

Взаимоотношения институтов гражданского общества и органов власти на примере Санкт-Петербурга в начале XXI века¹

Михаил Горный

доцент кафедры прикладной политологии НИУ - ВШЭ (Санкт-Петербург); директор АНО Аналитический центр развития публичной политики "Содружество"

В статье рассмотрены формы и механизмы взаимодействия институтов гражданского общества и органов власти на примере Санкт-Петербурга 2010-х годов. Показано, что в отношениях некоммерческих организаций с властями присутствуют как элементы диалога, так и элементы конфронтации (прокурор-

ские проверки). Отмечено, что, помимо социального диалога в Петербурге довольно сильно развито гражданское участие, а также наблюдаются случаи политического участия.

Ключевые слова: некоммерческие организации (НКО), общественное участие, коалиция, прокурорские проверки

В России сегодня власть становится все более нетерпимой к любым проявлениям инакомыслия и независимости со стороны любых политических сил. Ограничивается законами активность гражданского общества, некоммерческих организаций (НКО): вводится понятие "иностранный агент" для НКО, принимаются законы о клевете и о госизмене, ужесточается законодательство о митингах, усиливается контроль за деятельностью интернета и пр. В Брянской, Белгородской, Тульской, Костромской областях, Санкт-Петербурге, Пермском, Краснодарском краях и многих других регионах на выборах 2011-2012 гг. администрации разными способами пытались повлиять на принятие политических решений, выдвижение кандидатов и ведение избирательных кампаний, партийное строительство.

Вместе с тем проглядываются и противоположные тенденции действий наших властей: возврат губернаторских выборов (пусть и с "муниципальным фильтром", пусть с возможностью регионов избирать губернаторов региональными парламентами), вводятся новые инструменты диалога: властные структуры расширяют режим консультаций с обществом (попытки ввести принципы "открытого правительства", повсеместное создание экспертных и общественных советов, обсуждение законопроекта "Об общественном контроле", широкое распространение института региональных уполномоченных по правам человека — омбудсменов). В большинстве своем эти действия носят манипулятивный характер, но все-таки...

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 неокорпоративизма², который для России 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 и другие отношения между ними определяются властью (государственный неокорпоративизм — патрон-клиентская система отношений), и где иногда допускаются элементы партнерства некоммерческих организаций и власти (социетальный неокорпоративизм — модель социального партнерства³), хотя и в этом случае власть сотрудничает

с узким избираемым ей кругом организаций.

Долгое время понятие общественного участия связывалось с участием граждан и их объединений в процессе подготовки, обсуждения, исполнении и контроле исполнения властных решений.

В последние годы общественное участие (социальный диалог)⁴ 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.

Участие НКО в контроле исполнения властных решений, общественной экспертизе и разработке нормативно правовых актов (НПА) стали называть гражданским участием (гражданский диалог)⁵. В данном случае НКО отстаивают интересы всего 3-го 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), 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 2011 г. — начале 2012 г., выдвижение кандидатов на выборные должности с участием НКО или самими НКО.

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

¹ Статья написана на основе доклада, на Всероссийском семинаре РАПН "Спорная политика и публичная сфера: от конфронтации к диалогу", в Юго-Западном университете, г.Курск, 27-29 июня 2013 г.

² Шмиттер Ф. Неокорпоративизм // ПОЛИС. 1997. №22, с.57. Schmitter Ph. Still the Century of Corporatism? // The New Corporatism. Social-political Structures in the Iberian World. / F. Pike and T. Stritch (eds.). London, 1974. P. 86

³ Горный М.Б. Взаимодействие некоммерческих организаций и органов власти: сравнительный анализ законодательства // Журнал исследований социальной политики. 2011. т.9, №2, с.219-232.

⁴ 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.

⁵ Там же

Процесс взаимодействия институтов гражданского общества (ИГО) и органов власти в 2010-х в Санкт-Петербурге, как и во всей стране, носит противоречивый характер.

Гражданское общество в Петербурге достаточно быстро развивается. На 1 января 2013 г. в городе зарегистрировано 12,5 тысяч НКО, из них 4,5 тысячи общественных объединений, число реально работающих НКО можно оценить в 700-1000 организаций; в Санкт-Петербурге действует более 700 общественно-консультативных структур (ОКС) при органах власти. Рассмотрим процесс развития институтов гражданского общества в Санкт-Петербурге в 2010-е годы, при этом будем использовать фрагменты из нашей работы 2012 года⁶.

