вероятностью повлияет на доступность государственного финансирования для этой организации.

В Европе во взаимоотношениях государственных структур и НКО широко распространен принцип субсидиарности, то есть особенное значение придается сотрудничеству на местном уровне. Субсидиарность также является общепризнанным принципом Евросоюза, цель которого – обеспечить принятие решений на уровне, наиболее близком к рядовому гражданину. Это означает, что Евросоюз не предпринимает действий (помимо сфер своей исключительной компетенции) иначе как в случаях, когда они более эффективны, чем действия на национальном, региональном или местном уровне. Местные формы сотрудничества, как правило, являются отражением форм и практики сотрудничества на национальном уровне. Иногда при местном совете существует комитет или подкомитет, занимающийся неправительственными организациями; иногда за эту работу отвечает специальный отдел мэрии или один сотрудник в отделе по связям с общественностью. Есть и другие варианты.

Например, бюро консультаций для граждан - интересная модель нетрадиционного и взаимовыгодного сотрудничества между местной властью и НКО в деле информирования и поддержки граждан в их повседневной жизни в местных сообществах нескольких европейских стран. Бюро консультаций для граждан предоставляют бесплатные, конфиденциальные, объективные и независимые консультации гражданам через неправительственные организации по любому вопросу, касающемуся различных аспектов их жизни. Эта форма зародилась в Великобритании в 1939 г. и прошла путь от служб экстренной помощи в период 2-й мировой войны до профессионального национального агентства. В настоящее время в 2800 с лишним населенных пунктов Англии, Уэльса и Северной Ирландии постоянно действуют Бюро консультаций для граждан.

Еще одна интересная форма взаимодействия органов государственной власти местного уровня и НКО практикуется в Германии – там бюджеты районов, получаемые из центральных источников обсуждаются с группой активно работающих в районе НКО и прочих общественных объединений. Путем совместных дискуссий определяются приоритеты, формируются проекты, НКО объединяются в группы для реализации проектов, контроль за осуществлением проектов, финансируемых из местного бюджета, также ведется со стороны общественных объединений.

4. Причины взаимодействия органов власти с общественными объединениями

Исходя из существующего опыта сотрудничества органов государственной власти всех уровней с общественными объединениями и НКО, можно выделать ряд причин, побуждающих стороны к взаимодействию, как экономического, так и политического характера. В среде экономических причин необходимо назвать, в частности, тот фактор, что многие международные организации (такие как Всемирный Банк, Международный Валютный Фонд, и т.д.) и западные доноры верят намного меньше в способности и возможности национальных правительств и/или рыночные механизмы обеспечить должный уровень как социальных программ, так и проектов развития гражданского общества. Еще одной экономической причиной, побуждающей к сотрудничеству, выступает тот факт, что наряду с все увеличивающимися потребностями в расходах на социальную сферу (образование, здравоохранение, и т.д.), происходит снижение доли государственных расходов, что законным образом приводит к желанию органов государственной власти «разделить финансовую нагрузку». Кроме того, аналогичные процессы происходят и на местном уровне, так как для бюджетов местного уровня распределение ресурсов может оказаться даже более проблематичным, в связи со снижением централизованного государственного финансирования. Наконец, мировой опыт сотрудничества государственного сектора с некоммерческим приводит к осознанию того, что привлечение НКО к участию в национальных и местных проектах является более рентабельным и экономичным способом, а также отличается более низкой прибавочной стоимостью, в особенности по сравнению с частным сектором экономики.

В то же время, основными социально-политическими факторами причин взаимодействия органов власти с общественными организациями являются следующие:

- Наступление новой эры (в современной политической теории – пост-конфликтной или ново-административной) в выстраивании отношений между органами власти и гражданами, характеризуемой большей ролью гражданского общества и его участников в вопросах управления государством и функционирования отдельных его институтов

- Партнерства между гражданским обществом, частным сектором и государством часто воспринимаются в качестве наиболее эффективных методов решения комплексных социально-экономических проблем

- Социальный капитал (увеличивающаяся воля и способность граждан принимать участие в общественно-политической жизни страны и государства) становится необходимой предпосылкой и сопутствующим элементом для поддержания экономического роста и развития страны

- Основной мотивацией общественного (добровольческого) сектора является общественная польза, а не получение прибыли

- Процесс всестороннего и плюралистического принятия решений признается в качестве необходимого инструмента в вопросах достижения жизненно важных социальных соглашений (так называемый, общественный договор) в процессе обсуждения и претворения в жизнь политических реформ

5. Заключение

В заключение хочется отметить, что, как показывает мировой опыт, создание ясных, четко прописанных, прозрачных, эффективно работающих отношений между государством и общественным сектором приводит к:

· вовлечению населения в процесс создания и развития гражданского общества,

- участию населения в разработке и реализации общественных и социальных инициатив
- выстраиванию более тесных контактов и принципов обратной связи между органами власти и населением

Несмотря на то, что в каждой стране этот опыт имеет свои особенности и находит свое применение в самых разных областях, нам кажется, что он может быть крайне интересен и полезен как для России в целом, так и для Санкт-Петербурга в частности. В особенности, учитывая тот факт, что именно сейчас идет работа над региональной концепцией взаимодействия органов власти с общественными организациями.