

Взаимодействие общественных организаций и органов власти в современной России и опыт СПб центра СТАТЕГИЯ



Александр Сунгуров

Курс «Публичная политика и права человека».

Тема 8



Структура лекции

- 1. Модели взаимодействия власти и общественных организаций
- СПб центр СТРАТЕГИЯ и его деятельность
- Программа «Омбудсман и права человека»
- В.Н.Якимец о публичной политике и СПб центре СТРАТЕГИЯ (2003)



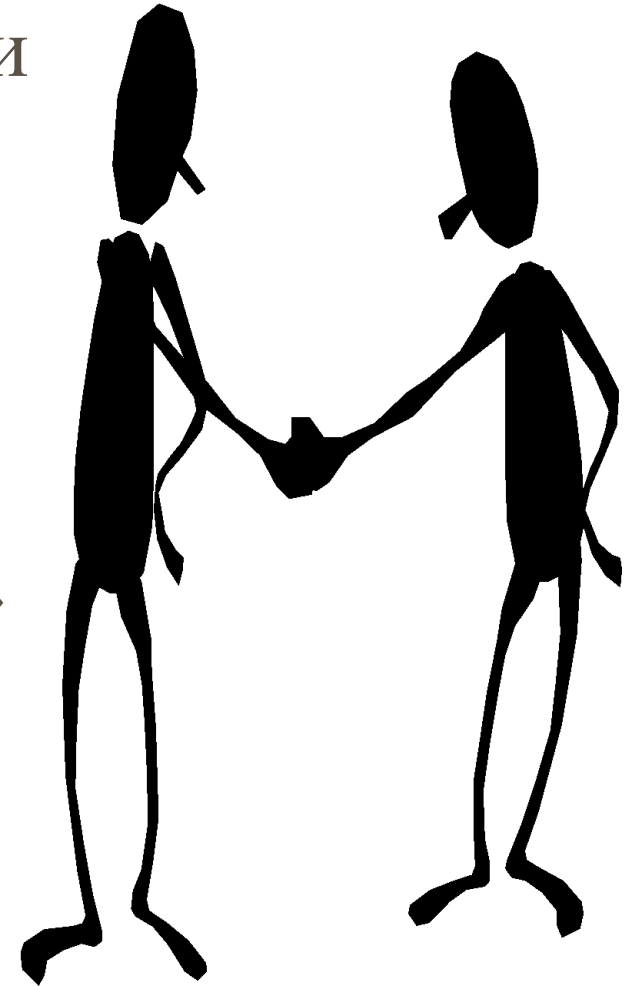
1. МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Ранее нами были выделены

- три варианта взаимодействия органов власти и гражданских структур:
- **сотрудничество,**
- **отсутствие сотрудничества (игнорирование) и**
- **конфронтация.**
- Сотрудничество может быть как *партнерским*, подразумевающим равенство (в определенном смысле) сторон и
- взаимодействии, построенном на *доминировании*, вплоть до полного подчинения одной из сторон.
- Ясно, что в реальных современных условиях такой доминирующей стороной может быть только государство.

А. Партнерское взаимодействие

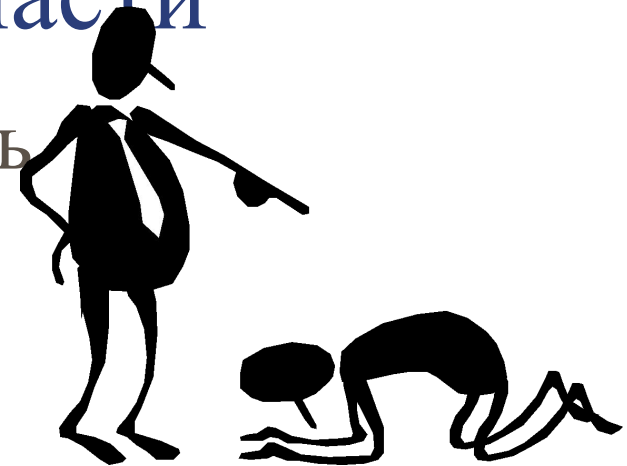
1. Модель поддержки, или «модель садовника»
2. Партнерская модель
3. Модель влияния НКО на власть или «Модель Архитектора»



Б. Взаимодействие, основанное на доминировании власти

4. Патерналистская модель

5. Модель «Приводных ремней»



В. Отсутствие взаимодействия (игнорирование)

6. Модель игнорирования



Г. Конфронтация

7. Модель «Борьбы с противником»

8. Модель гражданского неповиновения



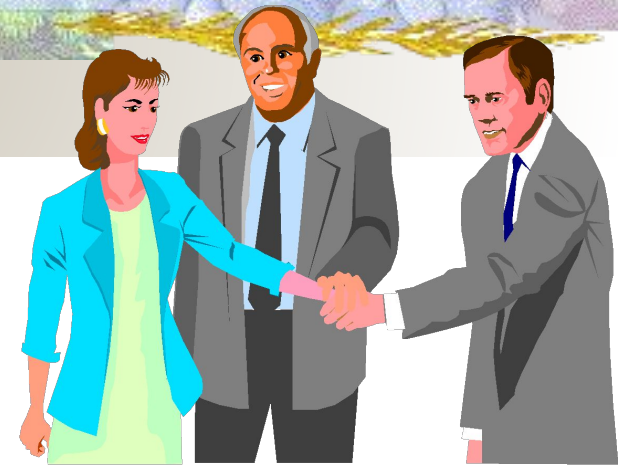
1. Модель поддержки («модель садовника»)

- Органы власти принимают эффективные меры по содействию развитию НКО,
- Путем упрощения процедуры их создания и регистрации,
- Предоставляя им помещения и иные ресурсы на льготных основаниях и т.д.



