3. Виктория Бульина / Социальные сети как инструмент реализации программ территориального брендинга // http://libris-ex.livejournal.com/11171.html
4. Там же.

А.Ю. СУНГУРОВ, Н.П. РАСПОПОВ, С.А. НЕДОРЕЗОВА

К ВОПРОСУ О ДИНАМИКЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ И САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ.[2]

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Гражданское общество - неотъемлемый спутник правового государства - находится сейчас в стадии становления. От развития институтов гражданского общества напрямую зависит реализация ст. 1 Конституции РФ о правовом характере Российского государства. В современной научной литературе представлены две основных концепции гражданского общества.

С одной стороны, под гражданским обществом многие понимают такой социальный порядок, такое общественное устройство, которое является благоприятным для развития человеческой личности и самодеятельных общественных ассоциаций [1]. В рамках такого подхода, современное гражданское общество, помимо населения и составляемых им разнообразных социальных групп, будет включать государственные органы власти и соответствующие организации, сектор, нацеленный на производство прибыли (прибыльный сектор) и сектор, целью которого не является производство прибыли (неприбыльный сектор, третий сектор), причем между этими тремя секторам не существует жестких границ.

Один из сторонников такого подхода, профессор СПбГУ В.Г.Марахов пишет в предисловии к вышедшему под его редакцией сборнику материалов Второго российского научно-общественного форума «Гражданское общество в России как демократический проект»: « Глубинный смысл гражданского общества состоит в достижении ценностей, к которым, прежде всего, относятся ценности свободы и ценности справедливости, которыми освящается вся система общественных отношений – экономических, политических, социальных и духовных. Каких-то отдельных гражданских ценностей при этом быть просто не может…Государство в гражданском обществе впервые приобретает иную природу, отражает интересы всех слоев и впервые в истории перед государством встают задачи «уметь соединить противоположности» [2].

На наш взгляд, именно понимаемое в этом смысле гражданское общество стало знаменем в борьбе против коммунистических режимов в Восточной Европе. Вместе с тем можно согласиться с редактором "Journal of Democracy"

[2] Статья подготовлена на основе материалов исследовательского проекта грант № 11-04-0022 по конкурсу Программы «Научный фонд ГУ-ВШЭ» «Учитель-Ученики» 2011-2012 гг.

Марком Платтнером, что такое широкое определение фактически совпадает с понятием "демократия" [3], и является в таком случае излишним.

В рамках второго подхода понятие гражданского общества отделяют от понятия государства, и определят его как «совокупность множества межличностных отношений, семейных, социальных, экономических, культурных, религиозных и других ассоциаций и структур, которые развиваются в данном сообществе вне рамок государства и без его непосредственного вмешательства либо помощи» [4]. Близкое по сути определение приводит и А.А.Аузан в своей публичной лекции «Общественный договор и гражданское общество», прочитанной в кафе «Bilingua» 23 декабря 2005 г.: «Гражданское общество — это совокупность всех формальных и неформальных организаций и правил, которая соединяет отдельного индивида или семью, домохозяйство, с государством (властью) и бизнесом (частным сектором экономики)» [5]. Отметим, однако, что под это определение попадают и разнообразные преступные организации, что кажется нам неверным. Поэтому в дальнейшем под гражданским обществом мы будем понимать совокупность свободных ассоциаций граждан (и многообразных связей между ними), уважающих законы государства, уважающего в свою очередь права человека, умеющих и желающих влиять на эти законы и не позволяющих вмешиваться в свою ежедневную деятельность никаким государственным чиновникам.

Эти два подхода к пониманию гражданского общества хорошо соотносятся с «L» и «M» концепциями гражданского общества, ведущими свой генезис, по мнению Е.Белокуровой, от работ Локка и Монтескье [6]. Соответственно, в дальнейшем мы будем анализировать развитие гражданских институтов в рамках «M» - концепции.

Понятие гражданского общества приобрело новое измерение в связи с развитием сектора некоммерческих организаций, или "третьего сектора". Под неприбыльным (третьим) сектором понимается совокупность (система) групп населения и организаций, не ставящих перед собой целей увеличения личного дохода непосредственно через участие в работе таких групп и организаций или через владение ими (некоммерческие организации или НКО). Главной функцией таких организаций является, в той или иной степени, расширение пределов свободы и наделение населения властью, вовлечение населения в процесс социальных изменений, в развитие социальной защиты.

На наш взгляд, "сообщество НКО" в современной России может рассматриваться как ядро, основная часть гражданского общества, так как именно в этом сообществе в наибольшей степени сохранился сегодня приоритет моральных ценностей. Можно надеяться также, что именно отсюда реальные моральные стандарты распространятся на другие части гражданского общества - политическое сообщество, в виде отрицания имморализма в политике, и экономическое сообщество, в виде новой этики бизнеса или корпоративной морали. Сегодня некоммерческие организации являются одним из важнейших сегментов гражданского общества, призванных решать целый ряд задач по осуществлению общественно полезных проектов. Рассмотрим динамику изменения

некоммерческих организаций в двух субъектах РФ – Нижегородской области и в городе Санкт-Петербурге.

Случай Нижегородской области

Нижегородская область входит в пятерку регионов Приволжского федерального округа с наибольшим числом зарегистрированных организаций и делит лидирующие позиции с республиками Башкортостан и Татарстан, Пермским краем и Самарской областью. Среди 83 субъектов РФ находится на 11 месте по данному показателю.

По состоянию на 6 февраля 2012 года в ведомственном реестре Главного управления Министерства юстиции РФ по Нижегородской области содержатся сведения о 4399 организациях, среди которых: 1899 некоммерческих организаций, 3 казачьих общества, 1906 общественных объединений и 591 религиозная организация. За январь-февраль т.г. прошли регистрацию 44 некоммерческие организации. [7]

Однако, в Территориальном органе Федеральной службы Государственной статистики по Нижегородской области, авторами исследования были получены иные данные, которые более точно отражают действительность. На основе этих данных был составлен обзор динамики некоммерческих организаций в период с 2006 г. по 2011г. Кроме того, данные о количестве НКО последних 6 лет сравниваются с показателями 1996 года.