Начнем с предыстории: конец 90-х: в 1998 г. в России происходит дефолт, и НКО надолго перешли в стадию выживания⁷. Перерыв в активности институтов гражданского общества (стадия выживания) длился почти 7 лет.

В 2005 г. образуется Общественная палата РФ, происходит повсеместное формирование общественных палат и ОКС при органах власти (главным образом, исполнительных) на региональном уровне.

В 2005 г. 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.

Далее, а это и есть 2010-е годы, ситуация довольно резко меняется. Начиная с конца 2009 г. 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 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 "не-согласных") 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. Матвиенко.

2010-2011 гг. — это целая эпопея, связанная с разработкой и обсуждением законопроекта о взаимодействии 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. Городские НКО претендовали на участие в обсуждении, а по возможности и в решении городских проблем (т.е., требовали гражданского участия). Главная проблема состояла и 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). Коалиция создана 10 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 10 НКО образовавших Коалицию, 8 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 в тайне 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 предоставлением субсидий на компенсацию затрат. Естественно, что городские НКО такое положение вещей не устраивало, и они организовали Коалицию.

Коалиция видит конструктивное взаимодействие с органами власти как одно из основных условий развития 3-го 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 входило в Коалицию). Программа была одобрена Министерством экономического развития, и город получил 37 млн. руб. 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 стало 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 (Форум) 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 3-го 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:

⁶ Горный М.Б. История и развитие практик взаимодействия некоммерческих организаций Санкт-Петербурга с властями: общественно-гражданское-политическое участие. Публичная политика — 2011, СПб, Норма, 2012, с. 111-117.

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.

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 3-ий сектор в Петербурге, при этом главная проблема — взаимоотношения с органами власти. На форуме принята стратегия и план деятельности НКО на 2013 г.

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

- Систематизация нормативно правовой базы в сфере взаимодействия НКО Санкт-Петербурга с органами власти (предполагалось разрабатывать проекты городских НПА, направленных как на поддержку НКО, так и на возможность их участия в обсуждении и решении городских проблем.

- Совершенствование системы государственного заказа Санкт-Петербурга для более активного использования некоммерческими организациями этого механизма финансовой поддержки, совершенствование практик предоставления субсидий НКО Санкт-Петербурга:

- Более активное использование механизмов общественного участия для принятия решений органами исполнительной власти Санкт-Петербурга, в том числе, перезагрузка деятельности общественных советов, внедрение принципов открытого правительства, участие НКО в формировании и реализации городской политики, направленной на неприятие коррупции через рабочую группу при межведомственном совете по противодействию коррупции, а также через координационные структуры некоммерческих организаций Санкт-Петербурга, занимающиеся противодействием коррупции, участие представителей НКО в независимой антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов.

- Развитие информационной поддержки и повышение общественного доверия к деятельности НКО.

Данная программа доведена до городских властей и некоммерческих организаций. На форуме принято также решение участвовать в разработке городской программы поддержки

СОНКО на 2013 год⁸.

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

К 2013 году 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). Некоммерческие организации Петербурга сегодня уже не ограничиваются только социальным диалогом с властями (участие в конкурсах грантов для общественных объединений, проводимых Комитетом по молодежной политике, участие в региональных конкурсах поддержки СОНКО, проводимых Комитетом по социальной политике), но все более вовлекаются в процессы гражданского участия (участие в общественных советах, независимая антикоррупционная экспертиза, участие в обсуждениях и разработке законопроектов) и, начиная с 2011 г., стали участвовать в политических акциях, т.е. заниматься политическим участием (марши "несогласных", марши против Охта-центра, участие в избирательных кампаниях 2011-2012 гг., причем, не только в качестве наблюдателей: на выборах в Законодательное Собрание города в декабре 2011 г. некоторые представители НКО были выдвинуты кандидатами в депутаты, участие в акциях протеста против фальсификации итогов выборов в 2012 г., участие в выборах городского омбудсмена в 2012 г.).

2. Ситуация в Санкт-Петербурге в 2013 г. В Санкт-Петербурге, как и во всей России в самое последнее время 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". К достижениям Коалиции в 2013 г., связанным с взаимоотношениями НКО и власти относятся:

- возобновление работы Координационного совета по связям 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 институтов гражданского общества (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 пе-

⁸ В ноябре 2013 г. проходил 12-й Форум петербургских НКО. Форум готовился при финансовой поддержке городских властей и при участии Коалиции. На форуме главным вопросом стал следующий: роль и место 3-го сектора Санкт-Петербурга в формировании городской политики, в жизни города и горожан.

