

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ОРГАНОВ ВЛАСТИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

М.Б. Горный

В работе излагаются результаты сравнительного анализа зарубежного и российского законодательства, регулирующего процессы создания и деятельности НКО, их взаимодействия с органами власти. Законодательство в российских регионах во многом соответствует нормативным актам стран центральной и восточной Европы. В последнее время некоторые российские региональные законодатели движутся по пути внедрения модели социального партнерства во взаимоотношениях власти и НКО. В законодательстве и устоявшейся практике взаимоотношений НКО и власти преобладает патрон-клиентская модель в большинстве регионов нашей страны. Результаты анализа предполагается использовать для разработки нормативных актов субъекта РФ, в которых взаимодействие НКО и власти осуществлялось бы в рамках модели межсекторного социального партнерства.

Ключевые слова: некоммерческие организации, взаимодействие НКО и власти, межсекторное социальное партнерство, патрон-клиентская модель

Введение

Одной из форм участия граждан в формировании и реализации государственной политики в мире является деятельность ассоциаций граждан – общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций (НКО). При этом НКО и власти успешно сотрудничают при разработке и осуществлении совместных проектов – тут государство и некоммерческие организации могут выступать как в роли партнеров, так и в роли заказчика (государство) и исполнителя (некоммерческие организации). Такое сотрудничество реализуется

в демократическом государстве, где имеется развитое гражданское общество, реализуется верховенство закона и уважаются права человека. Россия сегодня не вполне соответствует данным критериям, хотя в последнее время появляется надежда, что ситуация начинает меняться¹.

Исследованиями взаимодействия институтов гражданского общества и власти на Западе занимаются давно (со второй половины XX века). Отметим работы Ф. Шмиттера [Шмиттер, 1996], М. Мунро-Кларк [Munro-Clark, 1992]. В документах Всемирного Банка специалисты выделяют экономические и политические причины взаимодействия НКО и власти [World Bank, 2005]. Экономических причин несколько – например, многие международные организации (такие как Всемирный Банк, Международный Валютный Фонд) и западные доноры слабо верят в способности и возможности национальных правительств или рыночные механизмы обеспечить должный уровень социальных программ и проектов развития гражданского общества. Увеличиваются потребности в финансировании социальной сферы (образование, здравоохранение) и, одновременно, происходит снижение доли государственных расходов, что приводит к желанию органов государственной власти «разделить финансовую нагрузку». Аналогичные процессы происходят и на местном уровне, так как для местных бюджетов получение ресурсов может оказаться даже более проблематичным, в связи со снижением централизованного государственного финансирования. Мировой опыт сотрудничества государственного сектора с некоммерческим говорит о том, что привлечение НКО к участию в национальных и местных проектах является более рентабельным и экономичным в особенности по сравнению с частным сектором экономики.

Обратимся теперь к политическим причинам взаимодействия некоммерческого сектора с государством. Укажем, в частности, на мощные макросоциальные сдвиги – речь идет о наступлении новой эры (в современной политической теории – постконфликтной или новоадминистративной) в выстраивании отношений между органами власти и гражданами, характеризуется усилением роли гражданского общества в вопросах управления государством и функционирования отдельных его институтов. Кроме того, нужно отметить то, что партнерство между гражданским обществом, частным сектором и государством воспринимаются сегодня в качестве наиболее эффективных методов решения комплексных социально-экономических проблем. Воля и способность граждан принимать участие в общественно-политической жизни страны становятся необходимой предпосылкой и сопутствующим элементом для поддержания экономического роста и развития страны.

¹ Участие российских НКО в контроле за органами власти, в формировании государственной социальной политики можно связать с административной реформой (2006), законодательными актами, касающимися противодействия коррупции (2008–2010).