Таблица 1.

Количество НКО в Нижегородской области
(1996-2011 гг.)

	1996 год**	**2006 год***	**2007 год***	**2008 год***	**2009 год***	**2010 год***	**2011 год***
Некоммерческие общественные организации	**801**	**4330**	**3243**	**2739**	**2330**	**2302**	**2235**
Из них:							
Общественные объединения	532	2101	1563	1361	1154	1184	1190
В т ч							
Общественные организации	Нет данных	1690	1260	1090	944	983	1005
Национально-культурные автономии	15	16	17	14	12	14	16
Общественные движения	Нет данных	26	21	20	19	19	19
Общественные фонды	Нет данных	171	80	67	38	38	34
Общественные учреждения	Нет данных	82	70	69	61	59	47
Органы общественной самодеятельности и самоуправления	Нет данных	19	29	29	26	24	21
Иные виды общественных объединений	517	113	103	86	66	61	64
Благотворительные организации	84	278	201	183	148	159	158
Региональные отделения политических партий и политических движений	91	84	44	20	10	10	8
Профессиональные союзы	75	1867	1432	1175	1018	949	879
Структурные подразделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций	Нет данных	9	1	1	1	1	1

*Данные получены из Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Нижегородской области. [8]

** Данные получены из каталога-обзора общественных объединений Нижнего Новгорода и Нижегородской области. [9].

Рис. 1. Динамика количества НКО в Нижегородской области

В 1996 году в Нижегородской области было зарегистрировано 801 НКО, а через десять лет, в 2006 году, их количество увеличилось почти в 5,5 раз, до 4330 организаций. За период 2006 – 2011 год количество НКО сократилось практически в два раза, до 2235организаций.

Итак, почему же за 6 лет (с 2006 г. по 2011 г.) количество НКО в Нижегородской области так резко сократилось? На этот вопрос есть три возможных варианта ответа.

Во-первых, это резкое сокращение количества НКО можно рассматривать как простое юридическое упорядочение. Дело в том, что в 2006 году были приняты поправки к федеральному закону «О некоммерческих организациях» [10]. Причем произведенные изменения оказались настолько фундаментальными, что часто их называют «новым законом об НКО». Закон предусматривает жесткий контроль международных партнерских связей и зарубежного финансирования российских гражданских организаций, также накладывает тяжелое административное бремя на все НКО.

В частности, закон требует от российских организаций очень подробной ежегодной отчетности о деятельности за предыдущий год и использовании полученных средств, включая иностранные средства. При этом контролирующие органы могут запретить иностранным НКО предоставлять средства конкретным российским партнерам или реализовывать какую-либо программу или проект, если они “угрожают конституционному порядку, территориальной целостности, общественному здоровью и морали и правам третьих лиц”. Регистрационная служба может не только проверять ежегодные очень детальные отчеты российских НКО, но и проводить полные проверки организаций продолжительностью до 30 дней, запрашивать и оценивать их управленческие, программные и финансовые документы за рамками таких проверок, посещать без

предупреждения любые мероприятия НКО. Новое законодательство наделяет ФРС правом в случае неоднократного (т.е. два и более раз) непредставления НКО в установленный срок сведений (включая периодическую отчетность и другие сведения, которые ФРС правомочна запрашивать по закону) обратиться в суд с заявлением об исключении НКО из единого государственного реестра юридических лиц. При этом важно отметить, что для общественных объединений эта норма носит более жесткий характер.

Для НКО как с участием, так и без участия иностранного капитала усложнилась процедура регистрации НКО. Раньше только общественные объединения регистрировались в ФРС, а НКО, включая автономные некоммерческие организации, некоммерческие фонды, учреждения и др. проходили регистрацию в том же порядке, что и коммерческие организации. С апреля все НКО сначала подают документы в «орган, принимающий решение о государственной регистрации» - ФРС, в случае положительного решения документы пересылаются в «регистрирующий орган». Процедура регистрации занимает не менее 2 месяцев. Следует добавить, что регистрация НКО теперь требует участия юриста, специализирующегося на законодательстве об НКО для оформления всего пакета документов. При этом при любой опечатке возможен отказ, т.к. закон содержит норму «неточности в оформлении документов», «документы оформлены ненадлежащим образом» (которые ничем не регламентированы) – отсутствуют правила или какие-либо образцы заполнения документов на регистрацию. Органы регистрации не ведут консультаций для НКО. В случае отказа НКО, может подать документы повторно, но их рассмотрение также займет около 2 месяцев, однако госпошлину придется платить вновь.

Безусловно, подобные изменения с одной стороны являются серьезными барьерами на пути регистрации НКО, однако заставляют более серьезно подходить к работе уже зарегистрированных НКО, выполнять отчетность. Внедрение подобных изменений может рассматриваться и с положительной стороны, т.к. это позволяет увидеть те НКО, которые реально осуществляют свою работу, отражают результаты своей работы в отчетах. Отчетность позволяет увидеть те организации, которые уже давно прекратили свое существование, и помочь действующим НКО осуществлять деятельность в соответствии с действующим законодательном.

В настоящее время известны итоги отчетной компании в Нижегородской области за 2009 год. В инициативном порядке, а также в результате мер реагирования Главного управления Минюста России по Нижегородской области, перед уполномоченным органом отчитались 58% от числа всех НКО, обязанных отчитаться в прошлом году (за 2008 г. отчиталось 46%). По количеству представленной отчетности Нижегородская область, наравне с республиками Татарстан и Башкортостан, занимает лидирующие позиции в Приволжском федеральном округе. [7]

Итак, сокращение количества НКО могло быть вызвано юридическим упорядочением. Чтобы, по итогам проверок, как результат, за каждой цифрой

количества ведомственного реестра зарегистрированных НКО была реально существующая и работающая некоммерческая организация.