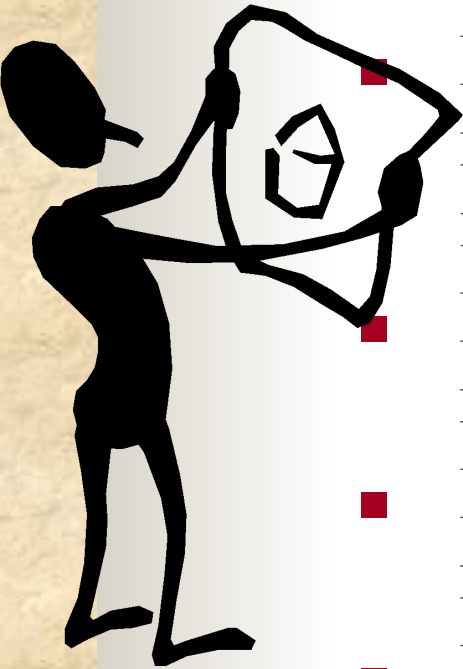
2. Партнерская модель

- государственные органы понимают важность существования независимых неправительственных организаций,
- не пытаются ими управлять,
- а участвуют в различных формах диалога с НКО, в виде «переговорных площадок»
- Совместной разработке проектов нормативных документов
- Проведение общественных слушаний и т.д.



3. Модель Архитектора

- Организации гражданского общества формируют публичную политику, предлагая повестку дня, а также решения определенных проблем
- НКО предлагают и реализуют реформы конкретных институтов государственной власти
- НКО участвуют в создании новых органов государственной власти
- НКО обучают и воспитывают чиновников государственной власти
- И т.д.



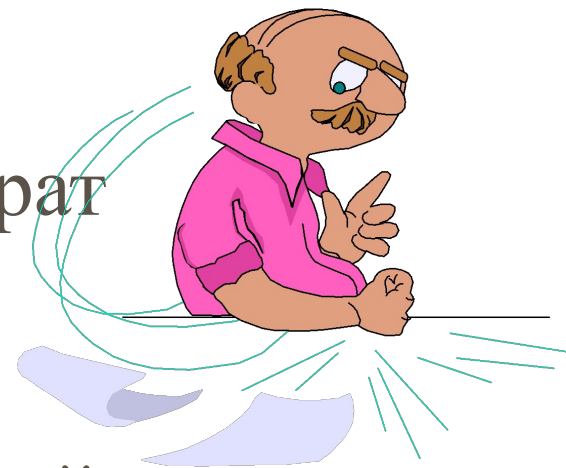
4. Патерналистская модель

- Государство разрешает определенную автономию неправительственных организаций и даже оказывает им избирательную поддержку
- при условии, что те не вмешиваются в дела власти,
- а также обеспечивают поддержку соответствующих кандидатов на выборах.



5. Модель «Приводных ремней»

- Наиболее ярко представлена в Советском Союзе в 1930-1970-е годы,
- Партийно-государственный аппарат рассматривал все общественные организации исключительно как передаточные механизмы от партийного руководства к рядовым жителям страны,
- Ни о какой самостоятельности в этом случае и говорить не приходилось





6. Модель игнорирования

- Государство не замечает большинства НКО, не мешает, но и не помогает их деятельности
- НКО имеют независимые источники финансирования, часто — в виде зарубежных фондов



7. Модель «Борьбы с противником»

- Представители государства видят в лице независимых НКО, не желающих «встраиваться» в патерналистскую модель,
- опасность для собственной власти,
- стараются усложнить их деятельность или даже их закрывать
- В ответ и лидеры некоторых НКО начинают рассматривать себя как политическую оппозицию, причем непарламентскую

Диссидентский волк (Юлий Рыбаков) и семьдесят козлят
в камуфляже. СПб., улица Маяковского, марш
несогласных. (осень 2007 г.)






8. Модель гражданского сопротивления

- В условиях нарушения властью гражданских прав человека и политических свобод
- ряд общественных организаций и отдельных граждан избирает тактику гражданского неповиновения —
- участия в несанкционированных митингах, пикетах, других действиях, вызывающих репрессивные действия власти,
- переходя тем самым уже в фактически уже в плоскость политической борьбы.

И ситуация может измениться...

