



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

М. Б. Горный

Взаимодействие некоммерческих
организаций и органов
исполнительной власти:
Опыт Санкт-Петербурга

Электронный ресурс

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

URL: <http://www.civisbook.ru>

**Пятый Всероссийский конгресс политологов
Москва, 20-22 ноября 2009 г.**

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НЕКОММЕРЧЕСКИХ
ОРГАНИЗАЦИЙ И ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
ВЛАСТИ: ОПЫТ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА**

Михаил Бениаминович ГОРНЫЙ

кандидат физико-математических наук, доцент,
кафедра прикладной политологии,
факультет менеджмента,
Государственный университет – Высшая школа экономики
(Санкт-Петербургский филиал),
Санкт-Петербург

Доклад представлен на Пятый Всероссийский конгресс политологов.

Сессия:

Исследовательский комитет РАПН по публичной политике и управлению.

Специальное заседание:

T10-2 «Гражданское общество и органы власти».

21 ноября 2009 г.

1. Введение.

Проблема общественного участия привлекла в последнее время повышенное внимание как политиков, так и лидеров некоммерческих организаций (НКО), и ученых. Под общественным участием мы понимаем участие граждан и их объединений в политическом цикле (в процессе принятия властных решений)¹.

В России, с начала 2005 года, как реакция на события в Украине, резко ужесточился контроль за деятельностью НКО со стороны властей: имеется в виду закон ФЗ №18, вступивший в силу с 01.01.06, работа Росрегистрации по проверке НКО в 2006-2007 годах. Лидеры правозащитных российских НКО назвали этот процесс «оранжевой паранойей».

С другой стороны, в том же 2005 году Правительством РФ была одобрена Концепция административной реформы, согласно которой предусмотрено «развитие механизмов взаимодействия органов исполнительной власти с гражданским обществом, в том числе участия его представителей в подготовке и принятии общественно значимых решений». Стали возникать различные общественные советы, принимаются региональные нормативно-правовые акты, регулирующие такое участие.

В нашей стране и за рубежом проходят десятки конференций и семинаров, посвященных законодательному регулированию деятельности НКО, их взаимодействию с органами власти, выходят многочисленные сборники по проблемам общественного участия и публичной политики.

Настоящая работа посвящена проблеме взаимодействия НКО с органами государственной власти на примере Санкт-Петербурга, при этом особое внимание уделено концепции взаимодействия органов исполнительной власти и некоммерческих организаций, разработанной представителями НКО, и принятой правительством города в феврале 2008 г.

2. Российские НКО: ситуация и законодательство.

На сегодняшний день в России зарегистрировано более 360 тысяч НКО, 70000 из которых – реально действующие.

В середине 90-х годов центр «Стратегия» проводил исследования проблем НКО. В то время назывались следующие проблемы: нехватка денег, неурегулированность взаимоотношений с властями, неопределенность законодательства. Насколько изменилась ситуация сегодня?

Отличительными особенностями положения НКО в РФ сегодня являются:

¹ См. подробнее М.Горный. Общественное участие некоммерческих организаций. В кн. «Публичная политика – 2006, СПб, Норма, 2006, с.10.

1). Правовое поле, в котором действуют российские НКО существенным образом отличается от законодательства европейских стран.

2). Изменились условия и источники финансирования наших НКО по сравнению с 90-ми годами.

1). Основными федеральными законами, регулирующими создание, организацию и деятельность НКО, являются законы «Об общественных объединениях» и «О некоммерческих организациях» с поправками, введенными 01.01.06 ФЗ №18. Подробный анализ этих поправок² позволяет сделать следующие выводы:

- Законодательство ставит НКО под жесткий контроль государства,
- Затруднен процесс создания и регистрации НКО, особенно с участием иностранных граждан,
- Усложнена процедура отчетности и сама отчетность НКО, особенно филиалов международных НКО и НКО, в состав учредителей которых входят иностранцы,
- Ограничены возможности получения финансирования из иностранных источников.

Если сравнивать наше законодательство с законодательством стран центральной и восточной Европы (ЦВЕ) то можно заключить, что наши законы существенно менее демократичны (это касается процедуры создания, регистрации, возможности участия иностранцев, ликвидации), хотя до ситуации в Белоруссии, где деятельность незарегистрированных НКО считается уголовным преступлением, нам еще далеко. Тем не менее, согласно нашему законодательству чиновник Росрегистрации имеет право прервать любое мероприятие международной НКО и НКО, в состав учредителей которой входят иностранцы. Такие законодательные нормы в том числе побуждают иностранные фонды и НКО уходить из России.

