Российская ассоциация политической науки
Исследовательский комитет по проблемам публичной политики

Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «СТРАТЕГИЯ»

Отделение прикладной политологии Санкт-Петербургского филиала Государственного университета – Высшей школы экономики

ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА – 2009

Сборник статей

Под редакцией М. Б. Горного и А. Ю. Сунгурова

НОРМА
Санкт-Петербург
2010

ББК 76
П88

Рецензенты:
доктор философских наук Г.Л. Тульчинский
кандидат философских наук В.В. Костюшев

П88 **Публичная политика – 2009.** Сборник статей / Под ред. М. Б. Горного и А. Ю. Сунгурова – СПб.: Норма, 2010. – 212 с.

ISBN 978-5-87857-161-6

Ежегодный альманах, продолжая традицию пяти предыдущих выпусков (Публичная политика-2004, Публичная политика-2005, Публичная политика-2006, Публичная политика-2007 и Публичная политика-2008), посвящен развитию технологий и практик публичной политики. Наряду с традиционной для альманаха темой взаимодействия органов власти и структур гражданского общества в этом выпуске существенное внимание уделяется социально-политическим инновациям в контексте российской политической культуры. Часть материалов альманаха представляет собой тезисы и тексты статей участников Международной конференции «Политическая культура как ресурс и барьер инноваций», состоявшейся 23-24 октября 2009 г. и организованной СПб центром «Стратегия» и Отделением прикладной политологии СПб филиала ГУ-ВШЭ. В альманахе также представлены материалы проекта «Межрегиональные экспертные сети», реализуемого Российской ассоциацией политической науки при поддержке Международного республиканского института.

Альманах рассчитан на ученых и лидеров неправительственных организаций, государственных чиновников, представителей бизнеса и журналистов – на всех лиц, заинтересованных в разработке способов решения сложных задач достойного развития нашей страны.

ББК76

Рекомендовано к печати кафедрой прикладной политологии СПб филиала ГУ-ВШЭ

Издание осуществляется при поддержке Московского представительства Международного республиканского института

ISBN 978-5-87857-161-6

© СПб центр «Стратегия», 2010
© Норма, 2010

Содержание

Введение 6

Часть I
Общество и власть: недавняя история и современность

Раздел 1. К 20-летию начала работы Ленсовета XXI созыва
М. Б. Горный, СПб
Работа Комиссии по вопросам местного самоуправления Ленсовета XXI созыва 10
А. Ю. Сунгуров, СПб
О комиссии по депутатскому расследованию обстоятельств государственного переворота на территории Ленинграда 27

Раздел 2. Общество и власть
М. Б. Горный, СПб
Противодействие коррупции 33
Ю. Г. Федотова, Курган
Проблемы эффективности механизма парламентского расследования в Российской Федерации 71
В. Н. Немина, СПб
Оценка сложившейся практики взаимодействия негосударственных некоммерческих организаций с органами исполнительной власти Санкт-Петербурга и пути повышения его эффективности 80
Е. А. Вандышева, СПб
О роли реестра НКО, взаимодействующих с властью, в развитии общественно-государственного партнерства 85

Часть II
Материалы Международной конференции «Политическая культура как ресурс и барьер инновационного развития», СПб, 23-24 октября 2009 г.

Раздел 1. Инновации и инновационное политическое развитие
С. В. Ратнер, Краснодар
Роль инновационных фильтров в процессе диффузии новых знаний 95
Н. А. Баранов, СПб
Инновации и политическая культура 103
В. А. Вальдман, СПб
Психологические аспекты и проблемы инновационного процесса 105
Б. Н. Кашников, Москва
Морально-политический дискурс как условие и цель социальных инноваций ... 111

