

Как институты гражданского общества взаимодействуют с властями в Санкт-Петербурге

Статья посвящена анализу форм и механизмов взаимодействия институтов гражданского общества (ИГО), в первую очередь некоммерческих организаций и органов власти. Рассмотрим каналы и механизмы коммуникации власти и общества (иными словами, виды, типы, формы и механизмы общественного участия). Ситуация в современной России описывается в рамках теории неокорпоративизма¹, который для нашей страны приобретает вид государственного неокорпоративизма с элементами социетального неокорпоративизма. Суть этих теорий заключается в выстраивании иерархической системы отношений власти и институтов гражданского общества, где выбор организаций, которым власть будет помогать (не мешать) либо преследовать их, определяется именно властью (государственный неокорпоративизм – патрон-клиентская система отношений) и где иногда допускаются элементы партнерства некоммерческих организаций и власти (социетальный неокорпоративизм – модель социального партнерства²), хотя и в этом случае власть сотрудничает с узким избираемым ею кругом организаций.

Классификация форм общественного участия³ основана на (а) значимости гражданского общества и гражданского контроля для (б) стабильности демократической политической системы и (в) ее эффективности. Так, например, Арнштайн⁴ предлагает восьмиступенчатую лестницу типов участия, уровни которой объединяет в три группы:

Степени гражданской власти

- (8) Гражданский контроль
- (7) Делегирование полномочий
- (6) Партнерство

Степени имитации участия

- (5) Задабривание
- (4) Консультации
- (3) Информирование

¹ Шмиттер Ф. Неокорпоративизм // ПОЛИС. 1997. № 22. С. 57. Schmitter Ph. (1974). Still the Century of Corporatism? // The New Corporatism. Social-political Structures in the Iberian World / F. Pike and T. Stritch (eds). London, P. 86.

² Горный М.Б. Взаимодействие некоммерческих организаций и органов власти: сравнительный анализ законодательства // Журнал исследований социальной политики. 2011. Т. 9. № 2. С. 219–232.

³ Яргомская Н., Белокурова Е., Ноженко М. Почему НКО и власти нужны друг другу. Модели взаимодействия в регионах Северо-Запада // Публичная политика: вопросы мягкой безопасности в Балтийском регионе / под ред. М.Б. Горного. СПб.: Норма, 2004. С. 52–147.

⁴ Arnstein S. (1971). A ladder of citizen participation // Journal of the Royal Town Planning Institute.

Неучастие

- (2) Терапия
- (1) Манипуляция

Лестница ведет от уровня неучастия к участию НКО в политическом процессе.

Эти типы разбиваются на три модели. Первая из них (*нормативная модель/ модель гражданского общества*) исходит из общей концепции гражданского общества. В рамках данной концепции НКО выступают важными институтами, осуществляющими связь между публичной и частной сферами. В качестве институциональных структур гражданского общества они выполняют функции контроля подотчетных обществу органов власти. Кроме того, им приписывается мобилизационная и социализирующая функции социально и политически активного населения. Корни этой концепции уходят в либеральную традицию, которая отводит гражданскому обществу важную роль «контролера» и «ограничителя» произвола государства.

Наиболее эффективно данная модель была реализована в Калининградской области в начале 2000-х, где консенсус относительно значимости гражданского общества среди властей и НКО привел к созданию законодательной базы для их эффективного взаимодействия и контроля НКО за органами власти (региональные законы об общественном участии, об обязанности властей предоставлять информацию о своей деятельности и др.).

Вторая модель (*легитимационная*). Степень политического влияния НКО на процесс принятия решений зависит от типа доминирующей политической культуры и взаимных ожиданий общества и власти относительно возможностей этого влияния. НКО могут быть отстранены от реального политического процесса и выполнять лишь церемониальную представительную функцию, но могут и иметь реальные политические полномочия в процессе выработки решений. НКО здесь выступают как проводники требований и поддержки на входе в политическую систему. В целом, однако, вне зависимости от типа политической системы – демократической или авторитарной – «проводники» на политическом «входе» рассматриваются органами власти как источники дополнительной легитимности для государства. Без тех или иных форм институционализированного общественного участия не обходится на сегодня ни одна сложная политическая система.