В контексте анализа политических причин взаимодействия важно также отметить, что основной мотивацией общественного (добровольческого) сектора является общественная польза, а не получение прибыли. Кроме того, процесс плюралистического обсуждения и принятия решений признается в качестве необходимого инструмента в вопросах достижения жизненно важных социальных соглашений (так называемый общественный договор) в процессе обсуждения и претворения в жизнь политических реформ. Все эти экономические и политические причины позволяют нам описать отношения НКО и власти в демократических странах с помощью модели межсекторного социального партнерства.

Рассмотрим ситуацию в России. Среди зарубежных исследований, в которых в том числе рассматривается проблематика взаимоотношений гражданского общества и власти в России, можно выделить работы Л. Даймонда [Diamond, 1995], С. Хендерсон [Henderson, 2002], С. Салменниemi [Салменниemi, 2009]. Российские политологи также уделяли, хотя и в меньшей степени, внимание данной проблеме: отметим монографии С. Абакумова [Абакумов, 2005]. Интерес к ней резко возрос с 2006 года, когда Общественная палата РФ стала публиковать свои ежегодные доклады о состоянии гражданского общества в нашей стране. Среди многих работ можно указать на сборник «Неправительственные. Десятилетие выживания» [Неправительственные... 2008], статью И. Задорина, Д. Зайцева и В. Римского [Задорин и др., 2009], работу Л. Проскуряковой [Проскурякова, 2006].

В современной России, к сожалению, ситуация отличается от развитых демократических стран, где НКО и власть выступают как партнеры. В нашей стране согласно законодательству некоммерческие организации обязаны соблюдать законы и регулярно отчитываться о своей деятельности перед государством, государство должно: во-первых, обеспечивать реализацию права граждан на участие в решении общественных дел (что, помимо выборов и членства в политических партиях проще всего осуществлять через работу в НКО) и, во-вторых, оказывать поддержку их деятельности.

Эти обязанности наше государство выполняет, но делает это достаточно избирательно. Участие в решении общественных дел (в формировании и реализации социальной политики) через институты гражданского общества носит в основном декларативный характер и соответствует такой ступени общественного участия на лестнице Арнштайн, как «манипуляция» [Белокурова и др., 2004]. Поддерживает государство также далеко не все некоммерческие организации и не все виды их деятельности. В последнее время существенно уменьшается грантовая поддержка российских НКО со стороны зарубежных фондов. На смену иностранным деньгам приходят деньги, выделяемые российскими властными структурами всех уровней. Финансовая поддержка затрагивает,

в первую очередь, организации, занимающиеся социальной работой и / или лояльные власти. Правозащитные инициативы, аналитические центры поддерживаются значительно слабее. Такие особенности характерны для патрон-клиентской модели взаимодействия некоммерческих организаций и власти, которая преобладает в России сегодня [Горный, 2007]. Некоторые исследователи относят отношения НКО и власти в нашей стране к государственно-корпоративским [Белокурова, 2001; Тарасенко, 2010], что мало отличается от патрон-клиентских.

География и аспекты анализа

В настоящей работе излагаются результаты сравнительного анализа зарубежного и российского законодательства, регулирующего процессы создания и деятельности некоммерческих организаций, их взаимодействия с органами власти. Результаты анализа предполагается использовать для разработки нормативных актов субъекта РФ, в которых взаимодействие НКО и власти осуществлялось бы в рамках модели социального партнерства (общественно-государственного партнерства). Исходя из данной цели, основное внимание уделено законодательству стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и российскому региональному законодательству.

Проанализированы законы следующих стран западной Европы и США: Франции, Финляндии, США, Израиля, а также документы Совета Европы, касающиеся НКО. Проанализированы законы шестнадцати стран ЦВЕ и бывшего СССР¹. При анализе законодательных актов изучались такие аспекты организации и деятельности некоммерческих организаций, как их создание, регистрация, структура и руководящие органы, отчетность, государственная поддержка и, наконец, их ликвидация. Во всех странах Центральной и Восточной Европы взаимодействие организаций гражданского общества с органами власти соответствует документу Совета Европы, принятому в октябре 2007 года «Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе» [Рекомендации... 2007].