Во-вторых, резкое сокращение количества НКО в Нижегородской области может быть обосновано общим экономическим спадом. Вероятно, что в кризисный период многие общественные организации прекратили свою работу в связи с тяжелыми финансовыми проблемами. В этот сложный период времени благотворительная деятельность и программы большинства фондов могли быть приостановлены в силу нехватки денежных средств, а сотрудники НКО могли покидать организации в поисках более высокооплачиваемой работы.

Однако такой ответ, на поставленный нами вопрос, может показаться спорным, ведь большинству НКО и до кризиса приходилось работать в условиях недостатка ресурсов и без гарантий пополнения бюджета. Хотя, безусловно, финансирование сократилось – т.к. могли снизиться как поступления от коммерческих компаний, так и от государства. И помимо сокращения бюджета НКО, были увеличены и их расходы. Так в Нижегородской области 18 апреля 2006 года было выпущено новое постановление о способах предоставления имущества, находящегося в государственной собственности Нижегородской области, в аренду и порядке заключении договоров. В данном положении не был предусмотрен коэффициент, понижающий сумму арендной платы помещений, находящихся в региональной собственности, для НКО. Поэтому НКО были вынуждены начать платить за аренду по рыночным ценам, что еще более усложнило их финансовое положение.

И, наконец, **в-третьих**, сокращение НКО в период 2006-2010гг. может быть связано с желанием власти упорядочить структуру НКО и «заточить» её под себя, т.е. в интересах власти. Такой ответ на вопрос имеет место быть, т.к. ситуация с распределением средств из областного бюджета по статье "Финансовая поддержка общественных организаций и объединений" сейчас неоднозначная. Некоммерческие общественные организации стоят в очереди за бюджетными деньгами, которые реально выделяются. Однако получают их лишь единицы, и список их в последние годы практически не меняется. По каким критериям определенные НКО попадают в этот список пока не ясно.

По словам руководителя комитета по информатизации, работе с общественными объединениями и средствами массовой информации ЗС НО Ольги Носковой, правительство при принятии решения о выделении финансовых средств НКО руководствуется "принципом целесообразности", по её мнению получать финансовую поддержку должны только те организации, которые жизнеспособны и могут сами зарабатывать деньги, а не организации, которые могут существовать только при господдержке. [11]

Однако, необходимо помнить что некоторые НКО по своей сущности не способны заработать, и очень нуждаются в государственной поддержке, однако её не получают.

Необходимо, чтобы распределение правительственных средств в НКО происходило прозрачным способом, с использованием определенной системы критериев. Иначе, можно полагать, что власть сейчас, внося, рассмотренные

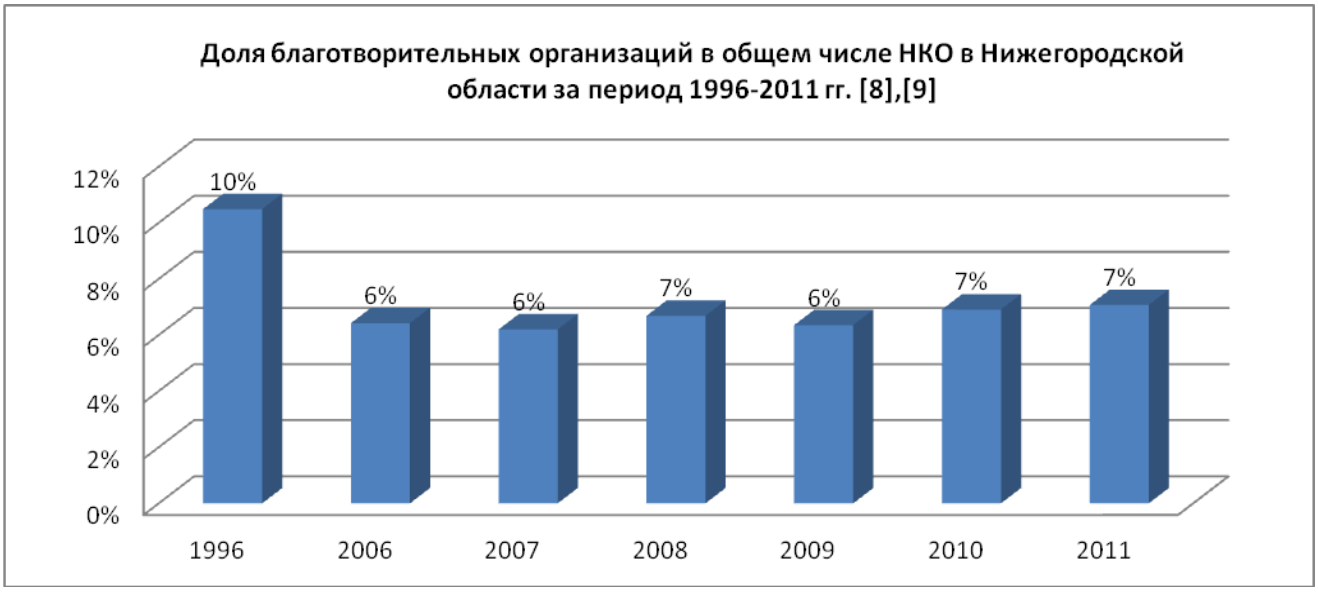
выше, поправки к закону, хочет незаметно и законным способом убрать «лишних», для того, чтобы разделить выделяемые средства между «своими».

На рис. видно, что количество общественных объединений в Нижегородской области в 2006 году выросло в 4 раза по сравнению с 1996 годом. За период 2006-2009 гг. наблюдается снижение их количества с 2101 организации в 2006 году до 1154 организаций в 2009, таким образом, мы можем говорить о двукратном уменьшении количества общественных объединений в области за этот период. Однако на гистограмме мы наблюдаем динамику увеличения кол-ва общественных объединений за последние 3 года. За период 2009-2011 гг. их количество выросло со 1154 ед. до 1190ед.