А. С. Минин, СПб
«Я готов быть его секретарем»: ретроспективный взгляд
на высшую российскую бюрократию 113
М. С. Арканникова, СПб
Диалог власти и бизнес-сообщества в инновационной России:
нереализованные возможности, Или заговорят ли чиновники
на предпринимательском языке? 116
О. А. Лещенко, СПб
Препятствия/барьеры развития социальной политики в России
(Особенности взаимодействия бизнеса и власти) 121
С. Б. Жамов, СПб
Социальное партнерство – ключ к успешному инновационному
развитию (с поправкой на кризис)..... 123
Н. М. Капинос, Саратов
Инновации и инновационное развитие в социальной сфере..... 125
Е. В. Кокшаров, Екатеринбург
Этническая идентичность как фактор инновационного развития в России 127

Раздел 2. Культурные барьеры в развитии современной России
Е. Хелльберг-Кирн, Хельсинки
Постимперская ностальгия Ленинбурга..... 129
А. А. Стародубов, Саратов
Выявление культурных барьеров как особенностей развития
современного российского общества: опыт использования
результатов массовых опросов 125
С. А. Денисов, Екатеринбург
Влияние политической и правовой культуры общества
на реализацию норм Конституции РФ..... 138
Е. А. Лазарев, СПб
Политическая культура и укоренение авторитарных инноваций
в современной России 142
А. В. Павроз, СПб
Манипулирование и проблемы легитимации власти в современной России ... 146
Н. В.Абросимова, СПб
К вопросу о тенденциях развития современной политической
культуры России..... 149
Н. В. Барабошина, Бузулук, Оренбургская обл.
Проблемы и стратегии формирования политической культуры молодежи 151
А. Н. Левченко, Москва
Административный ресурс как барьер в развитии политической культуры..... 154
Л. В. Ведмецкая, СПб
Влияние политико-культурной составляющей на
современную административную реформу в Российской Федерации 157

Е. А. Вандышева, СПб

О роли реестра НКО, взаимодействующих с властью, в развитии общественно-государственного партнерства

Реестры (от *лат.* regesta – перечень)[1] предназначены для хранения информации и получения сведений об изменениях, произошедших с объектом учета с момента внесения в реестр. В правительственных учреждениях Российской империи с конца XIX в. велись *настольные реестры, из которых было* видно, когда дело поступило, какое имело движение, когда сделано распоряжение об исполнении[2].

Информация об организациях некоммерческого сектора содержится в различных реестрах: в Едином государственном реестре юридических лиц[3], перечнях детских и молодежных некоммерческих организаций – получателей поддержки. В ближайшем будущем появится, по всей вероятности, реестр социально ориентированных некоммерческих организаций[4].

Не преследуя цели дать развернутую оценку целесообразности разделения НКО на социально ориентированные и какие-то иные, отметим, что такой подход может повлечь негативные последствия для развития гражданского общества. В сложившейся в третьем секторе финансовой ситуации (значительное сокращение числа международных организаций, гранты которых не подлежат налогообложению, поддержка со стороны государства в форме субсидий, в силу чего НКО вынуждены на реализацию проектов расходовать собственные средства с последующей компенсацией) некоммерческие организации в погоне за статусом «социально ориентированных» станут осуществлять те виды деятельности, на которые можно получить финансирование от государственных и муниципальных органов. Это, в свою очередь, приведет к снижению уровня независимости некоммерческих организаций. Кроме того, нельзя исключать злоупотреблений со стороны чиновников при решении вопроса о признании той или иной организации социально ориентированной.

С недавних пор начали формироваться реестры НКО, взаимодействующих с органами власти, что, в частности, свидетельствует о росте интереса к теме общественно-государственного партнерства.

---

[1] Этимологический словарь проекта «Знаете слово?» // [Электронный доступ] http://www.math.msu.su/~apentus/znaete/slova/r.htm#reestr (дата обращения: 16.06.2009).

[2] Энциклопедический словарь Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона, статья «Реестр». Словари и энциклопедии на Академике // [Электронный доступ] http://dic.academic.ru/dic.nsf/brokgauz_efron/86616/Реестр (дата обращения: 16.06.2009).

[3] Если речь идёт о зарегистрированной некоммерческой организации.

[4] Соответствующее предложение содержится в проекте Федерального закона о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, внесенном президентом РФ в Государственную думу.