Проанализированы регулирующие взаимодействие общества и власти основные российские федеральные законодательные акты². Анализи-

¹ Албания, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Македония, Польша, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, Хорватия, Черногория, Чехия, Беларусь, Латвия, Литва, Украина, Эстония.

² Конституция РФ, Гражданский кодекс, ФЗ-№ 184 от 06.10.99 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ФЗ-№ 82 от 19.05.95 «Об общественных объединениях», ФЗ-№ 7 от 12.01.96 «О некоммерческих организациях», ФЗ-№ 125 от 26.09.97 «О свободе совести и религиозных объединениях», Закон РФ № 3085-1 от 19.06.92 «О потребительской кооперации (потребительских обществах и их союзах) в Российской

ровались такие же аспекты, как и в законодательстве стран ЦВЕ, и, кроме этого, особое внимание уделялось нормативному регулированию взаимодействия с зарубежными организациями, прозрачности и ответственности НКО, их участию в решении государственных проблем и господдержке. Изучены региональные законодательные акты (уставы [конституции], законы [концепции] о взаимодействии некоммерческих организаций и органов власти, договоры о партнерстве, постановления и указы глав регионов и правительств [администраций]) двадцати семи субъектов Российской Федерации¹. Исследовались такие элементы взаимоотношений некоммерческих организаций и органов государственной власти, как регистрация НКО и статус юридического лица, прозрачность и ответственность, права и полномочия, формы и механизмы взаимодействия, государственная поддержка, особенности региона.

Законодательство, регулирующее процессы взаимодействия НКО и власти в странах Центральной и Восточной Европы

Как было сказано выше, в странах с развитой демократией во взаимоотношениях институтов гражданского общества и власти реализуется модель межсекторного социального партнерства. Именно данная модель закреплена в законодательстве этих стран. В последние годы наблюдаются определенные тенденции в законодательстве стран ЦВЕ, регулирующем деятельность некоммерческих организаций [Рекомендации... 2007; Rutzen... 2007]. Отметим наиболее важные, которые, с нашей точки зрения, следует ввести в России.

Например, большинство стран допускает существование таких организационных правовых форм, как ассоциации и фонды. Тенденция состоит в том, чтобы определять эти формы более гибко, что делает ненужным создание новых форм НКО². Так, в ряде стран признают право создавать

Федерации», Федеральный закон от 15.06.96 «О товариществах собственников жилья», ФЗ-№ 95 от 11.07.01 «О политических партиях», Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций», ФЗ-№ 40 от 05.04.10).

¹ Республика Башкортостан, Республика Карелия, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Республика Удмуртия, Краснодарский край, Красноярский край, Пермский край, Приморский край, Москва, Санкт-Петербург, Белгородская область, Брянская область, Волгоградская область, Вологодская область, Иркутская область, Калининградская область, Ленинградская область, Липецкая область, Новгородская область, Оренбургская область, Самарская область, Саратовская область, Томская область, Тульская область, Ярославская область, Корякский автономный округ.

² Похожая тенденция существует и в России: в проекте нового Гражданского кодекса также предусмотрено в разы меньшее чем в настоящее время число организационных правовых форм НКО.

ассоциации без регистрации. Под ассоциацией понимается основанная на членстве организация, члены которой или их избранные представители образуют высший руководящий орган. Целями создания ассоциации могут быть и реализация интересов ее членов, и общественная польза. Для фондов характерно наличие собственности, предназначенной для определенных целей. Фонды управляются постоянным и самообновляемым советом директоров (то есть такой совет директоров назначает своих преемников).

Ассоциации и фонды скрыто или открыто связаны «нераспределяемым ограничением» (“non-distribution constraint”). В Албании применяется так называемая «позитивная формулировка» (“positive formulation”): некоммерческие организации должны использовать свой доход и собственность только на уставные цели. В Косово используется «негативная формулировка» (“negative formulation”): НКО не должна распределять доход среди любых физических лиц. Независимо от формулировки «нераспределяемое ограничение» присуще именно некоммерческим организациям и является их основным отличием от коммерческих структур. В большинстве стран иностранцам, а также юридическим лицам разрешается быть учредителем в них. В России имеются ограничения, как законодательные, так и практические, на то, чтобы учредителями были иностранцы. Тенденция в разных странах такова, чтобы передать процедуру регистрации НКО от министерств (главным образом, от Министерства внутренних дел) к менее политизированным структурам. В России вопросами регистрации и отчетности занимается Министерство юстиции – структура явно политизированная.

