

# Гражданское общество в Санкт-Петербурге с 2012 г. до осени 2017 г.

Статья посвящена организациям гражданского общества в Санкт-Петербурге в период после 2012 г., когда началось давление власти на НКО. Рассмотрена политика властей по отношению к институтам гражданского общества. Показано, что на данном отрезке времени тип взаимодействия 3-го сектора с властными структурами описывается патрон клиентской моделью, что роль НКО низведена только до предоставления социальных услуг. Рассмотрены прокурорские проверки НКО, появление в городе НКО — «иностранных агентов». Подробно описывается реакция НКО на действия властей, дни открытых дверей НКО, действия коалиции НКО «За гражданское участие в принятии решений и системную поддержку НКО», общественные инициативы города.

**Ключевые слова:** гражданское общество, некоммерческие организации (НКО), 3-й сектор, иностранные агенты, коалиция «За гражданское участие в принятии решений и системную поддержку НКО», социальные услуги, прокурорские проверки, дни открытых дверей НКО, стратегия развития НКО, общественный контроль, независимая оценка, общественные инициативы.

**Михаил Горный**

кандидат физико-математических наук,  
директор Автономной некоммерческой организации  
«Центр развития публичной политики «Содружество»

В наших предыдущих работах<sup>1</sup> были описаны институты гражданского общества (ИГО) в Санкт-Петербурге до 2013 года. Рассмотрим дальнейшее развитие событий, касающихся ИГО в Санкт-Петербурге. Как и раньше, нас, прежде всего, будет интересовать отношения ИГО, в первую очередь некоммерческих организаций (НКО), с властными структурами.

Что представляли собой НКО в конце 2012 года. Осенью 2012 г. ЦРНО и НИУ ВШЭ (Санкт-Петербург) провели очередное исследование петербургских НКО. Приведем здесь основные результаты, характеризующие состояние и деятельность организаций 3-го сектора города<sup>2</sup>. Задача исследования — выявить и опросить реально действующие в городе НКО. Базой для анализа стали 303 НКО. Потребовалось несколько месяцев работы, чтобы из многих списков извлечь 900 НКО, которые реально существуют, и только 300 из них оказались существующими и действующими настолько, чтобы ответить на вопросы о своей деятельности. Отсюда первый вывод: необходим постоянный мониторинг 3-го сектора Санкт-Петербурга.

Распределение НКО по сферам деятельности (можно было выбирать более одного варианта):

- Поддержка социально уязвимых групп — 55%
- Образование, просвещение — 43%
- Защита детства и семьи — 31%
- Культура, искусство — 31%
- Духовное развитие — 22%
- Спорт, здоровый образ жизни — 21%
- Защита прав человека — 18%
- Гражданское общество — 14%
- Здравоохранение — 12%
- Наука — 6%
- Развитие территорий — 6%
- Экономическое развитие — 3%

Как обычно, наибольшее число НКО заняты социальной работой, образованием и культурой. Авторы исследования сравнивают свои результаты с аналогичными, полученными ЦРНО в 1997г.

Результаты в целом похожи, главные отличия: 1 — появление но-

вых сфер деятельности; 2 — резкое снижение структурных НКО, предоставляющих услуги и консультации другим НКО.

Специальный интерес авторы исследования проявили к штатам НКО.

38% НКО не имеют штатных сотрудников. При наличии штатных сотрудников их число у большинства НКО 3 человека. Самые большие НКО по числу штатных сотрудников имеют 45-70 человек. Это НКО «Новая жизнь», «Врачи детям», «Красный крест», «Перспективы», «Каритас» — все заняты социальной работой, большинство — в сфере здравоохранения.

Волонтерская деятельность. 21% НКО не работает с добровольцами вообще; 12% с постоянными волонтерами; 18% с временными; 48% — и с теми, и с другими.

Источники финансирования. Большинство опрошенных организаций обладают разными источниками доходов:

- Пожертвования — 61%
- Субсидии — 24%
- Членские взносы — 22%
- Гранты российские — 21%
- Собственная коммерческая деятельность — 17%
- Гранты зарубежные — 14%
- Госзаказ — 9%
- Не имеют финансирования-15%

Сфера деятельности	1997 (%)	2012 (%)
Люди в трудной жизненной ситуации	52	40
Наука, культура, образование, духовное воспитание	27	31
Женщины	9	3
Маргинальные группы (наркоманы, алкоголики, лица БОМЖ)	5	5
Правозащитные	4	5
Спорт, здоровый образ жизни		5
Экология, защита животных		5
Услуги и консультации другим НКО	10	1
Прочие	3	6

<sup>1</sup> Михаил Горный. Гражданское общество в Санкт-Петербурге: становление и развитие коалиций некоммерческих организаций до 1998 г. Телескоп, №5, 2017, с. 17-21. Михаил Горный. Гражданское общество в Санкт-Петербурге: взаимодействие с властями после дефолта 1998 г. до закручивания гаек (до 2013 г.). Телескоп, №6, 2017, с. 18-29.

<sup>2</sup> Александров Д.А., Иванюшкина В.А., Шишова Е.С. Некоммерческие организации Санкт-Петербурга по материалам опроса 2012 года. Негосударственные некоммерческие организации в Санкт-Петербурге 2013: информационно-аналитические материалы о деятельности негосударственных некоммерческих организаций. - СПб: ЦРНО, 2013, с.5-14.

Немного статистики, иллюстрирующей 3-ий сектор в рассматриваемый период времени. В Санкт-Петербурге наблюдается развитый 3-ий сектор<sup>3</sup>. По данным Министерства юстиции РФ, в Петербурге зарегистрировано на 1 декабря 2012 года 12682 НКО (5,8% всех НКО РФ). (В 2011 г. — 16 920 НКО).

Из них:

37% — общественные объединения,

13,5% — некоммерческие партнерства (1712),

12% — некоммерческие фонды (1507),

9% — АНО (1182).

По сравнению с другими регионами в СПб больше профсоюзных организаций (7,6% — 967), меньше религиозных (3% — 415).

К социально ориентированным НКО эксперты относят 4820 организаций (40%)

По состоянию на 31 декабря 2015 года в Санкт-Петербурге зарегистрировано 12 161 некоммерческих организаций, однако из них реально действующих — менее половины, на 31.12.2016 г. зарегистрировано 12195 НКО, осенью 2017 г. — 11870 НКО<sup>4</sup>.

Снижение числа зарегистрированных НКО в 2012 г. произошло по всей стране, Эксперты связывают его с законом «об иностранных агентах»<sup>5</sup>. НКО закрываются и/или изменяют свой правовой статус, не дожидаясь признания «иностранным агентом» (см. ниже об «иностранных агентах»).

Прекращение роста числа НКО в дальнейшем (до осени 2017 г.) обусловлено продолжающимся с 2013 г. кризисом<sup>6</sup>. На-

талья Зубаревич пишет: «...Этот кризис долгий, да. Он будет тянуться. И вот когда медленно хуже-хуже, потихоньку, — это приводит к самому страшному — к привыканию. И когда привыкаешь, и перестаешь сопротивляться, и прилаживаешься каждый раз к тому, что есть, — это заканчивается деградацией. Вот в чем риски этого кризиса. Привыкание, адаптация к худшему и деградация — вот это самое в нем опасное ... Вот это наш российский путь, этому учила нас вся наша история XX века уж точно: если что-то обламывается, экономай как можешь — выживешь. Экономь изо всех сил — что сейчас страна и делает. И никаких протестов... Выживательная стратегия в России доминирует. Люди снижают не просто зарплатные притязания. Люди трансформируют свой образ жизни, который был инструментом модернизации, в сторону инструмента выживания, простого и угрюмого. Адаптация идет на уровне домашних хозяйств, без использования коллективных действий. Но когда все падает, все сжимается, восстанавливается наш советский инстинкт — выживать в малых группах. Друзья, родственники, бондинговая поддержка абсолютно малых групп. Большие всего пугает, что замыкание в норках, ощущение опоры на собственные силы, «чучхе домашних хозяйств» будет ухудшать и общественную среду. Очень жалуются те, кто связан с милосердием, благотворительностью...»<sup>7</sup>.

