

# Общественные консультативные структуры при органах власти: опыт Санкт-Петербурга

В статье рассматриваются аспекты организации и деятельности общественных консультативных структур (ОКС). Основное внимание уделено ОКС, созданным и действующим при исполнительных органах государственной власти субъекта РФ. Проанализированы нормативные правовые акты федерального и регионального уровня, регулирующие создание и работу ОКС, положения об общественных советах при органах власти. На основе результатов социологических опросов, экспертных интервью с руководителями и членами ОКС, с работниками СМИ, освещающими работу институтов гражданского общества, с чиновниками, отвечающими за взаимодействие с НКО исследована деятельность петербургских ОКС. Проанализирована роль ОКС как инструмента участия

представителей гражданского общества в управлении государством. Делается вывод о неэффективности большинства российских и петербургских ОКС.

**Ключевые слова** — общественные консультативные структуры, общественные советы, общественные палаты, некоммерческие организации, взаимодействие НКО и власти, представление интересов, обратная связь.

**Михаил Горный**

Исполнительный директор СПб Центра "Стратегия"  
доцент кафедры прикладной политологии  
СПб филиала ГУ - ВШЭ

## Введение

Принятые в апреле 2010 года нормативные правовые акты<sup>1</sup>, свидетельствуют о том, что в нашей стране вновь должна возрастать роль институтов гражданского общества, в первую очередь некоммерческих организаций (НКО), в участии в решении государственных проблем (например, в противодействии коррупции).

Начиная с 2005 года, в России быстро растет число общественных консультативных структур (ОКС), действующих при органах власти. Они включают в себя представителей НКО, они создаются под самыми разными названиями: общественные советы, координационные советы, экспертные советы, общественные консультативные советы, общественные комиссии, общественные коллегии, рабочие и экспертные группы и др., и призваны стать инструментом участия общества в решении проблем государства.

Существовали ОКС и до 2005 г. В качестве примеров ОКС при Президенте РФ можно привести Комиссию (образована в 1993 г.), а затем, заменивший ее в 2004 г., Совет при Президенте РФ по содействию развития гражданского общества и правам человека, Совет при Президенте по борьбе с коррупцией (создан в 2003 г.) и др. Примерами ОКС при главах регионов могут служить Совет общественности при губернаторе Тверской области (2004), Совет по взаимодействию с общественными организациями при Президенте Республики Удмуртия (2001), Общественное собрание Самарской области при губернаторе (2003) и др. Существовали ОКС и при региональных органах законодательной власти: Совет неправительственных организаций при Председателе Законодательного собрания Республики Карелия (2003), Совет общественных инициатив при Государственной Думе Томской области (2000).

Однако подлинный бум начался после 2005 г. Стартом к появлению великого множества ОКС послужили инициативы

руководства страны, выразившиеся в Концепции административной реформы и в федеральном законе об Общественной палате.

В концепции Административной реформы, принятой правительством РФ в 2005 г.<sup>2</sup> говорится о необходимости привлечения представителей гражданского общества к решению проблем государства, к контролю за деятельностью властей, внедрения общественной экспертизы. Проще всего это делать с помощью ОКС.

Принятый в ноябре 2005 г. закон об Общественной палате (ФЗ — №32)<sup>3</sup> дал старт появлению соответствующих законов в субъектах РФ и образованию общественных палат во многих регионах страны. Хотя, напрямую, общественные палаты не следует относить к структурам, созданным исключительно органами власти и действующим при них, тем не менее, последние исследования деятельности региональных общественных палат<sup>4</sup> показывают, что их работа очень сильно зависит от соответствующих органов власти субъекта РФ<sup>5</sup>.

Кроме этого, согласно ФЗ — №32, по инициативе общественной палаты РФ могут создаваться общественные советы при федеральных исполнительных органах власти. К концу 2008 г. при содействии Общественной палаты были созданы и действуют 34 общественных совета при федеральных органах исполнительной власти<sup>6</sup>.

ОКС образованы практически при всех министерствах, комитетах и службах Правительства РФ, имеются при органах исполнительной власти практически всех субъектов РФ, при главах регионов, при региональных законодательных органах государственной власти.

Примерами ОКС, созданных на федеральном уровне после 2005 г., могут служить Общественный совет при Министерстве обороны, Общественный совет при Федеральной службе исполнения наказаний, Общественный совет Федерального

<sup>1</sup> Национальная стратегия противодействия коррупции. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010г. №460; Национальный план противодействия коррупции на 2010-2011 годы. Утверждён Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. № Пр-1568 (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460).

<sup>2</sup> Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010гг. — одобрена Распоряжением правительства от 25.10.05 №1789-р.

<sup>3</sup> Федеральный закон № 32-ФЗ от 4.11.2005 "Об общественной палате Российской Федерации".

<sup>4</sup> А. Тарасенко. Инкорпорирование некоммерческих организаций в процесс государственного управления в России. В кн.: Пути модернизации: траектории, развилки, тупики: Сборник статей / под ред. В. Гельмана и О. Маргния. — СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2010, с.382-404.

<sup>5</sup> Примером ОКС, взаимодействующей с региональными властями как равноправные партнеры, может служить Общественная гражданская палата Пермского края (создана в 2002г.). Однако, этот орган был создан "снизу", самими НКО, а не органами власти. С помощью органов власти сформирован в 2009г. другой орган: Общественная палата Пермского края.

<sup>6</sup> Гражданский диалог. №1 (5), 2009, с.36.

агентства по атомной энергии, Общественный совет Министерства транспорта, Общественная коллегия по жалобам на прессу при Министерстве культуры, Общественный совет при Министерстве юстиции, Общественный консультативный совет при Федеральной антимонопольной службе и многие, многие другие.

Интересно проследить, стали ли российские ОКС инструментом участия представителей гражданского общества в управлении государством, или, как обычно, оказались очередной, ни к чему не ведущей кампанией наших лидеров.

В данной работе мы рассматриваем организацию и деятельность ОКС, созданных и действующих, главным образом, при исполнительных органах субъекта РФ.

Проанализированы нормативные правовые акты федерального и регионального уровня, регулирующие создание и деятельность ОКС, положения об общественных советах при органах власти. Для исследования деятельности ОКС в Санкт-Петербурге в 2007-2008 гг. проведены экспертные интервью с руководителями и членами ОКС, с работниками СМИ, освещающими работу институтов гражданского общества, с чиновниками, отвечающими за взаимодействие с НКО.

### Назначение ОКС

Итак, что же такое ОКС, для чего они создаются, каковы должны быть их функции и полномочия, права и обязанности.

"Считаю общественные советы одним из важнейших инструментов практической демократии. Общественный совет в принципе многофункционален — это эксперт, консультант, лоббист, это возможность для общественности "вживую" представить тем, кто принимает решения, общественный запрос, широко озвучить какую-то проблему, предлагать инициативы и продвигать социальные технологии, расширять число своих сторонников, в том числе во власти и в профессиональном сообществе, формировать это сообщество и т.д..."<sup>7</sup> — эти слова Марии Слободской — председателя Комиссии Общественной палаты РФ по вопросам развития гражданского общества — сказанные на слушаниях в Общественной палате, как нельзя лучше характеризуют, чем должны являться, и чем призваны заниматься общественные советы — наиболее распространенный тип ОКС.

Органы власти создают ОКС для того, чтобы:

1. узнать общественное мнение и получить обратную связь по поводу принятых и/или готовящихся решений;
2. получить информацию о проблемах, волнующих жителей;
3. исполнить приказ вышестоящих начальников (в случае исполнительных органов власти). Если предположить, что п.3 не имеет большого значения, то цели ОКС можно сформулировать следующим образом<sup>8</sup>:
  - а) выстраивать диалог между обществом и властью;
  - б) предоставлять власти общественное мнение, обратную связь, касающуюся решений власти и событий, происходящих на подведомственной территории;
  - в) обеспечивать прозрачность деятельности органов власти;
  - г) снимать социальное напряжение, предотвращать конфликты между населением и властями;
  - д) обеспечивать общественное участие в управлении делами государства (субъекта РФ);
  - е) представлять интересы целевых групп организаций, входящих в ОКС, перед органами власти;
  - ж) предоставлять власти рекомендации, экспертные заклю-

чения по принятым и готовящимся решениям.