Конкретные формы взаимодействия эта модель получает в таких институциональных рамках, как общественные палаты, общественные консультативные структуры при органах власти (ОКС) и т.д., а также через информирование и консультации. В созданных институтах взаимодействие НКО и органов власти может быть символическим, но может и свидетельствовать о значимости НКО в процессе принятия политических решений.

Наиболее продвинута эта модель в Красноярском и Пермском краях, в Ярославской области, там, где широко распространены формы прямого и непрямого участия граждан и НКО в процессе принятия политических

решений и где руководство региона, в первую очередь губернаторы, признают необходимость поддержки своих решений общественными организациями.

Третья модель (*инструментальная*). Инструментальная функция эффективного решения социальных проблем ставится здесь во главу угла. Инструментальная модель подразумевает участие НКО на «выходе» политической системы при решении определенных социальных и других проблем общества.

Очевидно, что как в случае с политическими возможностями на «входе», инструментальные возможности НКО на «выходе» могут варьироваться от формального участия и пассивного принятия директив и указаний до политической вовлеченности и наделения НКО полномочиями и ответственностью за эффективную реализацию решений в определенной сфере.

При определенном уровне развития общественные некоммерческие организации оказываются способны привлечь дополнительные, внебюджетные ресурсы, труд добровольцев и новые идеи. Они обладают большим инновационным потенциалом и могут решать социальные проблемы более эффективно (то есть с меньшими затратами и большим эффектом). Делая это, они берут на себя определенную часть функций государства и органов местного самоуправления. Если, в свою очередь, государство и соответствующие государственные службы осознают это и способны использовать потенциал НКО для решения проблем более эффективным способом, они могут передавать соответствующие функции НКО, при этом подкрепляя такое делегирование высвободившимися от оптимизации процесса ресурсами. Это может осуществляться через механизм госзаказа, привлечения НКО к выполнению государственных и муниципальных программ, с использованием других форм поддержки НКО в поиске ресурсов и выполнении собственных уставных задач.

Данная модель становится популярной в большинстве российских регионов. Долгое время понятие общественного участия связывалось с участием граждан и их объединений в процессе подготовки, обсуждения, исполнения и контроле исполнения властных решений.

В последние годы общественное участие (социальный диалог)⁵ стали связывать с участием НКО лишь в решении проблем социального характера (НКО отстаивают только свои интересы и интересы своих целевых групп). Здесь взаимодействие в основном сводится к государственной поддержке и участию НКО в определении форм и механизмов такой поддержки. В качестве примера так понимаемого 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.

⁵ Зайцев А.В. От диалога государства и гражданского общества к гражданскому диалогу. Всероссийский научно-практический симпозиум с международным участием «Пути развития современной России: возможности и ограничения». Сборник тезисов. РАН. 2012. С. 53–57.

Участие НКО в контроле исполнения властных решений, общественной экспертизе и разработке нормативно-правовых актов (НПА) стали называть гражданским участием (гражданский диалог)⁶. В данном случае НКО отстаивают интересы всего третьего сектора. 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), возможностью разработки 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 2011 – начале 2012 г., выдвижение кандидатов на выборные должности с участием НКО или самими НКО.

Взаимодействие власти и общества законодательно закреплено по следующим основным направлениям: во-первых, граждане и их организации должны соблюдать действующие законы, а органы власти следить за этим; во-вторых, граждане и их объединения имеют право на участие в решении проблем государства, а органы власти не должны препятствовать этому; в-третьих, гарантирована государственная поддержка некоммерческих организаций. Первое направление применительно к ИГО регулируется законами «об НКО – иностранных агентах», о митингах и собраниях и др. Второе направление – участие в решении государственных проблем – призвано регулировать законодательство об общественном контроле (Федеральный закон от 21 июля 2014 г.). Наконец, третье направление регулируется законами о государственной поддержке СОНКО (закон 2010 г. и региональное законодательство).