Далее рассмотрим ситуацию с долей общественных объединений в общем количестве НКО в области. В 1996 году общественные объединения составляли 66% от общего количества НКО. Далее на диаграмме видна тенденция к уменьшению доли общественных объединений с 66% в 1996 году до 51% в 2010 году. Резкое сокращение доли наблюдалось с 1996 по 2006 гг., за последующий период 2006-2010 гг. колебания доли общественных объединений в

общем количестве НКО были незначительны. И видно увеличение доли в прошлом году по сравнению с 2010 годом на 2%.

Говоря о количестве благотворительных организаций, на рис. видно, что их количество резко выросло за период 1996-2006 гг. с 84 до 278 – более чем в 3 раза. Но на следующей гистограмме видно, что доля благотворительных организаций в общем количестве НКО за тот же период уменьшилась почти в два раза с 10% в 1996 году до 6% в 2006 год.



Можно отметить, что с 2006 года наблюдалось плавное снижение количества благотворительных организаций с 278 до 148. В то же время доля благотворительных организаций с 2006 по 2011 год оставалась практически неизменной на уровне 6-7% от общего числа НКО в Нижегородской области.

Однако, если посмотреть на гистограмму более детально, то можно заметить, что в 2010 году было незначительное увеличение количества общественных объединений на 11 ед. (с 148 до 159 ед.) Это может быть результатом того,

что в июле 2009 года в РФ была принята Концепция содействия развития благотворительности и добровольчества, в которой: «Благотворительная деятельность некоммерческих организаций, бизнеса и физических лиц, а также добровольческая активность граждан являются важнейшими факторами социального развития общества в таких сферах, как образование, наука, культура, искусство, здравоохранение, охрана окружающей среды и ряд других.

Содействие развитию практики благотворительной деятельности граждан и организаций, а также распространению добровольческой деятельности (волонтерства) в соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г., отнесены к числу приоритетных направлений социальной и молодежной политики.

Возможно, внедрение этой Концепции отразилось на количестве благотворительных организаций и в регионе, т.к. в ней было отмечено следующие: «Необходимым условием обеспечения массового участия граждан в благотворительной и добровольческой деятельности является обеспечение поддержки благотворительности и добровольчества в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. В этой связи целесообразно рекомендовать разработку с участием заинтересованных организаций региональных и муниципальных программ поддержки благотворительной и добровольческой деятельности»

Однако несмотря на то, что в самом конце 2010 года на заключительном этапе работы над бюджетом предстоящего периода было выделено 900 млн. рублей на финансирование в 2011 году федеральной программы поддержки социально ориентированных НКО, в 2011 году количество благотворительных организаций пусть незначительно, но все же сократилось на 1 ед. Таким образом, выделение дополнительных средств никак не повлияло на динамику.

Говоря о политических партиях, на гистограмме представленной ниже, видно, что количество политических партий и движений за период 1996-2011 гг. значительно сократилось с 91 до 8 ед. Причем особый интерес представляет тот факт, что переломным моментом был не период 1996-2006 как с другими видами НКО, а период 2006-2009, когда ежегодно количество политических партий сокращалось вдвое ежегодно. Вероятно, такая динамика является следствием повышенного интереса к партиям со стороны контролирующих органов.

На гистограмме, представленной ниже, можно наблюдать нескольку иную картину, доля политических партий в общем количестве НКО области была значительно выше, чем их доля в 2006 году. Здесь переломный период совпадает с ситуацией у других видов НКО. Впоследствии, в 2006-2011 гг. также наблюдалось уменьшение доли политических партий с 1,9% в 2006 году до 0,4% в 2011 году.

Любопытна ситуация с профсоюзным движением. Количество профсоюзов в 2006 году выросло почти в 25 раз по сравнению с 1996 годом. Тем не менее, их доля в общем числе НКО выросла только в 4,7 раза, что является закономерным последствие увеличения общего количества НКО за указанный период времени.

На протяжении 2006 – 2011 гг. наблюдается тенденция к снижению количества профсоюзов с 1867 в 2006 году до 879 в 2011. В то же время доля профсоюзов в общем количестве НКО области остается практически неизменной и весь период держится на уровне 43-44%, и только с 2010г немного падает до 41%., и в 2011 году до 39%, что является следствием параллельного падения общего количества НКО за период 2006-2011 гг.

Основная цель создания профсоюзов - представительство и защиты прав работников в трудовых отношениях, а также социально-экономических интере-

сов членов организации. Поэтому, говоря о таком сокращении количества профсоюзов, мы можем говорить о сильном падении степени защиты трудовых и иных социальных прав граждан. Следует признать, что даже те, оставшиеся профсоюзы на данный момент являются бюрократизированными (нередко руководящий работник на государственном или частном предприятии может совмещать свой пост с руководством профсоюзом), терпимо относятся к нарушению прав трудящихся, не считают важным отстаивать права своих членов. В результате наемные рабочие оказываются 1 на 1 с работодателем и зачастую не способны и не в состоянии отстаивать свои права и интересы. Видя массовые выступления на Западе, где профсоюзы не боятся открыто и требовательно заявлять о своих правах (так например, в 2011 году Профсоюз авиадиспетчеров Германии GDF, который представляет в общей сложности 5500 авиадиспетчеров, добивался повышения заработной платы на 6,5 процента и улучшения условий труда, в целях повышения уровня безопасности на немецком воздушном транспорте, профсоюз GEW (профсоюз немецких учителей [12]) требовал повышения зарплаты для 800.000 служащих на 3 процента) наши профсоюзы тихо продолжают терпеть нарушения трудового законодательства, понижения з/пл, требования подписывать 4х дневные рабочие недели и т.д.