Без комментариев.

Число зарегистрированных НКО в Санкт-Петербурге с 1990 г. по осень 2017 г. приведено на рис. 1.

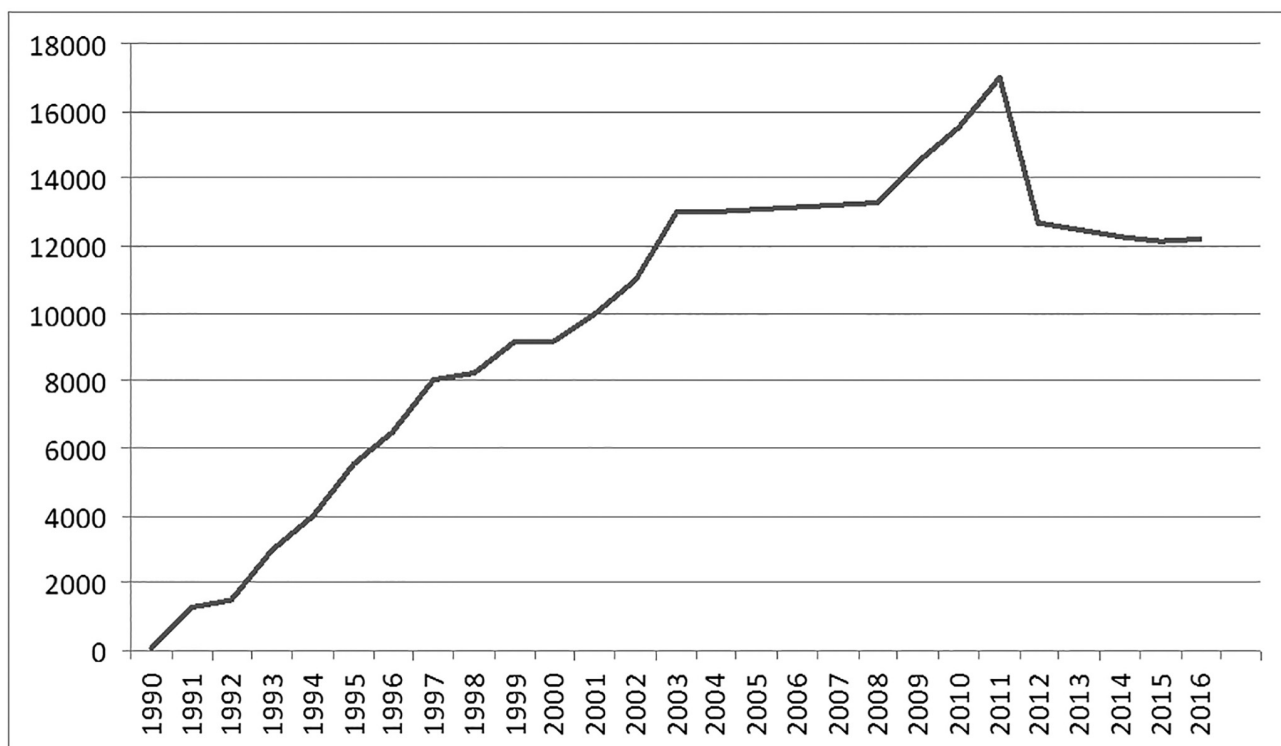


Рис. 1. Число зарегистрированных НКО в Санкт-Петербурге. Данные взяты с сайтов Министерства юстиции, Общественной палаты, работ О.Марковой<sup>8</sup>, В.Н.Якимца<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> Данные взяты из презентации ЦРНО в 2013 г. <http://unro.minjust.ru/NKO.aspx>

<sup>5</sup> <http://www.rbc.ru/politics/03/11/2015/5638c5139a7947b51926c4eb> После возвращения Путина в Кремль число НКО уменьшилось на треть. Политика, 3 ноября 2015 г.

<sup>6</sup> Наталья Зубаревич: "В ближайшие пять-семь лет будет социальная деградация". 9 февраля, 2016. Лекция в лондонском клубе "Открытая Россия" "Кризис в России - региональная проекция: чего ждать и к чему готовиться". Там же.

<sup>8</sup> Маркова О.В. Эмпирическое исследование сферы добровольной ассоциированной жизни как институционального базиса гражданского общества (на примере Санкт-Петербурга). В кн.: Гражданское общество: первые шаги / Под ред. А.Ю.Сунгурова, СПб.: Норма, 1999, с.209-222

<sup>9</sup> Якимец В.Н. Некоммерческие организации России: динамика роста, проблемы развития, место и роль в реформе социальной сферы. В кн.: Гражданское общество: первые шаги / Под ред. А.Ю.Сунгурова - СПб.-Норма, 1999, с.224.

**Деятельность НКО в СПб**

Сферы деятельности СО НКО СПб<sup>10</sup>:

- Социальная поддержка и защита граждан (23,3%)
- Образовательная, просветительская, профилактика, здоровый образ жизни, спорт — 72%
- Благотворительная деятельность (14,4%)
- Охрана исторического и культурного наследия — 1,7%
- Охрана окружающей среды и защиты животных — 1,3%
- Правовое просвещение, юридическая помощь на безвозмездной основе — 5,7%

В 51% СО НКО годовой объем доходов до 300 тыс. руб., 26% — до 3 млн. руб., 23% — свыше 3 млн. руб.

40% средств СО НКО — целевые поступления от российских коммерческих организаций;

— 30% — от иностранных государств и международных организаций;

- 8% — пожертвования физ. лиц;
- 6,5% — поступления в виде грантов, пожертвований от российских НКО;
- 5% — доходы от реализации услуг и товаров

В мероприятиях СО НКО в 2012 г. участвовали 5200 постоянных добровольцев.

В СПб на начало 2013 г. зарегистрировано 15 фондов управления целевым капиталом (ЕУСПб, СПбГУ, Эрмитаж, Леонтьевский центр); общий объем целевого капитала составил 1 млрд 846 тыс. руб.

Общий объем субсидий предоставленных СО НКО шестью отраслевыми комитетами СПб в 2013 году 1 343 904,6 тыс. руб. из них распределяется на конкурсной основе 821 986,9 тыс. руб. (в 2012 году — 856 093,72 тыс. руб., из них на конкурсной основе — 240 941,82 тыс. руб.)

Имущественная поддержка: от арендной платы в 2012 г. освобождены 82 общественные объединения ветеранов и инвалидов, льготы по арендной плате за помещения — 877 НКО.

В 2015 году в рамках конкурса президентских грантов 42 петербургских НКО получили 43 гранта на общую сумму 149 109 457 руб.