рерыва прошло первое заседание обновленного Координационного совета;

- документы, предусматривающие участие ИГО во внедрении принципов открытого правительства. В городе развернулась активная деятельность местной администрации по реализации концепции "Открытого правительства": создаются комиссии, советы, готовится положение "О проектном центре Открытого правительства". В концепции присутствуют такие принципы, как прозрачность деятельности исполнительных органов; обеспечение активного участия общества в подготовке, реализации решений исполнительных органов и оценке эффективности их деятельности; развитие общественного контроля за деятельностью исполнительных органов.

Более заметны, однако, элементы игнорирования интересов организаций 3-го 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 т.ч. 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 данные решения касаются непосредственно;

- Коалицией готовится свой вариант положения о проектном центре, в котором будут задействованы представители городских, реально работающих и пользующихся авторитетом НКО. Необходимо, чтобы это положение было утверждено администрацией. Это более, чем трудно, на сегодняшний день запланировано отдать проектный центр абсолютно карманной, подконтрольной губернатору и неработающей структуре: "Общественному совету Санкт-Петербурга"¹⁰,

- 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;

- игнорирование мнения НКО:
 - закон о господдержке СОНКО принят после 2 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 наши предложения по внедрению механизмов конкурентности — как результат, городская программа заняла 22 место (в прошлом году была второй);

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

3. Кампания прокурорских проверок. Гражданское общество не вполне лояльно по отношению к существующему правящему режиму, мягко говоря, не устраивает наши российские власти. Они помнят события на Украине в 2004 г., "цветные ре-

волюции" в странах СНГ, недавние события "арабской весны", акции протеста в Москве на Болотной. Как следствие, принимаются законы об НКО-иностранных агентах, о клевете, о госизмене, о митингах и др., призванные ужесточить контроль за ИГО. Законы готовятся и принимаются в спешке, плохо проработанные, содержащие массу "ляпов" и, естественно, не работающие. Начиная с марта 2013 г. проходит волна прокурорских проверок НКО по всей стране.

Министр юстиции Коновалов говорил, что закон об иностранных агентах не подлежит применению ввиду его юридической неопределенности, как результат реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента пуст. 14 февраля 2013 г. Президент РФ В.Путин дает прямое указание на то, что этот закон должен заработать, включается механизм прокурорских проверок. НКО обвиняются в непрозрачности, в отсутствии понятной отчетности: неясно, на что и каким образом они тратят деньги, полученные от иностранных грантодателей. В.Путин заявил, что по имеющимся у него данным за 4 месяца 2013 г. 654 российских НКО получили от иностранных организаций 1 миллиард долларов. На запрос комитета по правам человека при президенте с просьбой представить эти данные, прокуратура (зам. Генпрокурора Жафяров ответил, что прокуратура это делать не обязана). По мнению экспертов данную сумму получили негосударственные образовательные учреждения и госкорпорации. Такие организации согласно закону относятся к НКО, но их прокурорские проверки никак не затронули.

Данная кампания является частью государственной политики по изменению гражданского общества в стране: нелояльные НКО следует заменить на более покладистые — финансово поддерживать одни НКО и применяя репрессивные меры к другим; финансировать только определенные проекты и программы и не финансировать другие.

В ходе кампании прокурорских проверок решаются следующие задачи:

- закон об иностранных агентах должен заработать, в результате российские НКО должны быть подконтрольны властям, их следует запутать, их деятельность дискредитировать в глазах населения. Жители, в т.ч., жители Санкт-Петербурга, очень мало знают о 3-м секторе, о гражданском обществе, об НКО¹¹. Информация в СМИ, телепередачи довольно успешно прививают НКО образ организаций, получающих большие деньги и работающих во вред России, как результат, растет недоверие к НКО со стороны большинства россиян¹²;

- 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, т.е., организации 3-го сектора в нашей стране будут изменяться в направлении, предлагаемом властями: НКО станут более лояльными и менее независимыми, все 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.

Результаты проверок:

- в ходе проверок российскими прокурорами выявлено 22 НКО, прямо попадающих под действие законодательства об

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, что вполне однозначно характеризует его отношение к данной организации.