Отметим, что пункты а) и б) характеризуют ОКС в качестве посредников между органами власти и обществом.

Значимость отдельных целей зависит также от того, при каком органе власти (законодательном, исполнительном, главе региона) создается ОКС; является ли ОКС в основном экспертным органом (чаще всего это бывает в случае ОКС при отраслевых комитетах, и тогда наиболее важными становятся пункты б), е) и ж)), либо в основном представительским (ОКС при главах регионов и/или законодательных органах, и тогда наиболее важными становятся пункты а), б), в)).

ОКС при органах власти образуются по инициативе органов власти, осуществляют свою деятельность при них, и в подавляющем большинстве случаев состав ОКС при исполнительной власти определяется руководителем соответствующего органа, поэтому важнейшим условием работы ОКС становится желание или нежелание власти в обратной связи, в получении общественного мнения. Если власть (точнее — руководитель органа, формирующего ОКС) желает учитывать общественное мнение, получать обратную связь на свои действия, то можно дальше формулировать условия успешной работы ОКС, если не желает — консультативная структура будет неэффективной, и своих целей никогда не достигнет. В подтверждение приведем слова О. Зыкова — члена Общественной палаты РФ — высказанные на уже упоминавшихся общественных слушаниях<sup>9</sup>: "Интересно наблюдать эволюцию такого института, как общественные советы при структурах федеральной власти. Изначально было понятно, что это профанация. Есть некое указание свыше. Есть некое желание выполнить это указание свыше. ... С моей точки зрения Общественный совет при Федеральной антимонопольной службе — это единственный совет, который влияет реально на судьбу ведомства. Конечно, это вопрос ресурса лидера этого ведомства, который понял, что вовлечение экспертного сообщества — это способ формирования нового мышления. ... При ФАС создан такой общественный совет... с его помощью выстраивается новая система отношений ведомства с обществом и государством...".

Если власть понимает значение ОКС, желает получить обратную связь и знать мнение общества на свои действия, то следующим условием успешной работы ОКС является предоставление им полномочий, с помощью которых ОКС может реализовать свои цели. Для обеспечения прозрачности власти ОКС должна иметь право требовать необходимую информацию, при том, что власть обязана такую информацию предоставлять, кроме этого ОКС должна иметь полномочия контролировать действия власти по исполнению принятых решений. Для участия в управлении делами государства (региона), представления интересов целевых групп, представления общественного мнения члены ОКС должны иметь право участвовать в заседаниях органа власти, где обсуждаются соответствующие вопросы, право проводить общественные слушания, круглые столы и пр. Для выработки рекомендаций органам власти ОКС следует наделять правом экспертизы готовящихся решений, возможно, правом законодательной инициативы.

Данные права и полномочия должны основываться на нормативных правовых актах и закрепляться в положениях о соответствующем ОКС.

### Правовое поле и практика создания и деятельности ОКС

Рассмотрим нормативные правовые акты, регулирующие создание и деятельность ОКС. На федеральном уровне возмож-

<sup>8</sup> Очень похожие цели ОКС называет Д.И.Милославская в статье "Экспертные и общественные Советы" в кн.: Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия. / под ред. А.Е.Шадрин — М.: Фонд "Школа НКО", 2007.

<sup>7</sup> Услышит ли власть советы? Гражданский диалог №1 (5), 2009, с.36.

<sup>9</sup> Услышит ли власть советы? Гражданский диалог №1 (5), 2009, с.37.

ность образовывать общественные советы сформулирована в законе об Общественной палате. Общественная палата РФ может выступить с инициативой о создании общественного совета. Порядок создания общественных советов определяется следующими нормативными актами. Федеральный закон "Об общественной палате Российской Федерации" в ст. 20 предусмотрел возможность создания общественных советов при федеральных органах исполнительной власти. Данной статьей предусмотрено право Совета Общественной палаты обращаться к руководителям таких органов с просьбой о создании общественных советов.

Создание общественных советов при органах, которыми руководит Правительство РФ осуществляется в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 2.08.2005 № 481 "О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также государственных комитетах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет правительство Российской Федерации".

Создание общественных советов при органах, которыми руководит Президент РФ осуществляется в порядке, установленном Указом Президента РФ от 4.08.2006 № 842 "О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам".

Эти нормативные акты предусматривают следующую процедуру создания общественного совета. Совет Общественной палаты обращается в соответствующий орган, руководитель данного органа в течение 1 месяца решает вопрос о создании общественного совета, если ответ положительный, то в течение 2 месяцев общественный совет должен быть создан. Руководитель органа утверждает решение о создании совета своим приказом, а также определяет структуру и порядок деятельности совета. Членами совета могут быть не только члены Общественной палаты, но и другие граждане, отвечающие требованиям, предъявляемым к членам Общественной палаты. Члены общественного совета исполняют свои обязанности на общественных началах. Организационно-техническое сопровождение деятельности общественных советов и обеспечение участия в их работе членов Общественной палаты Российской Федерации осуществляют федеральные органы исполнительной власти, при которых общественные советы образованы. В положении об общественном совете обычно указывается основная задача и полномочия совета, порядок формирования и деятельности.

На региональном и местном уровнях создается великое множество ОКС разных по целям и составу. В подавляющем большинстве случаев их деятельность регулируется соответствующим положением, которое вводится приказом того государственного или муниципального органа, при котором они создаются. Создание ОКС не федерального уровня часто зависит от доброй воли руководителя органа. Имеются, однако, случаи, когда организация и деятельность ОКС, а не только региональной общественной палаты, регулируется отдельным законом субъекта РФ<sup>10</sup>.

Полномочия общественных советов при федеральных органах власти также можно определить, ориентируясь на зако-

нодательство об Общественной палате. Нас более всего интересуют ОКС при региональных органах исполнительной власти. Их полномочия вполне могут быть аналогичными полномочиям федеральных ОКС с соответствующими изменениями. Полномочия региональных ОКС содержатся в региональных законах о взаимодействии НКО и власти<sup>11</sup>. Кроме этого, полномочия детально прописаны в положениях об ОКС (а в отдельных случаях — также и в региональных законах об ОКС). Что касается общественных советов регионального уровня, то практически повсеместно эти положения копируют друг друга.

Типичные полномочия ОКС (общественных советов) регионального уровня могут включать в себя следующие пункты:

- 1) привлекать граждан и НКО к реализации государственной политики на уровне субъекта РФ;
- 2) давать заключения о нарушениях законодательства органами исполнительной власти регионов, а также о нарушениях свободы слова в СМИ и направлять указанные заключения в компетентные государственные органы или должностным лицам;
- 3) проводить экспертизу проектов законов субъектов РФ и нормативных правовых актов региональных органов государственной власти;
- 4) приглашать руководителей региональных органов государственной власти на пленарные заседания общественного совета;
- 5) направлять членов ОКС (общественного совета) для участия в работе комитетов и комиссий органов исполнительной власти;
- 7) участвовать в соответствии с законодательством РФ в формировании общественных наблюдательных комиссий.

Общественные советы также могут выступать арбитрами в спорах между государственными органами и гражданами. Общественный совет может проводить мониторинг гражданских инициатив, поддерживать эти инициативы. Общественный совет может организовывать и проводить гражданские форумы и слушания, формировать гражданское жюри по актуальным вопросам общественной жизни.

Особенно важно определить статус решений ОКС. В подавляющем большинстве положений соответствующая формулировка звучит так: "решения общественных советов, носят рекомендательный характер".

Основная обязанность ОКС — соблюдать законодательство. Желательно, чтобы они отчитывались о своей деятельности. Общественные палаты, кроме этого, должны делать ежегодный доклад о состоянии гражданского общества на данной территории.

Основная форма работы ОКС — заседание, как правило, открытое. Общественные советы для подготовки вопросов могут образовывать комиссии и рабочие группы.

Имеются, однако, некоторые отличия, содержащиеся в региональном законодательстве, закрепленные в положениях о региональных ОКС, дающие им дополнительные возможности эффективной работы.

Очень важным является право законодательной инициативы в законодательном органе соответствующего субъекта РФ. Таким правом обладают ОКС следующих субъектов РФ:

- Калининградская область<sup>12</sup> — общественная палата,
- Оренбургская область<sup>13</sup> — общественная палата,
- Томская область<sup>14</sup> — Совет общественных инициатив при Государственной думе Томской области.