Следует отметить, что государственная поддержка НКО и в стране, и в городе год от года растет. В предвыборный 2017 г. год Владимир Путин почти вдвое увеличил поддержку общественных организаций: с 4 до 7 млрд. рублей. Всего же объем президентских грантов за последние пять лет вырос в семь раз<sup>11</sup>. Реализуется государственная политика по отношению к 3-му сектору, начавшаяся в 2012 г. После протестной активности общественности, связанной с выборами в Государственную Думу 2011 г. и президентскими выборами 2012 г., государство взяло и успешно осуществляет курс на коренное изменение институтов гражданского общества, на усиление контроля со стороны властных структур за ИГО (см. ниже).

Чуть подробнее опишем наиболее ярких и реально действующих представителей НКО, которые активно взаимодействуют с властями (правозащитные НКО, фабрики мысли (ФМ) и центры публичной политики (ЦПП)).

Начнем, однако, с самых распространенных организаций: наибольшее число НКО в городе занимаются социальной работой: социальная защита, социальная помощь и поддержка, самопомощь, здравоохранение, профилактика. Приведем здесь список самых, на наш взгляд, продвинутых НКО социальной направленности в городе: Санкт-Петербургская ассоциация

общественных объединений родителей детей-инвалидов (ГАО-ОРДИ) зарегистрирована 30 июня 1992 года; Санкт-Петербургская благотворительная общественная организация «Ночлежка» (появилась в 1990 году); Санкт-Петербургская благотворительная общественная организация «Перспективы» (работает в городе с 1996 г.); Общественный благотворительный фонд «Родительский мост» (1996); Межрегиональная общественная организация инвалидов и пенсионеров «Еврейский Благотворительный Центр «Забота-Хэсэд Авраам» (1993); Межрегиональный Фонд «Центр реабилитации «Дом надежды на Горе» (1998); благотворительная организация «Каритас» (1993); Санкт-Петербургское региональное отделение общероссийской общественной организации «Российский Красный Крест» (1991) и многие-многие другие. Кроме 2-х последних, все НКО входят в Коалицию «За гражданское участие в принятии решений и системную поддержку НКО» (далее Коалиция)<sup>12</sup>, которая до 2015 г. активно взаимодействовала с властью.

Нас более всего интересуют ИГО, которые взаимодействуют с органами власти: это, в первую очередь, правозащитные организации, а также ФМ и ЦПП.

**Правозащитные организации**

Приведем здесь перечень наиболее заметных в городе, на наш взгляд, правозащитных организаций.

Правозащитный совет Санкт-Петербурга

В июле 2007 года сразу после избрания Уполномоченного по правам человека в Петербурге было принято решение о создании «Правозащитного Совета Санкт-Петербурга». В начале работы в состав Совета входили представители крупнейших правозащитных организаций Петербурга, таких, как «Солдатские матери Санкт-Петербурга», «Гражданский контроль», «Мемориал», «Лига избирателей Санкт-Петербурга», «Родительский мост», «Российский комитет адвокатов в защиту прав человека», Экологический правозащитный центр «Беллона», «Музей Галины Старовойтовой», «Институт региональной прессы» и др., а также в личном качестве ряд известных в городе правозащитников<sup>13</sup>.

Задачей Совета является консолидация усилий правозащитных в широком смысле этого слова организаций (в том числе организаций социальной защиты, экологических, гендерных, защиты прав детей и др.) в деле соблюдения прав гражданина и человека. Кроме того, Совет ведёт мониторинг нарушений прав человека в Петербурге и по его результатам издаёт ежегодные доклады. В мае 2014 года было принято новое положение о Правозащитном совете, согласно которому Правозащитный совет Санкт-Петербурга представляет собой общественное объединение, действующее без регистрации.

Гражданский контроль

«Гражданский контроль» — общественная правозащитная организация, созданная в 1992 г. группой правозащитников, юристов, журналистов, депутатов Государственной Думы РФ и Городского Совета Санкт-Петербурга с целью содействия установлению контроля со стороны гражданского общества над деятельностью правоохранительных государственных органов — армии, милиции и спецслужб — для предотвращения нарушения ими конституционных прав граждан.

«Гражданский контроль» стремится содействовать приближению законодательства РФ и практики его применения к международным правовым стандартам, особенно в сфере прав человека, организует семинары, конференции, тренинги, стажировки для судей, адвокатов и сотрудников правоохранитель-

<sup>10</sup> Данные взяты из презентации ЦРНО в 2013 г.

<sup>11</sup> Добра палата. Как и зачем государство прикармливает общественников Ежов Сергей Политика 13:42, 05 декабря 2017 "Собеседник" №46-2017

<sup>12</sup> Коалиция образована в 2011 г., и ставит своей целью участие НКО в процессах, которые влияют на ситуацию с ИГО, в первую очередь в процессах гражданского участия (подробнее см. Михаил Горный. Гражданское общество в Санкт-Петербурге: становление и развитие коалиций некоммерческих организаций до 1998 г. Телескоп, №5, 2017, с. 17-21).

<sup>13</sup> После признания некоторых НКО "иностранными агентами" они прекратили свою деятельность, в т.ч., и как члены Совета.



ных органов с целью ознакомления с работой их коллег в странах развитой демократии. «Гражданский контроль» переводит и издает пособия и международные документы, регламентирующие работу судов и полиции в демократическом обществе, а также публикует литературу, способствующую повышению уровня правового сознания граждан. В этом смысле можно отнести «Гражданский контроль» к ЦПП.

#### Солдатские матери Санкт-Петербурга.

С 1991 года ставит перед собой задачу по защите законных прав граждан, подлежащих призыву на военную службу и направлению на альтернативную гражданскую службу (АГС), а также военнослужащих, граждан проходящих альтернативную гражданскую службу и членов их семей.

#### Деятельность «Солдатских матерей Санкт-Петербурга»:

- аналитическая работа, подготовка независимых докладов о ситуации с правами человека в сфере военно-гражданских отношений;
- правовое просвещение, обучение граждан законным механизмам защиты прав и свобод человека;
- юридическая и правовая поддержка призывников и допризывников;
- развитие института альтернативной гражданской службы (АГС);
- противодействие коррупции в вооруженных силах;
- защита прав военнослужащих и членов их семей;
- противодействие пыткам и жестокому обращению в армии;
- работа с социально незащищенными слоями населения;
- «горячая линия» по защите прав призывников и военнослужащих;
- гражданский контроль работы служащих военных ведомств и других государственных структур, отвечающих за работу по призыву в вооруженные силы.

Кроме того, организация принимает участие в разработке механизмов организации системы гражданского контроля над соблюдением законности в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях.

В городе значительно больше правозащитных НКО, о некоторых из них мы расскажем ниже, в связи с прокурорскими проверками и «иностранными агентами».

### **ФМ и ЦПП**

Перечислим наиболее интересные и продвинутые, на наш взгляд, петербургские ФМ и ЦПП<sup>14</sup>.

Центр стратегических разработок «Северо-Запад» (ЦСР «Северо-Запад») — фабрика мысли, которая решает задачи пространственного развития территорий, как правило, по соответствующим заказам. В городе работает с 2000 г.

ЦСР выстраивает свои отношения с администрациями регионов, как эксперт и как исполнитель заказов («техническая» ФМ).

Международный научный центр социально-экономических исследований (МНЦСЭИ) «Леонтьевский центр» исходно создавался как ФМ для решения задач экономической реформы Ленинграда, а затем Санкт-Петербурга. Фонд основан в 1991 г. Во второй половине девяностых годов основным фокусом деятельности Леонтьевского центра была разработка Стратегического плана развития города. Проводит ежегодные «Леонтьевские чтения», семинары и конференции с широким участием общественности.

Леонтьевский центр, реализуя себя преимущественно как

«техническая» ФМ, во многих случаях действует и как ЦПП<sup>15</sup>.

Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия». Эта организация обладает четко сформулированной миссией, а именно: «Содействие становлению гражданского общества и правового государства в России путем реализации проектов и программ, направленных на развитие общественного участия, социального партнерства, ответственной власти, публичной политики и центров публичной политики», и открыто позиционирует себя именно как ЦПП.

Заинтересованность правительства Санкт-Петербурга в разработках центра проявилась только во второй половине нулевых годов, когда в рамках грантов Правительства города именно на базе СПб центра «Стратегия» была в основном разработана Концепция партнерского взаимодействия исполнительной власти и общественных организаций Санкт-Петербурга, принятая затем на заседании Правительства города в феврале 2008 года. В рамках проектов СПб центра «Стратегия» основной упор делался на сочетание интенсивной реализации образовательной и коммуникативной компонент с аналитической, креативной и внедренческой функциями. Центр является членом Коалиции.

В 2006 г. была создана еще одна организация, еще один ЦПП: АНО Аналитический центр развития публичной политики «Содружество». Эта НКО стала по сути дублером центра «Стратегия»: то же руководство, те же цели и задачи, формы и методы работы и реализуемые проекты. Когда в 2011 — 2013 гг. центр «Стратегия» был вынужден приостановить свою деятельность из-за наезда налоговой инспекции<sup>16</sup>. АНО «Содружество» более или менее успешно заменило собой центр «Стратегия». Именно в рамках АНО «Содружество» реализованы разработка проекта закона города об общественном контроле (2014 г.); проект концепции взаимодействия ИГО и власти в Петербурге (2016 г.). Именно АНО «Содружество» выдвигал кандидатов в общественную палату города в 2017 г. АНО «Содружество» является членом Коалиции.

Никак нельзя обойти вниманием такую организацию как ЦРНО. Санкт-Петербургский Центр развития некоммерческих организаций (Центр РНО) — благотворительная общественная организация, с 1994 года ее работа направлена на развитие гражданского общества. Миссия ЦРНО — развитие гражданской ответственности через содействие благотворительности, поддержку гражданских инициатив и организаций. Направления деятельности:

1. Ресурсный центр для некоммерческих организаций (НКО) и инициативных групп: информационно-аналитические, консультационно-обучающие услуги и мероприятия, партнерские проекты.

2. Развитие эффективной благотворительности и корпоративной социальной ответственности.

Центр РНО — это ресурсный центр для некоммерческих организаций, один из самых опытных и успешных в России. Формы и методы работы: информационно-аналитические сервисы; консультационно-просветительские инструменты — конференции, семинары и тренинги, вебинары и дистанционные курсы по основным вопросам деятельности НКО; партнерские проекты, направленные на укрепление горизонтальных связей и обмен опытом между НКО, совершенствование взаимодействия НКО с гражданами и партнерами из органов власти, СМИ и бизнес-структур. ЦРНО — основной организатор Форума «Социальный Петербург», член Коалиции.

В городе имеются и другие ФМ и ЦПП, но их деятельность не столь заметна.

<sup>14</sup> Подробно о ФМ и ЦПП см. А.Ю.Сунгуров, Н.П.Распопов, А.Ю.Беляев. Институты медиаторы и их развитие в современной России II. Фабрики мысли и центры публичной политики. "Полис", 2012, №4. С. 99-116

<sup>15</sup> А.Ю.Сунгуров, Н.П.Распопов, А.Ю.Беляев. Институты медиаторы и их развитие в современной России II. Фабрики мысли и центры публичной политики. "Полис", 2012, №4. С. 99-116

<sup>16</sup> В 2011 г. в результате проверки налоговой инспекции организации был выставлен штраф 4,5 млн. руб. Суды продолжались около года, в результате никакого штрафа центр "Стратегия" не платил, однако, на 2,5 года его деятельность была парализована: не было счета, не было денег, людей и т.д.

**Взаимодействие НКО и власти**

Обратимся теперь к отношениям ИГО и власти.

После всплеска гражданской активности в 2011-2012 гг. принимаются законы об «НКО-иностранцах», о митингах и собраниях, закон Димы Яковлева, запрещающий усыновление российских детей иностранцами; проводятся прокурорские проверки. В результате НКО отсекаются от иностранного финансирования, резко ослабляют свою деятельность, связанную с критикой действий власти.

Политика государственной поддержки НКО (законодательство и программы финансирования СОНКО) реально позволяет НКО осуществлять социально значимые проекты, заменяя, т.е., иностранное финансирование. Однако, во-первых, все НКО делятся на «хорошие» — СОНКО, и «не совсем хорошие» — не СОНКО, а во-вторых, даже среди «хороших» финансируются другие НКО, лояльные власти, и другие проекты, главным образом, социальные. Далее, в 2016 г. принимается закон об организациях общественной пользы, который вновь делит уже «хорошие» СОНКО на «очень хорошие» (организации общественной пользы) и все остальные СОНКО. Организации общественной пользы предоставляются серьезные преференции в финансировании предоставляемых населению услуг.

Организации 3-го сектора в нашей стране будут изменяться в направлении, предлагаемом властями: НКО станут (и уже становятся) 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, типы участия НКО сведутся к неучастию, а в лучшем случае к имитации участия<sup>17</sup>.

Итак, власти определили роль НКО — предоставление социальных услуг. Что касается участия в управлении делами государства, то эта роль у нас в России постепенно сходит на нет.

Рассмотрим ситуацию, определяющую отношения НКО и власти, и опишем такие направления взаимодействия как прокурорские проверки и реакция на них: дни открытых дверей НКО; иностранные агенты; общественные консультативные структуры (ОКС) и общественная палата (ОП); противодействие коррупции; общественный контроль и независимая оценка качества социальных услуг.

За время, прошедшее с декабрьского 2012 г. Форума «Социальный Петербург»<sup>18</sup> во взаимоотношениях НКО и власти города произошли следующие изменения:

В Санкт-Петербурге, как и во всей России, в 2013 г. присутствуют как элементы диалога с властью, так и элементы конфронтации (последних, к сожалению, значительно больше)..

К элементам диалога можно отнести:

Деятельность Коалиции. Среди достижений Коалиции в 2013 г., связанных с взаимоотношениями НКО и власти, можно назвать:

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

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

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

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

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

Документы, предусматривающие участие ИГО во внедрении принципов открытого правительства.

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

- Прокурорские проверки НКО, аналитических центров, общественных инициатив.

- Имитация сотрудничества ИГО и власти:

- работа большинства ОКСов (в том числе и «возобновившего» свою деятельность Координационного совета<sup>19</sup>), «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;

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

- рабочая группа при межведомственном совете по противодействию коррупции так ни разу и не собралась. НКО решили самостоятельно сформировать структуру, координирующую деятельность общественности, занимающейся антикоррупционной проблематикой. В результате в начале 2013 г. был создан координационный центр по противодействию коррупции, куда вошли уже только представители общественности. Центр проработал до конца 2015 г.

- Игнорирование мнения НКО:

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

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

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

*Подробнее рассмотрим кампанию прокурорских проверок и реакцию городских НКО.*

Напомним: в 2012 г., как реакция властей на протесты общественности на выборные кампании 2011-2012 гг., был принят закон, который получил название закона об «иностранцах» (№121-ФЗ от 20.07.2012). НКО, которые: а) получают иностранное финансирование и б) занимаются политической деятельностью, должны быть включены в особый реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента.