¹⁰ На сегодняшний день всякая работа вокруг "Открытого правительства" заглохла. Общественный совет Санкт-Петербурга переименован распоряжением губернатора в Общественную палату (отметим, что ни один член Общественного совета, а теперь значит и Общественной палаты города, не избирается).

¹¹ 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 (ЦИРКОН). Опрос показал, что чуть менее половины респондентов вообще ничего не знают о деятельности НКО.

¹² В марте 2012 года в поддержку принятия закона о контроле за иностранным финансированием НКО высказалось больше 100 тысяч человек: они подписали петицию, выложенную на сайте.

иностранных агентах. Указанные организации за трехлетний период, только по данным их собственных отчетов, получили из-за границы свыше 800 млн. руб. Генеральный прокурор Ю.Чайка в своем выступлении говорит: "в целях понуждения вышеназванных 22 НКО к выполнению требований закона о включении в реестр прокурорами внесены представления, а также возбуждены административные производства". В том же выступлении генеральный прокурор отметил, что "в состав Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на сегодня входят 4 представителя некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и 3-х НКО, выполнявших эти функции до вступления закона". Комментируя такие высказывания, представители Петербургского ресурсного правозащитного центра отмечают, что ни одна из этих организаций не была признана судом таковой, кроме того материалы даже не были отправлены в суд о признании этих организаций "иностранцами"¹³. Появилась первая НКО, зарегистрированная в качестве "иностранного агента"¹⁴ — реестр уже не пуст, на многие НКО и их руководителей наложены большие штрафы, идут судебные разбирательства по искам НКО, оспаривающим акты прокурорских проверок, имеются случаи ареста лидеров НКО (в 2013 г. М.Савва — руководитель Южного ресурсного центра был арестован¹⁵);

— происходит раскол внутри организаций самого 3-го сектора. Проверкам подверглись, кроме традиционных НКО (экологические, правозащитные, социальные и др.) социологические центры — Левада центр, в Санкт-Петербурге — ЦНСИ), общественные инициативы, не имеющие статуса юридического лица, т.е. не получавшие никаких зарубежных денег (в Петербурге — это "Наблюдатели Петербурга"). Социологи дружно встали на защиту друг друга, причем в их документах про другие НКО вообще ничего не говорится;

— в марте 2013 г. в Петербурге прокуроры объявили о намерении проверить не менее 5 тысяч НКО. Уже в июне была озвучена информация о том, что проверка не носила массового характера — например, в Санкт-Петербурге проверено всего 75 НКО¹⁶. На несколько НКО и их руководителей наложены большие штрафы (Беллона, АДЦ Мемориал, ЛГБТ организации "Выход" и "Бок о бок", Ресурсный правозащитный центр). Мемориалу¹⁷, правозащитному центру, ЛГБТ организации "Выход" и ЛГБТ театру "Бок о бок" предписано зарегистрироваться в качестве иностранных агентов. Все названные организации оспорили решения прокуратуры, и сейчас рассматриваются их судебные иски (организации "Выход" и "Бок о бок" суды первой инстанции проиграли, но подали апелляции, которые выиграла, Беллона — выиграла, но небольшой штраф заплатила).

4. На ужесточение контроля властей НКО реагируют по-разному. Некоторые НКО после проверок решили прекратить свою деятельность с тем, чтобы возобновить ее уже в другом правовом статусе, как московская НКО "Голос", отказавшаяся выполнять решение суда и регистрироваться в качестве "иностранного агента". По данным, имеющимся в докладе Ресурсно-

го правозащитного центра¹⁸ не менее 7 организаций Санкт-Петербурга приняли решение о прекращении своей деятельности. Среди петербургских НКО, избравших такой ответ, можно отметить, например, Лигу избирателей, при этом руководители данных организаций уверяют, что могут в любой момент прервать процесс самоликвидации. Другие организации отказываются предоставлять любые документы проверяющим, одновременно оспаривая законность требований проверяющих (петербургская НКО "Эгида"¹⁹, независимый профсоюз). Большинство петербургских НКО документы предоставляют, но при этом пишут жалобы в различные инстанции на многочисленные нарушения при проведении проверок. Практически все жалобы оказываются безрезультатными: прокуратура ограничивается формальными отписками. Наконец, как сказано выше, проверяемые НКО оспаривают в суде акты прокуратуры.