<sup>10</sup> Закон Томской области "О совете общественных инициатив при Государственной Думе Томской области" №54-ОЗ от 10.04.06; Закон Красноярского края "О гражданской ассамблее Красноярского края" №21-5803 от 14.02.07.

<sup>11</sup> Такие законы приняты более чем в 50 субъектах РФ.

<sup>12</sup> Закон Калининградской области "Об общественной палате Калининградской области" от 26.09.07.

<sup>13</sup> Закон Оренбургской области "Об общественной палате Оренбургской области" №3152/548-III-ОЗ от 12.02.06.

<sup>14</sup> Закон Томской области "О совете общественных инициатив при Государственной Думе Томской области" №54-ОЗ от 10.04.06.

Возможность НКО контролировать деятельность органов государственной власти предусмотрена в законодательстве следующих субъектов РФ:

- Республика Карелия<sup>15</sup> — Общественная палата обеспечивает осуществление общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти и МСУ,
- Москва — органы государственной власти могут создавать общественные советы, осуществляющие общественный контроль: Общественный совет города Москвы вправе осуществлять общественный контроль за реализацией Генерального плана, программ экономического и социального развития<sup>16</sup>,
- Красноярский край — Гражданская ассамблея Красноярского края вправе осуществлять общественный контроль за деятельностью органов исполнительной власти Красноярского края и органов МСУ<sup>17</sup>.

В законе Пермского края<sup>18</sup> (во время принятия — еще Пермской области) имеются нормы, очень полезные для эффективного взаимодействия НКО, ОКС и власти:

"...Рекомендации, выработанные в ходе проведения совместных консультативных мероприятий, обязательны для рассмотрения органами государственной власти Пермской области и учитываются ими при принятии решений...". Как говорится, почувствуйте разницу с формулировкой: "...решения носят рекомендательный характер...", и все.

Деятельность ОКС. Насколько эффективно работают ОКС можно, по-видимому, судить по выполнению ими своих полномочий, главные из которых (для общественных советов, во всяком случае) — обратная связь и представление интересов. Хорошо говорят об этом высказывания самих членов ОКС и экспертов по взаимодействию НКО и власти. Слова О.Зыкова о федеральных ОКС (о том, что общественный совет при ФАС — это единственный эффективно работающий совет) приведены выше, секретарь Общественного совета при Федеральном агентстве по туризму Янус Тот, говорит, что совет был создан в 2007 г. и более чем за год "... собрался полтора раза"<sup>19</sup>. Данная ситуация характерна для большинства российских ОКС.

Такого рода ОКС в основном представляют собой структуры, которыми власти манипулируют в своих интересах. Преобладающая модель взаимодействия власти и НКО здесь — легитимационная<sup>20</sup>: власти используют ОКС для придания видимой поддержки своих решений и инициатив со стороны институтов гражданского общества<sup>21</sup>.

Имеются, однако, отдельные примеры реальной и эффективной работы ОКС при органах власти. Московские эксперты утверждают, что главную роль в эффективном взаимодействии НКО и властных структур играют реально работающие общественные советы, в особенности Общественный совет города Москвы<sup>22</sup>.

Карелия — первый российский регион, создавший совет НКО при председателе Законодательного собрания (Совет неправительственных организаций при председателе Законода-

тельного собрания Республики Карелия). В своей работе Совет использует право законодательной инициативы, предоставленное карельским НКО. С участием Совета:

- рассмотрен вопрос "О целевых республиканских программах социальной направленности";
- проведена общественная экспертиза Лесного кодекса;
- организовано продвижение законопроекта "Об участии жителей Республики Карелия в охране общественного порядка" и многое другое.

Мурманская область. Примером эффективно действующей ОКС является Мурманское областное общественное собрание (МООС), которое функционирует с 1996 года<sup>23</sup>. Серьезность задач, которые ставит перед собой данное собрание, можно увидеть, даже просто проанализировав круг обсуждаемых тем и их актуальность для жизни горожан.

Основным направлением деятельности собрания, созданного для взаимодействия общественных организаций региона с органами государственной власти, является выработка рекомендаций и предложений органам государственной власти и МСУ Мурманской области по общественно-политическим, правовым и социально-экономическим вопросам. МООС собирается раз в месяц. В работе собрания постоянно участвует специально назначенный представитель Правительства (в 2007 г. была назначена Светлана Паршкова — начальник сектора по общественным связям департамента законопроектной деятельности и реформы местного самоуправления Правительства Мурманской области).

Совет МООС, который предлагает тему для обсуждения и приглашает причастных к теме официальных лиц, собирается еженедельно.

Вот перечень тем, рассмотренных членами МООС с 2005 по 2007 гг:

- 13.03.2007. "Об улучшении условий развития массовой физкультуры и спорта в Мурманской области"
  - 05.12.2006. О состоянии готовности муниципальных образований и граждан к переходу на новые формы управления жилым фондом.
  - 27.10.2006. "Роль общественности в решении экологических проблем Мурманской области"
  - 13.03.2006. "О роли общественности Мурманской области в реализации национального проекта в сфере здравоохранения"
  - 13.03.2006. "О проблемах реформирования ЖКХ и системы управления жилищным фондом"
  - 27.12.2005. "О реализации права жителей г. Мурманска на участие в местном самоуправлении"
  - 07.12.2005. "О качестве оказания социально-медицинских услуг всем категориям населения в лечебных учреждениях Мурманской области".
- Результатом заседаний становятся рекомендации, которые оформляются документально и утверждаются советом МООС. В состав МООС входят представители 89 общественных

<sup>16</sup> Указ Мэра Москвы от 10.06.08 №41-УМ "О создании Общественного совета города Москвы".

<sup>17</sup> Закон Красноярского края "О гражданской ассамблее Красноярского края" №21-5803 от 14.02.07.

<sup>18</sup> Закон Пермской области "Об основах взаимодействия органов государственной власти Пермской области и негосударственных некоммерческих организаций в сфере социальной политики" от 19.09.04.

<sup>20</sup> О ступенях общественного участия от неучастия, через манипуляцию и до настоящего участия (8 ступеней), а также о моделях взаимодействия НКО и власти: нормативной, легитимационной и инструментальной см. подробнее Е.Белокурова, М.Ноженко, Н.Яргомская. Почему НКО и власти нужны друг другу. Модели взаимодействия в регионах Северо-Запада. В кн.: Публичная политика: вопросы мягкой безопасности в Балтийском регионе / Под ред. М.Б.Горного. — СПб.: Норма, 2004, с.52-147.

<sup>21</sup> В качестве примера можно привести одно из самых первых заседаний Общественной палаты РФ, на котором вдруг стал обсуждаться вопрос о недопустимости появления в СМИ сведений о ценах, доходах и расходах, выраженных в долларах США, как будто других вопросов, волнующих гражданское общество не было. Другим примером является заседание Общественного совета при председателе Законодательного собрания Республики Карелия летом 2005 г., когда члены совета поддержали приравнивание пива к алкогольным напиткам. Вопрос не содержался в повестке дня, был внесен председателем прямо на заседании, и практически без обсуждения был положительно решен членами совета. Автор в то время был экспертом данного совета и принимал участие в описываемом заседании.

<sup>22</sup> А.В.Давыдова, А.К.Сембаева. Анализ нормативных актов, регулирующих взаимодействие органов власти и некоммерческих организаций в субъектах Российской Федерации. Публичная политика — 2008 / Под ред. М.Б.Горного и А.Ю.Сунгурова. — СПб.: Норма, 2009, с.64-76.

<sup>23</sup> Приводятся выдержки из интервью с корреспондентом мурманской газеты "Вечорка на дом" (2007).

объединений — экологических, инвалидов, ветеранов, национальных<sup>24</sup>. Наиболее выразительным моментом в деятельности МООС и они, и чиновники считают обсуждение Устава г. Мурманска, которое произошло в 2006 г. Согласно новой редакции, мэр может быть избран в том числе из числа депутатов. Члены МООС инициировали проведение общественных слушаний, итогом которых должность мэра осталась выборной.