В большинстве стран некоммерческие организации не могут заниматься такой деятельностью, как выдвижение кандидатов на выборах, финансирование политических партий или кандидатов. НКО, однако, имеет право участвовать в публичной политике и в процессах продвижения и отстаивания интересов (advocacy activities). Они обязаны осуществлять финансовую отчетность в соответствии с налоговым законодательством. Организации, которые получают налоговые льготы или большие общественные пожертвования, представляют также специальный отчет. Тенденция состоит в уменьшении требований к отчетности: небольшие НКО часто освобождаются от отчетности либо представляют отчеты в упрощенной форме. В России отчетность достаточно запутанная, непредоставление отчетов может являться (и часто является) причиной ликвидации некоммерческой организации.

Исследование показало, что во всех странах организации гражданского общества получают в той или иной степени освобождение от налогов. Кроме того, все более возрастает их государственное финансирование: в виде прямого финансирования; в виде передачи государственных ресурсов частным акторам, включая данные организации. Особое внимание уделяется прозрачности передачи этих ресурсов. Все большее

значение приобретает статус «организации общественной пользы». В большинстве стран такие структуры получают государственную поддержку, налоговые и иные льготы. В качестве одного из основных условий для получения упомянутого статуса в большинстве стран Центральной и Восточной Европы является род деятельности организации. Список видов деятельности достаточно широк и перекрывает практически все сферы, в которых работают НКО. Любопытно, что в данный список включены такие направления деятельности, как права человека, демократия, борьба с различными формами дискриминации (расовой, национальной, религиозной), осуществление правительственных функций, социальное и / или экономическое развитие.

В апреле 2010 года в России принят закон, регулирующий государственную поддержку социально-ориентированных некоммерческих организаций (ФЗ-№ 40). Такие структуры во многом похожи на организации общественной пользы, и при разработке российских региональных правовых актов, посвященных их государственной поддержке, целесообразно учитывать опыт стран Центральной и Восточной Европы, по крайней мере, в определении сферы деятельности в регионах.

Цели реформы законодательства о некоммерческих организациях в странах ЦВЕ, на наш взгляд, состоят в первую очередь в пересмотре основ законодательства для обеспечения более четкой процедуры регистрации и повышения стандартов прозрачности и подотчетности. Кроме того, происходит улучшение законодательной базы для организаций общественной пользы с целью поощрения их деятельности, налогового законодательства для придания деятельности некоммерческих организаций большей стабильности, системы государственной поддержки НКО для обеспечения более качественного донесения ими общественных услуг.

Отметим то, что, как показывает мировой опыт [Проскуракова, 2006; Вассаго, 2006], создание ясных, четко прописанных, прозрачных, эффективно работающих отношений между государством и общественным сектором приводит к вовлечению населения в процесс создания и развития гражданского общества, участию в разработке и реализации общественных и социальных инициатив, выстраиванию более тесных контактов и принципов обратной связи по отношению к органам власти. Несмотря на то, что в каждой стране этот опыт имеет свои особенности и находит свое применение в самых разных областях, нам кажется, что он может быть крайне интересен и полезен для России.

Российское законодательство

Федеральное законодательство в принципе предоставляет возможность реализации модели общественно-государственного партнерства при взаимоотношениях институтов гражданского общества с органами

государственной власти. Конституция РФ гарантирует право граждан на объединение, гарантирует свободу общественных объединений, она устанавливает право граждан на участие в управлении делами государства, а Федеральный закон ФЗ-№ 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» конкретизирует формы такого участия и предписывает региональным органам государственной власти оказывать поддержку организациям гражданского общества.