В ходе кампании прокурорских проверок решаются следующие задачи:

<sup>17</sup> Подробнее см. Михаил Горный. Гражданское общество в Санкт-Петербурге: становление и развитие коалиций некоммерческих организаций до 1998 г. Телескоп, №5, 2017, с. 17-21. Михаил Горный. Гражданское общество в Санкт-Петербурге: взаимодействие с властями после дефолта 1998 г. до закручивания гаек (до 2013 г.). Телескоп, №6, 2017, с. 18-29.

<sup>18</sup> О форумах НКО "Социальный Петербург" см. Михаил Горный. Гражданское общество в Санкт-Петербурге: взаимодействие с властями после дефолта 1998 г. до закручивания гаек (до 2013 г.). Телескоп, №6, 2017, с. 18-29.

<sup>19</sup> На последнем заседании Координационного совета (сентябрь 2013 г.) его председатель (вице-губернатор В.Н. Кичеджи) открыто заявил, что в посредниках при общении с горожанами он не нуждается, - это вполне однозначно характеризует его отношение к данной организации.

• Закон об иностранных агентах должен заработать<sup>20</sup>, реестр «НКО — иностранных агентов» не может быть пустым, российские НКО должны быть подконтрольны властям, их следует запугать, а деятельность дискредитировать в глазах населения. Жители, в том числе Санкт-Петербурга, очень мало знают о третьем секторе, о гражданском обществе, об НКО<sup>21</sup>. Информация в СМИ (в особенности телепередачи) довольно успешно прививает НКО образ организаций, получающих большие деньги и работающих во вред России. В результате растет недоверие к НКО со стороны большинства россиян<sup>22</sup>.

• Некоммерческие организации следует отсечь от иностранных денег. Вместо иностранного финансирования будет увеличено финансирование со стороны государства (см. выше).

В ответ на прокурорские проверки петербургские НКО придумали акцию «Дни открытых дверей НКО» (ДОД НКО). Цель: в ответ на общегосударственную политику, направленную на дискредитацию ИГО, ужесточение контроля за ними, сформировать в обществе альтернативное мнение об НКО, создать положительный образ сектора. Девизом стал лозунг «Проверяй, но доверяй». Организатором дней открытых дверей выступила Коалиция. Члены Коалиции решили обратиться не к властям, а непосредственно к жителям города: приходите, смотрите, проверяйте.

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

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

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

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

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

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

другом правовом статусе (подробнее см. ниже).

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

В ноябре 2014 г. проект завершен: успешно проведены ДОД в Санкт-Петербурге, Гатчине (Ленинградская область), Петрозаводске, Ярославле, Мурманске, Твери и Воронеже; мероприятия похожие на ДОД прошли в Кирове (Нижегородская область), Нижнем Новгороде, Иваново.

При анализе подготовки и проведения ДОД особое внимание уделялось следующим параметрам: — число жителей, посетивших ДОД; число участвовавших НКО; число упоминаний в СМИ; роль коалиций в подготовке и проведении ДОД.

Итоги проведенных ДОД НКО:

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

## Результаты

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

Влияние ДОД НКО на отношения между органами власти и некоммерческими организациями имело место практически во всех городах, где проходили такие дни. Обращение НКО непосредственно к жителям привело к изменению позиции органов власти от безразличия к заинтересованности, а затем к конструктивному участию в событиях, организованном и проведенном НКО. В Петербурге 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 собраниях Коалиции по итогам дня открытых дверей было решено сделать такие дни регулярными и проводить их 2 раза в год.

Еще один результат: прослеживается влияние политики федеральных властей на отношения внутри институтов гражданского общества на местах. Причем это влияние таково, что коммуникации гражданского общества и власти все более отличаются от отношений партнерства и воспроизводят патрон-клиентскую модель. Как результат: желание провести ДОД выразили представители НКО более двадцати регионов, по факту такие дни прошли лишь в восьми регионах, причем основ-

<sup>20</sup> Закон был принят в 2012 г., но юридические нормы его очень неопределенны. В результате долгое время ни одна НКО не была признана иностранным агентом, реестр оставался пустым. Президент провел совещание, где указал на недопустимость невыполнения закона.

<sup>21</sup> Об этом свидетельствуют результаты наших исследований 2009-2011 гг., касающихся концепции "Общественно-государственное партнерство 2008-2011". Менее 5% НКО слышали о такой концепции, а из тех, кто слышал, только 15% были знакомы с ее содержанием. Это подтверждают также данные всероссийского социологического опроса в декабре 2012 г. (ЦИРКОН). Опрос показал, что чуть менее половины респондентов вообще ничего не знают о деятельности НКО.

<sup>22</sup> В марте 2012 г. в поддержку принятия закона о контроле за иностранным финансированием НКО высказалось больше 100 тысяч человек: они подписали петицию, выложенную на сайте.



ной причиной, воспрепятствовавшей проведению акций, НКО называют неоднозначное отношение органов власти и к самой акции, и к ее организаторам.

### Иностранные агенты

Итак, в 2012 г. был принят закон, который получил название закона об «иностранных агентах». НКО, которые получали деньги из-за рубежа и занимаются политикой должны быть включены в особый реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента. Включение НКО в такой реестр существеннейшим образом затрудняет ее деятельность: она обязана предоставлять отчеты в большем объеме и в несколько раз чаще, чем обычная НКО, указывать на то, что она «иностраннный агент» на всех печатных материалах. Невыполнение этих требований влечет сначала административную ответственность (штрафы, закрытие организации), а затем и уголовную. Кроме этого, практика показывает, что «иностранные агенты» не могут получить государственной поддержки и крайне тяжело получают поддержку от спонсоров, они не могут претендовать на получение статуса НКО — исполнителя общественно полезных услуг.

Выявление «иностранных агентов» происходит в результате прокурорских проверок, которые начались в 2013 г. и в меньшей мере, но продолжаются по настоящее время (зима 2017-2018 гг.).

Целями такой деятельности правоохранительных органов является выполнение указаний высшего руководства страны: отсечь НКО от иностранного финансирования, запугать основную массу НКО, отвадить их от занятий политикой, внедрить в сознание населения негативное отношение к НКО-иностранным агентам, да и к НКО вообще.

В России сегодня зарегистрировано более 225 тысяч НКО, в Санкт-Петербурге — чуть менее 12 тысяч. В результате проверок в реестр «иностранных агентов» попали 85 НКО, летом 2017 г. — было 149 НКО, их число сократилось после самоликвидации, либо изменения правового статуса, либо после исключения из реестра, 9 из 85 из Санкт-Петербурга. Казалось бы немного, однако, к сожалению, НКО, попавшие в реестр, подвергаются остракизму, резко обостряются отношения со спонсорами (в т.ч., с иностранными, поскольку те не могут предоставлять деньги на политическую деятельность), более того, с ними резко ослабевают общения их бывшие друзья, на любые НКО начинают смотреть косо, многие НКО боятся просить деньги у иностранных фондов, т.е., поставленные цели достигаются.

Городские НКО, как могут, противятся такому развитию событий: организуют «Дни открытых дверей НКО» (см. выше), обсуждают возможные действия во время проверок и в случае внесения в Реестр, оказывают, финансовую, юридическую помощь и помощь в трудоустройстве. На собраниях Коалиции ситуация с проверками и включением в Реестр обсуждалась неоднократно.