Также в заслугу активистам собрания можно поставить тему обсуждения качества питьевой воды. После собрания прошли несколько судебных разбирательств, повлекших проверки контролирующих органов и широко освещавшихся СМИ. Итогом стал проект региональной целевой программы "Водоснабжение Мурманской области" на 2007—2017 гг. Представители МООС вошли в Совет по антитеррористической деятельности.

В РФ имеются примеры и других эффективно работающих ОКС.

Почти все ОКС работают на общественных началах. Затраты могут быть связаны с привлечением экспертов, проведением мероприятий, т.о., затраты, связанные с деятельностью ОКС минимальны.

**Проблемы, стоящие перед ОКС.** Как было сказано выше, главной проблемой является нежелание власти вести диалог с гражданским обществом, сотрудничать с НКО. Как результат — ОКС при органах власти создаются только с целью выполнить указание вышестоящих начальников и используются лишь для придания видимой поддержки действиям и решениям властных структур со стороны общества. Усугубляет эту проблему недостаток, а иногда и полное отсутствие информации у органов власти о 3-м секторе, а также недостаток информации у НКО о структурах и деятельности органов власти<sup>25</sup>.

К числу других проблем, стоящих перед ОКС при органах власти, относится соотношение их самостоятельности (независимость от властных структур) и материального обеспечения их деятельности. Конечно, структуры, образованные органами власти не могут быть полностью от них независимыми. Практика показывает, что как только российские ОКС пытаются проявлять самостоятельность, так сразу органы власти теряют к ним интерес, что моментально сказывается на обеспечении деятельности. В нашей стране имеются примеры самостоятельных общественных консультационных структур, но все (или почти все) они не являются ОКС при органах власти. В качестве таких примеров можно привести Петербургский правозащитный совет, Общественную гражданскую палату Пермского края и др.

Формирование ОКС и их состав также сильно влияют на эффективность. Коль скоро структуры относятся к общественным, то в их состав, по крайней мере, должны входить представители общественности.

Наконец, очень важным является статус решений ОКС. В подавляющем большинстве случаев, кроме того, что решения ОКС являются рекомендательными, в положениях об ОКС не говорится ничего. Такая ситуация приводит к тому, что их решения просто игнорируются.

Далее, все вышеизложенное мы проиллюстрируем на примере Санкт-Петербурга.

### ОКС в Санкт-Петербурге

В 2010 году в Санкт-Петербурге существовали более 15 ты-

сяч зарегистрированных НКО, из них более 5 тысяч представляли собой общественные объединения.

В 2009 г. проводилось социологическое исследование взаимодействия НКО и власти в Санкт-Петербурге<sup>26</sup>. Исследование проводила независимая организация: Санкт-Петербургский Социологический Научно-Исследовательский Центр (СНИЦ). Приведем здесь основные выводы исследования:

- НКО положительно оценивают уровень организации взаимодействия с администрацией на городском и районном уровнях и недовольны организацией взаимодействия на муниципальном уровне;

- основной проблемой практики взаимодействия НКО и власти, как по мнению НКО, так и чиновников, является остро ощущаемый недостаток информации. Власти не обладают достаточной информацией и о деятельности НКО, и об их существовании<sup>27</sup>. НКО испытывают острый недостаток в информации о структуре и деятельности органов власти (не знают, к кому обращаться, кто за что отвечает);

- существует проблема межведомственной координации взаимодействия НКО и власти (так ее формулируют чиновники). НКО со своей стороны указывают на бюрократизированность органов власти, на сложность контакта с ними;

- наиболее эффективными формами взаимодействия и чиновники, и НКО признают совместные мероприятия: круглые столы, встречи, семинары, обсуждения и т.п. НКО выражают необходимость увеличения числа подобных мероприятий.

Приведем также результаты другого исследования: анализа взаимодействия власти и ОКС самими работниками органов исполнительной власти города (2007г.)<sup>28</sup>:

"... включенность общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в процесс формирования и реализации социальной политики Санкт-Петербурга остается невысокой. Из числа коллегиальных структур, обеспечивающих общественно-государственное взаимодействие, 58% — приходится на административные коллегиальные структуры, к деятельности которых только привлекаются представители общественных объединений (45% — комиссии, 9% — коллегии и 4% — штабы). Советы различной направленности, общественные комиссии и круглые столы, полностью созданные из представителей общественных объединений и функционирующие при исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга, составляют не более 37%, но их влияние ничтожно мало.

На уровне административных районов города 48% структур, обеспечивающих общественно-государственное взаимодействие, — это коллегии и комиссии (36% и 12% соответственно), 42% — советы и круглые столы (40% и 2% соответственно), 10 — другие структуры. Однако во взаимодействии на этом уровне участвуют всего 5% от зарегистрированных на территории Санкт-Петербурга общественных объединений..."

В 2007г. центр "Стратегия" осуществлял проект, в ходе которого проводились экспертные интервью<sup>29</sup>, касающиеся организации и деятельности общественных советов в городе. Результатами данных интервью мы будем пользоваться при описании организации и деятельности городских ОКС.

В настоящее время число ОКС в городе существенно возросло, в 2010 г. их было более 150. На общегородском уровне (при Губернаторе, Правительстве, Законодательном Собрании)

<sup>24</sup> Данные на 2007г.

<sup>25</sup> См. подробнее опыт Санкт-Петербурга.

<sup>26</sup> Аналитический отчет по результатам социологического исследования 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", СНИЦ, август 2009. Были опрошены 500 руководителей НКО и 13 экспертов — работников комитетов администрации города и районных администраций.

<sup>27</sup> Чтобы найти 500 НКО из предоставленной администрацией базы данных, социологам понадобилось почти 3 месяца: на звонки по телефонам, приведенным в базе, никто не отвечал.

<sup>28</sup> М.Б.Горный. Взаимодействие НКО и власти: общие тенденции и опыт Санкт-Петербурга. Публичная политика — 2007. Сборник статей/Под ред. М.Б.Горного и А.Ю.Сунгурова. — СПб.: Норма, 2007, с.9-23.

<sup>29</sup> В 2007г. сотрудниками СПб центра "Стратегия" проведены 21 экспертное интервью с членами ОКС, журналистами, пишущими о взаимодействии НКО и власти, с лидерами городских НКО, с работниками городской администрации, отвечающими за взаимодействие с НКО.

действуют:

Общественный совет Санкт-Петербурга при Губернаторе Санкт-Петербурга (создан в 2000 г.);

Общественный консультативный совет по делам ветеранов (1997);

Координационный совет по делам инвалидов при Губернаторе Санкт-Петербурга (1997);

Межведомственный координационный совет по вопросам социальной защиты граждан, пострадавших вследствие радиационных катастроф (1996);

Координационный совет по социальной защите инвалидов и участников войны в Афганистане, других локальных военных конфликтов и членов их семей (1997);

Общественный совет по малому предпринимательству при Губернаторе Санкт-Петербурга (2003);

Координационный совет по вопросам реализации политики гендерного равноправия в Санкт-Петербурге (2004);

Городской штаб по координации деятельности граждан и общественных объединений, участвующих в обеспечении порядка в Санкт-Петербурге;

Координационный совет по организации профилактической и воспитательной работы по недопущению экстремизма и национализма в молодежной среде;

Координационный совет по взаимодействию с некоммерческими организациями при Правительстве Санкт-Петербурга;

Общественный совет по вопросам градостроительства и архитектуре при Губернаторе Санкт-Петербурга;

Общественный совет по вопросам координации деятельности саморегулирующихся организаций в Санкт-Петербурге в сфере строительства при Правительстве Санкт-Петербурга;

Общественный совет при ГУВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области;

Совет по санитарно-эпидемиологическому благополучию и охране окружающей среды при Законодательном Собрании Санкт-Петербурга, и другие ОКС.

Большинство ОКС сформировано после 2005 г. при территориальных и отраслевых подразделениях администрации города.

Правовая база. В Санкт-Петербурге принята Концепция взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями "Общественно-государственное партнерство" на 2008 — 2011 гг.<sup>30</sup> Принята и действует концепция социально-экономического развития города до 2025 г.<sup>31</sup>, план реализации административной реформы на 2010-2012 гг.<sup>32</sup>. В этих документах предусматривается вовлечение общественности, в т.ч. через ОКС к решению городских проблем. Порядок организации и работы ОКС определен в положениях, утвержденных постановлениями, распоряжениями и приказами руководителей органов власти, при которых действует ОКС.