Основными законами, регулирующими, в том числе, взаимодействие НКО с властями, являются федеральные законы об общественных объединениях и о некоммерческих организациях. Согласно этим законам для осуществления модели общественно-государственного партнерства необходимо соблюдение определенных условий. Их четыре: во-первых, деятельность организаций должна быть гласной, а информация об их документах (учредительных и программных) – общедоступной. Во-вторых, вопросы, затрагивающие интересы НКО, должны решаться органами власти с их участием. В-третьих, все организации обязаны предоставлять соответствующим органам отчеты о своей деятельности. И последнее – органы государственной власти оказывают поддержку (финансовую, организационную, информационную) некоммерческим организациям. Социально-ориентированным организациям выделяется государственная поддержка в первоочередном порядке.

Основными законами, регулирующими взаимоотношения НКО и власти на уровне субъектов РФ, являются уставы (конституции) субъектов РФ и региональные законы (концепции) о взаимодействии организаций гражданского общества и органов власти. Законодательные акты большинства регионов представляют собой копии друг друга и уделяют основное внимание нормам, описывающим государственную поддержку. Нормам, регулирующим реализацию права граждан на участие в управлении делами государства, уделено значительно меньше внимания. Из данных норм можно выделить статьи о региональных общественных палатах, призванных координировать взаимодействие НКО и органов государственной власти (в некоторых регионах общественные палаты наделены правом законодательной инициативы в парламентах соответствующих субъектов РФ).

Анализ показывает, что в большинстве российских регионов ¹ реализована патрон-клиентская модель взаимоотношений некоммерческих

¹ Из числа проанализированных регионов это относится к республикам Башкортостан, Мордовия, Татарстан, Удмуртия, Краснодарскому и Приморскому краям, Белгородской, Брянской, Волгоградской, Вологодской, Калининградской, Ленинградской, Липецкой, Новгородской, Оренбургской, Саратовской, Томской, Тульской и Ярославской областям, Корякскому автономному округу.

организаций и власти. Так, элементы партнерской модели взаимоотношений НКО и власти присутствуют в законодательных актах таких субъектов РФ, как Республика Карелия, Красноярский край, Пермский край, Москва, Санкт-Петербург, Самарская область. Главное отличие законодательства данных регионов – присутствие норм, регулирующих отношения некоммерческих организаций и власти, как отношения партнеров, то есть возможности заключения договоров и соглашений друг с другом, возможности осуществлять контроль за деятельностью друг друга и наличие у НКО (именно у отдельных организаций, а не только у общественных палат) права законодательной инициативы.

Рассмотрим подробнее те положения региональных законов, которые определяют взаимодействие некоммерческих организаций и власти. Обсудим сначала права НКО на участие в решении проблем региона. В региональных законодательных актах признаются права таких организаций на обращение к органам власти с предложениями, участие в правотворческой деятельности, общественную экспертизу. Законом Республики Удмуртия специально оговаривается право присутствия НКО на открытых заседаниях Госсовета. Очень важным является право законодательной инициативы. Среди анализируемых законодательных актов таким правом обладают: в Республике Карелия – региональные общественные объединения и региональные отделения общероссийских общественных объединений, в Республике Мордовия – объединения профсоюзов, а в Республике Удмуртия – республиканские органы общественных объединений.

В Пермском крае правом законодательной инициативы наделен Совет муниципальных образований: НКО могут вносить предложения в законопроект, если они поддержаны субъектом законодательной инициативы, то вносятся в таблицу поправок; в Приморском крае этим правом обладают региональные общественные объединения. В Белгородской области право законодательной инициативы имеют общероссийские, межрегиональные, региональные общественные объединения, в Калининградской области – общественная палата, в Оренбургской области – общественная палата и профсоюзы; в Самарской области – региональные общественные объединения, в Томской области – Совет общественных инициатив при Государственной думе Томской области, в Тульской области – общественная организация «Тульская федерация профсоюзов». Законодатели Корякского автономного округа предоставили право законодательной инициативы общественным объединениям, представляющим интересы коренных малочисленных народов Севера.