Государство взяло и успешно осуществляет курс на коренное изменение институтов гражданского общества, на усиление контроля со стороны властных структур за ИГО. Реализуется политика кнута и пряника.

После всплеска гражданской активности в 2011–2012 гг. принимаются законы об «НКО – иностранных агентах», проводятся прокурорские проверки. В результате НКО отсекаются от иностранного финансирования, резко ослабляют свою деятельность, связанную с критикой действий власти.

Политика государственной поддержки НКО (законодательство и программы финансирования СОНКО) реально позволяет НКО осуществлять социально значимые проекты, заменяя, таким образом, иностранное финансирование. Однако, во-первых, все НКО делятся на «хорошие» – СОНКО, и «не совсем хорошие» – не СОНКО, а во-вторых, даже среди «хороших» финансируются другие НКО, лояльные власти, и иные проекты, главным образом, социальные. Так осуществляется изменение состава и структуры третьего сектора, который делается все более подконтрольным органам власти.

⁶ Там же.

Политика в области обеспечения участия в решении государственных проблем откровенно препятствует НКО в том, чтобы они реально участвовали в формировании социальной политики государства и решении поставленных им задач.

Закон об общественном контроле исключает граждан и НКО из субъектов контроля; исключает избирательный процесс и судебные акты из объектов контроля, сильно затрудняя НКО осуществлять гражданское и политическое участие. Вообще, все НКО рассматриваются как поставщики социальных услуг, и только в этом качестве могут участвовать в решении государственных проблем: обсуждать программы государственной поддержки СОНКО и реализовывать проекты в рамках данных программ.

Серьезное влияние на процессы взаимодействия НКО и власти приобрели события на Украине. НКО и их лидеры, которые не согласны с действиями российского правительства (аннексия Крыма, участие наших военных в войне на Юго-Востоке Украины), подвергаются репрессивным мерам, таким как внесение в реестр «иностранных агентов», закрытие НКО.

Рассмотрим, как все вышесказанное происходило и происходит в Санкт-Петербурге.

Начнем с предыстории — конца 1990-х. В 1998 г. в России случился дефолт, и НКО надолго перешли в стадию выживания⁷. Перерыв в активности институтов гражданского общества (стадия выживания) длился почти семь лет. Взаимодействие НКО и власти сводилось к просьбам НКО о материальной поддержке (деньги, помещения и др.), то есть чистая патрон-клиентская модель.

В 2005 г. образуется Общественная палата РФ, происходит повсеместное формирование общественных палат и ОКС при органах власти (главным образом, исполнительных) на региональном уровне. Реализуется легитимационная модель взаимодействия. Если говорить о типах участия, то они подпадают под «имитацию участия».

В 2005–2008 гг. сформирован при правительстве города Координационный совет по взаимодействию с НКО. Советом разработаны, а постановлениями правительства города приняты в начале 2008 г. 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. Налицо развитие гражданского участия в этот период. Во взаимодействии НКО и власти появляются элементы социального партнерства, в свою очередь городские власти используют институты гражданского общества для легитимации своих решений и действий. Таким образом, мы видим появление в данный период элементов «гражданской власти» (партнерство)

⁷ 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.

в терминологии Арнштайн, а также реализацию легитимационной модели с элементами нормативной модели.

Далее, в 2010-е гг. ситуация резко изменилась. Начиная с конца 2009 г. деятельность Координационного совета перестала интересовать органы власти, а сам Совет прекратил получать поддержку со стороны властей: Совет уже не стал собираться по инициативе власти (в 2010 г. прошло два заседания, в 2011 г. — одно, в 2012 г. заседаний не проводилось).