В 2014 г. проверки возобновились, в этом же году органы прокуратуры получили право принудительно вносить НКО в Реестр и незамедлительно воспользовались таким правом. В 2014 г. в Реестр были внесены сведения о шести петербургских НКО, в 2015 — о четырех, в 2016 — о двух, в 2017 — о двух. В 2014 году 3 организации ввиду тяжелых последствий возможного признания «иностранными агентами» предпочли принять решение о ликвидации, не дожидаясь внесения в Реестр. В 2015 году 2 НКО самоликвидировались и 2 заявили о приостановлении деятельности.

Автономная некоммерческая организация культуры «ЛГБТ — кинофестиваль Бок о Бок» — первая петербургская НКО, которую обвинили в том, что она — «иностраннный агент». Слушания прошли 24 мая 2013 г., став первым в Петербурге судебным процессом по спорному закону. НКО «ЛГБТ-кинофестиваль «Бок о бок» была признана иностранным агентом. Судья миро-

вого судебного участка № 206 Петербурга постановил оштрафовать организацию в размере 500 тысяч рублей, однако, 4 октября 2013 года в Городской суд Санкт-Петербурга оправдал кинофестиваль и отменил решения предыдущих двух судов, отметив неправильное толкование закона и грубые процессуальные нарушения.

«Институт Развития Свободы Информации» (ИРСИ). 26.08.2014 г. включен в Реестр принудительно. Организация приостановила свою работу. Сотрудники ИРСИ в настоящее время продолжают свою деятельность в других НКО и/или в организациях с другим правовым статусом. Они организовали инициативу «Команда 29» без регистрации юридического лица.

НП «Институт региональной прессы». Принудительно внесена в Реестр 20.11.2014 г. и заморозила свою деятельность. Общественная организация «Институт региональной прессы» в реестр не внесена и продолжает работать.

«Гражданский контроль». Организация внесена в Реестр 30.12.2014 г.

«Ресурсный правозащитный центр». Организация внесена в реестр 30.12.2014 г.

«Информационное бюро Совета Министров Северных стран в Санкт-Петербурге». Организация внесена в Реестр 20.01.2015 г.

Межрегиональная благотворительная общественная организация «Центр развития некоммерческих организаций». Организация внесена в Реестр 13.05.2015 г.

«Центр независимых социологических исследований» (АНО ЦНСИ). Организация внесена в Реестр 22.06.2015 г. Вопреки положениям федерального закона и позиции Конституционного суда РФ, определившим, что деятельность в области науки не относится к политической, Минюст России усмотрел признаки политической деятельности в размещении на сайте (АНО «ЦНСИ») материалов социологических исследований, которые являются результатами научной деятельности организации и непосредственно составляют суть профессиональной практики социологов.

АДЦ «МЕМОРИАЛ». В 2014 г. внесен в Реестр принудительно, в 2015 г. самоликвидировался, сотрудники продолжают работать в других организациях.

Региональное общественное учреждение научно-информационный центр «МЕМОРИАЛ». Организация внесена в Реестр в 2015 г. Кроме этого, есть еще международная общественная организация «Мемориал», она не внесена в реестр и продолжает работу.

Санкт-Петербургская общественная организация «Общество содействия социальной защите граждан «Петербургская ЭГИДА» («Петербургская ЭГИДА»). 12 ноября 2013 г. Петроградский районный суд принял решение о приостановлении деятельности «Петербургской Эгиды» в связи с представлением прокуратуры, решение было обжаловано, и 19 декабря судья Городского суда Петербурга Ирина Калинина вынесла решение в пользу «Петербургской эгиды», т.е., решение от 12 ноября 2013 г. было отменено, а административное дело в отношении этой общественной организации прекращено в связи с истечением срока давности. Суд второй инстанции в тягбе «Петербургской эгиды» с прокуратурой встал на сторону правозащитников. Однако, в 2016 г. «Петербургская ЭГИДА» признана «иностраннным агентом», в том же году приняла решение о самоликвидации и прекратила свое существование.

«Лига избирателей». В 2014 г. принудительно внесена в реестр, в 2015 г. исключена из реестра в связи с самоликвидацией.

«Солдатские матери Санкт-Петербурга». В 2014 г. принудительно внесена в реестр «НКО — иностранных агентов». По решению суда 23 октября 2015 года исключена из Реестра.

Автономная некоммерческая организация социально-правовых услуг «ЛГБТ — организация «Выход». Признана судом

2014 г. НКО, выполняющей функции иностранного агента, и чтобы не быть внесенной в Реестр, предпочла самоликвидироваться.

Благотворительный фонд социальной правовой помощи «Сфера». Внесена в Реестр 1 марта 2016 г.

ЭПЦ «Беллона». Внесена в Реестр 16.01.2017 г., в том же году исключена из реестра, т.к. стала коммерческой организацией.

Общероссийская общественная организация содействия развитию автомобильных перевозок «Объединение Перевозчиков России» внесена в реестр 1.12.2017 г. На сегодняшний день в реестре «НКО-иностранцев» остаются 9 петербургских НКО: ИРСИ, Институт региональной прессы, Гражданский контроль, Информационное бюро Совета министров Северных стран, ЦРНО, ЦНСИ, «Мемориал», «Сфера», «Объединение Перевозчиков России».

Во многих случаях внесение НКО в Реестр стало следствием неопределенности закрепленного федеральным законом понятия «политическая деятельность». В 2016 г. приняты поправки в закон о некоммерческих организациях, уточняющих понятие «политическая деятельность». По оценкам экспертов положение НКО ухудшилось, т.к. поправки лишь расширили это понятие.

Наилучшим способом решения проблем, возникших в связи с применением законодательства об «иностранцах», стала бы полная отмена этого законодательства либо приостановление практики его применения до внесения необходимых изменений, уточняющих его отдельные положения.

### Противодействие коррупции

Форум «Социальный Петербург» (14 ноября 2014 г.) — это последний форум, материалы к которому готовила Коалиция. Основной вопрос Форума — общественное участие в процессах противодействия коррупции и общественный контроль. Проблема коррупции и вовлечение ИГО в борьбу с ней — важнейшее направление взаимодействия власти и общества.

ИГО Санкт-Петербурга занимались проблемами противодействия коррупции с 1999 г. по настоящее время (2017 г.). Началось все с проекта центра «Стратегия» 1999 г., в 2010 г. была образована межведомственная комиссия по противодействию коррупции под председательством губернатора, при этой комиссии создана рабочая группа из представителей общественности. Состав группы определяли власти, как следствие — эффективность работы такой группы была практически нулевой. В противовес ей в 2012 г. городскими НКО был создан координационный центр по противодействию коррупции. Он сыграл главную роль в подготовке материалов<sup>23</sup> Коалиции на Форум 2014 г. В документе подробно описаны проблемы, препятствующие противодействию коррупции, примеры лучших практик НКО в СПб по данному направлению деятельности. Основной фактор, препятствующий противодействию коррупции по мнению участников форума — это отсутствие политической воли у правительства и президента.

К сожалению, в настоящее время основные акторы борьбы с коррупцией стали «иностранцами» (Транспаренси Интернешнл-Р, Институт развития свободы информации, Беллона, Гражданский контроль), «Муниципальная пила» волилась в Фонд борьбы с коррупцией, Институт развития свободы информации прекратил свое существование (вместо него образовалась незарегистрированная общественная инициатива «Команда 29»), Беллона изменила свой правовой статус и превратилась в коммерческую организацию — поэтому эффективность общественного участия в процессе противодействия коррупции сильно снизилась. В 2015 г. некоторые члены Коалиции еще принимали участие в ежегодном Форуме НКО, в 2016 г. уже не участвовали, сам Форум потихоньку превращает-

ся в рутинное мероприятие властей: в партозактив с отчетами об успехах, тоже самое можно сказать про последний Форум (ноябрь 2017 г.).

