

## История и развитие практик взаимодействия некоммерческих организаций Санкт-Петербурга с властями: общественное-гражданское-политическое участие.

Статья посвящена рассмотрению взаимодействия некоммерческих организаций (НКО) и власти. Имеются множество теоретических моделей, описывающих такое взаимодействие<sup>1</sup>. Автор придерживается точки зрения, что все модели можно свести либо к патрон-клиентской, либо к модели межсекторного социального партнерства<sup>2</sup>. В подавляющем большинстве городов и регионов России реализуется патрон-клиентская модель отношений.

Целью взаимодействия НКО с органами власти со стороны НКО является эффективное исполнение их миссии: участия НКО в решении своих проблем, а главное, в решении проблем своих целевых групп. Другими словами, для эффективного исполнения своей миссии необходимо общественное участие. Общественное участие – это участие НКО в политическом цикле: от постановки проблемы, через поиск и принятие властных решений к мониторингу и контролю их исполнения.

В последнее время общественное участие (социальный диалог)<sup>3</sup> стали связывать с участием НКО лишь в решении проблем социального характера. Здесь взаимодействие в основном сводится к государственной поддержке и участию НКО в определении форм и механизмов такой поддержки. В качестве примера общественного участия можно привести деятельность социально ориентированных НКО (СОНКО) и программы их государственной поддержки, участие представителей НКО в конкурсных комиссиях, определяющих победителей, участие в рабочих группах по разработке форм и механизмов поддержки и др.

Участие НКО в контроле исполнения властных решений, общественной экспертизе и разработке нормативно правовых актов (НПА) стали называть гражданским участием (гражданский диалог)<sup>4</sup>. В качестве примера можно привести деятельность некоторых региональных общественных палат и НКО по контролю за исполнением властных решений (Карелия), с правом законодательной инициативы (Томская область, Красноярский край), разработке концепций и проектов законов, регулирующих взаимодействие НКО и власти (Москва, Санкт-Петербург).

Участие в митингах, демонстрациях, избирательных кампаниях относят уже к политической деятельности, к политическому участию. Примером политического участия являются марши несогласных, протестные акции в конце 2011г. - начале 2012г., выдвижение кандидатов с участием НКО.

Разумеется основное внимание и большую часть своих усилий НКО сосредотачивают на той части общественного участия, которая связана с их государственной поддержкой, т.е. с социальным диалогом, однако, все большее число организаций начинает заниматься гражданским участием (через общественные советы,

---

<sup>1</sup> Перечислим только наиболее цитируемые в последнее время: корпоративизм, неокорпоративизм, плюрализм, патрон-клиентская модель, модель межсекторного социального партнерства и пр.

<sup>2</sup> М.Б.Горный. Взаимодействие НКО и власти: общие тенденции и опыт Санкт-Петербурга. В сборнике статей Публичная политика – 2007 / Под ред. М.Б.Горного и А.Ю.Сунгурова. – СПб.: Норма, 2007, с.9-23. Л.И.Никовская, В.Н.Якимец, М.А.Молокова. Гражданские инициативы и модернизация России. – Москва: Ключ – С, 2011.

<sup>3</sup> Зайцев А.В. От диалога государства и гражданского общества к гражданскому диалогу. Всероссийский научно-практический Симпозиум с международным участием «Пути развития современной России: новые возможности и ограничения». Сборник тезисов. РАПН, 2012, с.53-57.

<sup>4</sup> Там же.

общественные палаты и др.), а в конце 2011г., начале 2012г., стала заметной их активность в сфере политического участия.

Институты гражданского общества (в первую очередь НКО) призваны выполнять важнейшую функцию политической системы: функцию политической социализации. Через участие в деятельности организации, принятии решений и понимания ответственности за их последствия, у человека происходит смена политической культуры, возрастает доля культуры участия, а это, в свою очередь, приводит к усилению общественного участия, а затем и гражданского и политического участия.

Проиллюстрируем вышесказанное на примере Санкт-Петербурга.

На сегодняшний день в СПб зарегистрировано порядка 13000 НКО, 10% из которых – «живые», действуют более 700 общественных консультативных структур (ОКС) при органах власти, главным образом исполнительной. Начиная с 2010г., кроме государственной поддержки, которая по-прежнему является основным фактором в мотивации взаимодействия с властями (социальный диалог), НКО претендуют на участие в обсуждении проблем, выдвигают общественные инициативы (гражданский диалог) – власти сначала вяло, затем активно сопротивляются. После выборов 4 декабря 2011г. и появления в Законодательном Собрании Петербурга (ЗС) фракции Яблоко, новых депутатов из фракций Справедливая Россия, КПРФ, а также заинтересованных людей в аппарате, появляются элементы партнерских отношений между городскими НКО и законодательной властью Петербурга.

Рассмотрим историю и генезис взаимоотношений НКО и власти в городе.

