

# 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**

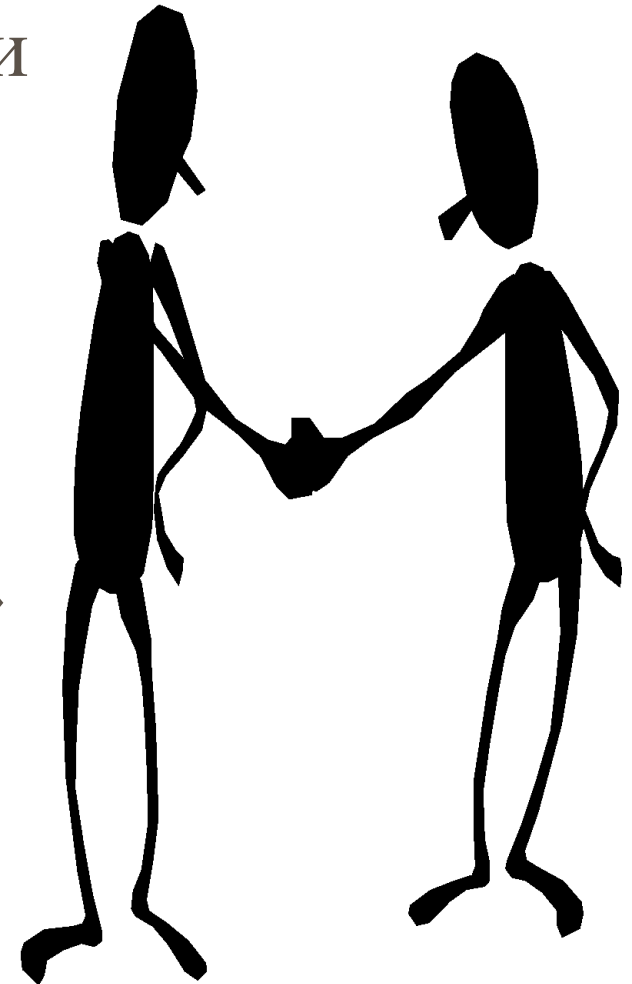


# Ранее нами были выделены

- 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»

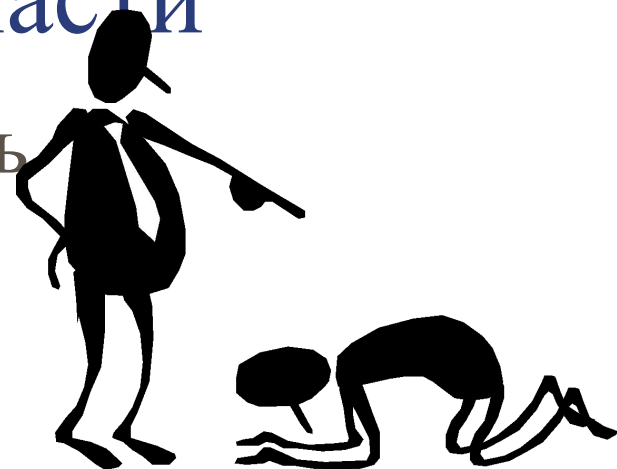




## Б. Взаимодействие, основанное на доминировании власти

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.



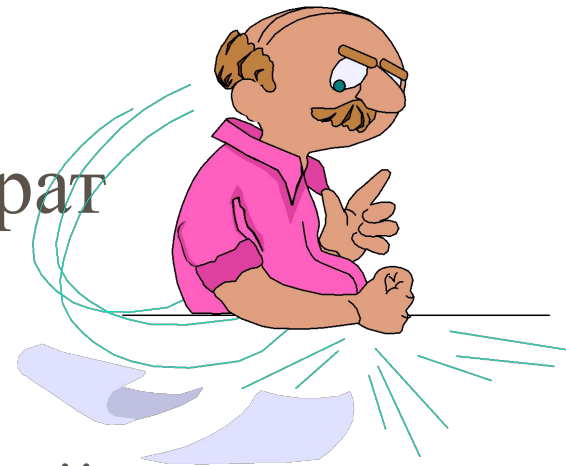
## 4. Патерналистская модель

- 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 осложнить 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...



