

ПУТЕВОДИТЕЛЬ ДЛЯ НКО

ГЛАВА 2

Взаимодействие НКО и власти

К.А. Сулимов
эксперт Центра
гражданского анализа
и независимых
исследований
«ГРАНИ»



Взаимодействие НКО и власти

Это одна из 14 глав сборника для руководителей некоммерческих организаций «**Путеводитель для НКО: что нужно знать, чтобы деятельность некоммерческой организации была успешной**». – М.: Агентство социальной информации, 2020.

Путеводитель дает возможность изучить все основные стороны деятельности некоммерческой организации. Сборник будет интересен как опытным руководителям, так и тем, кто только начинает свой путь. Вы узнаете о фандрайзинге и юридических аспектах деятельности НКО, об информационных технологиях, о том, как выстроить стратегию коммуникаций и работать с волонтерами. В каждой главе кратко раскрывается содержание темы и приводятся дополнительные источники, чтобы изучить ее глубже. Авторы сборника – эксперты с многолетним опытом, известные в некоммерческом секторе. Следуя их советам, вы шаг за шагом сможете выстроить работу своей организации, достигнуть экономической устойчивости и найти лучшие решения задач, возникающих каждый день.

«Путеводитель для НКО» создан в рамках программы [«НКО-СОКРАТ»](#) – НКО для **социального и культурного развития территорий**.

Программа реализуется по инициативе Благотворительного фонда Алишера Усманова [«Искусство, наука и спорт»](#) совместно с [Агентством социальной информации](#) при поддержке Правительства Белгородской и Администрации Курской областей.

Редактор-составитель *Наталья Шувалова*

Корректор *Елена Дубченко*

Дизайн и верстка *Ольга Степанова*

Предназначено для некоммерческого распространения.

© Автономная некоммерческая организация «Агентство социальной информации», 2020

© Некоммерческая организация Благотворительный фонд «Искусство, наука и спорт», 2020

© Сулимов К.А., 2020

Взаимодействие НКО и власти

Константин Сулимов,

*эксперт Центра гражданского анализа
и независимых исследований «ГРАНИ»*

ЗАЧЕМ НКО ВЗАИМОДЕЙСТВОВАТЬ С ВЛАСТЬЮ?

Чтобы лучше выполнять свою миссию.

Государство в лице органов власти обладает и распоряжается огромными ресурсами, прежде всего материальными (финансы, имущество) и нормативными (установление правил и контроль их соблюдения), а также организационными, информационными, репутационными, экспертными и прочими.

Во многих случаях разумно использовать эти ресурсы. Особенно если необходимы системные изменения в сфере деятельности НКО, подкрепленные устойчивыми правилами. Какие конкретно ресурсы нужны – определяется темой, предметной сферой деятельности НКО и ее потребностями. Как получить к ним доступ – об этом речь пойдет дальше.

Разумеется, НКО могут действовать, не привлекая государственные ресурсы, и повсеместно так и делают. Более того, некоторые НКО сознательно отстраняются от взаимодействия с государством, от использования его ресурсов. Это может быть связано с принципиальной позицией, с истолкованием миссии некоммерческой деятельности. Но могут быть и иные причины. Например, у некоммерческой организации достаточно других ресурсов, или ее беспокоят издержки и риски взаимодействия с властью.

.....
Любой НКО важно четко понимать, зачем идти на взаимодействие с государством и какие издержки при этом придется нести. Они обязательно будут. Но могут быть и существенные выгоды.

ЗАЧЕМ ОРГАНАМ ВЛАСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВОВАТЬ С НКО?

Чтобы лучше выполнять свои задачи, и потому что такова государственная политика.

Дело в том, что у государства есть широкий набор обязательств перед гражданами: от частично бесплатного образования и здравоохранения до, например, обеспечения транспортного сообщения и охраны правопорядка, а также много-много другого. Обязательства от имени государства должны выполнять органы власти – на федеральном, региональном и местном уровне¹.