В 2009–2011 гг. 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: «Общегородское гражданское сопротивление», «За чистый город», «За небесную линию», партия «Яблоко». Помимо гражданского участия (люди защищают свой город, его архитектуру), развиваются элементы политического участия: лозунги и выступления на митингах призывали к отставке тогдашнего губернатора В.И. Матвиенко.

2010–2011 гг. — разработка и обсуждение законопроекта о взаимодействии НКО и власти, образование коалиции «За гражданское участие в принятии решений и системную поддержку НКО». НКО разработали законопроект, в котором развивалась модель социального партнерства, проект прошел общественное обсуждение, был одобрен, органы власти на словах поддержали законопроект, а на деле выступили против. Городские НКО претендовали на участие в обсуждении, а по возможности и в решении городских проблем (то есть требовали гражданского участия). Главная проблема состояла и состоит в том, что вопросы, касающиеся третьего сектора, обсуждаются и решаются втайне от институтов гражданского общества.

Городские организации объединились и создали коалицию, название которой говорит само за себя: «За гражданское участие в принятии решений и системную поддержку НКО» (далее — Коалиция). Коалиция создана десятью некоммерческими организациями весной 2011 г. Причиной создания Коалиции стало отсутствие площадки диалога НКО и власти: с конца 2010 г. практически прекратил свою деятельность Координационный совет по взаимодействию с НКО при правительстве города, более или менее эффективно выполнявший эту функцию. Из десяти НКО, образовавших Коалицию, восемь входили в Координационный совет. Поводом же послужило то, как готовился, «обсуждался» и принимался петербургский закон о поддержке СОНКО. Обсужденный и на словах одобренный законопроект, разработанный НКО, даже не был внесен на рассмотрение Законодательного Собрания города. Рассматривался втайне от горожан проект, подготовленный фракцией «Единая Россия» городского парламента. Проект готовился и был принят в невероятной спешке, практически без обсуждения. В результате городской закон оказался гораздо хуже федерального аналога: не регулировал такие формы государственной поддержки, как имущественная и информационная, сводил все механизмы поддержки только к предоставлению субсидий на компенсацию

затрат. Естественно, что городские НКО подобное положение вещей не устраивало, и они организовали Коалицию.

Коалиция видит конструктивное взаимодействие с органами власти как одно из основных условий развития третьего сектора. За 2011–2013 гг. Коалиция стала признанным и городскими НКО, и властями центром обсуждения и принятия согласованных решений, касающихся НКО. В собраниях Коалиции принимают участие более 100 реально работающих организаций города.

В 2011–2012 гг. важное значение приобрело написание Городской программы поддержки СОНКО. Программа была разработана при непосредственном участии городских НКО (ЦРНО, ГАООРДИ, «Родительский мост», «Стратегия» — все входят в Коалицию). Программа была одобрена Министерством экономического развития, и город получил 37 млн рублей на поддержку СОНКО Петербурга.

Выборы 4 декабря 2011 г. в Государственную Думу и Законодательное Собрание и выборы Президента 4 марта 2012 г. По отношению к институтам гражданского общества можно выделить следующие особенности 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). Особенностью стали также массовое участие нкошников в работе избирательных комиссий с правом совещательного голоса и их работа в качестве наблюдателей в день голосования. Участие в кампаниях 4 декабря и 4 марта — это уже заметный элемент политического участия НКО.

Форум «Социальный Петербург» 16 декабря 2011 г. Начиная с 2000 г. 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 силами и средствами самих НКО, причем координировали усилия организаций члены Коалиции. Органы власти отказались поддерживать форум. Естественно, что основным вопросом форума был вопрос отношений с властями, влияние на них организаций третьего сектора. На форуме образованы рабочие группы, которые действуют и сегодня.

За время, прошедшее с декабрьского форума «Социальный Петербург» и до 2013 г., во взаимоотношениях НКО и власти города произошли следующие изменения.

