участки для застройки, для передачи этих площадей в пользование негосударственным некоммерческим организациям. Такая норма предусмотрена Законом города Москвы от 12 июля 2006 года № 38 «О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями».

7. Предоставление бизнесом на льготных условиях товаров, работ и услуг для проведения совместных мероприятий власти и некоммерческих организаций, реализации социально значимых программ и проектов.

Помимо закрепления форм участия коммерческих организаций во взаимодействии с органами власти и негосударственными некоммерческими организациями представляется целесообразным развитие механизмов стимулирования этого участия: как экономических (налоговые льготы), так и неэкономических (присвоение почетных званий, награждение наградами, почетными грамотами и благодарностями органов власти, присвоение имен благотворителей программам, организациям, улицам, иным объектам).

### Перечень документов, включенных в компакт-диск

1. Закон города Москвы от 12 июля 2006 года № 38 «О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями»
2. Закон Удмуртской Республики от 11 ноября 2003 года № 49-РЗ «О взаимодействии органов государственной власти Удмуртской Республики с негосударственными некоммерческими организациями»
3. Закон Ульяновской области от 9 июля 2007 года № 93-ЗО «О взаимодействии органов государственной власти Ульяновской области с негосударственными некоммерческими организациями»
4. Концепция партнерства органов государственной власти, органов местного самоуправления, неправительственных организаций (НПО) и бизнеса по развитию гражданского общества в Республике Карелия, подписанная 15 октября 2007 года
5. Постановление Правительства Москвы от 25 июля 2006 года № 564-ПП «О Концепции развития взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с общественными и иными некоммерческими организациями на 2006-2010 гг.»
6. Проект модельного закона субъекта Российской Федерации о взаимодействии органов государственной власти субъекта Российской Федерации с негосударственными некоммерческими организациями
7. Постановление Правительства Москвы от 16 января 2007 года № 23-ПП «О Комплексе мероприятий по развитию взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с участниками благотворительной деятельности в городе Москве на 2007-2008 гг.»
8. Постановление Правительства Самарской области от 13 сентября 2007 года № 196 «Об утверждении Мероприятий по развитию институтов гражданского общества в Самарской области на 2008-2010 годы»





# 7.2. КОНЦЕПЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ: ОПЫТ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

*М.Б. ГОРНЫЙ*
Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия»

В соответствии с постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 30 декабря 2005 года № 2070 создан и действует **Координационный совет по взаимодействию с некоммерческими организациями.** Совет осуществляет свою деятельность на общественных началах и является коллегиальным консультативным органом при Правительстве Санкт-Петербурга, обеспечивающим участие НКО в решении социальных, культурных и экономических проблем города.

На Совет возложены следующие функции:

- сбор и анализ информации, подготовка аналитических материалов об участии некоммерческих организаций в решении социальных, культурных и экономических проблем Санкт-Петербурга;
- выработка и обсуждение рекомендаций, предложений по решению актуальных социальных, культурных и экономических проблем Санкт-Петербурга с использованием социальных технологий и привлечением ресурсов некоммерческих организаций;
- обсуждение проектов правовых актов по важнейшим социально-экономическим вопросам путем организации эффективного участия в этом процессе некоммерческих организаций;
- подготовка предложений и рекомендаций исполнительным органам государственной власти Санкт-Петербурга по вопросам создания условий для развития некоммерческих организаций и эффективных механизмов взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и некоммерческих организаций;
- выработка совместных рекомендаций по поддержке некоммерческих организаций Санкт-Петербурга со стороны исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга;
- создание условий для повышения эффективности деятельности некоммерческих организаций.

В состав Координационного совета входят лидеры НКО города (21 человек) и представители городской администрации (три человека). Возглавляет Совет вице-губернатор Санкт-Петербурга, организационное

обеспечение осуществляет Комитет по молодежной политике и связям с общественными объединениями (КМПСОО).

Важнейшим достижением Совета можно считать разработку и организацию обсуждения Концепции взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями «Общественно-государственное партнерство» на 2008-2011 годы.

## Концепция взаимодействия органов власти и НКО в Санкт-Петербурге

### Работа над Концепцией

Работа над Концепцией продолжалась в течение всего 2007 года и состояла из следующих этапов:

1-й этап — принятие идеи Концепции (межсекторное социальное партнерство) членами рабочей группы, членами Координационного совета, руководством КМПСОО.

2-й этап — разработка Концепции с привлечением всех заинтересованных лиц: лидеров НКО города, ученых, специалистов, представителей органов власти.