По сравнению с Россией в странах ЦВЕ существенно меньше правовых форм НКО: там возможны ассоциации (НКО с членством, аналог нашей общественной организации) и фонд (аналог наших некоммерческих фондов) с некоторыми модификациями. Это на много упрощает и унифицирует законодательство.

Государственная поддержка НКО в большинстве стран ЦВЕ связана со статусом «организации общественной пользы». По определенным критериям, различным для разных стран, выделяются НКО, которые подпадают под этот статус. Критерии можно свести к роду деятельности НКО (реализация общественных интересов) и выполнению

² Анализ Федерального закона №18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», ICNL, 2006.

функций органов власти. Именно организации общественной пользы получают, главным образом, государственную поддержку. В российском законодательстве такого понятия пока нет, более того, не всем введение такого статуса кажется правильным: на гражданских слушаниях в Санкт-Петербурге (декабрь 2007) была принята рекомендация о нецелесообразности введения статуса организации общественной пользы из-за отсутствия четких критериев и опасности деления НКО на «своих» и «чужих».

Участие граждан в управлении делами государства в большинстве стран ЦВЕ, главным образом, осуществляется через политические партии, НКО заниматься политикой (участвовать в выборах, финансировать кандидатов и политические партии и др.) запрещено законом. В некоторых странах, однако, (например в Чехии, Польше, Эстонии, Латвии, Литве и др.) НКО могут распространять информацию, заниматься лоббизмом.

Совет Европы принял рекомендации, каким должно быть законодательство, регулирующее деятельность НКО. Российское законодательство, к сожалению, пока не соответствует этим рекомендациям.

Перейдем к региональным нормативно-правовым актам (в большей степени это относится к РФ, кроме России, подобная ситуация существует в Боснии и Герцеговине). В России сегодня есть 84 субъекта РФ, т.е. имеется 84 региональных законодательных систем. В более чем 60 регионах действуют законодательные акты, касающиеся НКО, в 10 из них приняты законы о взаимодействии органов власти и НКО, в Уставах (Конституциях) 7 субъектов РФ НКО предоставлено право законодательной инициативы.

К сожалению, региональные законодательные акты очень похожи друг на друга и лишь детализируют формы и механизмы государственной поддержки НКО, не уделяя внимания реализации права граждан на участие в государственных делах. Исключениями являются законодательные акты Пермской области и города Москвы, в которых прописаны и государственная поддержка, и модели общественного участия.

2). В 90-х годах прошлого века основным источником существования российских НКО были средства зарубежных организаций и иностранные гранты. Имелись и отечественные источники, в том числе и государственные, но они были существенно меньше иностранных. В результате финансирование получали (по конкурсу, конечно) те НКО, проекты которых устраивали данных грантодателей и спонсоров, отвечали их приоритетам. Чаще всего получали деньги правозащитные НКО, экологические НКО, исследовательские центры, благотворительные НКО, НКО социальной направленности. Наиболее популярные темы проектов – это развитие демократии; гражданское общество; права человека; социально-экономическое развитие; благотворительность; образование;

публикации; институциональное развитие НКО. Финансирование выделялось, как правило, на год, суммы варьировались от 10 до 100 тысяч долларов США, средние суммы грантов составляли 40-50 тысяч.

Ситуация начала меняться после 2003 года:

- Россию перестали относить к «бедным», развивающимся странам,
- была построена вертикаль власти, демократические права и свободы стали существенно урезаться.