Существенно повысилась эффективность взаимодействия между НКО и Законодательным Собранием Санкт-Петербурга. Изменение ситуации (см. ниже) связано с результатами выборов 4 декабря в Законодательное Собрание: появилась фракция «Яблоко», увеличилось число депутатов фракции «Справедливая Россия». Одновременно снизилась эффективность взаимодействия НКО и органов исполнительной власти города, в первую очередь

комитетов городской администрации. 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 2012 г. как продолжение форума (декабрь 2011 г.). 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.

Форум «Социальный Петербург — Новые идеи» (декабрь 2012 г.). Этот форум уже готовился при финансовой поддержке и активном участии властей. Основная тема форума: в каком направлении и как развивать третий сектор в Петербурге, при этом главная проблема — взаимоотношения с органами власти. На форуме приняты стратегия и план деятельности НКО на 2013 г.

Были определены конкретные направления работы городских НКО в сфере взаимодействия с органами власти.

На форуме принято также решение участвовать в разработке городской программы поддержки СОНКО на 2013 г.⁸

Итак, в Санкт-Петербурге активность институтов гражданского общества, связанная с их влиянием на городскую политику, с начала 1990-х возрастала и достигла максимума в 1997–1998 гг. Затем произошел резкий спад, который длился до 2005 г. С конца 2005 г. наблюдался медленный рост активности, а с конца 2011 г. его темп резко усилился. Что касается власти, то с 2005 по 2009 г. развиваются партнерские отношения, а в 2010–2012 гг. резко возрастают степень имитации участия и даже манипуляция властями некоммерческих организаций.

2013–2014 гг. рассмотрим немного подробнее.

В Санкт-Петербурге, как и во всей России, в 2013 г. присутствуют как элементы диалога с властью, так и элементы конфронтации.

К элементам диалога можно отнести:

- Деятельность коалиции «За участие в принятии решений и системную поддержку НКО». Среди достижений Коалиции в 2013 г., связанных с взаимоотношениями НКО и власти, можно назвать:

⁸ В ноябре 2013 г. проходил 12-й форум петербургских НКО. Он готовился при финансовой поддержке городских властей и при участии Коалиции. На форуме главным вопросом стал следующий: роль и место третьего сектора Санкт-Петербурга в формировании городской политики, в жизни города и горожан.

– возобновление работы Координационного совета по связям с общественными объединениями (в феврале прошло первое и, к сожалению, пока единственное заседание этого совета),

– создание рабочей группы при межведомственном совете по противодействию коррупции, куда вошли представители НКО – члены Коалиции. Власти стали слушать, а иногда и слышать мнение Коалиции. Дело за малым: теперь власти должны учитывать это мнение.

• **Поддержка СОНКО.** Городские власти увеличивают суммы, направляемые на поддержку СОНКО, часть этих средств распределяется по конкурсам, причем в конкурсные комиссии включены представители НКО.

• **Участие ИГО** в написании проектов нормативно-правовых актов (региональная программа поддержки СОНКО, новая редакция городского закона о господдержке СОНКО).

• **Возобновление деятельности Координационного совета** при правительстве города. После более чем годового перерыва прошло первое заседание обновленного Координационного совета.

• **Документы, предусматривающие участие ИГО** во внедрении принципов открытого правительства.

Более заметны, однако, элементы игнорирования интересов организаций третьего сектора, конфронтации и даже некоторой агрессии органов власти по отношению к ИГО. К ним относятся:

• **Прокурорские проверки НКО, аналитических центров, общественных инициатив.**

• **Имитация сотрудничества ИГО и власти:**
– работа большинства ОКСов (в том числе и «возобновившего» свою деятельность Координационного совета⁹), «деятельность» открытого правительства носят манипулятивный характер и служат лишь для легитимации уже готовых решений органов власти. Решения готовятся и принимаются без какого-либо обсуждения с городскими НКО, хотя их эти решения касаются непосредственно;

– на конец ноября 2014 г. вся работа над «Открытым правительством» в городе заглохла;

– рабочая группа при межведомственном совете по противодействию коррупции так ни разу и не собралась. НКО решили самостоятельно сформировать структуру, координирующую деятельность общественности, занимающейся антикоррупционной проблематикой. В результате в начале 2013 г. был создан координационный центр по противодействию коррупции, куда вошли уже только представители общественности. Центр продолжает работу в настоящее время.