Интересная динамика представлена на рисунке выше. На нем изображена динамика количества структурных подразделений иностранных некоммерческих неправительственных организаций в Нижегородской области за период с 2006 г. по 2011 г. Как видно из гистограммы, в 2006 году произошло резкое сокращение их количества с 9 ед. до 1 ед. Эта тенденция также является следствием поправок в 2006 году к федеральному закону «О некоммерческих организациях»

Закон требовал обязательной перерегистрации всех зарубежных и международных НКО, имеющих представительства и филиалы в России, до 18 октября 2006 года. Причем перерегистрация и регистрация проходила не в территориальных органах, а в центральном аппарате Министерства Юстиций РФ. От иностранных НКО требовали представить информацию, не предусмотренную законом, включая перевод на русский национального законодательства об НКО при том, что во многих странах отдельного закона об НКО не существует, персональные данные, такие как домашние адреса и телефоны их основателей и членов правления, что иногда приводило к абсурдным ситуациям в тех случаях, когда основатели давно скончались, несуществующие в природе внутренние документы и решения правлений и т.д. Более того, Регистрационная служба не предоставляла ясных письменных объяснений отказов в приеме регистрационных документов.

Многие организации вынуждены были потратить крупные денежные суммы на повторные переводы, нотариальные заверения и апостилизацию, подавая документы вновь и вновь после отказов.

Иностранные НКО должны еще более подробно отчитываться, включая ежеквартальные содержательные планы и финансовые отчеты и ежегодные программные и финансовые отчеты, и эти планы и отчеты будут сравниваться органами регистрации на предмет совпадения.

Возможно, все перечисленные выше причины и послужили исключением 8 нижегородских организаций из реестра НКО.

В результате в Нижегородской области в настоящий момент действует лишь одна иностранная некоммерческая организация. По полученным нами данным из Министерства юстиции РФ, это филиал корпорации «Телерадиовещательная сеть «Три ангела» (США).

На данный момент интерес к НКО в целом в России, и в Нижегородской области в частности со стороны правительства возрастает.

Сегодня на территории Нижегородской области на данные момент действуют следующие нормы федерального законодательства в сфере развития институтов гражданского общества закреплены в законах и подзаконных нормативных правовых актах Нижегородской области:

-Закон Нижегородской области от 7 мая 2009 года «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Нижегородской области», [13]

-Закон Нижегородской области от 26 февраля 2002 года № 9-З «О благотворительной деятельности», [13]

-Постановление Правительства Нижегородской области от 12 октября 2011 года №824 «Об утверждении областной целевой программы «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Нижегородской области» на 2011-2013 годы», [13]

-Постановление Правительства Нижегородской области от 18 марта 2011 года №188 «О Реестре некоммерческих организаций, реализующих на территории Нижегородской области общественно полезные (социальные) проекты (программы) либо мероприятия социально ориентированной некоммерческой организации», [13]

-Постановление Правительства Нижегородской области от 21 января 2010 года №20 «О финансовой поддержке социально ориентированных некоммерческих организациях Нижегородской области», [13]

-Постановление Правительства Нижегородской области от 20 октября 2009 года №740 «О государственных грантах Нижегородской области, предоставляемых социально ориентированным некоммерческим организациям на реализацию отдельных общественно-полезных (социальных) проектов (программ) [13].

В соответствии с существующими в настоящее время формами государственной поддержки деятельности некоммерческих организаций в Нижегородской области в целях частичного возмещения затрат, связанных с реализацией социально ориентированными некоммерческими организациями общественно полезных (социальных) проектов (программ) либо мероприятий, социально ориентированным некоммерческим организациям могут предоставляться субсидии.

Некоммерческие организации привлечены к реализации приоритетных направлений социально-экономического развития региона посредством участия в мероприятиях областных целевых программ.

В Нижегородской области с 2011 года областная целевая программа «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Ни-

жегородской области» на 2011-2013 годы» (утв. Постановлением Правительства Нижегородской области от 12 октября 2011 года №824).

Анализ достижения индикаторов целей областной целевой программы и показателей результативности за 2011 год показывает своевременное и в полном объеме исполнение пунктов программы.

п/п	Наименование индикаторов целей Программы	Значение индикаторов целей			Основные причины неисполнения индикаторов
		Предусмотренные в Программе на 2011 год	Фактически достигнутые в 2011 году	% выполнения	
1.	Рост количества зарегистрированных некоммерческих организаций на территории Нижегородской области, ед.	4 600	4 468	97,13	Уменьшение численности некоммерческих организаций происходит, прежде всего, по причине исключения из ведомственного реестра Главного управления Министерства юстиции РФ по Нижегородской области записей о ликвидированных либо фактически прекративших свою деятельность организациях
2.	Рост количества зарегистрированных благотворительных некоммерческих организаций на территории Нижегородской области, ед.	100	100	100	
3.	Доля граждан, принимающих участие в деятельности некоммерческих организаций на территории Нижегородской области, %	1,00	1,00	100,00	
4.	Доля граждан, осуществляющих денежные пожертвования некоммерческим организациям на территории Нижегородской области, %	0,30	0,30	100,00	
5.	Количество граждан, охваченных программами социально ориентированных некоммерческих организаций, %	3,00	3,00	100,00	
6.	Увеличение числа общественных, наблюдательных советов при ОИВ области с обеспечением привлечения участия в их работе заинтересованных социально ориентированных некоммерческих организаций, ед.	20,00	20,00	100,00	

Непосредственные результаты Программы

п/п	Наименование непосредственных результатов Программы	Значение непосредственных результатов			Основные причины неисполнения непосредственных результатов
		Предусмотренные в Программе на 2011 год	Фактически достигнутые в 2011 году	% выполнения	
1.	Количество социально ориентированных некоммерческих организаций, получивших финансовую поддержку из средств областного бюджета	43	43	100	–
2.	Количество социально ориентированных некоммерческих организаций, получивших имущественную поддержку	8	8	100	–
3.	Количество социально ориентированных некоммерческих организаций, получивших информационную поддержку	60	60	100	–
4.	Количество социально ориентированных некоммерческих организаций, получивших консультационную поддержку	200	200	100	–
5.	Количество сотрудников органов местного самоуправления Нижегородской области, прошедших курсы повышения квалификации по вопросам поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций	100	200	200	–
6.	Количество общественно-полезных программ и проектов общественных объединений Нижегородской области в рамках Программы	50	50	100	–