В результате помощь зарубежных фондов российским НКО резко уменьшилась. Общая сумма средств, получаемых НКО, начиная с 2006 года, не только не уменьшилась, но даже стала возрастать. На смену иностранным деньгам пришли отечественные: главным образом, государственные, а также деньги бизнеса. Через Общественную палату в 2006 году было распределено среди НКО по конкурсу 500 миллионов рублей (более 600 НКО получили финансирование) из федерального бюджета. В 2007 году через 6 «навигаторов» (НКО, тесно связанные с Общественной палатой) более 1300 НКО получили 1250 миллионов рублей из бюджета. Длительность финансирования – один год, средняя сумма – в районе миллиона рублей или 40 тысяч долларов США. Если средняя сумма гранта изменилась несильно, то финансируемые НКО и проекты поменялись здорово. Победителей отбирало жюри, состоящее из экспертов, определяемых «НКО-навигаторами». Критерии определения победителей были не известны участникам конкурса (в отличие о ситуации с иностранными грантами, когда такие критерии были известны), поэтому, естественно список НКО, выигравших конкурс, вызвал много вопросов. Получили, как и ранее, финансирование НКО социальной направленности, доля же правозащитных НКО, экологических НКО, исследовательских центров существенно уменьшилась. В результате финансируются НКО лояльные по отношению к существующей власти и не финансируются те, кто ее критикует и пытается контролировать. Можно спрогнозировать развитие гражданского общества в России на ближайшие годы. Общее число НКО будет возрастать, доля государственного финансирования будет возрастать, доля иностранных грантов будет падать, доля НКО лояльных власти будет возрастать, а доля нелояльных – падать.

3. Типы взаимодействия НКО и власти: патрон-клиентский тип (модель) и тип (модель) межсекторного социального партнерства.

Теоретические модели взаимодействия НКО и органов власти хорошо известны³. Это связанные со входом политической системы *нормативная и легитимационная*

³ См., например, Н.Яргомская, Е.Белокурова, М.Ноженко и др. Почему НКО и власти нужны друг другу. Модели взаимодействия в регионах Северо-Запада. В кн. «Публичная политика: вопросы мягкой

модели, ориентированная на выходы политической системы *инструментальная* модель. Нормативная модель связана с контролем гражданского общества за действиями власти, легитимационная – с поддержкой (преданием легитимности) со стороны НКО властных решений, инструментальная – с участием НКО в реализации властных решений. Каждая из них может характеризоваться различной интенсивностью взаимодействия, различной степенью общественного участия. Интенсивность взаимодействия (степень общественного участия) определяется уровнем восьмиступенчатой лестницы Арнштайн:

Степени гражданской власти

8. Гражданский контроль
7. Делегирование полномочий
6. Партнерство

Степени имитации участия

5. Задабривание
4. Консультации
3. Информирование

Неучастие

2. Терапия
1. Манипуляция.

Формы и механизмы взаимодействия очень разнообразны и различаются на различных стадиях политического цикла.

В данной работе нас будут интересовать типы взаимодействия, существующие в России сегодня в реальной жизни, роли взаимодействующих акторов (НКО и органов власти), их функции.

Взаимодействие НКО и власти происходит хотя бы вследствие того, что согласно действующему законодательству:

- а. НКО обязаны соблюдать законы,
- б. Власть обязана оказывать поддержку НКО,
- в. Власть обязана содействовать реализации права граждан на участие в управлении делами государства.

Пункт (а) не очень интересен: если НКО соблюдает закон (платит налоги, вовремя предоставляет отчеты, не допускает нарушений), то власть не вмешивается в ее

безопасности в Балтийском регионе», СПб, Норма, 2004, с.52; Е.Белокурова, М.Ноженко. Молодежная политика в Регионах Северо-Запада: сравнительное исследование общественного участия на разных стадиях принятия решений. В кн. «Фабрики мысли и центры публичной политики: исследовательская функция», СПб, Норма, 2006, с.51; М.Б.Горный. Общественное участие некоммерческих организаций. В кн. «Публичная политика – 2006», СПб, Норма, 2006, с.10.

деятельность; если же НКО нарушает закон, то власть поступает с ней соответствующим образом: накладывает санкции, ликвидирует НКО, наказывает нарушителей.

Пункты (б) и (в) могут быть реализованы (и реализуются) при помощи 2-х типов (моделей) взаимодействия НКО и власти:

- Патрон-клиентский тип (модель),
- Тип (модель) межсекторного социального партнерства.

Рассмотрим их подробнее.

Патрон-клиентский тип (модель) взаимодействия наиболее распространен у нас в стране. Этот тип соответствует первым пяти уровням лестницы Арнштайн. В нормативной модели ему отвечает полное отсутствие контроля со стороны НКО за деятельностью органов власти; в легитимационной модели – это символическое, формальное представительство карманных НКО при обсуждении и поддержке властных решений, в инструментальной модели – это участие в исполнении властных решений при отсутствии или очень низкой степени автономии (подчинение решениям, спущенным властями сверху).