В ответ на прокурорские проверки 11-12 июня Коалиция организовала день открытых дверей НКО. Девизом стал лозунг "Проверяй, но доверяй". Свои двери для всех желающих открыли 38 городских НКО, которые приняли за эти дни более 1200 жителей. Посетители знакомились с работой организаций, с их источниками финансирования, с отчетностью. Органы власти присылали своих представителей в основном в НКО социальной направленности. Особый интерес проявили такие организации как Центральный государственный архив, петербургский омбудсман и его аппарат. Мероприятие освещалось в СМИ (28 материалов), в т.ч., на телевидении. Интересно отметить, что телевизионщики просили не произносить слов НКО во время передачи. На собрании Коалиции по итогам дня открытия дверей решено сделать такие дни регулярными и проводить их 2 раза в год²⁰.

Городские НКО вырабатывают согласованную стратегию поведения в ответ на весьма вероятные будущие проверки. Наиболее часто звучат следующие предложения: стать коммерческими организациями; стать филиалами иностранных НКО; просто прекратить на время свою деятельность. Такие предложения обсуждаются и критикуются: стать коммерческими организациями для большинства НКО неприемлемо (в первую очередь это относится к благотворительным организациям); многие организации возражают против предложения стать филиалами иностранных НКО, поскольку это противоречит их миссии; некоторые некоммерческие организации начали процесс самоликвидации, но таких НКО очень мало (см. выше). Наконец, все НКО, входящие в Коалицию, и подавляющее большинство НКО, участвующих в ее заседаниях, считают взаимопомощь и поддержку друг друга во время проверок главным при любой стратегии. Конкретными видами называют материальную, юридическую, моральную и кадровую поддержку.

Следует отметить, что и органы власти выступают с инициативами и предпринимают попытки привлечь на свою сторону часть НКО: недавно получивший юридический статус "Общероссийский народный фронт" делает предложения известным в городе организациям и их лидерам присоединиться к его деятельности.

¹³ Д. Бартенев, М.Каневская. Неправительственные организации: что дальше? Специальный доклад о соблюдении прав некоммерческих организаций, включая общественные объединения: на примере Санкт-Петербурга. Ресурсный правозащитный центр, 2013.

¹⁴ Некоммерческое партнерство "Содействие развитию конкуренции в странах СНГ" — в конце 2013 г. М.Савва выпущен из-под стражи до суда.

¹⁶ Д.Бартенев, М.Каневская. Неправительственные организации: что дальше? Специальный доклад о соблюдении прав некоммерческих организаций, включая общественные объединения: на примере Санкт-Петербурга. Ресурсный правозащитный центр, 2013.

¹⁷ В ноябре 2013 г. суд отклонил протест прокуратуры, где содержалось требование о признании АДЦ Мемориал иностранным агентом, однако прокурор вновь подал гражданский иск в защиту неопределенного круга лиц. В декабре 2013 г. суд удовлетворил иск прокуратуры и обязал АДЦ Мемориал зарегистрироваться в качестве "иностранного агента". НКО подала апелляцию и одновременно приступила к процессу самоликвидации.

¹⁸ Д.Бартенев, М.Каневская. Неправительственные организации: что дальше? Специальный доклад о соблюдении прав некоммерческих организаций, включая общественные объединения: на примере Санкт-Петербурга. Ресурсный правозащитный центр, 2013.

¹⁹ Прокуратура обратилась в суд, обвиняя Эгиду в умышленном не предоставлении документов. В ноябре 2013 г. суд удовлетворил иск прокуратуры и приостановил деятельность НКО на 30 дней. Юристы Эгиды подали апелляцию, которая в декабре была удовлетворена: городской суд отменил решение районного.

²⁰ В настоящее время АНО "Содружество" реализует проект по проведению дней открытых дверей НКО в других регионах России, используя опыт Санкт-Петербурга.