Государственные обязательства органы власти реализуют через полномочия, как самостоятельно, то есть силами собственных государственных и муниципальных служащих, так и с помощью других организаций и даже физических лиц. Пожалуй, самый многочисленный класс таких «помощников» – это всем известные государственные и муниципальные учреждения: школы, больницы, университеты, детские дома, дома престарелых и т. д. Они часто кажутся государственным органам наиболее удобными «партнерами», потому что они сами их учредили, то есть имеют над ними некоторую власть. Но, кроме учреждений, государство привлекает огромное количество других организаций, как коммерческих, так и некоммерческих, для решения разных задач: от поставки лекарств, учебников, питания или строительства дорог до исследований, экспертизы и помощи уязвимым группам.

¹ В последнем случае речь идет о муниципальном уровне управления, который должен быть относительно независимым от государственного, но практика и обязательства, и – главное – способы их исполнения сильно унифицированы по всей вертикали публичного управления, поэтому здесь и далее различия не акцентируются, хотя в конкретных случаях они могут быть, и их надо принимать в расчет.

Взаимодействие НКО и власти

Без негосударственных организаций современное государство просто не справится со своими задачами. Кроме того, существует государственная политика по поддержке некоммерческой деятельности, потому что она считается значимой для общества.

КАКИЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВУЮТ С НКО ЧАЩЕ И БОЛЬШЕ?

Это прежде всего ведомства социального блока, а также органы, прямо уполномоченные на взаимодействие с гражданским обществом, поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО²).

Органы, уполномоченные на взаимодействие с НКО

Их можно идентифицировать по названиям: например, Департамент общественных и внешних связей Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Департамент общественных проектов администрации губернатора Пермского края. Они могут предоставлять субсидии НКО как по курсу, так и без него, вести информационные порталы для НКО, собирать и анализировать информацию о некоммерческой деятельности, оказывать консультационную поддержку, вести реестры региональных СО НКО – получателей поддержки, обеспечивать подготовку, переподготовку и повышение квалификации работников и добровольцев социально ориентированных некоммерческих организаций и тому подобное.

Конкретная конфигурация системы поддержки СО НКО зависит от региона и муниципалитета, но в целом она довольно масштабна, существуют законы и государственные программы (подпрограммы) по поддержке СО НКО. По данным Министерства экономического развития РФ (Доклад о дея-

² Самый известный на сегодня статус НКО в России. Установлен Федеральным законом «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ. Чтобы считаться СО НКО, организация должна быть зарегистрирована в определенной организационно-правовой форме (не быть государственной корпорацией, государственной компанией, политической партией) и иметь в уставе указание на один или несколько видов деятельности, перечисленных в ст. 31.1 ФЗ-7. В региональных законах могут устанавливаться дополнительные региональные виды деятельности. Суть этого статуса в том, что органы власти могут оказывать экономическую поддержку любым НКО, а СО НКО – в приоритетном порядке.

тельности и развитию социально ориентированных некоммерческих организаций, 2019), в 2018 году финансовую поддержку из бюджетов субъектов РФ получили 7,4 тыс. организаций, в виде субсидий на конкурсной основе СО НКО получили 18,5 млрд рублей.

На федеральном уровне уполномоченной структурой является Департамент стратегического развития и инноваций Министерства экономического развития РФ.

Полезные ссылки

Система поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций Минэкономразвития РФ: <http://nko.economy.gov.ru/>

Департамент стратегического развития и инноваций Минэкономразвития РФ: <https://www.economy.gov.ru/material/departments/d01/>

Близкой по сути деятельностью могут заниматься по поручению государства негосударственные структуры. Самая известная из таких на сегодняшний момент – это Фонд президентских грантов, который субсидирует тысячи НКО (например, в 2018 году более 8 млрд рублей получили 3 573 некоммерческие организации по всей России).

Органы власти социальной сферы

Деятельность органов власти в сферах образования, здравоохранения, социальной защиты и социального обслуживания, культуры, физкультуры и спорта и, довольно часто, молодежной политики непосредственно связана с предметной деятельностью НКО, потому что направлена на решение каких-то социальных проблем. Соответственно, именно они могут быть (и являются) непосредственными партнерами НКО.