Всего в Нижегородское области в 2011 году решение о целесообразности оказания финансовой поддержки получили 39 некоммерческих общественных организаций, вреди них:

- ветеранские, военно-патриотические организации –5
- творческие союзы, организации культуры, национально-культурные автономии–7
- инвалидные– 6
- молодежные – 4
- женские и детские – 4
- спортивные– 1
- профсоюзы – 3
- иные НКО – 9

Вышеперечисленные НКО в течение 2011 года реализовали мероприятия по следующим приоритетным направлениям:

- Развитие дополнительного образования, научно-технического и художественного творчества, массового спорта, деятельности детей и молодежи в сфере краеведения и экологии –6
- Патриотическое воспитание граждан –5
- Социальная адаптация инвалидов и их семей – 3
- Развитие межнационального сотрудничества – 7
- Профилактика социального сиротства, поддержка материнства и детства -3
- Профилактика и охрана здоровья граждан, пропаганда здорового образа жизни -2
- Поддержка гражданских инициатив в сфере культурно-просветительской и научно-исследовательской деятельности -1
- Деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества, развитие инфраструктуры сектора социально ориентированных некоммерческих организаций – 1
- Оказание правовой поддержки гражданам на безвозмездной основе – 2
- Мероприятия, посвященные юбилейным и памятным датам –5
- Социальная поддержка и защита граждан – 7.

В 2012 году в Нижегородской области решение о целесообразности оказания финансовой поддержки получили 82 некоммерческие общественные организации, вреди них:

- ветеранские, военно-патриотические организации – 19,
- творческие союзы, организации культуры, национально-культурные автономии– 16,
- инвалидные– 13,
- молодежные – 7,
- женские и детские – 7,
- медицинские, социально-реабилитационные объединения – 5,
- спортивные– 4,
- профсоюзы – 1
- иные НКО – 10

Вышеперечисленные НКО в течение 2012 года реализуют мероприятия по следующим приоритетным направлениям:

- Развитие дополнительного образования, научно-технического и художественного творчества, массового спорта, деятельности детей и молодежи в сфере краеведения и экологии – 16
- Патриотическое воспитание граждан – 14
- Социальная адаптация инвалидов и их семей – 11
- Развитие межнационального сотрудничества – 11

- Профилактика социального сиротства, поддержка материнства и детства – 7
- Профилактика и охрана здоровья граждан, пропаганда здорового образа жизни – 6
- Поддержка гражданских инициатив в сфере культурно-просветительской и научно-исследовательской деятельности – 5
- Повышение качества жизни людей пожилого возраста – 4
- Деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества, развитие инфраструктуры сектора социально ориентированных некоммерческих организаций – 4
- Оказание правовой поддержки гражданам на безвозмездной основе – 3
- Мероприятия, посвященные юбилейным и памятным датам – 3
- Социальная поддержка и защита граждан – 1

Территория реализации проектов – гг. Нижний Новгород, р-ны Ардатовский, Балахнинский, Богородский, Воротынский, Д.Константиновский, Кстовский, Павловский, Сосновский, Тонкинский, Тоншаевский, Чкаловский, Шарангский, Шатковский.

Для сравнения, в 2011 году территория реализации проектов – гг. Нижний Новгород, Дзержинск, р-ны Богородский, Тонкинский, Шарангский.

Общее количество организаций, получивших субсидии в общей сумме на 949.291руб. в 2011 г.– 39 НКО. В 2012 году- 82 организации получат финансовую субсидию. Увеличение количества связано с существенным увеличением финансирования проектов НКО. Так, в целях софинансирования расходных обязательств Нижегородской области, возникающих при реализации областной целевой программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, областному бюджету будет предоставлено в 2012 году 23 400 000 рублей из бюджета РФ. [13]

Объем средств, предусмотренных в бюджете субъекта Российской Федерации на 2012 год составляет 13 062 600 рублей. [13] Однако все эти денежные средства распределят только между частью всех НКО, остальные же так и останутся без государственной поддержки.

Проанализировав проекты и мероприятия тех НКО, которым предоставляются денежные субсидии, можно отметить, что все проекты НКО, которые входят в этот реестр принадлежат к социально-ориентированным проектам. Хотя есть много других общественных объединений, которые остаются без поддержки правительства. Так, например российская некоммерческая организация, работающая в сфере защиты прав человека - Комитет против пыток, штаб-квартира которой находится в Нижнем Новгороде не входит в реестр НКО, получающих субсидию. Основным направлением деятельности Комитета вот уже семь лет является юридическая работа с жалобами на применение пыток, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение, в рамках которой проводится общественное расследование по заявлению потерпевшего, пред-

ставление его интересов в суде и органах следствия, оказание помощи в получении компенсации, а также, в случае необходимости, проведения медицинских реабилитационных мероприятий. Методика общественного расследования по жалобам на применение пыток и жестокого обращения является собственной уникальной разработкой Комитета против пыток.

Или например, Экологическая общественная организация "Здоровье - каждому" также не получала денежные субсидии от государства. Основные направления деятельности этой организации - общественный экологический контроль; организация и проведение общественных экологических экспертиз и общественных слушаний по наиболее важным для граждан вопросам; защита прав граждан в органах государственной власти, судах и т. п.

Возможно, рассмотренные выше организации не входят в этот реестр по причине плохой проработки своих программ и несоответствия заявленным требованиям включения их в реестр, однако, скорее всего они относятся к той категории НКО, которую невыгодно поддерживать представителям государственной власти в виду их деятельности по разоблачению проблем в регионе.

Случай Санкт-Петербурга в сравнении со случаем Нижегородской области.