Взаимоотношения акторов сводятся к просьбе государственной поддержки со стороны НКО и предоставлению либо непредоставлению такой поддержки со стороны власти, причем НКО практически не принимают участия в распределении денег: приоритеты определяются без них, в состав жюри входят чаще всего представители НКО, исполняющие указания сверху. Неудивительно, что финансирование получают НКО, полностью лояльные власти.

Государственная поддержка осуществляется в различных формах: социальный заказ, грант (с 2008 года – субсидия), предоставление льгот по налогам, аренде и др. Распределение грантов «НКО-навигаторами» в 2007 году может служить иллюстрацией государственной поддержке при патрон-клиентском типе взаимодействия.

Право на участие в управлении делами государства здесь реализуется чисто символически, через «карманные» НКО и «общественные» палаты и советы (союзы ветеранов, писателей, комитеты мира и согласия, региональные общественные палаты и др.).

Отметим, что большинство российских НКО такая ситуация устраивает: они получают деньги, не принимают решений и не несут ответственности за их последствия. Даже в среде «продвинутых» петербургских НКО предложение принимать участие в определении приоритетов финансирования 3-го сектора в городе вызвало ожесточенные споры и возражения. Причиной такой ситуации служит слабость гражданского общества и

отсутствие демократических традиций, преобладающий тип субъектной политической культуры населения нашей страны.

Тип (модель) *межсекторного социального партнерства*. Этот тип взаимодействия распространен в России значительно реже: частично в Перми, Москве, Самаре, а в полной мере – нигде. Ему соответствует уровни 6 и 7 лестницы Арнштайн. На стадии формирования политического курса (легитимационная модель) взаимодействие осуществляется через экспертное обсуждение и консультирование. На стадии его реализации (инструментальная модель) НКО обладают достаточной степенью автономии. В нормативной модели этому типу взаимодействия отвечает контроль НКО за действиями властей в той мере, как это определено документами, обязательными и для НКО, и для власти.

Взаимодействие акторов определяется документами (системой договоров и соглашений между сторонами), обязательными для исполнения как НКО, так и органами власти. В этих документах прописаны права, обязанности и ответственность сторон.

Государственная поддержка деятельности НКО осуществляется в тех же формах и механизмах, что и при патрон-клиентской модели. Главное отличие – это участие НКО в определении приоритетов финансирования организаций 3-го сектора (через экспертные советы, общественную экспертизу, консультации и рекомендации) и участие в определении победителей конкурсов (через участие в жюри).

Право на участие в управлении делами государства реализуется через общественные (действительно общественные без кавычек) советы, экспертные советы, рекомендации которых подлежат обязательному рассмотрению органами власти.

Такой тип взаимодействия – дело будущего для России. Он возможен при сильном и структурированном 3-м секторе, что подразумевает, во-первых, самоорганизацию НКО, во-вторых, повышение доверия населения к их деятельности.

4. Петербургские НКО: ситуация⁴ и законодательство.

Рассмотрим теперь подробно случай Санкт-Петербурга.

А). Общие сведения об НКО Петербурга.

По результатам проведенного в апреле 2007 года опроса жителей Санкт-Петербурга помимо традиционно низкой информированности населения о деятельности НКО (42% - ничего не знают об общественных инициативах, движениях и организациях) и отсутствия доверия к ним (25%) была выявлена еще одна важная тенденция. Люди считают, что государство должно заботиться о создании благоприятных условий для

⁴ Использованы материалы, любезно предоставленные Центром РНО, благотворительной организацией «Невский ангел» и руководителем ЭКОМ А.С.Карповым..

деятельности общественных инициатив (65%). Результаты недавнего (сентябрь 2009 г.) социологического опроса подтверждают эти данные.

С тем, что общественные организации способны влиять на жизнь в городе согласен 51% петербуржцев. 7% представителей целевой аудитории принимали участие в каких-либо общественных движениях, организациях. Активными их участниками являются 3% горожан⁵.

В октябре 2006 г. был проведен опрос, где жители города согласились с расширением прав НКО по участию в принятии социальных, экологических и прочих решений (73%)⁶.

На сегодняшний день (на 1 сентября 2009 г.) в Петербурге насчитывается более 13 тыс. зарегистрированных НКО, из них более 4.5 тыс. – общественные объединения (отметим, что 2 года назад было зарегистрировано более 6.5 тысяч общественных объединений – вот вам влияние кризиса!). По оценкам экспертов соотношение "живых, действующих", "скончавшихся" и регулярно впадающих в анабиоз НКО примерно составляет 45%/10%/45%.