⁹ На последнем заседании Координационного совета (сентябрь 2013 г.) его председатель (вице-губернатор) открыто заявил, что в посредниках при общении с горожанами он не нуждается, – это вполне однозначно характеризует его отношение к данной организации.

• **Игнорирование мнения НКО:**

– закон о господдержке СОНКО принят после двух лет проволочек, причем многие предложения НКО оттуда убраны;

– региональная программа поддержки СОНКО содержит только те предложения НКО, которые не затрагивают форм и механизмов общественного участия, не включены конструктивные предложения по внедрению механизмов конкурсности: как результат, городская программа заняла 22-е место (в 2012 г. была второй);

– поддержка СОНКО растет, но более 80% сумм распределяются без конкурсных процедур.

Кампания прокурорских проверок

В ходе кампании прокурорских проверок в полном соответствии с вышесказанным решаются следующие задачи:

• **Закон об иностранных агентах** должен заработать, реестр «НКО – иностранных агентов» не может быть пустым, в результате российские НКО должны быть подконтрольны властям, их следует запугать, а деятельность дискредитировать в глазах населения. Жители, в том числе Санкт-Петербурга, очень мало знают о третьем секторе, о гражданском обществе, об НКО¹⁰. Информация в СМИ (в особенности телепередачи) довольно успешно прививает НКО образ организаций, получающих большие деньги и работающих во вред России. В результате растет недоверие к НКО со стороны большинства россиян¹¹.

• **Некоммерческие организации** следует отсечь от иностранных денег. Вместо иностранного финансирования будет увеличено финансирование со стороны государства. Но государственная поддержка будет в первую очередь даваться лояльным НКО, будут финансироваться другие программы и проекты, то есть организации третьего сектора в нашей стране будут изменяться в направлении, предлагаемом властями: НКО станут более лояльными и менее независимыми, большее развитие получит патрон-клиентская модель взаимоотношений, диалог власти и общества будет сведен к социальному диалогу, все меньше места останется для партнерских отношений для механизмов гражданского и политического участия, типы участия НКО сведутся к неучастию, а в лучшем случае к имитации участия.

В ответ на прокурорские проверки петербургские НКО придумали акцию «Дни открытых дверей НКО» (ДОД НКО). Цель: в ответ на общегосударственную политику, направленную на дискредитацию ИГО, ужесточение контроля за ними, сформировать в обществе альтернативное мнение

¹⁰ Об этом свидетельствуют результаты наших исследований 2009–2011 гг., касающихся концепции «Общественно-государственное партнерство 2008–2011». Менее 5% НКО слышали о такой концепции, а из тех, кто слышал, только 15% были знакомы с ее содержанием. Это подтверждают также данные всероссийского социологического опроса в декабре 2012 г. (ЦИРКОН). Опрос показал, что чуть менее половины респондентов вообще ничего не знают о деятельности НКО.

¹¹ В марте 2012 г. в поддержку принятия закона о контроле за иностранным финансированием НКО высказалось больше 100 тысяч человек: они подписали петицию, выложенную на сайте.

об НКО, создать положительный образ сектора. Девизом стал лозунг «Проверяй, но доверяй». Организатором Дней открытых дверей выступила Коалиция. Члены Коалиции решили обратиться не к властям, а непосредственно к жителям города: приходите, смотрите, проверяйте.

11–12 июня в 38 некоммерческих организациях состоялись Дни открытых дверей. Их посетило более 1500 горожан. В разных организациях побывали от 5 до 350 человек.