С 2007 г. реестр негосударственных некоммерческих организаций, взаимодействующих с органами исполнительной власти, ведется в городе Москве[5]. Аналогичные базы данных начали создаваться в других российских регионах, причем соответствующие инициативы зачастую исходят от общественных палат. В подтверждение сказанного можно сослаться на три документа:

1. Доклад о состоянии гражданского общества в Тамбовской области за 2008 г., в котором предлагается создание единого городского реестра общественных объединений и иных некоммерческих организаций, взаимодействующих с органами исполнительной власти Тамбовской области[6];
2. Доклад «Основные направления деятельности общественной палаты Челябинской области», содержащий предложение о подготовке проекта постановления правительства Челябинской области «О Реестре негосударственных некоммерческих организаций, взаимодействующих с органами исполнительной власти области»[7].
3. Обращение Совета Общественной палаты к жителям, общественным организациям региона Ивановской области, рекомендующее Департаменту общественных связей, молодежной и информационной политики Ивановской области подготовить проект постановления правительства Ивановской области «О Реестре негосударственных некоммерческих организаций, взаимодействующих с органами исполнительной власти области»[8].

В Санкт-Петербурге идея создания базы данных НКО, взаимодействующих с органами исполнительной власти, получила формальное закрепление в Концепции взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями «Общественно-государственное партнерство» на 2008-2011 гг., одобренной постановлением правительства Санкт-Петербурга от 12.02.2008 № 121[9].

Согласно п. 8.1. раздела 8 Концепции, основной целью создания реестра НКО, взаимодействующих с органами исполнительной власти, является совершенствование организационно-правовых условий развития общественно-государственного партнерства. К разработке проекта Положения о реестре, начатой весной 2009 г., были привлечены представители петербургских НКО: Гуманитарно-политологического центра «Стратегия», Центра развития неком-

---

[5] Положение о Реестре негосударственных некоммерческих организаций, взаимодействующих с органами исполнительной власти города Москвы, утвержденное постановлением правительства Москвы № 720-ПП от 21.08.2007 «О реализации Закона города Москвы от 12 июля 2006 г. № 38 о взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями». В состав Реестра отдельными разделами входят: Реестр благотворительных организаций города Москвы и Реестр недобросовестных негосударственных некоммерческих организаций (п. 2.10 Положения).

[6] С. 26 доклада; [Электронный доступ] www.op-tambov.ru/downloads/doklad.doc (дата обращения: 10.01.2010).

[7] П. 3.2. доклада; [Электронный доступ] http://op74.ru/vazhno/896-osnovnye-naprvlenija-dejatelnosti.html (дата обращения: 10.01.2010).

[8] П. 4 Обращения; [Электронный доступ] : http://www.opiv.ru/members// (дата обращения: 10.01.2010).

[9] Далее – концепция или концепция «Общественно-государственное партнерство».

мерческих организаций, фонда «Родительский мост», Ассоциации помощи беженцам и др., а также сотрудники Комитета по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями.

К настоящему моменту проект Положения о реестре подготовлен и прошел экспертизу юридического управления. Предполагается, что Положение начнет действовать после утверждения постановлением правительства Санкт-Петербурга и разработки административного регламента по предоставлению услуги ведения реестра.

Рассмотрим подготовленный проект Положения о реестре и попытаемся ответить на вопрос: достижима ли провозглашенная в концепции цель, позволит ли формирование и ведение реестра НКО, взаимодействующих с исполнительной властью, совершенствовать организационно-правовые условия развития общественно-государственного партнерства.

Формирование и ведение реестра в Санкт-Петербурге отнесено к компетенции Комитета по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями[10]. Именно этот орган исполнительной власти принимает и рассматривает заявления и документы НКО, проверяет достоверность представленных сведений, принимает решение о включении в реестр и исключении из него, вносит необходимые сведения, размещает их в сети Интернет, предоставляет информацию заинтересованным лицам.