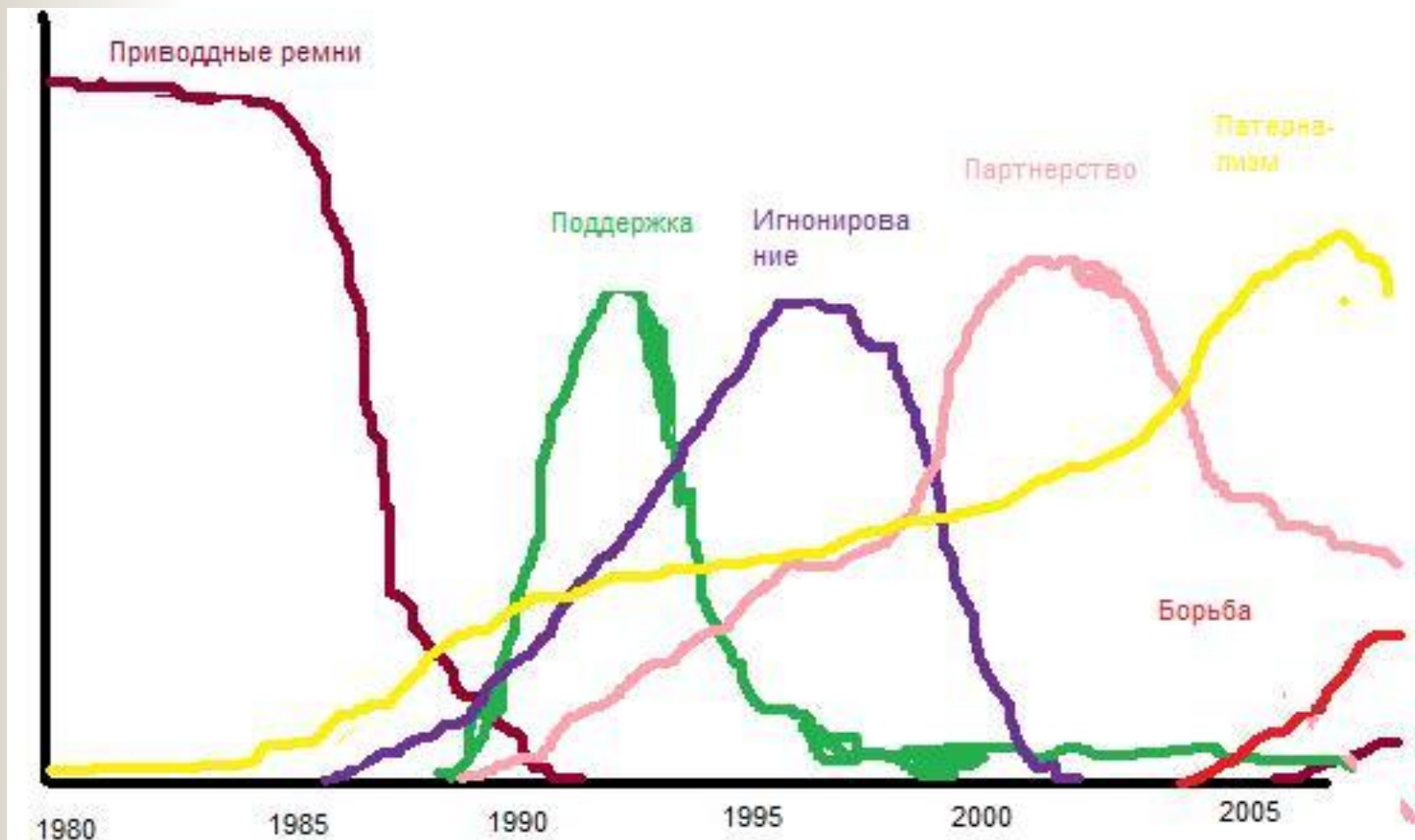




Модели взаимодействия и российская история

- В чистом виде эти модели практически не существуют
- За исключением модели «приводные ремни» в 30-50 гг.
- Однако можно выделить периоды, когда одна из них преобладает
- Например, на федеральном уровне

Динамика выраженности моделей





Институциональные формы взаимодействия государства и гражданского общества в РФ

- 1. Совет при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека
- 2. Общественная палата РФ
- 3. Мониторинг соблюдения прав человека и других аспектов деятельности власти
- 4. Предложения отдельных НКО и их коалиций по конкретным направлениям




2. СПБ ЦЕНТР «СТРАТЕГИЯ» И ЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ



Предыстория – Горбачевская перестройка

- 1987 г. – создание Ленинградского межпрофессионального клуба «Перестройка»
- Участники – молодые экономисты, социологи, инженеры, математики, физики и т.д. (например, доцент А. Чубайс, м.н.с М.Дмитриев)





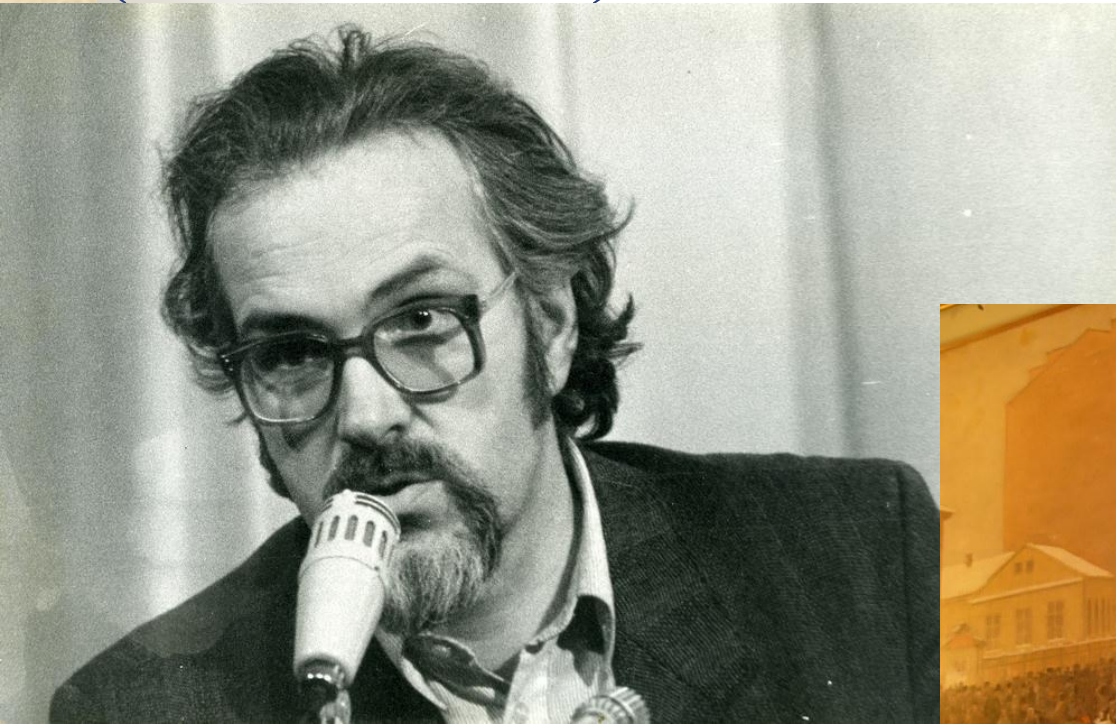
Деятельность клуба «Перестройка»

- Цель – сделать перестройку необратимой
- Задача – разработка технологий и механизмов становления демократии
- Форма – подготовка и проведение публичных дискуссий
- Технология – создание тематических рабочих групп
- Пример – дискуссия о правах потребителей

Petr Filippov, Anatoly Chubais,
Michael Gorny at discussion, 1987



Anatoly Golov, Deputy of Lensovet
(1990-1993) and State Duma (1993-1999)




1990 – выборы в Ленсовет и на Съезд Депутатов РСФСР

- 1990 г. – выборы в Ленсовет (15 членов Клуба – депутаты)
- 1990 г. – выборы в Народные депутаты РСФСР (6 членов Клуба – депутаты)