До 1990г. В Ленинграде, как во всем Советском союзе действовали комсомол и пионерская организация – верные и неукоснительные исполнители решений КПСС; существовали карманные и контролируемые КПСС такие организации, как ДОСААФ, Красный крест, общества ветеранов, блокадников, союзы писателей, композиторов и др. Независимых от государства НКО просто не было (да и зависимых-то было не более сотни).

1990г. Ленсовет образует первую в стране комиссию по вопросам общественных и общественно-политических организаций, происходит резкий рост численности НКО в городе (комиссия зарегистрировала более 1500 организаций, затем передала свои функции мэрии и в 1992г. прекратила существование). В данный период НКО заняты собой, решением своих внутренних проблем, интенсивность отношений с органами власти крайне слаба.

1996г. можно рассматривать как начало конструктивного социального диалога с элементами гражданского участия. Некоммерческие организации города сформировали «Коалицию в поддержку 3-го сектора» (тогда никаких ОКС еще не было). В коалицию вошли известные в городе НКО, работавшие в совершенно различных сферах: «Стратегия» - политологический центр, «Невский Ангел» - благотворительная организация, Коалиция национальных общин – правозащитная НКО, Балтийский фонд – сфера культуры. Коалиция претендовала и действительно представляла интересы 3-го сектора перед органами власти: проходили встречи городских НКО с руководителями органов власти города. Целями таких встреч являлись: 1) – информирование и знакомство друг с другом, 2) – обсуждение возможности участия НКО в решении своих проблем и проблем своих целевых групп. Были проведены встречи с депутатами Законодательного Собрания, в результате совместно разработан и принят городской закон «О благотворительной деятельности в СПб» (совместная разработка закона города и принятие его может рассматриваться как один из первых удачных примеров гражданского участия); с комитетами городской администрации по социальной политике, КУГИ, налоговой инспекцией, финансовым комитетом.

В 1998г. происходит дефолт, НКО надолго перешли в стадию выживания<sup>5</sup>. Последнее действие Коалиции – разработка предложений по снижению ставок арендной платы для НКО в условиях дефолта (предложение было принято, хотя вряд ли только по причине его представления от НКО). Перерыв в активности институтов гражданского общества (стадия выживания) длился почти 7 лет.

В 2005г. образуется Общественная палата РФ, происходит повсеместное формирование общественных палат и ОКС при органах власти на региональном уровне. В том же году принят закон о монетизации льгот, породивший массовые акции протеста. В Петербурге такие акции возникли спонтанно, но затем их возглавили незарегистрированные НКО, такие как Общегородское гражданское сопротивление (ОГС). Можно говорить о первых удачных примерах политического участия НКО в городе.

В 2005г. сформирован при правительстве города Координационный совет по взаимодействию с НКО. Советом разработаны, а постановлениями правительства города приняты в начале 2008г. Концепция взаимодействия НКО и власти, Концепция социального добровольчества. Это были документы, которые определяли принципы, формы и механизмы партнерских отношений НКО и власти, реального участия НКО в решении городских проблем. Характерно, что концепция взаимодействия НКО с органами исполнительной власти города получила название «Общественно государственное партнерство». В мероприятиях по реализации обеих концепций петербургские НКО принимали самое непосредственное участие: ежегодные ярмарки НКО, весенние «недели добра», Форумы «Добрый Питер», издавался журнал «Неравнодушный Петербург» и пр. Налицо развитие гражданского участия в этот период.

Начиная с конца 2009г. деятельность Координационного совета перестала интересовать органы власти, а сам Совет перестал получать поддержку со стороны властей: Совет перестал собираться по инициативе власти (в 2010 году прошло 2 заседания, в 2011г. – одно).

В 2009-2011гг происходит борьба институтов гражданского общества и просто жителей Петербурга против «газоскреба» - Охта-центра. Акции горожан (митинги, марши «несогласных») координировали городские НКО (фонд ЭКОМ) и общественные инициативы: ОГС, «За чистый город», «За небесную линию», партия Яблоко. Именно они выступили инициаторами подобных действий и привлекли к ним великое множество горожан (на марше «несогласных» и митинге «Защитим город от Охта-центра» приняли участие более 15000 человек – это 2009 год, а вовсе не декабрь 2011г.). Помимо гражданского участия (люди защищают свой город, его архитектуру), развиваются элементы политического участия: лозунги и выступления на митингах призывали к отставке тогдашнего губернатора В.Матвиенко.

2010-2011гг – это целая эпопея, связанная с разработкой и обсуждением законопроекта о взаимодействия НКО и власти. НКО такой проект разработали, в нем развивалась модель социального партнерства, проект прошел общественное обсуждение, был одобрен, органы власти на словах поддержали законопроект, а на деле выступили против.