Можно выделить следующие *принципы ведения реестра*:

1. свобода вхождения в реестр и выхода из него;
2. открытость и общедоступность реестра;
3. бесплатность включения в реестр;
4. заявительный характер процедуры внесения в реестр;
5. срочность нахождения в реестре[11].

При подготовке проекта Положения разработчики преследовали цель сделать процедуру включения сведений в реестр наиболее простой и незатратной для НКО. На сегодняшний день эта процедура выглядит следующим образом.

Установлен заявительный порядок. Заявление составляется по форме, прилагаемой к Положению[12], и подписывается руководителем НКО (лицом, его замещающим).

К заявлению прилагаются 2 формы (также содержащиеся в приложениях к Положению):

- с информацией о взаимодействии с исполнительным органом власти (вид, форма, сроки, подтверждающие документы)[13];
- со сведениями и контактами НКО, претендующей на включение в реестр[14].

---

10 Далее – КМПВОО.

11 НКО числится в реестре 3 года, после этого необходимо предоставить в КМПВОО информацию о взаимодействии.

12 Форма № 2.

13 Форма № 3.

14 Форма № 4.

По желанию НКО может прилагаться список реализованных проектов.

Формы заявления и приложений к нему будут размещаться на официальном сайте КМПВОО.

После представления некоммерческой организацией заявления и необходимой информации Комитет по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями рассматривает их и в установленный законом срок принимает решение о включении или об отказе во включении в реестр. К сожалению, проект Положения содержит отсылочную норму, не определяя конкретный срок; толкование Федерального закона от 02.05.2006 № 59 о порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации приводит к выводу о том, что заявление должно быть рассмотрено в течение одного месяца.

Основания отказа во включении в реестр предусмотрены пунктом 3.8. Положения:

1) НКО не отвечает условиям, предусмотренным пунктом 3.1. Положения (то есть не взаимодействует с органами исполнительной власти Санкт-Петербурга в предусмотренных концепцией «Общественно-государственное партнерство» формах)[15];

2) представленные документы не соответствуют требованиям пункта 3.5. Положения (заявление и необходимая информация представлены не в предусмотренной Положением форме или не в полном объеме);

3) представленная информация не соответствует действительности.

НКО может подтвердить включение в реестр, получив выписку из него (для этого следует обратиться в КМПВОО с запросом в произвольной форме) или сославшись на соответствующий раздел сайта КМПВОО.

Ранее п. 4.2. Положения предусматривал рассылку реестра всем исполнительным органам государственной власти Санкт-Петербурга, участвующим в реализации концепции «Общественно-государственное партнерство», но этот пункт в последующем был исключен.

Таким образом, разработанный проект Положения предусматривает довольно простую процедуру обращения общественного объединения или иной НКО с заявлением о внесении сведений в реестр. В частности, не требуется представления нотариально заверенных копий уставных документов[16], то есть от НКО не требуется дополнительных денежных расходов. Положительной чертой является также упоминание наряду с общественными объединениями некоммерческих организаций иных организационно-правовых форм. Впрочем, это традиционно для Санкт-Петербурга, чего нельзя сказать о многих других регионах Российской Федерации[17].

---

15 О формах взаимодействия речь пойдет ниже.

16 Соответствующее требование закрепляется п. 6.1. Положения о порядке формирования Санкт-Петербургского реестра молодежных и детских общественных объединений, негосударственных организаций, оказывающих поддержку молодежи, пользующихся государственной поддержкой Санкт-Петербурга; приложении № 1 к Положению о порядке формирования областного реестра молодежных и детских объединений, пользующихся государственной поддержкой администрации Белгородской области.

17 В таких субъектах Федерации, как Иркутская, Ростовская, Рязанская, Свердловская, Томская области, Хабаровский край и др. государственная поддержка оказывается только организациям, зарегистрированным в форме общественных объединений.

Вместе с тем в проекте имеются существенные недостатки. Во-первых, бросается в глаза разница в том, как именуется реестр: в заглавии проекта постановления правительства Санкт-Петербурга – «Реестр общественных объединений и иных негосударственных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций»; в п. 1 проекта постановления – «Реестр общественных объединений и иных негосударственных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, участвующих в работе советов и иных консультативных и совещательных органов при исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга»; в проекте Положения (приложении к постановлению) – «Реестр общественных объединений и иных негосударственных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, взаимодействующих с органами исполнительной власти Санкт-Петербурга».