О нужности, полезности, назначении, организации и деятельности ОКС в Петербурге подробно высказывались респонденты в 2007 г. Их ответы можно разделить на следующие группы: высказывания служащих органов исполнительной власти, занимающиеся взаимодействием с НКО (группа 1 — 2 человека), высказывания журналистов (группа 2 — 6 человек), высказывания лидеров НКО, не входящих в ОКС (группа 3 — 4 человека) и, наконец, высказывания лидеров НКО, входящих в

ОКС (группа 4 — 9 человек).

Большинство респондентов (за исключением группы 1) не обладают достаточной информацией об ОКС: даже члены ОКС (группа 4), как правило, знают только о своем совете, о других — не знают почти ничего; респонденты групп 2 и 3 знают об ОКС еще меньше.

Выдержки из высказываний респондентов группы 1.

Они считают ОКС нужными и полезными, выделяют следующие "плюсы" и "минусы" общественных консультативных структур при органах власти. Плюсы:

— обратная связь, позволяет решать вопросы исполнительной власти на основе большей информации, которой владеют общественные организации, работающие со своими целевыми группами "в поле",

— представление интересов своих целевых групп. Когда есть возможность у исполнительной власти слышать, какие интересы у общественности, это идет на пользу обществу и позволяет лучше реализовывать свои функции исполнительной власти,

— совместное планирование. Совместное планирование создает внутреннюю мотивацию у лидеров общественных организаций выполнять взятые на себя обязательства и при планировании и даже в смысле собственной миссии — "назвался организацией в интересах определенной группы — необходимо держать марку".

Эффективность работы советов определяет лидерство. Лидерство как со стороны исполнительной власти: кто конкретно этим занимается, так и со стороны общественников: здесь главное — уровень профессионализма, заинтересованность, активность, своевременное выполнение взятых на себя обязательств.

Среди действующих в городе советов в первую очередь можно назвать Координационный совет, Морской совет, Совет по малому предпринимательству, кроме них имеются Совет по гендерному равенству, "Встречи молодежи с губернатором", Совет по патриотизму, Совет по экстремизму, Совет детских и молодежных организаций.

Недостатки:

— отсутствует нормативно-правовая база, регламентирующая организацию работы, пределы полномочий таких коллегиальных органов<sup>33</sup>,

— невысокий уровень профессиональных знаний у общественности. Мало специалистов с достаточной квалификацией, чтобы полноценно участвовать в обсуждении решений проблем на уровне решений органов исполнительной власти, присутствует повышенная эмоциональность,

— взаимное недоверие — общественность не верит, что проблемы, озвучиваемые ими, будут решаться вообще, а если будут решаться — то вряд ли в интересах общественности. Власть в свою очередь не верит, что общественность обладает достаточным уровнем знания и понимания обсуждаемой проблемы, чтобы смотреть на вопрос системно.

Эти недостатки возможно устранять:

— формализацией процедур работы коллегиальных органов — выработка стандартов, правил,

— работой в общественных организациях на профессиональной основе (с трудовой книжкой, окладом и т.д.) — это новый вид профессиональной деятельности, и такие специалисты должны готовиться,

<sup>30</sup> По данным исследования СНИЦ подавляющее большинство НКО не имеет достаточной информации ни о Концепции, ни о ее реализации. Вместе с тем, предусмотренные планом мероприятий по реализации Концепции на 2008-2011 гг. действия оцениваются практически всеми НКО как нужные и необходимые.

<sup>31</sup> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 20 июля 2007 г. №887 "О Концепции социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2025 года". По результатам социологического исследования СНИЦ, к сожалению, Петербургские НКО о данной концепции информированы недостаточно.

<sup>32</sup> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 15 апреля 2010 г. N 354 "О плане мероприятий по проведению административной реформы в Санкт-Петербурге в 2010-2012 годах".

<sup>33</sup> Интервью взято в 2007 г., в феврале 2008 г. принята Правительством Концепция взаимодействия "Общественно-государственное партнерство", которая в какой-то степени регулирует организацию и деятельность ОКС в городе.

— должно вестись систематическое информирование общества о роли и деятельности НКО и ОКС.

Комитет по молодежной политике склоняется к политике поддержки крупных устойчивых организаций, уже зарекомендовавших себя в городе, а не "однодневок". Поддержка их работы возможна в форме заказа услуг НКО (государственный заказ), возможно также увеличение грантового фонда, создание инфраструктуры для работы общественных организаций.

Очень важны критерии эффективности работы коллегиальных структур, определенные стандарты, описание, в чем состоят их функции. Было бы полезно, если они будут разработаны.

Выдержки из высказываний респондентов группы 2.

Назначение советов:

...неизвестно;

...фикция; псевдодемократическая ширма при антинародном режиме;

...а) служить каналом "обратной связи между населением и властью"; б) лоббировать интересы (особенно отраслевые советы); в), служить клубом знакомств;

... ОКС — это попытка власти установить прямую связь с населением. Чиновники считают, что лучше установить обратную связь с населением, чтобы предотвратить ситуацию, подобную Кондопоге.

Деятельность советов, их нужность и эффективность, их проблемы:

...совет представляет выбранные властью более или менее лояльные НКО...;

...функционируют они — никак; какие темы обсуждают — неизвестно; представляет совет сам себя; куда и как направляются рекомендации совета — неизвестно; нужны ли советы непонятно — здесь от них никому ни жарко, ни холодно...

... ОКС нужны только, если они становятся параллельными органами власти...к их деятельности я отношусь скептически, т.к. ни разу не сталкивался с тем, чтобы они помогли гражданам в решении проблем;

... советы эффективны, если доносят до власти позицию общества и влияют на принятие властных решений ...;

...препятствует работе советов то, что власть пренебрегает их рекомендациями...

... вся проблема в том, что НКО негде встретится, площадок, для "переговоров" крайне мало; ...

...проблема в том, что Советы создаются "сверху", поэтому те, кому они нужны, о них ничего не знают.

Только один, наиболее осведомленный журналист признал нужность ОКС. Он знает о Совете муниципальных образований, потому что они активно лоббируют интересы муниципалов, но у Совета это плохо получается; активно действуют отраслевые Советы, но они стараются не афишировать свою работу, так как занимаются лоббированием интересов определенных групп. Например, Морской Совет при губернаторе. Можно назвать еще Совет ректоров, а вот о работе Молодежного Совета мало знает, так как этот Совет напоминает комсомол начала 90-х годов. Влияния у них никакого нет: идут туда карьеристы, чтобы получать гранты и осваивать деньги.

Этот же респондент признает, что ...большинство СМИ о существовании Советов даже не знают.

Главная отличительная черта Советов, по его мнению — они должны быть доступны для граждан. Общественные Советы, сейчас, создаются не только при власти, но и при крупных компаниях, таких как "Газпром", "Северсталь" и т.д. Это можно расценивать, как попытку бизнеса идти на связь с властью. Президент ведь сказал, что бизнес должен быть социально ответственным. Бизнесмены сказали — есть! Но, для бизнеса, есть еще одна причина устанавливать подобную связь с гражданами: сегодня многие российские компании выходят на западный фондовый рынок. И они очень заинтересованы в создании благоприятного имиджа, а социальная ответственность — одна из важнейших его составляющих.

Выдержки из высказываний респондентов группы 3.

В городе нет работающих советов.... советы нужны их участникам, чтобы каждый мог на себя урвать ...; чиновникам они нужны, чтобы было перед кем отчитываться ....

Многие мероприятия, которые проводит власть, в т.ч. общественные слушания — профанация .... Что касается советов, то у нас, если станешь членом совета, то тут же перестанешь работать .... В СПб при нынешнем губернаторе и нынешней власти успешная деятельность советов невозможна ...

И все в таком духе.

Выдержки из высказываний респондентов группы 4.

Назначение советов:

...Создание общественных советов в разных ведомствах — это "попытка оседлать общественные движения и заставить их работать в интересах власти"...