В СМИ появилось 30 публикаций, из них два телесюжета и две статьи в городских газетах.

НКО посетили представители органов власти: петербургский Омбудсман; председатель комитета по социальной политике и члены этого комитета; чиновники городской администрации из комитета по молодежной политике, архивного управления и др. Можно рассматривать Дни открытых дверей НКО как новую коммуникативную площадку для диалога ИГО и органов власти.

В целом первый опыт проведения единого ДОД НКО можно признать успешным, и все его участники посчитали важным и нужным его повторить, а может быть, и сделать традиционным.

Опыт подготовки и проведения Дней открытых дверей НКО Коалицией было решено распространить на всю Россию. Члены Коалиции считают, что разработана новая социальная технология «Дни открытых дверей НКО», которую следует тиражировать. Главная цель данной технологии – распространение правдивой информации об НКО и их деятельности. Ее отличительная особенность касается процессов коммуникации НКО и власти: чтобы изменить отношение органов власти к некоммерческим организациям, НКО обращаются непосредственно к жителям.

В 2014 г. проверки возобновились. Такие организации, как АДЦ «Мемориал», «Выход», признаны судом НКО, выполняющими функции иностранного агента. Чтобы не быть внесенными в соответствующий реестр, эти НКО предпочли самоликвидироваться. Такие НКО, как «АГОРА», петербургские НКО АДЦ «Мемориал», «Солдатские матери» Институт развития свободы информации (ИРСИ), внесены в реестр НКО – иностранных агентов принудительно. «Солдатские матери», АДЦ «Мемориал» и ИРСИ начали процедуру самоликвидации и продолжения деятельности в другом правовом статусе.

Дни открытых дверей НКО

В 2014 г. реализован проект, география которого охватывает более 30 регионов, расположенных в трех федеральных округах: Северо-Западном, Центральном и Приволжском. В ходе реализации проекта силами уже работающих либо сформированных коалиций некоммерческих организаций необходимо было подготовить и провести ДОД НКО в регионах, используя при этом опыт Санкт-Петербурга.

На ноябрь 2014 г. проект завершен: успешно проведены ДОД в Санкт-Петербурге, Гатчине (Ленинградская область), Петрозаводске, Ярославле, Мурманске, Твери и Воронеже; мероприятия, похожие на ДОД, прошли в Кирове (Нижегородская область); до конца года планируют провести ДОД НКО Великого Новгорода, Нижнего Новгорода, Иванова.

При анализе подготовки и проведения ДОД особое внимание уделялось следующим параметрам:

- число жителей, посетивших ДОД;
- число участвовавших НКО;
- число упоминаний в СМИ;
- участие властей в данном событии;
- роль коалиций в подготовке и проведении ДОД.

Итоги проведенных ДОД НКО:

- Число жителей: всего – более 4000 человек (в Петербурге – около 3000), посетивших ДОД;
- Число участвовавших НКО: всего – более 100 НКО (в Петербурге – более 50);
- Число упоминаний в СМИ: всего – более 100 упоминаний (в Петербурге – более 30; в Ярославле – более 20).
- Участие властей: в Петрозаводске, Ярославле, Мурманске – активная помощь; в Гатчине, Твери – участие; в Воронеже – наблюдение; в Санкт-Петербурге – сначала настороженность, затем наблюдение, а иногда и участие.
- Роль коалиций: в целом – незначительная (в Петербурге – решающая).

Предварительные результаты

Самое главное: увеличилось число жителей, которые напрямую познакомились с некоммерческими организациями и их деятельностью. Хочется надеяться, что их тяжело будет убедить в том, что большинство НКО – это иностранные агенты.

Влияние ДОД НКО на отношения между органами власти и некоммерческими организациями имело место практически во всех городах, где проходили такие дни. Обращение НКО непосредственно к жителям привело к изменению позиции органов власти от безразличия к заинтересованности, а затем к конструктивному участию в событии, организованном и проведенном НКО.