15-летие Ленсовета





1991 г. —
отражение путчей:
в Прибалтике, Москве,
Питере



В Москве





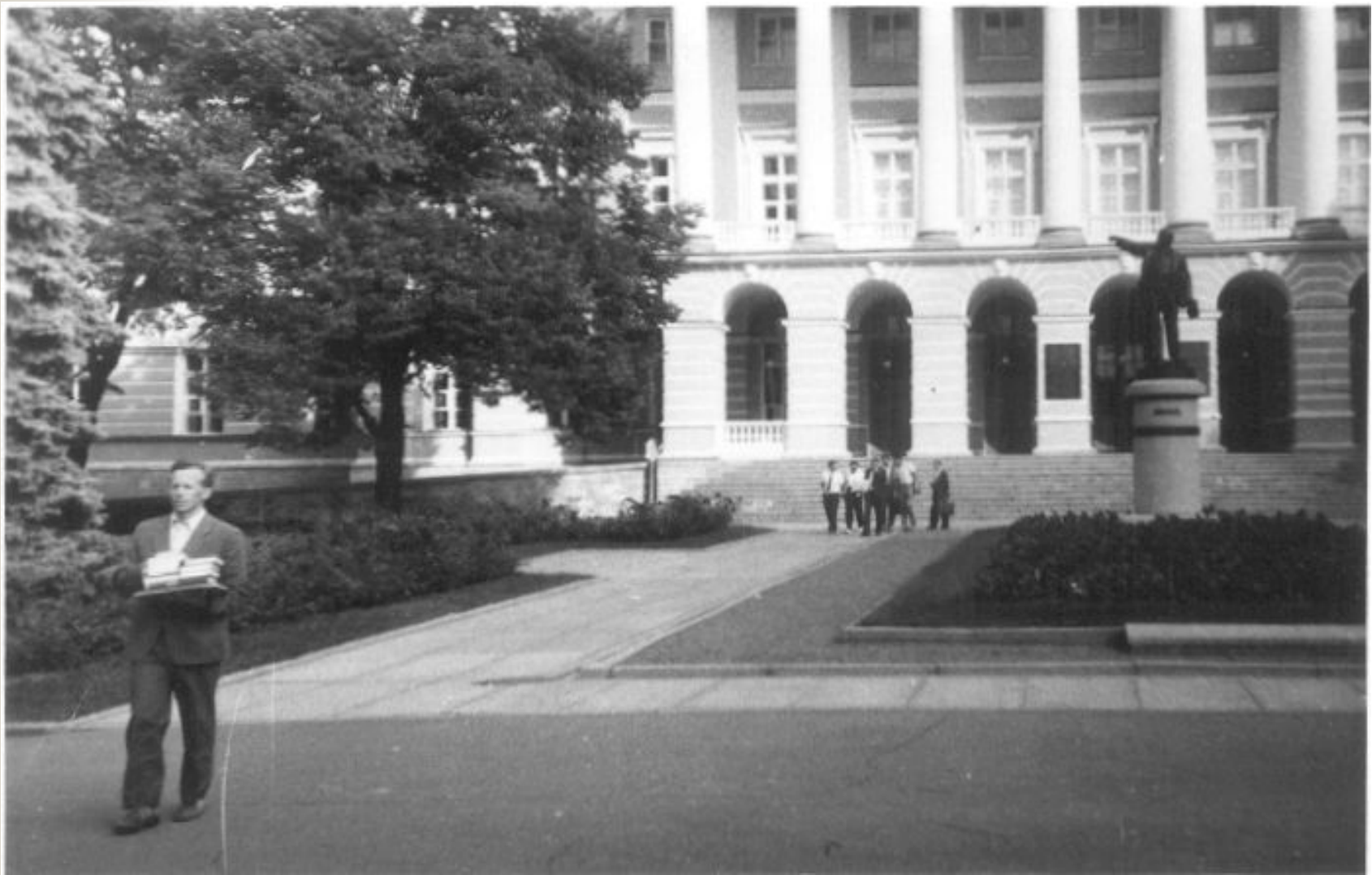
В Питере...







Последний секретарь Обкома покидает Смольный





Прощальный взгляд уходящей ЭПОХИ





1992 г.: Осознание правоты

Черномырдина

- Партии как пародия на КПСС
- Процесс «Поисков жанра»
- Создание Либерального клуба;
- Создание общественного фонда
СОДРУЖЕСТВО
- В обоих случаях – активная роль
Михаила Михайловича Зиберта

1993 г. – создание гуманитарно-политологического центра

СТРАТЕГИЯ

- Учредители – депутаты Ленсовета, журналисты, предприниматели, ученые в области общественных наук.
- Цель – объединение интеллектуальных, финансовых, материальных и иных сил и средств СПб и Ленинградской области для решения уставных задач Центра

Задачи СПб центра

СТРАТЕГИЯ:

- Содействие формированию и развитию структур гражданского общества, разработке и реализации механизмов их взаимодействия
- Разработка и реализация программ и инициатив в области общественных и гуманитарных наук, общественного и социального управления, направленных на экономическое и социальное развитие России и ее Северо-Западного региона

1993 г. – Учредительный съезд «Выбора России»





1994 г. – начало деятельности СПб центра СТРАТЕГИЯ

- Проведение семинаров и конференция для НКО совместно с НДИ, МРИ, МФИС и т. д.
- Осмысления опыта Ленсовета и демократических партий
- Анализ развития гражданского общества
- Поддержка Министерства Науки РФ
- Приход в Центр М.Горного, Л.Жарких и А.Шишлова

1995 г. – Гражданское общество и выборы

- Программа «Региональная демократия» (Бистро, ЕС) – серия семинаров-тренингов и итоговая конференция для потенциальных кандидатов в депутаты ЗАКС – представители 11 партий, а также НКО
- Начало сотрудничества с National Endowment for Democracy (США) – «Развитие гражданского общества в СПб»
- Школа молодых ученых «Будущее России – будущее Балтийского региона

1998 г.: начало трех основных тематических программ СПб центра «СТРАТЕГИЯ»

- «Прозрачный бюджет» - развитие общественного участия в бюджетном процессе:
- Развитие института Уполномоченного по правам человека в регионах России
- Гражданские инициативы по предупреждению коррупции
- Приход в Центр А.Аракеляна, М. Константиновой, А.Нездюрова






2000 г. – постепенная концентрация на трех основных программах

- Программа «Омбудсман» при поддержке Совета Европы было проведено шесть семинаров-тренингов по развитию института УПЧ: от Махачкалы до Калининграда, началось сотрудничество с фондом Макартуров
- Программа «Прозрачный бюджет» - семинары от Южно-Сахалинска до Мурманска
- Антикоррупционная программа - итоговая конференция и мониторинг результатов проектов программы Фонда Евразия «Предупреждение коррупции силами гражданского общества».

Встреча 2001 г.