В четверку лидирующих сфер деятельности НКО входят: социальная защита населения (20% общественных объединений города), культура и спорт (14,3%), образование и наука (6,2%), воспитание молодежи (4%).

Порядка 320 тыс. петербуржцев ежегодно получают от НКО добровольную социальную помощь и услуги безвозмездного характера. Суммарная стоимость добровольческого труда в негосударственных некоммерческих организациях сферы социальной помощи составляет ориентировочно более 35,7 млн. рублей в год.

Целевыми группами деятельности петербургских являются молодежь, включая студентов ВУЗов и школьников, представители социально уязвимых категорий населения (взрослых инвалидов, детей-инвалидов, детей-сирот, многодетных семей, бездомные, семьи в трудной жизненной ситуации и т.д.) и другие менее многочисленные группы.

В 2007 году город выделил на поддержку НКО 0,12% бюджета, что составляет примерно 340 миллионов рублей (из них гранты города составили 15 миллионов рублей, их получили более 70 общественных объединений). Всего получили поддержку во всех видах в 2007 году только 131 организация. Отметим, что объем бюджетных средств выделенных в 2006 на финансирование деятельности НКО составил порядка 0,016% от расходной части бюджета, т.е. положительная тенденция была налицо. Однако, вмешался

⁵ См. подробнее <http://www.crno.ru/news.asp?nid=4271>

⁶ Информация предоставлена А.С.Карповым.

кризис: в 2009 г. на гранты общественным объединениям города было выделено на 30% меньше денег, чем в 2008 г.

Основные проблемы петербургских НКО такие же, как и общероссийские: нехватка денег (высокая арендная плата, низкая зарплата), проблемы с помещениями (особенно для молодежных и детских НКО), проблемы с новым законодательством, кадровые проблемы.

С точки зрения кадрового обеспечения НКО можно отметить две тенденции: 1) отток квалифицированных кадров из НКО в бизнес и государственные учреждения; 2) профессионально работающие руководители НКО предъявляют к своим сотрудникам высокие требования в сферах инновационного менеджмента, социального маркетинга, поиска средств, связей с общественностью и т.д.

Эксперты, принявшие участие в определении Индекса устойчивости НКО Петербурга в 2006 году, отметили снижение жизнеспособности сектора. Одна из основных причин – это ухудшение правового поля в связи со сложностями, вызванными вступлением в силу нового закона об НКО и практикой его правоприменения, а также правовой неграмотностью многих НКО.⁷

Б). Взаимодействие с органами власти.

В Санкт-Петербурге, как и практически во всей России реализуется патрон-клиентский тип (модель) взаимодействия НКО и власти. НКО совсем не контролируют органы власти, почти никак не участвуют в формировании повестки дня, в обсуждении с ними городских дел. По словам служащих органов исполнительной власти города «в целом включенность питерских НКО в законотворческий процесс и общественное обсуждение предложений властей невысока, что во многом объясняется их неподготовленностью к обсуждению проблем на системном уровне. С другой стороны, зачастую привлечение НКО к общественным слушаниям является проформой, они лишены возможности реально влиять на принятие решений». В городе есть множество «общественных» советов, однако, следов их влияния и деятельности не видно. Действуют НКО, которые участвуют в реализации социальных программ (инструментальная модель). Это программы, касающиеся детей-инвалидов, защиты бездомных, организации летнего отдыха детей. В их осуществлении принимают участие сильные и уважаемые в городе НКО (Фонд «Ночлежка», НКО «Родительский мост», Городская ассоциация общегородских объединений родителей детей инвалидов (ГАООРДИ) и др.). Однако

⁷ См. подробнее http://www.soc-spb.ru/2006/Report_2007.pdf.

степень их автономии по модификации программ, определения необходимого финансирования низка.

Государственная поддержка осуществляется в традиционных формах: городских грантов (субсидий с 2009 г.), предоставления льгот, субсидий. Сами НКО, к сожалению в определении приоритетов финансирования не участвуют.

Гранты города распределяются по конкурсу, который организует Комитет по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями Администрации Санкт-Петербурга. Победителей определяет жюри, в состав которого входят депутаты, работники исполнительной власти, представители НКО. Гранты города распределяются более или менее прозрачно, однако, суммы грантов небольшие.