...Общественная палата (при представителе президента в СЗФО) — дает возможность диалога власть — наука — бизнес

...Совет (Морской совет при Правительстве города) — площадка для взаимодействия НКО и бизнеса. Совет — мощная лоббистская структура.

Деятельность советов, их нужность, эффективность, их проблемы:

... Участие в ОКС при органах власти — это изменение собственной позиции ... реальное взаимодействие с властью лучше не через ОКС, а через лоббистские структуры. Участие в общественных советах при органах исполнительной власти может улучшить положение своей НКО и ухудшить положение своей целевой группы, там решаются только проблемы своей организации ...

...Общественные советы нужны как медиаторы между властью и обществом... В РФ полезны те советы, которые независимы. ... В РФ и СПб они существуют как приделки власти и обслуживают власть ...

...Чем больше общественных советов, тем лучше. Но ресурса мало. Мало кадров, мало времени, КПД низкий.

.....власть не хочет поднимать серьезные темы, поднимаются "очень здорово второстепенные вопросы".

... Обсуждения подвязаны под мнение власти. Самоцензура связана с тем, что если возникнет прямое противостояние точек зрения — совет закроют (вольности не прощают), и вообще накроеется переговорная площадка. Отсутствует (а очень нужна!) юридическая экспертиза законопроектов.

Организационно-техническая часть не устраивает.

общественные палаты создаются "сверху", непрозрачны, все решения predetermined заранее. Заседания проводятся нерегулярно, непонятно, кого зовут на эти заседания.

...Тема общественных советов очень важна, но практически не отражена в СМИ

Рассмотрим подробнее конкретные примеры организации и деятельности петербургских ОКС.

1. Общественный совет Санкт-Петербурга при Губернаторе Санкт-Петербурга. Приведем здесь выдержки из положения об Общественном совете:

Общественный совет является постоянно действующим коллегиальным общественным органом при Губернаторе Санкт-Петербурга.

Совет осуществляет свою деятельность на общественных началах.

Целью деятельности Совета является обеспечение взаимодействия Губернатора и исполнительных органов с общественностью Санкт-Петербурга при формировании и реализации государственной политики Санкт-Петербурга.

Совет обладает следующими полномочиями:

- Разрабатывать предложения по принятию законов, по изданию правовых актов Губернатора и Правительства.
- Представлять Губернатору предложения для включения в проекты программ социально-экономического развития города.
- Проводить общественную экспертизу проектов пра-

вовых актов и проектов программ социально-экономического развития города.

- Проводить общественные обсуждения, общественные слушания, конференции, семинары, круглые столы и иные мероприятия по обсуждению наиболее важных вопросов жизнедеятельности и развития Санкт-Петербурга.

- Представлять Губернатору предложения по совершенствованию реализации, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

- Участвовать в подготовке представлений Губернатора о присвоении звания "Почетный гражданин Санкт-Петербурга".

- Представлять Губернатору предложения по улучшению деятельности исполнительных органов власти.

" Обращаться в исполнительные органы власти с предложениями и запросами.

- Учреждать Почетный знак Общественного совета Санкт-Петербурга "Признательность Санкт-Петербурга" (далее — Почетный знак), Молодежную премию Санкт-Петербурга (далее — Молодежная премия), Почетную книгу Общественного совета Санкт-Петербурга (далее — Почетная книга), принимать положения о них, принимать решения о награждении Почетным знаком, о присуждении Молодежной премии, о внесении записей в Почетную книгу.

- Координировать создание и деятельность общественных советов при главах администраций районов Санкт-Петербурга и др.

Состав и структура Совета. Совет состоит из числа почетных граждан Санкт-Петербурга, руководителей некоммерческих союзов, советов, ассоциаций, руководителей иных организаций, учреждений, общественных деятелей, давших свое согласие на включение в состав Совета.

Количество членов Совета не должно превышать 100 человек.

Состав Совета и состав президиума Совета утверждаются Губернатором Санкт-Петербурга.

Председатель Совета, заместители председателя Совета назначаются распоряжением Губернатора Санкт-Петербурга по представлению президиума Совета.

Состав Совета и состав президиума Совета обновляются ежегодно не менее чем на одну десятую.

Как видим, Общественный совет обладает важными и обширными полномочиями. К сожалению, работа Совета сводится к подготовке праздников, представлению к награждениям и, практически все. Особенно обидно, что Совет никак не реализует свое полномочие по созданию и координации деятельности общественных советов при главах районных администраций.

О деятельности Общественного совета можно судить по высказываниям респондентов:

— большинство ничего не знают ни о существовании, ни о деятельности Общественного совета. Те, кто знают, говорят следующее:

— журналист — Общественный совет при губернаторе — декоративная ширма (когда к членам Совета обратились по вопросу, связанному со строительством Орловского тоннеля — они не захотели встретиться с жителями ни коллективом, ни индивидуально);

— члены Общественного совета — лидеры НКО — а) лидер правозащитной НКО — правозащитная НКО участвует в Общественном совете, "чтобы спасти, то что можно", неизвестно надолго ли она там останется...; б) лидер благотворительной НКО — Общественный совет при губернаторе (т.н. "Сотка") — занимаются праздниками... фамилий там больше, чем тем и дискуссий ...; в) Лидер ресурсного центра — был членом Обществен-

ного совета при губернаторе — не понимает, зачем этот совет создавался, "забавный совет". Собирались только 2 раза, причем на 2-е заседание, посвященное празднованию 8 марта, пригласили только женщин. Затем совет тихо умер<sup>34</sup>...

2. Координационный совет по взаимодействию с некоммерческими организациями. Согласно положению о Координационном совете, утвержденному Постановлением правительства СПб от 30.12.2005 № 2070, Совет является коллегиальным консультативным органом при Правительстве Санкт-Петербурга. Совет образован в целях создания механизмов эффективного участия НКО в решении социальных, культурных и экономических проблем Санкт-Петербурга и координации действий исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и НКО в данной области. Совет осуществляет свою деятельность на общественных началах.

В состав Совета входят представители зарегистрированных на территории Санкт-Петербурга НКО, исполнительных органов государственной власти.

Совет имеет следующие функции.

1) Сбор и анализ информации, подготовка аналитических материалов об участии НКО в решении социальных, культурных и экономических проблем города.

2) Выработка и обсуждение рекомендаций, предложений по решению актуальных социальных, культурных и экономических проблем города с использованием социальных технологий и привлечение ресурсов НКО.

3) Обсуждение проектов правовых актов по важнейшим социально-экономическим вопросам путем организации эффективного участия НКО в этом процессе.

4) Подготовка предложений и рекомендаций исполнительным органам по вопросам создания условий для развития НКО и эффективных механизмов взаимодействия НКО и исполнительной власти.

5) Поддержка НКО:

6) Выработка совместных рекомендаций по поддержке НКО со стороны органов исполнительной власти Санкт-Петербурга.

7) Создание условий для повышения эффективности деятельности НКО.

В пределах данных функций Совет имеет право:

1. Вносить на рассмотрение Губернатора, Правительства, исполнительных органов предложения по вопросам, относящимся к компетенции Совета.

2. Участвовать в разработке и обсуждении проектов правовых актов, готовить предложения по совершенствованию законодательства по вопросам, относящимся к компетенции Совета.

3. Запрашивать и получать от исполнительных органов, организаций города необходимые для работы Совета материалы.

4. Привлекать для участия в работе Совета представителей исполнительных органов власти, НКО, создавать временные рабочие группы с привлечением указанных лиц и другие полномочия.

Решения Совета имеют рекомендательный характер.

Как видно функции и полномочия Совета уже, чем могли бы быть. Не предусмотрено проведение общественной экспертизы, присутствие членов общественности на заседаниях комитетов и комиссий Правительства, подготовка заключений о нарушениях законодательства.

В настоящее время из 23 членов Совета — 17 представляют различные реально работающие НКО города, председателем Совета является вице-губернатор, 2 заместителя председателя — это руководитель Комитета по молодежной политике администрации города и руководитель НКО "Фонд возрождения Санкт-Петербурга".

<sup>34</sup> Общественный совет был создан при губернаторе В.А.Яковлеве, он же его распустил. При губернаторе В.И.Матвиенко деятельность Совета возобновилась.