2001 г. – программы Центра дают практические результаты

- Договора с Администрацией и ЗакС СПб
- Проект: «Вовлечение жителей местного сообщества в антикоррупционную деятельность, на примере г. Пушкин».
- Программа «Омбудсман» - семинары и Круглые столу УПЧ, избрано 9 новых УПЧ
- проект «Общественное участие в бюджетном процессе на Северо-Западе России»

Встреча 2002 г.



2002 г.: Международная конференция по предупреждению коррупции

- В Конференции приняли участие более 110 человек: лидеры НКО и эксперты из 20 стран мира
- В программе «Омбудсман» начат Курс повышения квалификации сотрудников УПЧ
- Семинар, посвященный развитию Центров публичной политики и фабрик мысли
- создание Центра гражданского образования и прав человека СПбГУ

Семинар «Развитие Центров публичной политики на Северо-Западе России» -2002



Встреча 2003 г.



2003: Становление программы «публичная политика».

- Международная конференция «Публичная политика в сфере демократического развития и мягкой безопасности: балтийское измерение»,
- два семинара по развитию межсекторного социального партнерства на Северном Кавказе (Махачкала и Джейрах, Ингушетия),
- а также семинар «Развитие Центров Публичной политики в России: полтора года спустя»
- Интенсивно работал Экспертный совет при Комитете по науке и образованию ГД РФ по гражданскому образованию и правам человека

Семинар в Джейрахе: идея центра «СК-Стратегия»



2003 г. – традиционные программы Центра

- программа «Прозрачный бюджет»: создание Школы прикладной бюджетной работы, семинары-тренинги для НКО Грузии и Казахстана
- программа «Омбудсман и права человека»: семинар-тренинг по развитию института Омбудсмана на Дальнем Востоке, конференция по взаимодействию института омбудсмана и власти на Юге России (Астрахань), 7-й Круглый стол Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ (Калининград),
- а также около 10 учебных семинаров для сотрудников аппаратов УПЧ.

December 2004



2004 г. Правозащитная конференция в Грозном.

- Продолжилось участие Центра в реализации Федеральной программы по толерантности.
- В январе 2004 г. в стенах СПбГУ состоялся Межрегиональный семинар “Актуальные проблемы понимания прав человека в современном контексте”,
- В июле - Международный научно-практический симпозиум “Права человека и проблемы идентичности в России и современном мире”.
- Начат комплексный проект «Публичная политика в сфере демократического развития и мягкой безопасности: балтийское измерение»
- Межрегиональный семинар «Центры публичной политики в современной России и других странах»



Встреча 2005 г.



2005: Международная конференция «Центры публичной политики»

- В конференции, участвовали более 60 человек из России, Украины, Белоруссии, Латвии, Болгарии, Дании, Австрии, Израиля и Чехии
- Проект «Роль правозащитных НКО в принятии государственных решений и влиянии на общественное мнение» как совместный проект программ «Омбудсман» и «Прозрачный бюджет»
- Начато обучение правам человека сотрудников МВД СЗФО.
- «Внедрение прикладного бюджетного анализа в реформу ЖКХ на Северо-Западе РФ»
-



2006: Создание Кафедры прикладной политологии СПб филиала ГУ-ВШЭ

- В сентябре приняты первые 28 студентов
- Проекты «Правовое образование активистов объединений собственников жилья в многоквартирных домах»
- «Общественная антикоррупционная экспертиза законодательства на Северо-западе России».
- Проект «Серия семинаров по защите прав детей на Северном Кавказе»
- «Семинары для сотрудников УФСИН по правам человека»

Кафедра прикладной попитологии





2007: Концепция взаимодействия органов власти и НКО в СПб

- выполнена в рамках Совета НКО при Правительстве СПб
- проект развития института омбудсмана получил достаточно высокую оценку Варшавского Хельсинского фонда, и, как результат, продолжение поддержки фонда Макартуров.
- проект развития самого СПб центра Стратегия как ресурсного центра для других НКО, реализованный при поддержке гранта Президента РФ

ые слушания 10.07.07

- 6. Форма и механизм взаимодействия
- 7. Заключение
- 8. Приложение. Реализация Концепции





3. ПРОГРАММА ОМБУДСМАН И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА



1997 г.: начало деятельности СПб центра СТРАТЕГИЯ

- По развитию института УПЧ
- Совместно с партнерами из Швеции (проф. Андерш Фогелклу), при поддержке программы Тасис
- Проведены две конференции, три рабочих встречи экспертов СПб и Швеции
- Итого работы – Закон «Об Уполномоченном по правам человека в

Программа «Региональный омбудсман» (СПб центр СТРАТЕГИЯ и Совет Европы)

- 1998 г: Конференции: «Развитие института УПЧ на Северо-Западе России», СПб, март и
- Развитие института УПЧ на Урале, в Сибири и на Дальнем Востоке, Иркутск, июнь.
- Семинары-тренинги по развитию института Уполномоченного): Осетия, сентябрь, Самара, ноябрь.
- 1999 г.: Мурманск, Архангельск, Петрозаводск, Псков, Новосибирск
- 2000 г.: Сыктывкар, Ростов-на-Дону, Пушкин, Краснодар, Махачкала, Смоленск, Звенигород, Светлогорск

Семинар в Светлогорске, Калининградская область, декабрь





Семинары-тренинги с Советом

Европы и ЕС по развитию УПЧ

- 2001 г.: Саратов, Красноярск,
Екатеринбург, Сочи, Московская область
- 2002 г. - Хабаровск, Владивосток,
Пятигорск
- 2003 г. – Владивосток, Кемерово

2001 –

Красноярск


2002 -

Владивосток



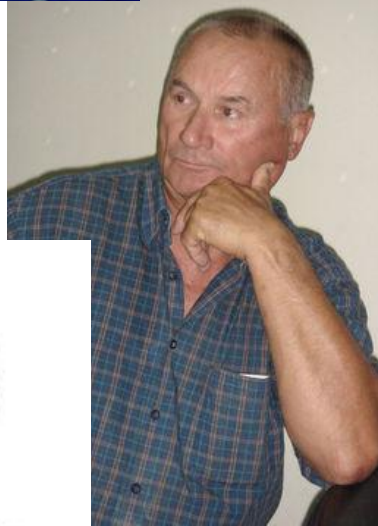
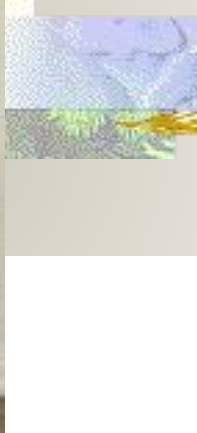
Основные этапы работы по развитию института Уполномоченного по правам человека (УПЧ)