3-й этап — обсуждение Концепции общественностью, экспертами и властями города.

4-й этап — принятие Концепции Координационным советом и КМПСОО.

5-й этап — согласование текста Концепции со всеми подразделениями городской администрации, правительством и губернатором.

6-й этап — принятие Концепции правительством города.

На 1-м этапе была образована рабочая группа из членов Координационного совета (пяти представителей НКО, двух работников КМПСОО и двух экспертов — юристов). Прошло два заседания рабочей группы (всего за год — девять заседаний), принята и утверждена решением Координационного совета идеология Концепции. Руководители КМПСОО присутствовали на заседании Координационного совета и согласились с предлагаемой идеей.

На этапе разработки Концепции эксперты обсудили 11 вариантов текста. К участию в разработке были привлечены члены рабочей группы, члены Координационного совета, лидеры НКО города (благотворительных, экологических, правозащитных, социальных и др.), специалисты КМПСОО. Помимо обсуждения на заседании рабочей группы, каждый вариант и поправки к нему вывешивались на сайте центра «Стратегия» и сайтах других организаций, которые представляли члены рабочей группы, а Координационный совет также осуществлял сетевую рассылку.

Важным был 3-й этап — общественное обсуждение. В обсуждении Концепции приняли участие и НКО города, и работники городской администрации, и эксперты из университетов и исследовательских центров. Концепция представлялась на шести семинарах: городских, российских — в Санкт-Петербурге (более 200 участников), Москве (50 участников) и международных (Киев, Стокгольм). Прошли два общественных слушания с участием представителей органов власти, ученых, лидеров городских НКО.





На слушаниях разработчики (и от НКО, и от власти) отвечали на достаточно острые вопросы представителей правозащитных НКО, депутатов Законодательного Собрания. Обсуждение Концепции широко освещали городские СМИ: были показаны четыре телевизионные программы, опубликовано более 15 статей в городских газетах, размещено множество публикаций на лентах новостей в Интернете. Одним словом, город был подготовлен к принятию Концепции общественно-государственного партнерства.

Через восемь месяцев после начала работы Концепция была принята на заседании Координационного совета в присутствии вице-губернатора и председателя КМПСОО, в течение месяца Концепция была одобрена председателем КМПСОО.

Очень важные 5-й и 6-й этапы потребовали больших усилий со стороны КМПСОО. Именно руководство и эксперты этого комитета осуществляли согласование со всеми подразделениями администрации. Достаточно часто поправки комитетов принимались, включались в текст Концепции, в результате, с одной стороны, принятый текст изменялся, но с другой — мы получали союзников в других подразделениях, так как они становились участниками процесса.

Наконец, 12 февраля 2008 года постановлением Правительства Санкт-Петербурга № 121 Концепция был утверждена.

### Идея Концепции и системная проблема, решаемая с ее помощью

**Системная проблема,** которую призвана решить реализация Концепции, — оптимизация организационно-правовых форм взаимодействия НКО и власти на основе общественно-государственного партнерства (межсекторного социального партнерства). Термин «общественно-государственное партнерство» для данной Концепции является синонимом «межсекторного социального партнерства». Он был предложен юристами из администрации города, чтобы не путать эту организационную форму с социальным партнерством в тред-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 до-

кументах НКО и представители власти являются равноправными партнерами, НКО получают поддержку от органов власти и участвуют в решении городских проблем.

Логика всего документа предельно ясна: определяются цели и задачи Концепции, принципы, конкретные формы и механизмы взаимодействия и, наконец, приводится план конкретных мероприятий, в рамках описанных принципов, форм и механизмов позволяющий реализовать Концепцию.

### Цель и задачи Концепции

**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.

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.

### Приоритетные сферы взаимодействия

**Взаимодействие НКО и власти** в городе должно происходить во всех сферах и во всех видах деятельности НКО в городе. Это:

- 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 данном разделе Концепции[1] детально описываются формы и механизмы, реализующие межсекторное социальное партнерство, в части совершенствования организационно-правовых и экономических условий общественно-государственного партнерства, а также его информационного обеспечения.