За 5 лет свое деятельности Координационный совет:

— разработал с помощью созданной рабочей группы Концепцию взаимодействия НКО и органов исполнительной власти "Общественно государственное партнерство". Концепция утверждена постановлением Правительства города и закрепляет партнерские отношения между НКО и органами исполнительной власти в городе;

— та же рабочая группа Координационного совета разработала Рекомендации по реализации Концепции. Рекомендации изданы отдельной брошюрой и распространены среди городских НКО и органов исполнительной власти;

— разработал с помощью созданной рабочей группы Концепцию развития социального добровольчества. Концепция утверждена постановлением Правительства. В настоящее время ведется разработка закона города о социальном добровольчестве;

— разработал программы обучения чиновников и лидеров НКО отношениям партнерства. Члены Координационного совета в течение последних 3-х лет проводят такое обучение;

— разработал типовое положение об общественном совете при главе районной администрации. В положении учтен опыт работы нынешних советов при главах районов и устранены имеющиеся недостатки: в состав совета обязательно должны входить представители НКО, решения совета подлежат обязательному рассмотрению чиновниками районной администрации; организацией работы совета занимается секретарь, который является начальником организационного отдела администрации и др. К сожалению типовое положение не стало обязательным для глав районов, хотя и направлено им в качестве рекомендации.

В последнее время (после 2008 г.) активность совета существенно снизилась: в 2010 г. прошло только одно заседание, работа ведется в основном в рамках рабочих и инициативных групп, это является яркой иллюстрацией снижения интереса чиновников к совету, именно в связи с его достаточной самостоятельностью и независимостью.

Респонденты так характеризуют Координационный совет (приводятся высказывания тех, кто слышал о нем):

— лидеры НКО, не входящие в Координационный совет — Координационный совет — более работающий орган, НКО, в него входящие, более ориентированы на конкретную работу, о других советах ничего не знает;

— лидеры НКО, входящие в Координационный совет — а). Координационный совет — совещательная площадка...создавался из наиболее активных НКО...; б). Координационный совет — действенный механизм для решения вопросов, связанных с благотворительностью. Те, кто был заинтересован, смогли реализовать себя чрез совет. О других советах в городе не слышала ничего... Такие ОКС, как Координационный совет — нужных...Совет собирается раз в 3-4 месяца на заседания, в перерывах работают стихийные рабочие группы...Вопросы обсуждаются по инициативе членов совета: эффективное добровольчество, программа обучения специалистов НКО и госслужащих... совет — удобный канал информирования власти, через деятельность совета можно создать благоприятный климат для функционирования НКО... на последующих заседаниях отслеживается, что было сделано по решению предыдущего ... препятствуют работе совета — отсутствие времени у его членов, отсутствие запросов на разработку и оценки решений со стороны власти .... Организационные вопросы решает Комитет по молодежной политике.

### 3. Совет по малому предпринимательству при Губернаторе Санкт-Петербурга.

Общественный совет (ОС) создан в 2003 г. из соответствующего совета при Комитете экономического развития, промышленной политике и торговле Администрации Санкт-Петербурга по инициативе членов совета, которые поддерживали В.И.Матвиенко на выборах и ожидали, что совет при губернаторе даст больше возможностей для решения вопросов ма-

лому предпринимательству.

Вот что говорят об ОС респонденты (приведены высказывания членов ОС, остальные респонденты ничего не знают о его деятельности).

...ОС — информационный центр, связующее звено субъектов малого предпринимательства (СМП) и органов государственной власти. Одновременно ОС — "буферная зона" между СМП и органами власти — "бюро жалоб".

Рассматривать деятельность ОС нельзя без отрыва от проблем СМП в СПб.

Основная проблема — (1) сетевые лоббисты, приходящий крупный капитал в СПб, на который нет никакого ограничения, он вытесняет малый бизнес, все крупные сетевики — иностранный капитал. (2) Аренда — арендные ставки рассчитаны только на крупный бизнес, малый вытесняется. 80% выкупа помещений проходит мимо малого бизнеса (текущих арендаторов) Ранее — до изменения арендных ставок — рынок был сбалансирован.

Торговля (мелкорозничная) — самая убиваемая отрасль, хотя именно там — основные накопления капитала малым бизнесом, чтобы потом открывать производства. У нас не много торговли по сравнению с промышленностью, а у нас мало промышленности, т.о. надо не убивать торговлю, а развивать промышленность. Вместе с этим, у нас привлекаемый капитал в город — сетевики — торговля.

Кто работает в ОС?

- Первоначально в совет входили "романтики-идеалисты" — гражданское общество (их осталось немного),

- потом произошло изменение мотива — в совет стали приходить, те "кого привела жизнь" — решать прикладные вопросы. Их проблемы заставляют объединяться в отрасли (тематически) — происходят захваты рынков — им приходится что-то предпринимать,

- люди, "интегрированные в систему" — работающие в структурах поддержки СМП (Печатников, Выборгский Центр поддержки предпринимательства), "Дубовая роща". "Революционная ситуация" не созрела, поэтому в ОС работают лишь те, кто обладает стратегическим мышлением.

Темы, рассматриваемые ОС.

Власть не хочет поднимать серьезные темы. Значительная часть вопросов носит вымученный характер. Были попытки поднимать вопросы по развитию промышленности и инновациям в городе, мелкорозничной торговле. Поднимаются "очень здорово второстепенные вопросы".

Если говорить то, что думаешь, то может возникнуть прямое противостояние точек зрения, и тогда совет закроют (вольности не прощают), и вообще накроется переговорная площадка. А совет уже в принципе набрал статус.

Была утверждена Программа поддержки малого предпринимательства. ОС идет на то, что власти и заинтересованные субъекты хотят видеть в ней.

Отсутствует (а очень нужна!) юридическая экспертиза законопроектов — делается "кустарно", "на коленке", а это то, в чем СМП не могут противостоять крупному бизнесу.

Организационно-техническая часть не устраивает: нет нормальной, полноценной делопроизводственной части (может быть, болезни роста). ОС не обладает достаточным количеством ресурсов для решения задач, работа ведется за счет личных ресурсов председателя и ограниченного актива. Практически отсутствуют средства для формирования и деятельности структур по сбору и независимому анализу статистической информации, разработке нормативно-правовых актов — силами единственного юриста-эксперта сделать все это нереально.

ОС толком не имеет собственного помещения, не говоря уже о планировавшемся Доме предпринимателя. Устарели принципы формирования ОС, и не все его члены ведут активную работу.

Управлением делами занимается АНО, которую специально для этого создали. Каждый год она должна участвовать в кон-

курсе. (18 млн. — на год на управление!). В этом году (2007) данная АНО не выиграла, но выиграла какая-то иная подставная фирма — сократили финансирование до 11 млн. рублей.

"ОС во многом срежиссирован. Состоит из 18 комиссий, при этом 16 — на бумаге".

В каждом районе созданы сверху советы по малому предпринимательству. Они могли бы стать серьезным достижением, но созданы неудачно.

Советы зависят от глав района. Это связано с тем, что в СПб вообще искажена структура власти — и в этой сфере вертикаль не помешала бы. Главы районов не зависят от Правительства города, не зависят от собираемости налогов (т.е. где механизм контроля и оценки?) Там, где районы возглавляются конструктивно мыслящими, действительно радеющими о благе населения руководителями, ОС — помощники СМП, необходимое связующее звено. Активно действуют советы в Калининском, Кронштадтском, Московском, Фрунзенском районах.

В районный совет глава сам подбирает кандидатуры. Районные советы — отдельные структуры от городского совета, хотя по статусу председатели районных советов являются членам городского. На районные советы выделяется по 1 млн. руб. на финансирование организации работы советов, через городской совет.

ОС взаимодействует с "Деловой Россией", Торгово-промышленной палатой. Такие СМИ, как "Деловой Петербург", "Деловая неделя", "Бизнес-журнал" пишут о деятельности ОС.

Рассмотрим теперь проблемы петербургских ОКС. Конечно, они полностью соответствуют проблемам российских ОКС.