Что же происходило с Коалицией? Сильное влияние на работу Коалиции оказали прокурорские проверки 2014-2016 гг.: некоторые члены Коалиции включены в Реестр НКО, выполняющих функции иностранных агентов (Центр РНО, Гражданский контроль, Петербургская Эгида, Беллона), в результате в 2016-2017 гг. активность Коалиции ослабла, но не прекратилась.

### Выборы

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

### Общественный контроль

21 июля 2014 г. принят Федеральный закон №212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Закон определяет цели, задачи и принципы общественного контроля, описывает его субъекты и формы, регулирует порядок организации и проведения общественного контроля, определяет его итоги.

Однако, основной вывод при внимательном рассмотрении норм закон таков: закон затрудняет проведение общественного контроля институтами гражданского общества. Проиллюстрируем это.

Закон не распространяется на деятельность власти в сферах обеспечения обороны страны и безопасности государства, общественной безопасности и правопорядка, на работу полиции, судов, на контроль за оборотом наркотиков, за содержанием детей сирот, оказанием психиатрической помощи. ФЗ №212 исключает из своего регулирования общественные отношения в ходе выборов и референдумов.

Закон делает основными субъектами общественного контроля общественные палаты и советы при органах власти, но данные организации — это манипулятивные структуры, контролируемые властями, а потому не способные их объективно контролировать. НКО и граждане исключены из субъектов общественного контроля.

Закон не включает в перечень форм общественного контроля наиболее эффективные: такие как отчеты должностных лиц, общественные расследования.

Имеется уже правоприменительная практика, подтверждающая вывод о затруднениях, которые вызвал данный закон у НКО: нижегородская правозащитная организация не смогла зарегистрировать свой устав, в котором был пункт о проведении общественного контроля, поскольку в принятом ФЗ №212 НКО не входят в субъекты общественного контроля.

На 13-м форуме НКО «Социальный Петербург», в т.ч., обсуждалась проблема правового регулирования общественного контроля.

В ходе проектов 2014 г. центра «Стратегия» и АНО «Содружество» была разработана и обсуждена концепция городского закона «Об общественном контроле в Санкт-Петербурге». В данном проекте на основе обсужденной концепции разработан проект городского закона «Об общественном контроле в Санкт-Петербурге»

В данном законопроекте был учтен опыт работы над законопроектом о взаимодействии НКО и власти 2010 г., и главное,

<sup>23</sup> Основной вклад в подготовку документа внесла сотрудник СПб центра "Стратегия" Алена Вандышева.



сделана попытка устранить недостатки федерального закона, усилив влияние граждан и ИГО на органы власти и должностных лиц:

расширить перечень субъектов контроля, включив туда граждан и НКО;

расширить сферы контроля.

Разработчики старались не нарушать действующее законодательство. Законопроект обсуждался на семинарах центра «Стратегия» и получил поддержку участников семинаров.

В сентябре 2016 г. был сформирован новый состав Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, в котором из 50 депутатов 36 входят во фракцию Единая Россия. В январе 2018 г. на заседании Комитета по законодательству ЗС был рассмотрен разработанный законопроект. К сожалению, он не был поддержан, а уровень обсуждения показал, что члены комитета — члены ЕР, во-первых, не заинтересованы в общественном контроле в городе, а, во-вторых, не слишком понимают, что такое общественный контроль и зачем он нужен.

### Оценка некоммерческими организациями деятельности государственных социальных учреждений

Независимая оценка деятельности государственных социальных учреждений представляет собой важнейшую часть общественного контроля. В один день с принятием ФЗ-№212 был принят другой федеральный закон: ФЗ -№256, регулирующий организацию, процесс и результаты независимой общественной оценки. В нашем городе процесс начался еще раньше. В 2013 г. в Петербурге реализован пилотный проект по независимой оценке. Уже в следующем 2014 г. началась регулярная работа. В 2014 г. в городе проходят проверки и оценки эффективности деятельности государственных социальных учреждений, организованные общественным консультативным советом (ОКС) при Комитете по социальной политике, силами НКО. С одной стороны это здорово: налицо явный пример общественного контроля, т.е. гражданского участия и проявление нормативной модели. С другой стороны, данный ОКС — счастливое исключение, подавляющее большинство других общественных структур при исполнительных органах власти города — карманные структуры, которыми органы власти манипулируют, как хотят. Существует реальное опасение, что опираясь на результаты оценки социальных учреждений, их проверка силами НКО будет распространена на все другие: учреждения образования, здравоохранения, культуры, спорта и пр. При этом результаты оценок будут диктоваться властями, и, прикрываясь ими, можно будет расправляться с неугодными руководителями, поощрять тех, которые не возражают, мирятся, а иногда и участвуют в коррупции. Это уже будет манипуляция некоммерческими организациями в чистом виде<sup>24</sup>.

Независимая оценка государственных учреждений по оказанию социальных услуг в сфере социального обслуживания населения в СПб была произведена в период с декабря 2013 года по февраль 2015 года и проходила в 2 этапа<sup>25</sup>. На первоначальном этапе в декабре 2013 года были оценены 10 ГУ из 89 учреждений, подведомственных Комитету по социальной политике Санкт-Петербурга.

В целом проведена оценка 89 учреждений, подведомст-

венных Комитету по социальной политике, расположенных на 217 площадках, в составе которых имеется 848 отделений.

Итоги оценки в Петербурге. Невнятное целеполагание, растянутый во времени процесс проведения оценки, передача результатов работы «наверх» и дальнейшие действия по итогам непонятные, как для экспертов, так и для учреждений. Все это привело к снижению активности экспертов и неверию в эффективность проведенной работы — будет ли оценка воспринята объективно или только «для галочки», будут ли результаты использоваться для развития услуг и будут ли результаты доведены до населения и т.д. Несмотря на множество опасений и названных конкретных проблем, институт независимой оценки развивать надо<sup>26</sup>.

### ОП и ОКС

Городская общественная палата создана распоряжением губернатора в 2012 г., согласно которому Общественный совет Санкт-Петербурга при Губернаторе Санкт-Петербурга<sup>27</sup> был переименован в общественную палату. В июле 2016 г. принят федеральный закон, регулирующий создание и деятельность региональных общественных палат, в декабре 2016 г. принят соответствующий закон Санкт-Петербурга, наконец, весной 2017 г. сформирована общественная палата города. Согласно закону города общественная палата состоит из 63 человек, которых выдвигают общественные организации города, треть из них (21 человек) назначается губернатором, треть (21 человек) выбирается ЗС и последняя треть (21 человек) выбирается первыми двумя третями. Автор был свидетелем того, как формировалась часть общественной палаты в Законодательном Собрании. На 21 место было выдвинуто чуть менее 50 кандидатов. Для того, чтобы войти в состав общественной палаты необходимо получить не менее 26 голосов депутатов (напомним, в ЗС — 50 депутатов). Ровно 21 человек получил необходимое количество голосов. Это те кандидаты, за которых проголосовали депутаты из ЕР. За остальных кандидатов они просто не голосовали: ни «за», ни «против». Можно с уверенностью сказать, что предварительно список будущих членов общественной палаты утверждался в руководстве фракции ЕР, и утвержденный список имелся у присутствующих и голосующих депутатов. Таким образом, треть общественной палаты, избранная ЗС полностью подконтрольна партии Единая Россия, куда входят руководители города. То же самое можно сказать и о трети, назначаемой губернатором. С большой вероятностью можно предполагать, что и последняя треть будет подконтрольна власти. Проблема состоит в том, что общественной палате даны большие полномочия и определяющие функции в организации и проведении общественного контроля за действиями органов власти по соблюдению прав и законных интересов жителей. Так сформированная общественная палата, на наш взгляд, не способна объективно контролировать органы власти.