Конечно в первую очередь НКО волновали и волнуют до сих пор вопросы государственной поддержки, однако, все вышеописанное никак не сводилось к требованиям государственной поддержки со стороны НКО. Основная их претензия – участие в обсуждении, а по возможности и в решении городских проблем (т.е., требование

---

<sup>5</sup> НКО в своем развитии проходят стадии: выживания, роста, стабильности и распада. Конструктивно взаимодействовать с органами власти НКО способны на стадиях роста и стабильности. На стадии выживания НКО выступают исключительно как просители ресурсов: денег, помещений, льгот. Сотрудничество между НКО затруднено, поскольку они воспринимают друг друга как конкурентов за ресурсы.

гражданского участия). Главная проблема состоит в том, что вопросы, касающиеся 3-го сектора обсуждаются и решаются в тайне от институтов гражданского общества. Именно так и произошло с проектом, разработанным НКО и отвергнутым властями. Городские организации объединились и создали коалицию, название которой говорит само за себя: «За гражданское участие в принятии решений и системную поддержку НКО» (далее Коалиция).

В 2011-2012гг. важное значение приобрело написание Городской программы поддержки СОНКО. В апреле 2010г. принят федеральный закон (ФЗ-№40), который определял статус СОНКО и предписывал региональным властям разработать программы поддержки таких НКО, необходимые для участия в конкурсе на получение денег из федерального бюджета. Программа была разработана при непосредственном участии городских НКО (ЦРНО, ГАООРДИ, «Родительский мост», «Стратегия» - все входят в Коалицию). Программа получила поддержку Министерства экономического развития, и город получил 37 млн. руб. на поддержку СОНКО Петербурга.

Выборы 4 декабря 2011г. в Государственную Думу и Законодательное Собрание. По отношению к институтам гражданского общества можно выделить следующие особенности данных выборов: 1 – кандидатами в депутаты Законодательного Собрания выдвигаются политическими партиями лидеры НКО (руководитель ГАООРДИ, секретарь правозащитного совета и др.); 2 – члены НКО активно участвуют в пикетах, митингах, протестных акциях после выборов; 3 – координация действий НКО осуществляется через социальные сети (Интернет). Можно выделить следующие НКО и общественные инициативы: правозащитный совет, «Гражданский контроль», лига избирательниц, Петербургская Эгида, «Вольный город», «Ассоциация наблюдателей Санкт-Петербурга» и др.

Акции протеста и выборы президента 4 марта 2012г. Особенностью стало массовое участие нкошников в работе избирательных комиссий с правом совещательного голоса и их работа в качестве наблюдателей в день голосования<sup>6</sup>. Что касается акций протеста, то в них представители 3-го сектора также активно участвовали (как и в акциях, связанных с выборами 4 декабря 2011г.). Участие в кампаниях 4 декабря и 4 марта – это уже заметный элемент политического участия НКО.

Форум Социальный Петербург (Форум) 16 декабря 2011г. Начиная с 2000г. ежегодно проводится форум НКО «Социальный Петербург», и каждый раз органы власти оказывали финансовую и иную материальную поддержку в организации и проведении форума. Юбилейный 10-й форум организован и проведен без какой-либо поддержки властей силами и средствами самих НКО, причем координировали усилия организаций члены Коалиции. Основной вопрос Форума – отношения с властями, влияние на них со стороны 3-го сектора. На Форуме образованы рабочие группы, которые действуют и сегодня. Впечатляет круг проблем, которые пытаются решить рабочие группы: 1 – обсуждение концепции семейной политики Санкт-Петербурга; 2 – обсуждение законопроекта о молодежной политике Санкт-Петербурга; 3 - обсуждение проблем взаимодействия НКО и власти в городе: взаимоотношения с Законодательным Собранием (ЗС) (законодательные инициативы, изменение структуры ЗС), с правительством города (изменения структуры комитетов, работа ОКС и участие в ней представителей НКО); 4 – участие в выборах омбудсмена Санкт-Петербурга (кандидатов выдвигают общественные инициативы и некоммерческие организации – такого раньше не было); 5 – участие в написании городской программы поддержки СОНКО на следующий год.

За время, прошедшее с декабрьского Форума «Социальный Петербург» во взаимоотношениях НКО и власти города произошли следующие изменения:

Положительный момент. Существенно повысилась эффективность взаимодействия между НКО и Законодательным Собранием Санкт-Петербурга: происходит постоянное

---

<sup>6</sup> Об участии студентов НИУ ВШЭ см. статьи А.Беляева и Д.Шишкина в настоящем сборнике.

информирование НКО о мероприятиях ЗС, члены НКО включаются в рабочие группы по разработке и обсуждению законопроектов, рассматриваются обращения членов НКО, законодательные инициативы, разработанные НКО, обсужденные и одобренные гражданами города. Изменение ситуации связано с результатами выборов 4 декабря в Законодательное Собрание: появилась фракция ЯБЛОКО, увеличилось число депутатов фракции «Справедливая Россия».