Основная проблема — уход власти от диалога с 3-м сектором из-за нежелания вести такой диалог и из-за отсутствия информации об НКО. Данное утверждение подтверждают результаты социологического опроса, проведенного СНИЦ в 2009 г. (см. выше). В Петербурге, также как и в стране ОКС при орга-

нах власти создаются, главным образом, с целью выполнить указание вышестоящих начальников и используются в основном для придания видимой поддержки действиям и решениям властных структур со стороны общества. В качестве примера можно привести следующее высказывание респондента (член Общественной палаты при представителе президента в Северо-Западном Федеральном округе): "... На одном из срочных заседаний ОП при СЗФО (в 2006 г.) собравшиеся не знали повестку, единственный обсуждаемый вопрос, внесенный прямо на заседании — поддержка действующего губернатора. НКО безоговорочно проштамповали решение, а тех, кто возражал, перестали приглашать на заседания ОП".

Самостоятельных ОКС при органах власти в городе не наблюдается, и высказывания респондентов это подтверждают. Общественные советы, независимые от власти в городе конечно имеются: Правозащитный совет, Экологический совет СПб и Л/О (при ГУП "Водоканал") и др., однако, рассмотрение таких структур выходит за рамки данной статьи.

Обратимся к проблеме состава ОКС. Как уже говорилось выше, состав утверждается руководителем того органа, при котором сформирована ОКС. В зависимости от того, какие основные цели преследует ОКС: обратную связь и представление интересов (общественные советы) либо общественную экспертизу и выработку рекомендаций (экспертные советы), следует формировать состав ОКС.

В состав общественных советов должны быть включены представители групп, которые способны выражать и отстаивать их интересы: в первую очередь — это представители НКО, поскольку они существенно меньше зависят от власти, чем, например, работники бюджетных учреждений (директора детских садов, школ, больниц и др.).

В таблице приведен состав общественных советов при районных администрациях Санкт-Петербурга.

**Таблица. Состав общественных советов при районных администрациях Санкт-Петербурга**

| Название Совета       | Кол-во членов | Кол-во членов НКО | Кол-во членов из органов власти: городские/районные/муниципальные/ | Бюджетные организации: предприятия/учреждения/школы/музеи/больницы/театры/прочие | Кол-во членов из бизнес-структур | Число членов из организаций не НКО: религиозные/профсоюзы/партии | прочие |  |
|-----------------------|---------------|-------------------|--|--|----------------------------------|--|--------|--|
| Адмиралтейский р-н    | 47            | 2                 | 9  | 23   | 10                               | 3  |        |  |
| Василеостровский р-н  | 29            | 1                 | 2  | 18   | 7                                | 1  |        |  |
| Выборгский р-н        | 21            | 4                 | 3  | 14   |                                  |  |        |  |
| Калининский р-н       | 29            | 7                 | 2  | 15   |                                  |  | 5      |  |
| Кировский р-н         | 28            | 4                 | 2  | 14   | 3                                |  | 5      |  |
| Колпинский р-н        | 15            | 3                 | 3  | 7  | 2                                |  |        |  |
| Красногвардейский р-н | 39            | 5                 | 6  | 19   | 5                                | 1  | 3      |  |
| Красносельский р-н    | 39            | 5                 | 9  | 17   | 7                                |  | 1      |  |
| Кронштадтский р-н     | 31            | 25                | 2  | 1  |                                  | 3  |        |  |
| Курортный р-н         | 39            | 3                 | 5  | 15   | 9                                | 2  | 5      |  |
| Московский р-н        | 34            | 6                 | 3  | 17   | 7                                |  | 1      |  |
| Невский р-н           | 15            | 4                 | 1  | 8  | 1                                |  | 1      |  |
| Петроградский район   | 26            | 2                 | 3  | 13   |                                  | 3  | 5      |  |
| Петродворцовый р-н    | 26            | 4                 | 3  | 16   | 3                                |  |        |  |
| Приморский р-н        | сведений нет  |                   |  |  |                                  |  |        |  |
| Пушкинский р-н        | 12            | 2                 | 4  | 5  |                                  |  | 1      |  |
| Фрунзенский р-н       | 18            | 5                 | 8  | 5  |                                  |  |        |  |
| Центральный р-н       |               | 1                 | других сведений нет  |  |                                  |  |        |  |

Из таблицы видно, что:

- Наибольшую долю в составе советов имеют представители (руководители) бюджетных учреждений (школ, больниц, музеев, театров, детских садов и др.) — из общего числа 448 человек их доля составляет 207 человек или 46%,
- Представительство органов власти — 14%,
- Представители бизнес-структур — 12%, в 5 советах представителей бизнес-структур нет вообще,
- НКО — 18% (82 человека), при этом 5% (25 человек из 31 в совете) представлены только в одном совете (Общественный совет Кронштадтского района). В остальных советах доля НКО не превышает трети членов совета, типичное представительство — 15%. В 2-х общественных советах имеется только по одному представителю НКО.

Анализируя состав 16 Общественных советов при районных администрациях города можно сделать следующие выводы:

1. В общественных советах собственно общественность представлена слабо: в среднем НКО и бизнес вместе не превышают трети членов советов. В основном советы состоят из руководителей бюджетных учреждений, очень сильно зависящих от районной и городской исполнительной власти. Вместе представители власти и бюджетных учреждений составляют в среднем 60% членов совета, т.е. могут провести любое иницированное органами власти решение.

2. Наиболее представленными среди НКО являются различные межрегиональные отделения общества ветеранов войны, труда и правоохранительных органов по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (11 человек в 10 советах); разные общества инвалидов (10 человек в 6 советах); советы ветеранов — их районные и отраслевые отделения (7 человек в 4 советах); бывшие узники концлагерей (6 человек в 6 советах); жители блокадного Ленинграда (5 человек в 5 советах). Представители этих НКО составляют примерно 50% от числа представителей всех НКО. Данные НКО наиболее лояльны к власти и зависимы от нее (получают всяческие льготы). Кроме вышеописанных, имеется 3 представителя из общественных советов по малому предпринимательству при главе районной администрации в 3 советах; 3 представителя ТСЖ в 3 советах; 2 представителя Всероссийского общества автомобилистов в 2 советах. Самые активные и известные городские НКО либо представлены крайне слабо, либо не представлены вообще (правозащитные, экологические, молодежные НКО).

Что касается экспертных общественных советов, то в этом случае доля представителей НКО может быть меньшей, чем в

случае общественных советов. Так и происходит: например, из 38 членов Координационного совета руководителей средств массовой информации при Комитете по СМИ администрации города, имеется только 1 представитель НКО.

Наконец, проблема статуса решений ОКС. Для того чтобы работа общественного совета была эффективной, органы государственной власти, органы местного самоуправления или должностные лица, должны взять на себя обязательства отвечать на обращения общественного совета в течение не более 30 дней. Органы исполнительной власти в определенном порядке должны обеспечить присутствие своих должностных лиц, приглашенных на заседания. Предоставлять по запросам общественного совета необходимые ему для исполнения своих полномочий сведения. Государственные органы могут оказывать материальную помощь для информационной поддержки общественного совета: оплатить создание и обслуживание интернет сайта или публикаций. Все это вошло в типовое положение об общественном совете при главе районной администрации, разработанное в Координационном совете.

### Заключение

На сегодняшний день в нашей стране ОКС при органах власти за редким исключением не выполняют должным образом ни одну из своих представительских функций. Они не обладают ни монопольным, ни каким другим правом представлять перед властными структурами интересы входящих в них НКО (на такое представительство претендуют федеральная и региональные общественные палаты). Кроме этого, они не обладают возможностью и способностью представлять такие интересы, поскольку связь ОКС с НКО достаточно слабая. Что касается экспертных функций, то их экспертные структуры выполняют лишь в том случае, когда этого требуют власти, что происходит не слишком часто. В Петербурге положение с ОКС не слишком отличается от ситуации в стране.

Что может способствовать изменению ситуации? Помимо деклараций наших лидеров о необходимости участия структур гражданского общества в решении проблем государства, необходима их политическая воля выполнять данные декларации. Кроме этого, необходимо изменить отношение самих НКО к проблеме общественного участия: на сегодняшний день подавляющее большинство российских НКО заинтересовано лишь в государственной поддержке, но не в участии в решении вопросов.

Решение вопросов о том, как влиять на политическую волю наших лидеров, и как менять отношение НКО к участию в делах государства, выходит за рамки данной статьи.