.....
В документах, которыми руководствуются органы власти, – это прежде всего государственные (муниципальные) программы и положения о ведомствах – часто прямо указаны цели и задачи, связанные с взаимодействием с НКО.

Взаимодействие НКО и власти

Например, в государственной программе «Развитие здравоохранения в Санкт-Петербурге» (утверждена Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 30 июня 2014 года № 553) есть соответствующие целевые показатели и индикаторы: «количество СО НКО <...>, реализующих проекты в области здравоохранения», «рост объема финансовой поддержки <...> , предоставляемой в форме субсидий СО НКО, осуществляющим деятельность в области здравоохранения», а также мероприятия по профилактике ВИЧ и гепатитов с привлечением СО НКО.

В федеральной государственной программе «Социальная поддержка граждан» (утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 296, с изменениями и дополнениями от 16 марта 2020 года) поставлена задача «расширить участие негосударственных некоммерческих организаций в решении социальных вопросов». Подобные положения есть и в других государственных и муниципальных программах.

По данным Минэкономразвития (Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций, 2019), общий объем средств, переданных субъектами РФ социально ориентированным НКО в отраслях социальной сферы в 2018 году, превысил 31,3 млрд рублей. Эти средства были распределены между 4,4 тыс. СО НКО, услуги которых получили более 22 млн человек (в 2017 году – более 24 млрд рублей на 4,1 тыс. СО НКО, услуги которых получили более 6 млн человек).

Эти данные, вероятно, не полны и меняются каждый год, но они показывают, что государство взаимодействует с НКО и в целом готово развивать взаимодействие.

С ЧЕГО НАЧАТЬ И КАКИЕ ВОЗМОЖНЫ СТРАТЕГИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ?

Это очень большой и комплексный вопрос, и конкретный ответ на него возможен только в ракурсе деятельности и интересов конкретной организации. Но есть несколько принципиальных моментов.

В самом общем виде можно выделить две стратегии взаимодействия: условно «имперсональную» (безличную) и «персональную» (личную).

Имперсональная стратегия

Суть имперсональной стратегии в том, что можно использовать государственные ресурсы, не вступая или почти не вступая в личный контакт с чиновниками. Для этого есть масса возможностей. Можно участвовать в конкурсах субсидий и грантов, в закупках для государственных и муниципальных нужд, получить бесплатно или по сниженным арендным ставкам помещение, пользоваться другой поддержкой, которую оказывают органы власти и ресурсные центры СО НКО на общих и вполне формальных основаниях.

Выгода этой стратегии в том, что можно минимизировать издержки на взаимодействие с органами власти, получая необходимые ресурсы в обмен на понятные и формализованные обязательства (провести мероприятия, оказать услуги, подготовить информацию и прочее).

Что необходимо для реализации этой стратегии?

Во-первых, нужно отслеживать информацию о таких возможностях:

- на сайтах уполномоченных в сфере деятельности НКО государственных органов;
- на специальных порталах для НКО – на федеральном уровне портал «Система поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций Минэкономразвития РФ», аналогичные есть в большинстве случаев на региональном, а иногда и на муниципальном уровне;
- на сайтах ресурсных центров и агрегаторах информации для НКО, например, Агентства социальной информации, Фонда президентских грантов и других институтов;
- на портале Единой информационной системы в сфере закупок.

Полезные ссылки 

Фонд президентских грантов: президентскиегранты.рф

Единая информационная система в сфере закупок: <https://zakupki.gov.ru>

Агентство социальной информации: <https://www.asi.org.ru/>

Взаимодействие НКО и власти

Возможно, в вашем регионе вступит в действие с 1 сентября 2020 года (перечень будет утвержден Правительством РФ) свежий федеральный закон «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» от 13 июля 2020 года № 189-ФЗ, и тогда появится возможность участвовать в конкурсах в рамках этого закона, а также оказывать услуги по социальному сертификату.

Во-вторых, необходимо быть готовым к выполнению формальных требований, которые отличаются в поле действия разных механизмов, но в целом касаются финансов, опыта, кадров, репутации, открытости организации.