Во-вторых, имеется неопределенность с кругом НКО, включаемых в реестр. Пункт 3.1. Положения изложен следующим образом: «Заявление на включение в реестр может подать любое общественное объединение, негосударственная некоммерческая организация, взаимодействующая с исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга в формах, предусмотренных Концепцией взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями «Общественно-государственное партнерство» на 2008-2011 гг.». Но концепция соответствующего раздела не содержит (вопреки указанию во введении на то, что этот документ определяет формы взаимодействия[18]). С учетом содержания раздела 7 концепции о механизмах функционирования общественно-государственного партнерства, вероятно, такими формами являются:

- участие в работе советов и других консультативных и совещательных органов, рабочих и экспертных групп;
- участие в общественных обсуждениях актуальных вопросов развития Санкт-Петербурга;
- участие в проводимых органами государственной власти Санкт-Петербурга массовых мероприятиях[19].

По мнению сотрудника КМПВОО, высказанному в ходе обсуждения проекта Положения на круглом столе, проведенном 30 ноября 2009 г. в рамках форума «Социальный Петербург 2009: новые решения», в реестр смогут войти НКО, взаимодействующие с исполнительной властью в любой форме: будь то получение гранта, участие в мероприятии или что-то еще.

Оптимальным в такой ситуации видится подготовка разъяснений по формам взаимодействия с указанием допустимых подтверждающих документов, по аналогии с документом, действующим в Москве[20].

---

[18] В проекте концепции, разработанном с участием НКО Санкт-Петербурга, формы взаимодействия предусматривались, однако при прохождении экспертизы документа в правовом управлении соответствующий раздел был изъят.

[19] Не включаются в реестр политические партии, профсоюзы и религиозные организации.

[20] С документом можно ознакомиться на городском портале общественного развития: Москва: общество и власть [Электронный доступ] http://www.mosportal.ru/7/1/index.htm (дата обращения: 20.11.2009).

В-третьих, документ не содержит указания на то, на каком носителе (бумажном и/или электронном) ведется реестр[21].

Одна из первоначальных редакций Положения о реестре НКО наделяла КМПВОО полномочиями выборочно осуществлять проверку представленных общественными объединениями, негосударственными некоммерческим организациями сведений, необходимых для его формирования . Такая формулировка, заимствованная, по всей видимости, из Положения о порядке формирования Федерального реестра молодежных и детских объединений, пользующихся государственной поддержкой, противоречит принципу формального равенства и оставляет вопрос о том, сведения о каких организациях проверять, на откуп чиновников[22]. В дальнейшем п. 4.4 Положения был отредактирован[23], на КМПВОО налагается обязанность проверки сведений, представляемых каждой некоммерческой организацией.

Теперь попробуем ответить на вопрос, для чего НКО включаться в реестр: принципиальной позицией разработчиков является положение о том, что нахождение в нем не дает преимуществ при участии в конкурсах грантов Санкт-Петербурга. Такая норма свидетельствует об отказе от патерналистского подхода, о переходе к партнерской модели взаимодействия государственного и некоммерческого секторов, однако приходится признать, что немногие НКО к такому переходу готовы. Данный вывод отчасти подтверждается обсуждением в рамках уже упоминавшего круглого стола на форуме «Социальный Петербург 2009: новые решения».

Формально в Положении не определены никакие преимущества. Но учитывая заинтересованность органов исполнительной власти Санкт-Петербурга в получении информации о реально действующих, «живых» НКО, на информационную, консультационную и иные виды поддержки, предусмотренные концепцией, смогут претендовать только НКО, сведения о которых внесены в реестр. В частности, к таким видам поддержки можно отнести:

- письма поддержки от органов власти;
- бесплатное участие в проводимых органами власти мероприятиях;
- более простой доступ к социальной рекламе[24].