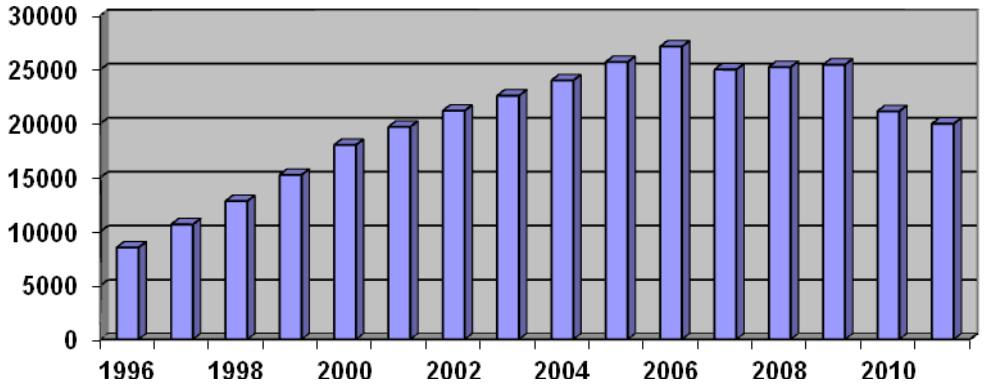
Санкт-Петербург по количеству НКО стабильно занимает одно из первых мест в России по количеству зарегистрированных НКО. В Таблице 2 представлены данные о динамике количества петербургских НКО, начиная с 1996 года, полученные нами в Территориальном органе Федеральной службы Государственной статистики по Санкт-Петербургу.

Таблица 2

Количество некоммерческих организаций, учтенных в территориальном разделе Статрегистра Росстата по Санкт-Петербургу [14].

Год	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Кол-во НКО	8508	10630	12796	15230	17995	19681	21166	22559
Год	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Кол-во НКО	23976	25679	27107	24983	25210	25427	21119	19959

Эти же данные представлены ниже в виде гистограммы



Сравнивая данные по количеству НКО в Санкт-Петербурге с аналогичными данными для Нижегородской области, мы видим, что для обоих субъектов РФ характерно увеличение число НКО в период с 1996 по 2006 годы, при этом для случая Нижнего Новгорода это число возрастает в 5,4 раза, а для случая Санкт-Петербурга – в 3,2 раза. Далее в обоих случаях мы видим снижение числа НКО, однако для Санкт-Петербурга это снижение существенно менее выражено и имеет иную динамику – если в случае Нижегородской области количество НКО резко снижается в 2007-2009 гг, уменьшаясь в 2009 г. почти вдвое (на 46% по сравнению с 2006 г.), а затем в 2010-2011 гг. остается практически на том же уровне, то в случае Санкт-Петербурга в период 2007-2009 г. снижение составляет всего 8% (в 2007 г., с сохранением стабильного уровня в 2008-2009 гг), зато в 2010-2011 гг. отмечается новое снижение – на этот раз на 22-26% по сравнению с уровнем 2006 г.

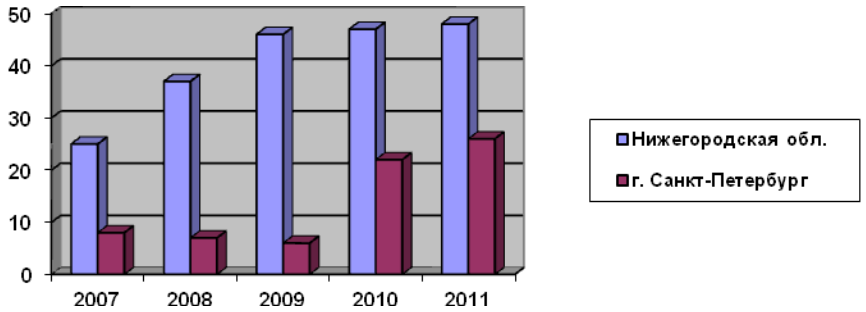


Рис. 3. Снижение количества НКО в Нижегородской области и в Санкт-Петербурге (в %, по сравнению с количеством НКО в 2006 г.)

При этом абсолютное число НКО Санкт-Петербурга превышает число НКО Нижегородской области для всего периода нашего анализа. Так, для 1996 это отношение равно 11, для 2006 г. – 6, для 2011 г. – 9, то есть в среднем ко-

личество НКО в Санкт-Петербурге превышает соответствующее значение для Нижегородской области примерно в семь раз. Такое отличие можно было бы связать с различным количеством населения, однако по данным переписи 2010 года [15] население Санкт-Петербурга (4 848 тыс. чел) всего в полтора раза превышает численность населения Нижегородской области (3 310 тыс. чел). Можно предположить также, что НКО получают развитие преимущественно в городской среде, и тогда с населением Санкт-Петербурга следует сравнивать не население всей Нижегородской области, а самого Нижнего Новгорода (1 250 тыс.). В этом случае мы получаем уже различие в четыре раза, что также не может объяснить семикратную разницу в количестве НКО. Ясно, что поиск объяснения выявленного различия должен быть продолжен.

С другой стороны, данные для Санкт-Петербурга подтверждают тенденцию, выявленную и для Нижегородской области – снижение числа НКО после 2006 года, и это снижение может быть объяснено теми же причинами, что и для Нижегородской области, и прежде всего – введением недружественного по отношению к общественным организациям законодательства и специальных контролирующих структур типа Росрегистрации. В то же время степень этого снижения для случая Санкт-Петербурга существенно меньше, что может объясняться как большим распространением финансирования их деятельности со стороны международных организаций, так и накопленным ранее «запасом прочности», который позволил им более успешно противостоять неблагоприятным тенденциям в 2007-2009 гг.

Еще одной причиной выявленного различия может быть наличие в Санкт-Петербурге более эффективных институтов-посредников между исполнительной властью и организациями некоммерческого сектора. Так, в наших предыдущих работах показано, что в Нижегородской области таким посредником является Общественная палата Нижегородской области, которая выполняет скорее функцию «партийно-хозяйственного актива» периода позднего социализма, и в которой представленность собственно НКО достаточно мала. Функцию посредника здесь отчасти выполняет Клуб НКО, но последний существует уже при вышеупомянутой Общественной палате, что естественно не дает ему возможности эффективно модерировать отношения некоммерческого сектора и исполнительной власти области [16].