Часто встречающимися в региональных законодательных актах полномочиями некоммерческих организаций во взаимоотношениях с властью называются: общественная экспертиза, аналитическая деятельность, совместные мероприятия (в первую очередь – общественные

слушания). Для наших целей наиболее значимыми являются полномочия НКО участвовать в договорных отношениях с властью в качестве партнеров (договоры о партнерстве), а также полномочия осуществлять общественный контроль деятельности органов власти.

В договорах и соглашениях о партнерстве предусматривается обязанность властей привлекать неправительственные организации к участию в решении региональных проблем, в них закрепляются права, обязанности и ответственность сторон. Примеры таких договоров и соглашений имеются в законодательстве некоторых регионов, существует пусть пока и небольшая практика заключения договоров. В Москве городским законодательством предусмотрена система межпрофильных и межотраслевых соглашений и договоров. Имеются нормы, определяющие ответственность сторон за выполнение взятых на себя обязательств. В Иркутске в соответствии с областным законодательством заключены договоры о партнерстве; в Самарской и Саратовской областях заключаются договоры и соглашения о сотрудничестве; в Республике Карелия подписаны соглашения о социальном партнерстве между правительством, объединением профсоюзов и Союзом промышленников; в Санкт-Петербурге подписано и действует трехстороннее соглашение (между властью, профсоюзами и бизнесом), утверждены типовые договоры о партнерстве с Комитетом по молодежной политике администрации города.

Возможность институтов гражданского общества контролировать деятельность органов государственной власти предусмотрена в законодательстве ряда субъектов РФ, например в Республике Карелия, где Общественная палата обеспечивает осуществление общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти и местного самоуправления. В Пермском крае право осуществлять гражданский контроль деятельности органов государственной власти реализуется полномочием НКО требовать (запрос) и обязанностью властей предоставлять необходимую информацию, а в Красноярском крае Гражданская ассамблея Красноярского края вправе осуществлять общественный контроль за деятельностью органов исполнительной власти Красноярского края и органов местного самоуправления.

Законодательством г. Москвы органам государственной власти предоставлена возможность создавать общественные советы, которые осуществляют общественный контроль. В Волгоградской области предусмотрено развитие механизмов общественного мониторинга, включая общественный контроль хода реализации национальных проектов, социальных реформ, в Самарской области осуществляется совместный общественно-государственный контроль (экологический, в сфере образования, молодежной политики, здравоохранения, антикоррупционной деятельности).

В региональных законодательных актах содержатся многочисленные разнообразные формы и механизмы взаимодействия НКО и власти.

Наиболее распространенными формами являются: совместные коллегиальные решения, совместные мероприятия, участие некоммерческих организаций в разработке проектов нормативных актов (законов, социальных программ), привлечение властями их представителей в качестве экспертов, советников, консультантов к работе органов власти, участие НКО в реализации социальных программ, общественная экспертиза, информационный обмен.

Наиболее распространенными механизмами являются: региональные общественные палаты, региональные форумы некоммерческого сектора (социальные, гражданские), общественные, общественно-консультационные и координационные советы, комиссии, собрания, рабочие группы (наиболее развиты и эффективно действуют различные общественные советы в Республике Карелия). Встречаются также конкурсы социально значимых программ и грантовых проектов некоммерческих организаций, фонды местных сообществ, региональные ярмарки социальных проектов, общественные слушания, семинары, конференции, круглые столы. В Пермском крае рекомендации НКО, выработанные на совместных с властью общественных слушаниях, семинарах, конференциях, круглых столах, подлежат обязательному рассмотрению.

Возможны и другие формы и механизмы взаимодействия. Например, в законодательстве Республики Удмуртия присутствует такая форма взаимоотношений, как взаимное обучение организаций гражданского общества и чиновников, в Самарской области предусмотрена кадровая подготовка чиновников для работы с некоммерческими организациями. В Калининградской области и Санкт-Петербурге предусмотрено участие представителей общественных организаций в конкурсных комиссиях по выявлению победителей конкурсов грантов и социальных программ НКО.