Общественные консультативные структуры (общественные советы при органах власти). О деятельности ОКС в СПб написано подробно в нашей работе 2011г.<sup>28</sup> После 2011 г. ОКС в нашем городе (да и в стране) стали выполнять функции легитимации готовящихся и принятых властных решений, превратились в манипулятивные придатки органов власти: единственный более или менее самостоятельный Координационный со-

<sup>24</sup> Согласно федеральному закону ФЗ - №256, принятому в июле 2014 г., общественный контроль возлагается на общественные палаты и общественные консультативные структуры при органах власти, так что опасения о профанации общественной оценки и общественного контроля более чем обоснованы. В 2015г. некоторые сотрудники и руководители социальных учреждений были уволены администрацией со ссылкой на результаты независимой общественной оценки 2014 г.

<sup>25</sup> Независимая оценка стала ежегодной, проходит в настоящее время (осень 2017 г.). Координирует работу Общественный совет по независимой оценке.

<sup>26</sup> Летом 2016 г. Проведена оценка более 50 социальных учреждений: определены сами учреждения, которые проверяли. Советом утвержден план-график оценки. Проведен конкурс на определение оператора. Конкурс выиграла неизвестная никому НКО, не представила плана работы и была заменена на организацию, имеющую опыт организации и проведения оценки в 2013-2016 гг.

<sup>27</sup> Об этом совете см. М.Б.Горный. Общественные консультативные структуры при органах власти: опыт Санкт-Петербурга. Телескоп №2, 2011, с.20-21.

<sup>28</sup> Там же с.14-24.

вет практически прекратил работу, совет по независимой оценке еще не создан (он появился в 2015 г., однако в конце 2017 г. и он потихоньку превращается в манипулятивную структуру Комитета по социальной политике).

Итак, Общественной Палатой Санкт-Петербурга от 02.12.2015 г выявлено:

- 59 общественных советов при исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга, из них
- 18 советов при главах администраций районов Санкт-Петербурга,
- 41 совет при комитетах Администрации.

К концу 2016 г. в нашем городе работали 78 общественных советов при органах исполнительной власти. ОКС в других формах: общественные комиссии, контрольные комиссии, попечительские советы, коллегии и т.д. значительно больше (в 2012 г. их было более 700).

Состав общественных советов различается по количеству от 5 до 77 членов общественных советов при исполнительных органах Администрации и от 8 до 27 — при районных исполнительных органах Санкт-Петербурга.

На 2016 год только в одном ОС состав сформирован в соответствии с новыми положениями: ОС при Комитете по развитию транспортной инфраструктуры.

Что касается экспертных общественных советов, то в этом случае доля представителей НКО может быть меньше, чем в случае общественных советов. Так и происходит: например, из 6 членов общественного совета при комитете по земельным ресурсам нет ни одного представителя НКО.

### Общественные инициативы

Поскольку роль НКО властями определена в качестве представления социальных услуг, все большее значение во взаимодействии ИГО и власти приобретают общественные инициативы. Понятие «общественная инициатива» не подразумевает какую-либо одну конкретную форму, это собирательный термин, означающий любой вид инициативы, исходящей от граждан (ИГО) в связи с участием общества в принятии общественно значимых решений. Общественная инициатива является ответом на потребности общественного развития, она выражает необходимость разрешения противоречий, без преодоления которых тормозится развитие общества.

На основании действующего законодательства можно выделить довольно много форм общественных инициатив: правотворческая инициатива, «законодательный почин», петиции, обращения граждан и механизмов их реализации: участие населения в митингах, шествиях, пикетированиях, официальных обсуждениях проектов решений в СМИ, Интернете, собрания и конференции граждан и т. д.

Таким образом, общественная инициатива — самостоятельное активное общественно значимое деяние, направленное на достижение социальных, политических, экономических целей, реализуемое гражданином, группой или объединением граждан<sup>29</sup>. Впервые термин «общественная инициатива граждан» был законодательно закреплен в Указе Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»».

Мы здесь будем понимать общественные инициативы как добровольные объединения жителей, без образования юридического лица, без регистрации, как правило, краткосрочные,

для решения конкретной задачи, достижения конкретной цели. После ее решения общественные инициативы чаще всего исчезают.

На сегодняшний день можно выделить следующие наиболее заметные общественные инициативы в городе.

Велосипедизация Санкт-Петербурга. Активисты отстаивают изменения, которые сделают перемещения по городу удобнее и безопаснее для всех. Городские власти поддерживают этот проект, хотя реальных действий с их стороны пока не заметно.

Действуют и другие инициативы, направленные на привлечение интеллектуального потенциала жителей к развитию города, однако, подавляющее большинство общественных инициатив — это движения в защиту определенных объектов и исторических ценностей (пример — дом Дельвига и гостиница Англетер в конце 80-х годов XX в.), либо против действий властей по строительству нежелательных с точки зрения активистов сооружений (яркий пример — Охта-центр).

Участники группы «Защитим Исаакиевский собор» активно добиваются сохранения музейного статуса одного из главных символов Петербурга.

Общественный комитет спасения Российской национальной библиотеки выступает против реализации плана по объединению с Российской государственной библиотекой.

Жители Центрального района Санкт-Петербурга образовали группу против застройки Мытного двора.

Движения «Красивый Петербург», «Живой город», «Градозащитный Петербург», объединяют людей, желающих видеть свой город чистым и красивым, культурным, безопасным и приветливым.

По словам координатора движения «Красивый Петербург» Красимира Врански их аудитория в сети Интернет более 100000 человек. «Красивый Петербург» объединяет более 50000 человек, вообще у всех общественных инициатив аудитория более 200000 человек (т.е. общественные инициативы составляют порядка 5% активного населения города)<sup>30</sup>.

Основные проблемы общественных инициатив во взаимоотношениях с властями следующие. Власти чаще всего игнорируют мнение общественных инициатив, не обращают внимания на их петиции и обращения, часто препятствуют их деятельности. Проблемой является также практически полное отсутствие каких-либо отношений таких инициатив с общественной палатой города. О том, как формировалась городская общественная палата рассказано выше. Можно определенно сделать вывод, что любые общественные инициативы в городе будут поддержаны только в случае их согласования с партией Единая Россия.

### Заключение

Становление и развитие ИГО в России и Санкт-Петербурге происходит крайне неравномерно: организации 3-го сектора поддерживались государством до 2006 г., в 2006-2008 гг., власти пытались контролировать НКО, в 2009-2012 гг. в стране и особенно в Петербурге, наблюдался расцвет, реализовывались в какой-то мере партнерские отношения НКО и власти. В настоящее время роль НКО низведена до организаций, предоставляющих услуги населению и не предполагает участия в управлении делами государства. Посмотрим, что будет дальше, сегодня наибольшие надежды на реальное общественное участие ИГО связывается с общественными инициативами.

<sup>29</sup> <http://www.eurasia-allnews.ru/> Общественные инициативы граждан: понятие и формы реализации  
<sup>30</sup> Как они получают такие цифры: делаются замеры участников более 100 проектов общественных инициатив в соцсетях, повторяющиеся участники учитываются только 1 раз. Каждый год производится по 2 замера соцсетей.