- 1. Начало обсуждения идеи УПЧ
- 2. Разрабатывается законопроект
- 3. Обсуждение и принятие законопроекта в Обл. Думе
- 4..Подписание закона губернатором
- 5. Избрание Уполномоченного
- 6. Формирование аппарата УПЧ и Советов
- 7. Начало работы, подготовка Докладов.
- 8. Развитие сообщества УПЧ как части сообщества омбудсманов
- 9. Обучение сотрудников аппаратов УПЧ

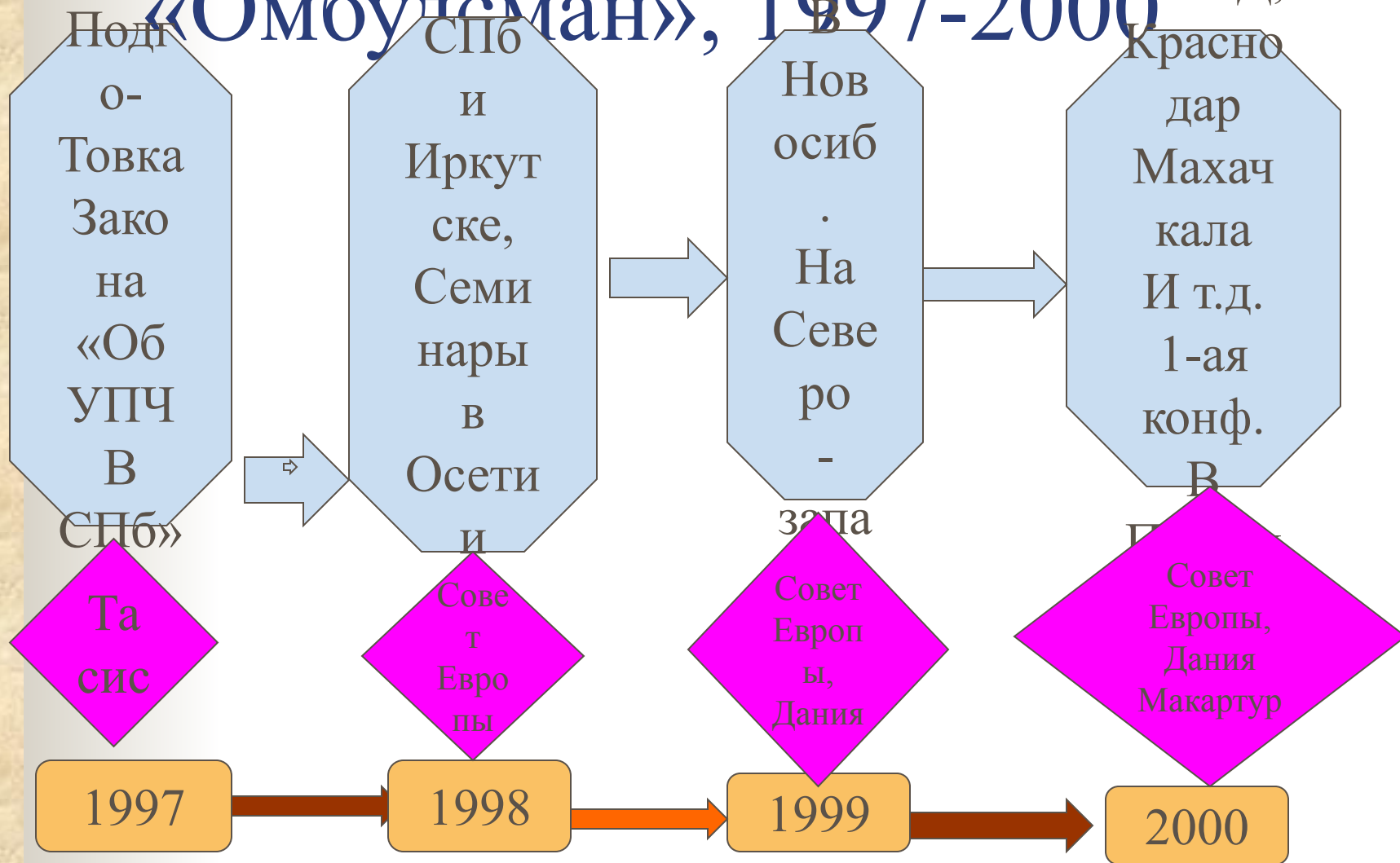


2001 г. – появление УПЧ в девяти субъектах РФ

- Проведение трех Круглых столов при поддержке Совета Европы:
- Май – СПб, Пушкин
- Июнь – Саратов
- Октябрь – Смоленск
- В Смоленске состоялось и принятие положения о «Координационном совете УПЧ в РФ и в субъектах РФ», первым сопредседателем избран В.Н.Осин.



Развитие программы «Омбудсман», 1997-2000



Развитие программы

«Омбудсман», 2001-2004 (1)

Семинары

Семинары

Семинары
в
Саратове,
Красноярске,
Сочи и т.д.
II-IV
Круглые
Столы
УПЧ,
МИГи
2-я конф.

Семинары
на
Дальнем
Востоке.
Пятигорске
V, VI
Круглые
Столы
УПЧ
Курс для
АУПЧ
Исслед.
МИГов
3-я конф.