На настоящий момент в Законодательном Собрании на стадии рассмотрения комиссий и рабочих групп находятся три законопроекта, которые регулируют государственную поддержку НКО (проекты о поддержке СОНКО и о поддержке благотворительности), и которые регламентируют участие НКО в процессе противодействия коррупции.

Кроме этого, прошли общественные слушания по обсуждению поправок в проект закона о молодежной политике.

Негативный момент. К сожалению, снизилась эффективность взаимодействия НКО и органов исполнительной власти города, в первую очередь комитетов городской администрации:

- В Комитете по социальной политике не создано подразделение по работе с социально ориентированными НКО; очень сильно затягивается выполнение утвержденной городской программы поддержки СОНКО;
- Прекратил деятельность Координационный совет по взаимодействию НКО и власти при правительстве города. Работу данного совета курирует Комитет по молодежной политике; этот же комитет до сих пор (июль 2012г.) не объявил конкурс грантов для общественных объединений города<sup>7</sup>.

Данная ситуация связана, во первых, с организационными изменениями внутри городской администрации (частая смена руководства комитетами, особенно руководства Комитета по молодежной политике), и, во-вторых, с изменением приоритетов деятельности администрации вообще (в отношениях с НКО на первый план выходит только поддержка СОНКО, причем формы и механизмы городская администрация хочет определять без участия некоммерческих организаций, возможен лишь социальный диалог, что касается гражданского диалога, то его стараются свести к минимуму).

Конференция 21 мая 2012г. как продолжение Форума (декабрь 2011г.). На конференции подводили итоги деятельности рабочих групп и определяли планы дальнейшей работы. Основное внимание было уделено реализации принятой программы поддержки СОНКО и участию в разработке такой программы на следующий год.

Участники конференции прямо заявили, что считают недопустимой ситуацию, когда решения, касающиеся НКО, принимаются без них.

Были определены следующие конкретные направления работы городских НКО:

- Разработать регламент взаимоотношений НКО с органами власти;
- Добиваться принятия всех законодательных инициатив, разработанных НКО и рассматриваемых Законодательным Собранием;
- Возобновить конструктивное обсуждение проектов закона о бюджете города и об исполнении городского бюджета на общественных слушаниях;
- Разработать проект закона города о внесении изменений в Устав Санкт-Петербурга, предусматривающих наделение общественных объединений правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании;

---

<sup>7</sup> Гранты для общественных объединений проводятся ежегодно, начиная с 2007г. В прошлые годы объявление о конкурсе давалось в апреле-мае. Гранты для общественных объединений являются частью государственной поддержки городских НКО, проводятся открыто и публично.

- Разработать проект закона, предусматривающего конкурсное распределение бюджетных средств СПб, которые в настоящее время распределяются «коллективной депутатской поправкой»<sup>8</sup>;
- Добиваться возобновления работы Координационного совета по взаимодействию НКО и власти при правительстве города.

Итак, в Санкт-Петербурге активность институтов гражданского общества, связанная с их влиянием на городскую политику, с начала 90-х возростала и достигла максимума в 1997-1998гг. Затем происходит резкий спад, который длился до 2005г. С конца 2005г. наблюдался медленный рост активности, а с конца 2011г. темп роста резко усилился.

Сегодня прослеживается ситуация, когда все больше горожан через участие в протестных акциях, через деятельность НКО, меняют свои ценностные ориентации (и это подтверждается результатами социологических опросов): люди претендуют на учет их мнения при принятии властных решений и на прямое участие в принятии таких решений, они начинают требовать от власти выполнения установленных властью же правил, в т.ч. обеспечения своего участия в решении городских и российских проблем (происходит повышение эффективности общественного участия, развитие гражданского участия и появляются ростки политического участия). Кто знает, может быть смена режима в нашей стране, которую специалисты из Центра Стратегических Разработок предсказывают в 2018 году<sup>9</sup>, произойдет гораздо раньше.

---

<sup>8</sup> С 1996г. в Петербурге 2% городского бюджета распределяют депутаты ЗС на нужды своего округа (по 0.04% бюджета на каждого депутата) – т.н. «коллективная депутатская поправка». Помимо того, что депутат определяет цели и направления, на реализацию которых будут направлены деньги, он / она также определяет и конкретных бюджетополучателей этих денег, без всякого конкурса. 2% городского бюджета – это около 500 миллионов рублей – в 10 раз больше, чем сумма, выделенная бюджетом РФ на поддержку питерских СОНКО: 37 миллионов рублей.

<sup>9</sup> С.Белановский, М.Дмитриев, С.Мисихина, Т.Омельчук. Движущие силы и перспективы политической трансформации России Доклад ЦСР 7 ноября 2011г.