В законодательстве города Москвы предусмотрены такие механизмы взаимодействия, как «горячие линии», «переговорные площадки». В Москве также ведется реестр организаций, получивших государственную поддержку. В Самарской области имеются такие механизмы взаимодействия, как региональные фестивали, выставки. Созданы и действуют на областном уровне: Общественное собрание Самарской области, областной и муниципальный центры социального партнерства, муниципальные дома молодежных организаций, областной Дом предпринимателей.

Все перечисленные формы и механизмы важны, кроме того, для реализации модели межсекторного социального партнерства. Наиболее значимыми являются следующие формы: совместные коллегиальные решения, участие НКО в разработке проектов, общественная экспертиза, участие организаций в реализации социальных программ. Весьма перспективными являются механизмы, реализованные в виде общественных палат, общественных советов, общественных слушаний. Хотя

данные формы и механизмы отражены в нормативных актах большинства регионов, и перечисленные механизмы реализуются в них на практике, к сожалению, совместные коллегиальные решения, общественная экспертиза, участие некоммерческих организаций в разработке проектов частично реализуются лишь в Москве и Санкт-Петербурге, Республике Карелия, Красноярском и Пермском краях, Самарской области.

Государственная поддержка – это самый распространенный вид взаимодействия некоммерческих организаций и власти. Однако если взаимодействие сводится только к государственной поддержке, то преобладает патрон-клиентская модель взаимоотношений. Законодательные акты практически всех изучаемых регионов содержат такие виды государственной поддержки, как экономическая поддержка (социальный заказ, налоговые льготы, гранты, целевое финансирование программ), информационная поддержка (информирование НКО о собственной деятельности, информирование жителей о деятельности некоммерческих организаций), методическая поддержка (издание и приобретение методических материалов для этих организаций, проведение консультаций, обучающих семинаров, исследований), организационная поддержка. В Москве, а также в Оренбургской области для НКО, кроме этого, могут быть установлены льготы по арендной плате на землю, на оплату коммунальных платежей, введение квоты площадей на первых этажах новостроек для передачи их некоммерческим организациям. Федеральный закон ФЗ-№ 40 устанавливает, что государственная поддержка в первую очередь предоставляется социально ориентированным организациям, что, безусловно, должно сподвигнуть региональных законодателей к принятию в самое ближайшее время законов субъектов РФ, определяющих такую поддержку на региональном уровне.

* * *

Таким образом, сравнивая законодательство в российских регионах с нормативными актами стран Центральной и Восточной Европы, можно видеть то, что они отличаются не слишком сильно, и что в последнее время (после 2008 года) российские законодатели в некоторых субъектах РФ движутся по пути внедрения модели социального партнерства во взаимоотношения власти и институтов гражданского общества. Принятые в самом начале 2006 года федеральные нормативные акты, ужесточающие контроль за деятельностью НКО со стороны государства, практически не применяются; такой орган, как Росрегистрация, вообще прекратил существование. При внедрении опыта стран Центральной и Восточной Европы и ряда регионов (Москва, Санкт-Петербург, Республика Карелия, Красноярский край, Пермский край, Самарская область) наше региональное законодательство будет соответствовать модели межсекторного социального партнерства.

Однако закон (ФЗ-№ 40), регулирующий государственную поддержку социально-ориентированных некоммерческих организаций, принятый в апреле 2010 года, сводит все взаимодействие НКО и власти лишь к государственной поддержке, оставляя в стороне их участие в решении вопросов государства, и, закрепляя, таким образом, патрон-клиентскую модель в нашей стране. Надо полагать, что принимаемые в соответствии с данным законом региональные нормативные акты также не будут содержать норм, регулирующих участие неправительственных организаций в решении проблем региона¹.