1. **Совершенствование организационно-правовых условий развития общественно-государственного партнерства** осуществляется за счет:
   - проведения мероприятий, направленных на повышение правовой культуры руководителей, членов и участников общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;
   - создания и обеспечения работы различных советов и других консультативных и совещательных органов, действующих при исполнительных органах государственной власти города, с участием представителей общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;
   - совершенствования действующих и разработки новых нормативных правовых актов, регулирующих взаимодействие исполнительных органов государственной власти города с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями;
   - создания единого реестра общественных объединений и иных некоммерческих организаций, участвующих в работе советов и других совещательных и консультативных структур при исполнительных органах государственной власти города;
   - совершенствования системы стандартов качества социального обслуживания в городе, в том числе формирования стандартов оказания услуг общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями;
   - организации и обеспечения проведения мониторинга функционирования общественно-государственного партнерства;
   - разработки прогнозов развития общественно-государственного партнерства;
   - разработки и реализации научно-методических и образовательных

[1] Описание форм и механизмов взаимодействия НКО и власти является самой важной частью Концепции.

программ, направленных на повышение эффективности взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями.

2. **Совершенствование экономических условий общественно-государственного партнерства** осуществляется за счет:
   - проведения мероприятий, направленных на информирование общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций о порядке и формах предоставления социальной поддержки, предусмотренных действующим законодательством;
   - совершенствования механизмов предоставления грантов общественным объединениям и иным негосударственным некоммерческим организациям;
   - проведения мероприятий, направленных на информирование граждан о социальных услугах, оказываемых общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями населению на безвозмездной основе;
   - совершенствования условий, направленных на повышение эффективности социально значимой и общественно полезной деятельности общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;
   - содействия созданию организаций, осуществляющих поддержку социально значимой и общественно полезной деятельности общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.
3. **Информационное обеспечение и популяризация** среди жителей Санкт-Петербурга механизмов взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с институтами гражданского общества осуществляется за счет:
   - анализа состояния и динамики развития общественного сектора Санкт-Петербурга;
   - информационной поддержки исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга социально значимых программ, проектов, акций общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;
   - информирования населения города о функционировании общественно-государственного партнерства, в том числе при реализации социально значимых проектов;
   - содействия в размещении на теле- и радиоканалах в Санкт-Петербурге общественно-публицистических, информационно-просветительских программ, отражающих позитивные процессы развития гражданского общества в городе;





   - издания и распространения информационных бюллетеней, тематической литературы и других источников информации граждан о деятельности общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;
   - поддержки информационных ресурсов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, оказывающих социальные услуги жителям Санкт-Петербурга, а также участвующих в деятельности различных советов и других консультативных и совещательных органов при исполнительных органах государственной власти города.

### План мероприятий реализации Концепции

Приложением к Концепции служит план по ее реализации на два года (2008-2009 годы) с перечнем мероприятий, сроков их исполнения и ответственных. Ответственными могут быть как подразделения администрации, так и Координационный совет.

Очень важно, что в написании плана мероприятий (в том числе определении сроков и ответственных) принимали участие представители всех подразделений администрации города, что создает необходимые предпосылки эффективной координации их деятельности.

План мероприятий разбивается на два этапа: 2008-2009 годы — разработка и принятие основных нормативных документов, 2010-2011 годы — создание и начало работы организационной структуры и собственно реализация Концепции.

### Видение ситуации после окончания действия Концепции

Что должно измениться в случае принятия и реализации данной Концепции? В первую очередь, изменения коснутся сообщества НКО в городе. Нам представляется, что эти изменения будут заключаться в следующем:

- получат массовое развитие (признание и поддержку) организации по месту жительства («соседские организации»), а также тематические сообщества без регистрации;
- расширится участие горожан в благотворительности и волонтерских программах, повысится их уровень доверия к НКО;
- получат дополнительный импульс процессы самоорганизации и саморегулирования НКО;
- расширятся объемы финансовой и иной поддержки деятельности НКО;
- дополнительно повысится уровень популярности, доверия и поддержки горожанами органов государственной власти города, снизятся риски повышения уровня социальной напряженности.

## Реализация Концепции

Для реализации Концепции взаимодействия НКО и власти в Санкт-Петербурге необходимо на первом этапе (2008-2009 годы) **разработать, принять и внедрить систему нормативно-правовых актов** города, регулирующих государственную поддержку НКО и формы общественного участия НКО в решении проблем города, то есть реализующих модель общественно-государственного партнерства:

1) методические рекомендации для служащих органов исполнительной власти и НКО по реализации Концепции взаимодействия НКО и органов государственной власти в Санкт-Петербурге;
2) методические рекомендации по созданию и деятельности общественных советов, написанию регламентов таких советов, типовых договоров между органами исполнительной власти и советом;
3) типовые положения об общественных слушаниях и общественной экспертизе;
4) программы обучения (повышения квалификации) руководителей и сотрудников НКО и госслужащих.