В случае же Санкт-Петербурга как раз начиная с 2005 года начал действовать Координационный совет по взаимодействию с некоммерческими организациями, эффективность которого по оценкам различных исследователей была относительно высока [17, 18]. Так, в частности, усилиями этого совета в течение 2007 года была подготовлена Концепция взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями "Общественно-государственное партнерство", утвержденная решением Правительства Санкт-Петербурга в феврале 2008 года [19]. Можно предположить, что именно наличие достаточно эффективной тогда институциональной формы взаимодействия власти и НКО внесло существенный вклад в предотвращение

резкого спада числа НКО в 2007-2009 гг, выявленного нами для Нижегородской области.

С другой стороны, для петербургского случая мы видим существенное снижения числа НКО в период 2010-2011 гг., когда в нижегородском случае их число стабилизировалось. Можно предположить, что, успешно противостоя неблагоприятным условиям в 2007-2009 гг. петербургские НКО исчерпали затем накопленный запас прочности. К тому же именно в этот период эксперты отмечают снижение эффективности деятельности Координационного совет по взаимодействию с некоммерческими организациями при Правительстве СПб, связанное, по их мнению, с изменениями в приоритетах руководства исполнительной власти города и кадровых перестановках в этой власти [20]. Именно нежелание исполнительной власти положительно реагировать на рекомендации Координационного совета привело, в частности, к созданию уже инициативной Коалиции НКО. Еще одной причиной может быть постоянный рост арендной платы за помещения в Санкт-Петербурге, который уже не могут выдерживать общественные организации.

***

Представленные в данной работе результаты анализа изменения количества НКО в двух субъектах РФ, как показано в статье, уже являются основанием для интересных выводов о закономерностях развития российского некоммерческого сектора и гражданского общества в целом. Так, уже сегодня можно сделать вывод о существенной роли в этом процессе наличия эффективных институтов-посредников во взаимодействии общественных организаций и органов власти. Эти закономерности будут предметом нашего дальнейшего анализа.

Библиографический список.

1. Эрнест Геллнер. Условия свободы. Гражданское общество и его исторические соперники – М.: МШПИ, 2003. -240 с.
2. Марахов В.Г. Гражданское общество в России: теория и стратегия формирования. - В кн.: Стратегии формирования гражданского общества в России. - СПб.: Изд-во НИИХ СПбГУ, 2002, с. 7-8.
3. Plattner, Marc F. The uses of "Civil Society" // J. of Democracy, Vol. 6, No 4, October 1995, p. 169-173
4. Категории политической науки. Учебник. / Рук. авторского коллектива – Ю.Мельвиль. – М.: МГИМО, РОССПЭН, 2002. С. 204.
5. Аузан А.А. Общественный договор и гражданское общество. Публичная лекция в кафе «Bilingua». 23 декабря 2005 г. www.polit.ru/lectures/2005/01/11/auzan.html
6. Белокурова Е. Концепция гражданского общества и современная российская политика // Политическая наука, № 1, 2003, с. 79-102.
7. Официальный сайт Главного управления Министерства юстиции РФ по Нижегородской области. Код доступа: http://www.minjust-nn.ru/
8. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Нижегородской области.
Код доступа: http://nizhstat.gks.ru/digital/region16/osn_pok/Forms/Items.aspx

9. Третий сектор-НН. Каталог-обзор общественных объединений Нижнего Новгорода и Нижегородской области. – Нижний Новгород, 1996. – 147 с.)
10. Интернет-версия системы Консультант Плюс http://www.consultant.ru/
11. Нижегородские новости.
http://www.nnews.nnov.ru/news/2006/11/08/economics/dkcgc/
12. Электронное периодическое издание «Лента.ру» /интернет-газета. Код доступа: http://lenta.ru/
13. Официальный сайт Правительства Нижегородской области.
Код доступа: http://www.government-nnov.ru/
14. Данные из официального ответа Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, 410/3718 от 03.05.2012.
15. Нижний Новгород по итогам Всероссийской переписи населения 2010 года занимает пятое место по численности жителей городов России. Сайт Нижегородского информационного агентства «Нижний Новгород» http://www.niann.ru/?id=387858
16. Сунгуров А.Ю., Захарова О.С., Петрова Л.А., Распопов Н.П. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. 1. Общественные палаты и консультативные советы: федеральный и региональный опыт. // Политические исследования, 2012, №1. С. 165-178.
17. Тарасенко А., Дубровский Д., Стародубцев А. Навести мосты между обществом и государством: общественно-консультативные структуры в регионах Северо-запада. – Санкт-Петербург: Реноме, 2011.
18. Петрова Л.А.. Процесс взаимодействия органов власти и структур гражданского общества (на примере общественных советов Санкт-Петербурга). // Диалог государства и общества: формы и модели взаимодействия/ – СПб.: Норма, 2010, с. 99-110.
19. М.Б. Горный. Концепция взаимодействия исполнительной власти и общественных организаций в Санкт-Петербурге: первые шаги реализации. // Публичная политика - 2008. Сборник статей. – СПб: Норма, 2009. С. 8-20.
20. Горный М.Б. Взаимодействие НКО и органов власти в Санкт-Петербурге: Конфликтологический анализ. // Модернизация как управляемый конфликт. М.: Изд. Дом «Ключ-С», 2012. С. 178-187.

А.С. ЦАРЬКОВ, А.А. АРИСТОВА

ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕХАНИЗМОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В КРИЗИСНОЙ И ПОСТКРИЗИСНОЙ СИТУАЦИИ НА ПРИМЕРЕ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Значение механизмов стратегического управления в социально-экономическом развитии как для страны в целом, так и отдельных регионов переоценить невозможно. Только долгосрочные целевые установки, учитывающие конкурентные преимущества различных территориальных образований и оформленные в виде соответствующих стратегий, позволяют органам государственной власти формировать необходимую текущую политику и обеспечивать опережающие темпы экономического роста. Подобная стратегия, действующая в Нижегородской области до 2020 года, была инициирована в