Субсидии распределяет в основном Комитет по труду и социальной защите населения Администрации Санкт-Петербурга. Процедура совершенно непрозрачна, непонятно, по каким критериям НКО получают финансирование, причем решения принимаются без их участия, а суммы намного больше, чем по городским грантам.

Участие в решении городских проблем. Опыт стран бывшего СССР свидетельствует, что наиболее просто НКО влиять на социальную политику через участие в общественных советах. В Санкт-Петербурге сформированы множество общественных советов: более 10 действуют на городском уровне, остальные на районном. По результатам исследования ситуации самих работников органов исполнительной власти города «... включенность общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в процесс формирования и реализации социальной политики Санкт-Петербурга остается невысокой. Из числа коллегиальных структур, обеспечивающих общественно-государственное взаимодействие, 58% - приходится на административные коллегиальные структуры, к деятельности которых только привлекаются представители общественных объединений (45% - комиссии, 9% - коллегии и 4% - штабы). Советы различной направленности, общественные комиссии и круглые столы, полностью созданные из представителей общественных объединений и функционирующие при исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга, составляют не более 37 %, но их влияние ничтожно мало.

На уровне административных районов города 48% структур, обеспечивающих общественно-государственное взаимодействие, - это коллегии и комиссии (36% и 12% соответственно), 42% - советы и круглые столы (40% и 2% соответственно), 10 – другие структуры. Однако во взаимодействии на этом уровне участвуют всего 5% от зарегистрированных на территории Санкт-Петербурга общественных объединений...».

В). Законодательство Санкт-Петербурга, регулирующее отношения НКО и власти

В городе нет специальных законодательных актов, регулирующих взаимодействие НКО и власти: действуют федеральные законы (отметим, что в 2006 г. принят закон об автономных некоммерческих организациях (АНО), при этом многие бывшие государственные организации переходят в статус АНО и составят конкуренцию остальным НКО в борьбе за средства городского бюджета), приняты законы города о благотворительной деятельности; о грантах Санкт-Петербурга (здесь имеется особенность: в конкурсах могут участвовать не все НКО, а только общественные объединения).

На сегодняшний день необходимо совершенствовать имеющиеся и выработать новые правовые, организационные и экономические формы взаимодействия НКО и власти, в первую очередь органов исполнительной власти, т.к. именно эта ветвь власти сегодня в России является самой важной, самой сильной и самой решающей. Федеральными законами «Об общественных объединениях», «О некоммерческих организациях», городскими законодательными актами не предусмотрены формы взаимодействия, обеспечивающие участие НКО в подготовке общественно значимых решений исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и мониторинге их реализации. Также отсутствует правовая основа для таких форм сотрудничества как совместное обсуждение проектов нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, мониторинг НКО процесса и результатов реализации общественно значимых решений исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, проведение совместных мероприятий и информационный обмен.

5. Концепция взаимодействия органов власти и НКО в Санкт-Петербурге.

Итак, в городе имеется достаточно развитый, многочисленный 3-ий сектор, выражено мнение горожан о необходимости поддержки НКО, о предоставлении им прав участвовать в решении городских проблем. С другой стороны государственная поддержка НКО явно недостаточна, они никак не участвуют в управлении делами города, и нет нормативного документа Санкт-Петербурга, который регулировал бы эти отношения и позволил бы изменить ситуацию, но имеется опыт разработки подобных документов. Можно констатировать, что взаимодействие НКО с органами власти неэффективно, т.е., налицо проблема, которая требует скорейшего разрешения.

В 2006 году создан и начал функционировать Координационный совет по взаимодействию с некоммерческими организациями при Правительстве города (по

мнению экспертов единственный более или менее работающий общественный совет в городе). Одним из результатов его деятельности стала разработка проекта «Концепции взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями «Общественно-государственное партнерство» на 2008-2011 годы» (далее Концепция).

Концепция призвана начать решение проблемы, сделать процесс взаимодействия более эффективным, попытаться реализовать модель межсекторного социального партнерства в городе. Похожий документ в 2006 году принят и действует в Москве⁸, но для Санкт-Петербурга нужен свой.

Работа над Концепцией.