Все эти документы разработаны уже после принятия Концепции, а методические рекомендации, типовое положение об общественном совете и программы повышения квалификации по состоянию на ноябрь 2008 года уже приняты и реализуются, что свидетельствует о конструктивном взаимодействии НКО с органами исполнительной власти города.

### Методические рекомендации по реализации Концепции для служащих и НКО

В методических рекомендациях представлены:

1. Сведения о третьем секторе в России и Санкт-Петербурге, статистическая информация об НКО Санкт-Петербурга, их формах, деятельности, проблемах и перспективах.
2. Сведения о структуре и функциях органов власти Санкт-Петербурга.
3. Выдержки из нормативно-правовых актов, регулирующих отношения НКО и власти (в сфере государственной поддержки и в сфере общественного участия).
4. Сведения о межсекторном социальном партнерстве (общественно-государственном партнерстве).
5. Постановление правительства города об утверждении Концепции взаимодействия на 2008-2011 годы и плана мероприятий по ее реализации.
6. Рекомендации по разработке и реализации образовательных программ, направленных на повышение квалификации специалистов в сфере НКО, как со стороны власти, так и со стороны НКО, на формирование партнерских отношений.





7. Механизмы общественно-государственного партнерства и рекомендации по их внедрению.

### Методические рекомендации по созданию и деятельности НКО и общественных советов

В методических рекомендациях представлены:

1. Информация о порядке регистрации НКО, их отчетности в свете закона № 18-ФЗ от 10.01.06. Российский и городской опыт взаимоотношений с регистрирующим органом и рекомендации по оптимизации таких взаимоотношений.
2. Информация о действующих коалициях НКО, о вхождении НКО в общественные советы при органах власти.
3. Информация об общественных консультативных органах, их назначении, функциях, правах, обязанностях и ответственности (международный опыт), сведения о положительном и отрицательном опыте общественных консультативных органов в России.
4. Типовое положение и типовой регламент общественного совета. В этих документах регулируется порядок формирования общественного совета, его состав, права, обязанности, функции, порядок принятия решений, статус таких решений и др. Данные документы были разработаны членами Координационного совета, экспертами городских НКО в сотрудничестве с Общественным советом Санкт-Петербурга. В городе началась работа по созданию новых общественных советов в административных районах. Сначала предполагается переформировать советы в двух пилотных районах, проследить, как они будут работать (2009 год), а затем сформировать их в остальных районах города (2010-2011 годы).
5. Типовой договор о партнерстве между органом исполнительной власти и общественным советом (в договоре предполагается прописать права, обязанности и ответственность сторон).

Отметим, что все методические рекомендации прошли апробацию на Социальном форуме (октябрь 2008 года) и получили высокую оценку участников (их было больше 1000). В ближайшее время они будут распространены среди НКО и работников администрации города.

### Типовые положения об общественных слушаниях и общественной экспертизе

Общественные слушания и общественная экспертиза должны стать основными механизмами общественного участия. При разработке типовых положений учтен успешный опыт центра «Стратегия» по организации и проведению общественных слушаний (в ходе реализации бюджетной и антикоррупционной программ) и общественной экспертизе (в хо-

де реализации антикоррупционной программы), а также опыт петербургской экологической НКО «ЭКОМ» и московской коалиции «Мы, граждане!».

Типовые положения содержат общие сведения об общественных слушаниях, общественной экспертизе, их назначении, стадиях, порядке проведения, результатах и последствиях. Особое внимание уделено статусу решений (рекомендаций) общественных слушаний и общественной экспертизы.

Наконец, эффективность общественно-государственного партнерства во многом зависит от уровня квалификации взаимодействующих сторон. Необходимы программы повышения квалификации, развития кадровых ресурсов исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и НКО для совместного решения широкого спектра социально-экономических проблем города.

В качестве задач такого рода программ можно назвать, прежде всего, содействие разработке и практической реализации перспективных социальных технологий в области общественно-государственного партнерства.

### Контактные лица

1. **Немина Валентина Николаевна** — начальник отдела по связям с общественными объединениями Комитета по молодежной политике и связям с общественными объединениями Администрации СПб, nemina@kpmp.gov.spb.ru
2. **Лисовицкий Дмитрий** — доцент Северо-западной академии государственной службы (юридическое оформление всех наших документов) dilitode@mail.ru



## ДЛЯ ЗАМЕТОК