Семинары
во
Владивостоке,
Кемерово,
VII Кр.стол
Курс для
АУПЧ
Исслед.
МИГов
3-я конф.
Пушкине

Конференции в
Иркутске,
Грозном,
VIII Кр.
Стол
Уч.
Семинары
в АУПЧ
Исследов
Прав
человека

Пушкине
Совет
Европы,
Дания,
ЕС
Макартур

Пушкине
Совет
Европы,
Макартур

Совет
Европы,
Макартур

Совет
Европы,
Макартур

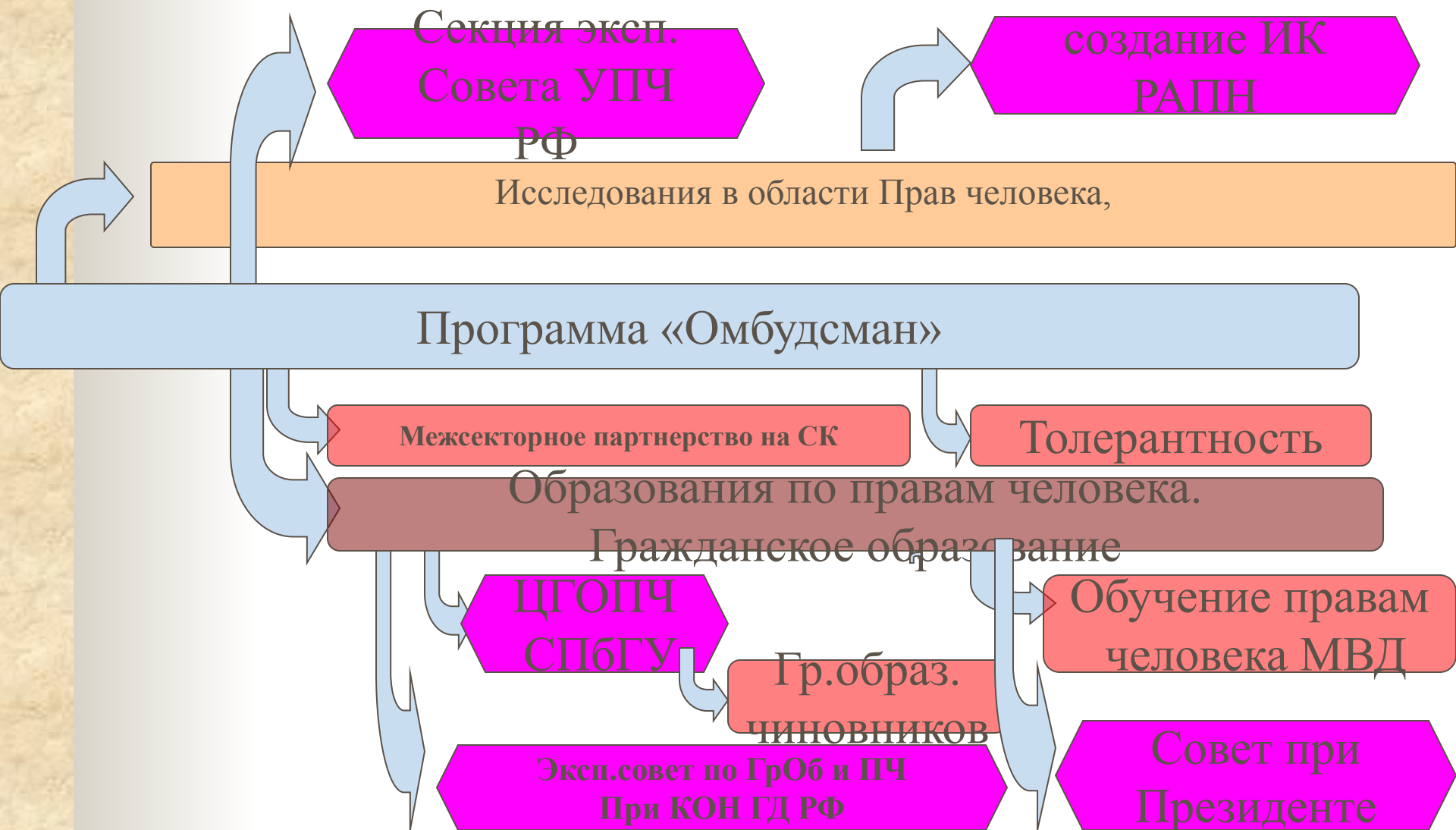
2001

2002

2003

2004

Развитие программы «Омбудсман и Права человека», 2 измерение





**4. В.Н.ЯКИМЕЦ О
ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ И
СПБ ЦЕНТРЕ СТРАТЕГИЯ
(2003)**

Область публичной политики

- Сферы общественной жизни и их взаимосвязи
- Акторы = Сектора + Ветви власти + ЦПП&ФМ
- Типовые общ-значимые проблемы
- Этапы технологических циклов решения ОЗП
- Уровни анализа
- Поля МСП
- Параметры состояния открытого общества
- Принципы осуществления

Сферы

- Законодательство и право
- Культура
- Образование
- Гражданское общество
- Госполитика
- Здравоохранение
- МСУ
- Бизнес и экономика
- Наука
- СМИ



Акторы

- Три сектора (I, II, III)
- Ветви власти
- Партии
- ЦПП и ФМ как посредники, аналитики и разработчики



Принципы ПШ

- **Открытость, прозрачность**
- **Ответственность**
- **Диалог и партнерство**
- **Профессионализм**
- **Стратегическое мышление**
- **Здравый смысл**
- **Толерантность**

III сектор

поле адаптации корпоративных идентичностей

нормативное и правовое поле

поле взаимных потребностей, мотиваций, ожиданий

информационное поле

ресурсное поле

поле процедур, оргструктур,
механизмов

финансово-эконом
поле

I сектор

II сектор



Параметры состояния открытого общества

■ Арье Найер

- Регулярные, свободные и честные выборы
- Свободные и плюралистичные СМИ
- Верховенство закона, защищаемое независимой судебной властью
- Конституционная защита прав меньшинств
- Экономика, где уважается право собственности, обеспечиваются равные возможности, гарантии для обездоленных
- Наличие законов по обузданию коррупции
- Приверженность мирному разрешению конфликтов
 - + поддержка и развитие гражданских инициатив