Получившийся документ – продукт коллективного труда. В Координационном совете была образована рабочая группа из лидеров НКО – членов совета, лидеров и экспертов НКО города, служащих органов исполнительной власти, юристов, целью деятельности которой стала разработка Концепции и обсуждение ее сообществом НКО и жителями города.

За время работы над Концепцией (примерно 1 год) прошло 9 заседаний рабочей группы и 2 заседания Координационного совета (на первом – одобрена идея концепции: идея межсекторного социального партнерства, на втором – принята сама Концепция), было выработано 11 вариантов Концепции. Концепция прошла широкое общественное обсуждение: все варианты были размещены на сайтах (центра «Стратегии», НКО членов рабочей группы, сайте ЭКОМ), рассылались по сетям рассылки, обсуждались на 6-и семинарах (городских, российских – в Санкт-Петербурге, Москве и международных – в Киеве, Стокгольме), прошли 2 общественных слушаний с участием представителей органов власти, ученых, лидеров городских НКО. Было получено более 100 поправок, 8 из которых были приняты рабочей группой. Результатом всей этой деятельности явился вариант Концепции, принятый Координационным советом, вынесенный на заседание Правительства города. В феврале 2008 г. Концепция была принята постановлением правительства.

Системная проблема и идея Концепции.

Системная проблема, решаемая через реализацию концепции – оптимизация организационно-правовых форм взаимодействия НКО и власти на основе «общественно-

⁸ Постановление Правительства Москвы от 25 июля 2006 г. N 564-ПП «О Концепции развития взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с общественными и иными некоммерческими организациями на 2006-2010 гг.».

государственного партнерства» (межсекторного социального партнерства). Термин общественно-государственное партнерство для данной Концепции является синонимом межсекторного социального партнерства, предложен юристами из Администрации города, чтобы не путать с социальным партнерством в трейд-юнионистском смысле (взаимодействие работника, работодателя и профсоюзов).

Идея Концепции – это идея межсекторного социального партнерства НКО и власти: такого типа их взаимодействия, когда отношения сторон регулируются документами, обязательными для исполнения, и определяющими их права, обязанности и ответственность. В этих документах НКО и власти являются равноправными партнерами, НКО получают поддержку от органов власти и участвуют в решении городских проблем.

Цель и задачи Концепции.

1) *Целью* Концепции является развитие в Санкт-Петербурге общественно-государственного партнерства (межсекторного социального партнерства) на основе эффективной системы взаимодействия НКО с исполнительными органами государственной власти города.

2) Достижение цели Концепции обеспечивается решением следующих *задач*:

- совершенствование организационно-правовых условий общественно-государственного партнерства (участие в решении проблем НКО и проблем города);

- совершенствование экономических условий общественно-государственного партнерства (государственная поддержка деятельности НКО);

- информационное обеспечение и популяризация среди жителей Санкт-Петербурга механизмов взаимодействия гражданского общества и органов государственной власти города.

Принципы взаимодействия

В модели межсекторного социального партнерства взаимодействие НКО и власти в Санкт-Петербурге строится на принципах:

- ответственности сторон за выполнение взятых на себя обязательств;
- партнерства как взаимодействия равноправных сторон для достижения общей социально значимой цели;

- коллегиальности в выработке совместных решений;
- открытости и доступности информации об общественно-государственном партнерстве в Санкт-Петербурге.

Приоритетные сферы взаимодействия.

Взаимодействие НКО и власти в городе должно происходить во всех сферах и по всем видам деятельности НКО в городе (см. раздел 4).

- социальная и правовая помощь лицам, нуждающимся в социальной и правовой защите (в том числе беженцам и вынужденным переселенцам, инвалидам, безработным, лицам, нуждающимся в опеке и попечительстве, жертвам насилия);
- повышение правовой культуры общества, защита прав человека;
- охрана здоровья граждан и окружающей природной среды;
- охрана памятников истории и культуры, сохранение, создание, распространение и освоение культурных ценностей;
- развитие добровольческих инициатив, направленных на решение социальных проблем жителей Санкт-Петербурга;
- создание условий для становления и развития личности ребенка, осуществления его гражданских прав и свобод;
- становление гражданского общества и демократического правового и социального государства;
- культурное, духовно-нравственное, интеллектуальное и физическое развитие личности;
- развитие образования, науки, культуры, искусства и спорта;
- поддержка и развитие инициативы молодежи.

Формы и механизмы взаимодействия НКО и власти.