Персональная стратегия

Персональная стратегия – более трудоемкая и даже рискованная, но при этом сулит больше возможностей, если необходимо изменить системным образом саму практику в какой-либо проблемной области. Ее стратегическая суть в том, чтобы органы власти стали рассматривать проблему, над решением которой бьется НКО, как свою собственную, чтобы у них появилась заинтересованность в ее решении.

Тут существует масса нюансов, но можно представить условную модель поведения на основании опыта деятельности некоторых НКО.

1. Идентифицировать орган власти, в поле ответственности которого находится проблема/тема. Иногда такой орган очевиден, иногда нет, проблема может иметь межведомственный или межуровневый характер. Неплохо иметь людей, разбирающихся в административной логике, или знать, к кому обратиться за консультацией (ресурсные центры, эксперты).
2. Определить конкретного чиновника и способ контакта с ним. Можно действовать формально – через официальный запрос, письмо по официальным каналам на имя главы ведомства. Но практика показывает, что это работает, только если автор обращения (организация или человек) уже обладает очень весомой репутацией. И даже в этом случае глава ведомства направит обращение своим

подчиненным, которые обрабатывают множество подобных запросов не только от НКО, но и от других органов власти, собственного начальства и т. д., а поэтому шансы на успех неопределенны.

Чтобы наладить контакт с конкретным человеком, можно использовать личные встречи, социальные сети, институализированные площадки взаимодействия (общественные советы при органах власти, общественные палаты). Важно подготовиться к тому, что о вас будут наводить справки, то есть, как минимум, нужен сайт с актуальной информацией о вашей организации. Важен формат контакта и другие аспекты.

Полезные ссылки

Как НКО стать партнером власти, АСИ, 2019:

<https://www.asi.org.ru/news/2019/11/07/kak-nko-stat-partnerom-vlasti/>

3. Подготовить предложения, которые должны быть понятны и укладываться (пусть не целиком) в представление чиновника о специфике, возможностях и целях деятельности его ведомства, иметь конкретные и достижимые результаты (еще раз – не только для НКО, но и для ведомства), содержать адекватное предположение о необходимых мерах и средствах достижения результата. Все это непросто и во многом приходит с опытом. Но и не страшно – если удастся заинтересовать чиновника, то многие технические административно-управленческие детали он решит сам с коллегами.
4. Будьте готовы взять на себя часть усилий, например организационных, которые, по вашему мнению, должен предпринимать сам орган власти (просто потому, что иначе процесс может не пойти). Например, организация встреч, фиксация обязательств, мониторинг исполнения и прочее.
5. Если вы рассчитываете на возмещение ваших затрат и усилий (финансовое, например), будьте готовы к тому, что оно может быть отложено во времени. Это связано с бюджетными циклами и прочими деталями.

Взаимодействие НКО и власти

6. Готовьтесь к максимально возможной открытости вашей НКО для чиновников. И не только формальной. Некоторые организации практикуют в ходе реализации проекта, если он подразумевает плотный контакт с чиновниками, подготовку персональных отчетов о сделанном за период (неделю, месяц). Это очень краткие, неформализованные документы, просто справки, которые помогают поддерживать контакт и доверие к тому, что делает НКО.
7. Будьте готовы к неожиданным просьбам со стороны органа власти о помощи – дать информацию, отзыв, принять участие в мероприятии и т. д. Выполнение таких просьб может выливаться в солидные издержки. Нужно найти баланс между сохранением партнерских отношений и тем, чтобы не свести всю деятельность к обслуживанию органа власти.

Вместо заключения

Принципиально важно, что у государства есть обязательства перед гражданами и обществом, и задачи по их исполнению.

НКО могут и предлагают решения этих задач. Это очень важный ракурс – он позволяет НКО выйти из роли просителя во взаимодействии с государством.

Важно однако понимать, что взгляды на проблемы и их решения у НКО и государственных органов могут не совпадать. Тогда необходимо приложить усилия по сближению взглядов.

Кроме того, НКО иногда приходится конкурировать с другими организациями, потому что у государственных органов есть выбор, с кем взаимодействовать. Это означает, что НКО нужно иметь и уметь использовать свои конкурентные преимущества.