Наконец, проблема взаимодействия гражданского общества и власти не сводится только к законодательному регулированию их отношений. Огромную роль играет правоприменительная практика и, в большей степени, устоявшаяся практика взаимоотношений некоммерческих организаций и власти. К сожалению, НКО не желают быть равноправными партнерами властей, большинство из них вполне устраивает роль просителя и получателя государственной поддержки [Устойчивость НКО... 2010], с одной стороны. С другой стороны, результаты недавних социологических опросов говорят о том, что региональные и местные власти не видят, да и не желают видеть в организациях гражданского общества партнеров [СНИЦ... 2009]. Исследование этой проблемы очень важно, но выходит за рамки данной статьи.

Список литературы

Абакумов С. Государство и власть: противники или партнеры? Книга V. М.: Галерея, 2005.

Абакумов С. От Гражданского Форума до создания Общественной палаты РФ. Книга VI. М.: Галерея, 2005.

Белокурова Е. В. Государство и благотворительные организации: трансформация моделей взаимодействия // Благотворительность в России. 2001: Социальные и исторические исследования / Под общ. ред. О. Л. Лейкинда. СПб.: Лики России, 2001. С. 675–688.

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

Горный М. Б. Взаимодействие НКО и власти: общие тенденции и опыт Санкт-Петербурга // Публичная политика-2007. СПб.: Норма, 2007. С. 9–23.

Задорин И., Зайцев Д., Римский В. Гражданское общество в России в ближайшем будущем: результаты экспертного исследования // Политика. 2009. № 4. С. 143–157.

¹ Принятые в конце 2010 года законы Новгородской и Вологодской областей подтверждают это.

Неправительственные. Десятилетие выживания / Под ред. Д. А. Колбасина. Казань: Отечество, 2008.

Проскуракова Л. Н. Выстраивание действенной политики взаимодействия с общественностью Всемирным банком, Европейским банком реконструкции и развития и российскими органами исполнительной власти. СПб.: Нормма, 2006.

Рекомендация CM/Rec 14 Комитета Министров государств-членов о правовом статусе неправительственных организаций в Европе. Принята Комитетом Министров 10.10.2007.

СНИЦ. Аналитический отчет по теме «Проблемы взаимодействия общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций с исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга и пути повышения эффективности взаимодействия в реализации антикризисной программы правительства Санкт-Петербурга», август 2009.

Салменниemi С. Теория гражданского общества и постсоциализм // Журнал исследований социальной политики. 2009. Т. 7. № 4. С. 439–464.

Тарасенко А. Инкорпорирование некоммерческих организаций в процесс государственного управления России. Пути модернизации: траектории, развилки и тупики. СПб.: Изд-во Европ. ун-та в С.-Петербурге, 2010. С. 382–401.

Устойчивость НКО Петербурга глазами экспертов // Неравнодушный Петербург. 2010. Июнь. С. 41–43.

Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии // Полис. 1996. № 5. С. 16–27.

Vaccaro L. Civil Society Meets the State: Towards Associational Democracy? // Socio-Economic Review. 2006. № 4. P. 185–208.

Citizen Participation in Government / M. Munro-Clark (Ed.). Hale and Iremonger: University of Sydney, 1992.

Diamond L. Promoting Democracy in the 1990s: Actors and Instruments, Issues and Imperatives. N. Y.: Carnegie Corporation of New York, 1995.

Henderson S. Selling Civil Society: Western Aid and the NGOs Sector in Russia // Comparative Political Studies. 2002. № 2. P. 139–167.

Issues and Options for Improving Engagement Between the World Bank and Civil Society Organizations. The World Bank. March 2005.

Rutzen D., Moore D., Durham M. The Legal Framework for Not-for-profit Organizations in Central and East Europe // CEE Overview, ICNL. 2007. September. P. 1–39.

Михаил Бениаминович Горный
канд. физ.-мат. наук, доцент кафедры прикладной политологии
СПб филиала НИУ – ВШЭ, Санкт-Петербург
электронная почта: mg@strategy-spb.ru