5. Еще один канал коммуникаций институтов гражданского общества и властных структур — это взаимодействие с политиками (не с чиновниками, а именно с политиками: депутатами и политическими партиями). Интересно проследить за развитием отношений между НКО и политическими партиями. Сначала НКО (имеются в виду не аффилированные с партиями организации типа "Наши", "Молодая гвардия" и др.) относились к политическим партиям с явным недоверием: "мы политикой не занимаемся", "не надо нас тащить в политику" — типичные высказывания лидеров НКО 2009-2010 гг. Затем появились какие-то взаимные интересы: выдвижение кандидатами в депутаты от политических партий на выборах в Законодательное Собрание 2011 г. Во время прокурорских проверок и проведения дней открытых дверей поддержку питерским НКО выразила партия Яблоко. Сегодня можно констатировать возникновение интереса НКО к политическим партиям: Коалицией запланированы встречи с лидерами политических партий с целью выяснения их позиции по отношению к НКО и поиска сфер сотрудничества. Со своей стороны партии, мягко говоря, не уделяли достаточного внимания взаимоотношениям с НКО. В программах большинства политических партий вы не найдете положений, регулирующих их взаимодействие с институтами гражданского общества. Основной интерес у партий вызывают аналитические, социологические центры, которые проводят массовые опросы, а также организации, аффилированные с данной партией. В последнее время (с конца 2011 года) ситуация начинает меняться. Интерес к НКО проявляют такие партии, как Яблоко, Гражданская платформа, КПРФ.

Вопрос об отношениях ИГО с политическими партиями тесным образом связан с взаимодействием НКО с органами представительной власти (в Санкт-Петербурге с Законодательным Собранием).

В рассматриваемый нами период заканчивалась деятельность Законодательного Собрания города 4-го созыва и продолжается в настоящее время деятельность Законодательного Собрания 5-го созыва.

Все депутаты Законодательного Собрания 4-го созыва (ЗС 4-го созыва) были избраны в марте 2007 года в ходе односторонних выборов по партийным спискам. По итогам голосования в городском парламенте политическая структура в точности повторяла структуру Государственной Думы, и так же, как Государственная Дума, ЗС 4-го созыва перестало быть местом для дискуссий. Депутаты практически без обсуждения штамповали решения, предлагаемые губернатором. Фракции ЕР, КПРФ, ЛДПР составляли квалифицированное большинство и голосовали со-

лидарно по важнейшим вопросам. Депутаты практически прекратили законодательную деятельность. В 2010 г. принимается поправка к Положению о депутатских группах, согласно которой, переходить из фракции во фракцию стало невозможно, система стала стабильной и очень быстро превратилась в окостеневшее образование по одобрению предложений и принятию решений исполнительной власти.

В результате выборов в декабре 2011 г. в Законодательном Собрании (ЗС 5-го созыва) сформировались реально работающие оппозиционные фракции: фракция "Яблоко" и фракция "Справедливая Россия". У фракций "Единая Россия", КПРФ и ЛДПР осталось большинство, но исчезло квалифицированное большинство. Политическая жизнь в ЗС 5-го созыва вновь активизируется. Об этом свидетельствуют:

— обсуждение и голосование по бюджету города на 2013-2015 годы (фракция "Яблоко" и часть депутатов из фракции "Справедливая Россия" голосовали против принятия бюджета в 1-м чтении), в т.ч., по "коллективной поправке"²¹;

— обсуждение и голосование, мягко говоря, странных инициатив депутата ЕР В.Милонова (ЛГБТ, иски к Мадонне и леди Гага);

— "отказ поддержать закон Димы Яковлева" (за решение о поддержке этого закона голосов "правящих" фракций не хватило). В данном конкретном вопросе совпали позиции общественности города, городских НКО и оппозиционных фракций, и многое другое.

Петербургский Парламент вновь становится местом для дискуссий. Городские НКО все более тесно сотрудничают с ЗС 5-го созыва. Через депутатские фракции НКО продвигают свои законопроекты (проект о поддержке СОНКО стал законом), включаются в работу депутатских комиссий, получают информацию о планах законодательной деятельности депутатов.

Приведем в заключение пример, когда депутаты ЗС 5-го созыва, городские НКО и общественные инициативы действовали совместно и добились своих целей. Речь идет о 31-й клинике. В Петербург переехал Конституционный суд, предполагается переезд Верховного суда и Высшего арбитражного суда. Чиновникам, работающим в этих судах, планировалась передача клиники № 31. Информация об этом стала известна и вызвала широкий общественный резонанс, поскольку в этой клинике работает единственное в городе онкологическое отделение для детей. В данном вопросе усилия общественности и большей части депутатов объединились. В результате клинику оставили в покое.

²¹ Данная поправка — это чисто петербургская специфика. С 1996 года депутаты самостоятельно распоряжаются 2% бюджета, в настоящее время на каждого депутата приходится сумма более 100 миллионов рублей.