Прослеживается влияние политики федеральных властей на отношения внутри институтов гражданского общества на местах. Причем это влияние таково, что коммуникации гражданского общества и власти все более отличаются от отношений партнерства и воспроизводят патрон-клиентскую модель. Как результат: желание провести ДОД выразили представители НКО более двадцати регионов, по факту такие дни прошли лишь в восьми регионах, причем основной причиной, воспрепятствовавшей проведению акций, НКО называют неоднозначное отношение органов власти и к самой акции, и к ее организаторам.

Оценка некоммерческими организациями деятельности государственных социальных учреждений

В 2014 г. в городе проходят проверки и оценки эффективности деятельности государственных социальных учреждений, организованные Общественным консультативным советом (ОКС) при Комитете по социальной политике, силами НКО. С одной стороны, это хорошо: налицо явный пример общественного контроля, то есть гражданского участия и проявление нормативной модели. С другой стороны, данный ОКС — счастливое исключение подавляющее большинство других общественных структур при исполнительных органах власти города — карманные структуры, которыми органы власти манипулируют, как хотят. Существует реальное опасение, что, опираясь на результаты оценок социальных учреждений, их проверка силами НКО будет распространена на все другие: учреждения образования, здравоохранения, культуры, спорта и проч. При этом результаты оценок будут диктоваться властями, и, прикрываясь ими, можно будет расправляться с неугодными руководителями, поощрять тех, которые не возражают, мирятся, а иногда и участвуют в коррупции. Это уже будет манипуляция некоммерческими организациями в чистом виде¹².

Выборы губернатора и муниципальных властей 14 сентября 2014 г. в городе являют собой яркий пример игнорирования интересов ИГО. Многие члены НКО хотели участвовать в выборах в качестве кандидатов в депутаты, одних просто не зарегистрировали, других сняли с регистрации. НКОшники участвовали в избирательной кампании в качестве наблюдателей на выборах, многих из них удаляли с избирательных участков. Сегодня в городе идут судебные разбирательства по искам членов НКО.

Таким образом происходит взаимодействие ИГО и власти в Санкт-Петербурге. Процесс очень напоминает колебания маятника. Хотелось бы, чтобы амплитуда его колебаний уменьшалась.

¹² В ноябре 2014 г. прошел очередной 13-й форум НКО «Социальный Петербург», на котором в том числе обсуждалась проблема правового регулирования общественного контроля. Согласно федеральному закону, принятому в июле 2014 г., общественный контроль возлагается на общественные палаты и общественные консультативные структуры при органах власти, так что опасения о профанации общественной оценки и общественного контроля более чем обоснованы.

Формирование активизация граждан или гонка за ст

Состояние развития общества по мнению ряда авторов, зависит от того, что уровень гражданского участия в стране остается низким, а в целом неблагоприятные для развития условия ни одну из предпринятых попыток не позволяют эффективно решить проблемы граждан и общественных организаций. Политическое руководство страны не способствует развитию институтов гражданского партнерства, эффективного бизнеса и органов государственного управления важнейших социальных сфер.

Из суперпозиции различных тенденций происходящих в сфере общественного контроля последнего десятилетия, можно выделить тенденции общественной активизации и структурирования граждан.

Для описания этого процесса можно выделить основные субъекты и наиболее заметные проявления и этапы указанного процесса.

Что касается точки отсчета, то Федеральным законом от 2007 г. «О государственной палате Российской Федерации». Создание палаты определило ее статус как формализованного института, который не только обобщает

Задорин И.В., Зайцев Д.Г. Контрактная политика. 2011. № 1 С. 98–111

Сазонов Б.В. Подходы к формированию территориальными системами. УР

Социальное партнерство и практика межсекторного взаимодействия. М.: Агентство стратегических исследований при Президенте России. М.: Агентство социал