Сферы

Сферы
ценности

С
М
И

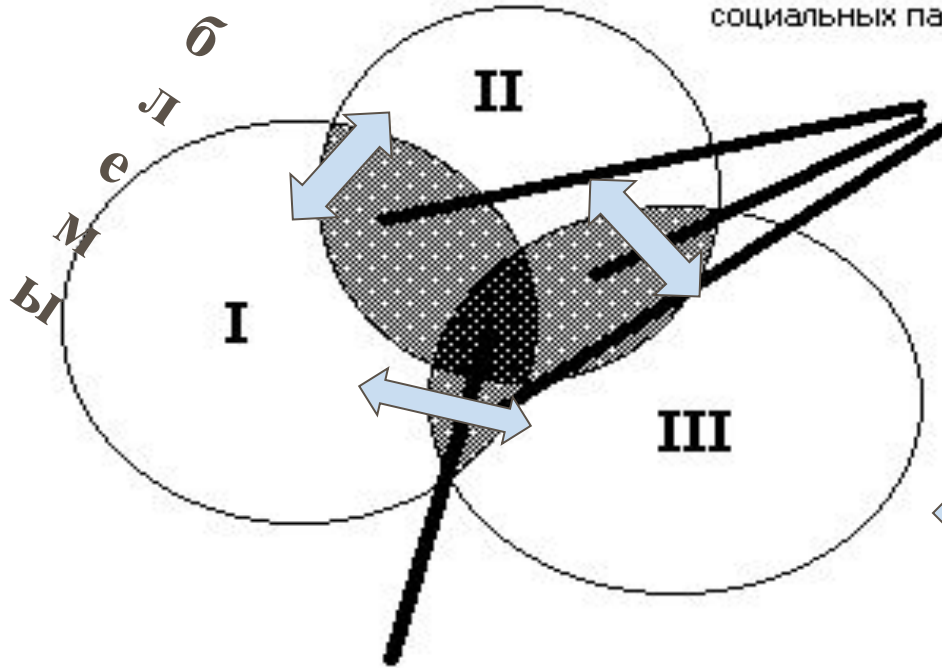
Образова

ние
Культу

ра
Законодательство и

Законодательство и

Пространства двухсекторных
социальных партнерств



Пространство трехсекторного социального партнерства

Ак
торы

СТРАТЕГИЯ –

взгляд соратника со стороны

- **СТРАТЕГИЯ – общественный форпост мысли, нацеленный на содействие демократизации и развитие гражданского общества**
- **СТРАТЕГИЯ - прообраз организации, грамотно выполняющих функции Центра публичной политики**
- **В сотрудничестве с внешними экспертами получены важные результаты в ряде актуальных сфер развития гражданского общества, демократии и правового государства**
- **У СТРАТЕГИИ хороший опыт передачи и распространения своих технологий, результатов и опыта**

Болевые точки в развитии
гражданского общества и
демократии в России

коррупция,
непрозрачность власти,
демпфирование гражданской
инициативы,
болото «управляемой
демократии»,
Нереформирование
ключевых сфер
нарушение прав граждан

Отклик СТРАТЕГИИ в
программах и проектах

«Прозрачный бюджет» -
Развитие общественного
участия в бюджетном процессе
и его оптимизация;
**«Общество против
коррупции»** -
«Предупреждение коррупции
силами гражданского
общества».
«Региональный Омбудсман»
- Развитие института
Уполномоченного по правам
человека и других гос. и
обществ. организаций по
защите прав человека в
регионах России



«Региональный омбудсман»

- десятки регионов России
- сотрудниками СТРАТЕГИИ проведены десятки семинаров и тренингов, направленных на создание региональных организаций и наработку процедур и методов их деятельности.
- большой вклад в становление института Уполномоченного по правам человека по защите прав человека в российских регионах.
- Выявлены проблемы формирования этого института в разных концах страны.
- Созданы методические пособия по обучению сотрудников региональных организаций.
- Выполнены масштабные исследования.

“Городские жители и власти - на пути к сотрудничеству: бюджет, который можно понять и на который можно влиять”

- **выработка у лидеров НКО навыков анализа бюджетов;**
- **влияние на эффективность деятельности власти через участие в бюджетном процессе;**
- **создание российского варианта Шкалы оценки прозрачности бюджетного процесса;**
- **выработка предложений по законодательным инициативам в сфере бюджетного процесса, обеспечивающим повышение роли общественности в контроле исполнением бюджета и ее участия в формировании бюджета.**

межсекторное взаимодействие НКО и органов местного самоуправления с целью предотвращения коррупции

- понятия коррупции, установлением подходов к изучению этого явления, а также с описанием форм проявления коррупции в органах исполнительной власти, представительной власти и СМИ
- возможные пути предотвращения коррупции: открытость власти, общественное участие (например, в бюджетном процессе), общественная экспертиза нормативных актов, подходы к устранению административных барьеров.
- анализ действующих актов и законопроектов, а также обсуждается комплекс правовых мер по пресечению коррупции
- механизмы общественного участия в процессе предупреждения коррупции
- 42 проектов по предупреждению коррупции, реализованных региональными НКО

Направления формирования проектных групп = ключевые аспекты работы добротного ЦПП

- общественное участие в процессах принятия решений;
- общественная законодательная экспертиза;
- общественный мониторинг обеспечения и реализации полного и равного доступа граждан к информации о деятельности органов государственного управления
- защита гражданских прав, гражданское образование, новые институты (омбудсмен, юридические клиники, независимые антикоррупционные комиссии);
- общественный мониторинг формирования и исполнения бюджета;
- общественный мониторинг приватизации;
- общественная диагностика и измерение коррупции;
- общественный мониторинг избирательных кампаний, формирования и использования избирательных фондов;
- построение антикоррупционных коалиций и сетей.

Дюжина механизмов «Стратегии»

- 1. **Общественное участие в бюджетном процессе**
- 2. **Общественные слушания по бюджету**
- 3. **Оценка и анализ прозрачности бюджета и общественного участия**
- 4. **Прикладной бюджетный анализ**
- 5. **Взаимодействие правозащитных НКО и власти регионов РФ по становлению и развитию структур по защите прав человека (комиссий и уполномоченных по ПЧ)**
- 6. **Гласность и вовлечение избирателей в деятельность органов МСУ**
- 7. **Общественное участие в предотвращении «нарушений на выборах»**
- 8. **Стимулирование диалога власти, ученых и правозащитных**
- 9. **Курсы повышения квалификации сотрудников УПЧ**
- 10. **Создание региональных инициативных групп для инициирования принятия закона об омбудсмене**
- 11. **Образовательная технология в области обучения бюджетному процессу и общественному участию**
- 12. **Обучение в сфере защиты прав человека**