В данной части Концепции (самая важная часть) детально описываются формы и механизмы, реализующие межсекторное социальное партнерство.

А). В сфере государственной поддержки деятельности НКО возможны следующие

Формы:

- Государственная поддержка деятельности НКО
- Социальный заказ
- Городские гранты (субсидии) – в конкурсах могут участвовать все НКО, а не только общественные объединения
- Льготы
- Инфраструктурная поддержка (предоставление помещений, аренда и др.)
- Образовательно-просветительская деятельность
- Методическая, консультационная, организационная помощь

- Совместные коллегиальные решения – решения о приоритетах финансирования, об определении победителей конкурсов определяются при участии НКО

Механизмы:

- Конкурсы и грантовые программы (субсидии и др.)
- Система соглашений и договоров
- Ежегодный социальный форум
- Содействие развитию фондов местного сообщества – один из наиболее перспективных механизмов диверсификации источников финансирования НКО, основанный на недавно принятом Федеральном законе «О целевом капитале».

Б). Участие в управлении делами города возможно в следующих

Формах:

- Совместные коллегиальные решения
- Совместные мероприятия
- Участие НКО в разработке проектов нормативных актов города, городских программ

- Общественная экспертиза
- Информационный обмен

Механизмах:

- Постоянно действующие общественные советы
- Общественные слушания

В соглашениях и договорах, заключаемых между НКО и органами исполнительной власти, определяются права, обязанности и ответственность сторон.

Решения общественных советов, общественных слушаний, рекомендации экспертов подлежат обязательному рассмотрению исполнительными органами власти.

План мероприятий реализации Концепции

Приложением к Концепции служит конкретный план по ее реализации на 2 года (2008-2009 годы) с перечнем мероприятий, сроков их исполнения и ответственных. Ответственными могут быть как подразделения Администрации, так и Координационный совет. В настоящее время на стадии принятия находится план мероприятий по реализации Концепции на 2010-2011 годы.

Видение ситуации после окончания действия Концепции.

Что может измениться в случае реализации данной Концепции?

В первую очередь изменения могут и должны коснуться сообщества НКО в городе. Нам представляется, что эти изменения будут заключаться в следующем:

1. Получают массовое развитие (признание и поддержку) организации по месту жительства («соседские организации»), а также тематические сообщества без регистрации.

2. Горожане участвуют в благотворительности и волонтерских программах и склонны больше доверять НКО.

3. Сектор постепенно становится саморегулируемым; развиваются механизмы общественного контроля деятельности НКО.

4. По мере укрепления механизмов саморегулирования появляются новые возможности для участия представителей НКО в процессах государственного и муниципального управления (право законодательной инициативы для НКО и возможность передачи им значительного перечня публичных функций органов власти на основе саморегулирования).

5. По мере укрепления механизмов саморегулирования расширяются объемы финансовой и иной поддержки, причем условия конкурсов позволяют учитывать добровольную «сертификацию» НКО.

И, наконец, нормативные акты, регулирующие взаимодействие НКО и власти станут все более соответствовать европейским стандартам.

6. Реализация Концепции.

Начиная с апреля 2008г., осуществляется реализация Концепции.

Для реализации Концепции необходимо:

- разработать нормативные акты, регламентирующие государственную поддержку НКО и формы общественного участия НКО;

- подготовить проекты данных нормативно-правовых актов;

- провести в городе обсуждение проектов нормативно-правовых актов,

- добиваться принятия этих документов властями города.

Уже разработаны:

- методические рекомендации для служащих органов исполнительной власти и НКО. Проанализирована ситуация и даны рекомендации по улучшению правового поля, финансовой поддержке, участию НКО в решении городских проблем,

- методические рекомендации по созданию и деятельности общественных советов, типовых договоров между органами исполнительной власти и советом. Советы будут формироваться, главным образом, из представителей НКО. Решения советов будут

носить рекомендательный характер, но станут обязательными для рассмотрения органами власти. В договорах будут прописаны права, обязанности и ответственность сторон,

- типовые положения об общественных слушаниях (общественность как жюри) и об общественной экспертизе,

- программы обучения (повышения квалификации) лидеров НКО и госслужащих.

К сожалению, социологический опрос в сентябре 2009 г. показал, что о Концепции в городе знают не более 15% НКО. В этой связи на первый план выходит проблема информирования НКО о Концепции и о мероприятиях по ее реализации.