Представляется, что формирование и ведение реестра НКО позволит:

1) развивать общественно-государственное партнерство;

2) предоставлять власти информации о реально действующих НКО и их социально значимых проектах;

---

[21] Есть лишь отсылочная норма п. 4.3., согласно которой реестр хранится в соответствии с требованиями действующего законодательства Санкт-Петербурга и Российской Федерации к хранению документов органов государственной власти, находящихся в текущем делопроизводстве.

[22] К тому же Положение о порядке формирования Федерального реестра молодежных и детских объединений утратило силу в связи с принятием приказа Минспорттуризма от 04.06.2009 № 349.

[23] Слово «выборочно» убрано.

[24] См. подробнее: Горный М. Кому нужен реестр некоммерческих организаций? Всем! // Неравнодушный Петербург: Информационные материалы о деятельности общественных объединений в Санкт-Петербурге. Май/июнь 2009. С. 19. [Электронный доступ] http://www.cmo.ru/upload/iblock/e6c/07-09%20may%20NP%20changes.pdf (дата обращения: 28.10.2009).

3) получать своеобразные «сертификаты качества», позволяющие НКО претендовать на получение информационной и иной поддержки.

Можно предложить два сценария развития ситуации.

Сценарий 1. Идея становится востребованной некоммерческим сектором, а разработанный нормативно-правовой акт (Положение о реестре) — действующим. НКО города активно включаются в реестр. Сведения об общественно-государственном партнерстве систематизируются и тиражируются. Тем самым достигается продекларированная цель развития организационно-правовых условия взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества.

Сценарий 2. Идея не получает поддержки НКО. Организации третьего сектора неохотно и редко обращаются с заявлением о включении в реестр, поскольку это не дает никаких преимуществ. В такой ситуации достигнуть провозглашенных в Положении целей невозможно.

Первый сценарий более желателен, второй – более правдоподобен.

Библиография

1. Концепция взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями «Общественно-государственное партнерство» на 2008-2011 гг., одобренная постановлением правительства Санкт-Петербурга от 12.02.2008 № 121 // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. № 3. 27.03.2008.
2. Положение о порядке формирования Федерального реестра молодежных и детских объединений, пользующихся государственной поддержкой, утвержденное распоряжению председателя Комитета Российской Федерации по делам молодежи от 26.02.1996 № 17 (зарегистрировано в Министерстве юстиции Российской Федерации 13.06.1996, регистрационный № 1104).
3. Положение о порядке формирования областного реестра молодежных и детских объединений, пользующихся государственной поддержкой администрации области, утвержденное постановлением главы администрации Белгородской области от 05.09.2002 № 352.
4. Положение о порядке ведения областного реестра молодежных и детских общественных объединений, пользующихся дополнительными мерами государственной поддержки, утвержденное постановлением главы администрации Иркутской области от 22.08.2003 № 151-пг.
5. Положение о порядке формирования Санкт-Петербургского реестра молодежных и детских общественных объединений, негосударственных организаций, оказывающих поддержку молодежи, пользующихся государственной поддержкой Санкт-Петербурга, утвержденное распоряжением Комитета по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями от 07.11.2005 № 16-р (внесено в Реестр нормативных пра-

вовых актов 01.12.2005, регистрационный № 2908) // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга (спецвыпуск). 15.12.2005.
6. Доклад о состоянии гражданского общества в Тамбовской области за 2008 г. [Электронный доступ] www.op-tambov.ru/downloads/doklad.doc (дата обращения: 10.01.2010).
7. Доклад «Основные направления деятельности Общественной палаты Челябинской области». [Электронный доступ] http://op74.ru/vazhno/896-osnovnye-naprvlenija-dejatelnosti.html (дата обращения: 10.01.2010).
8. Обращение Совета Общественной палаты к жителям, общественным организациям региона Ивановской области. [Электронный доступ] http://www.opiv.ru/members// (дата обращения: 10.01.2010).
9. Проект Федерального закона о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.