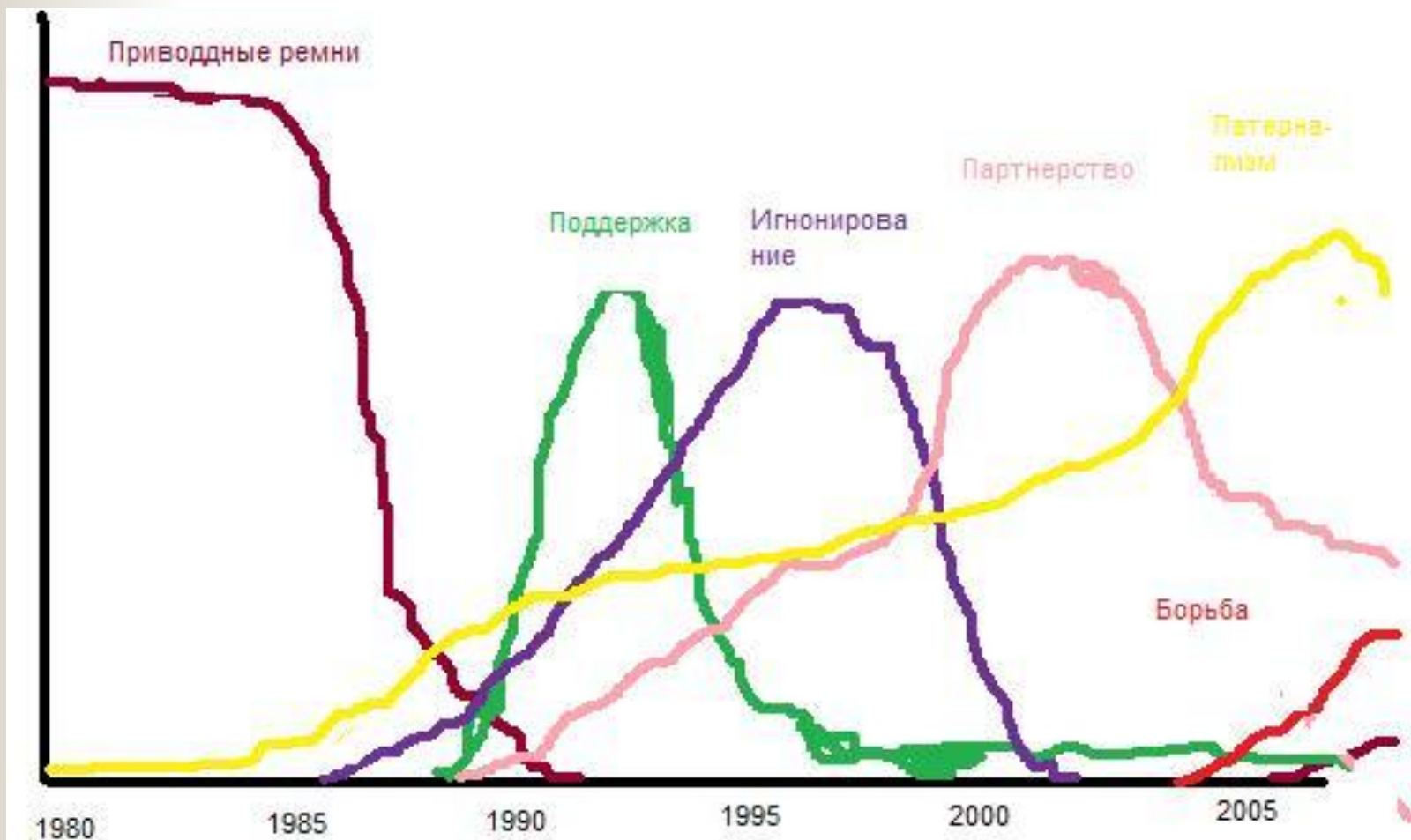


# Модели взаимодействия и российская история

- 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. Формы и механизмы 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





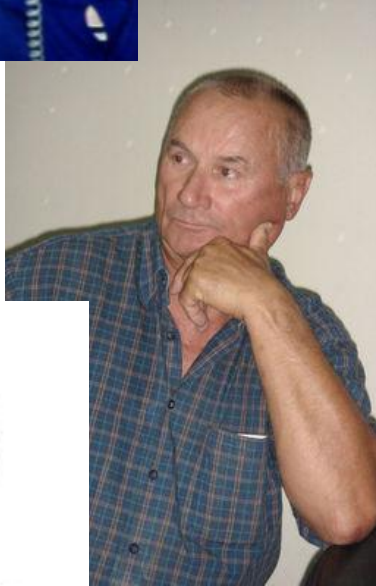
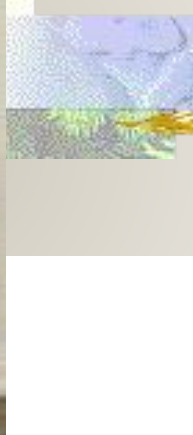
# Основные этапы работы по развитию института Уполномоченного по правам человека (УПЧ)

- 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



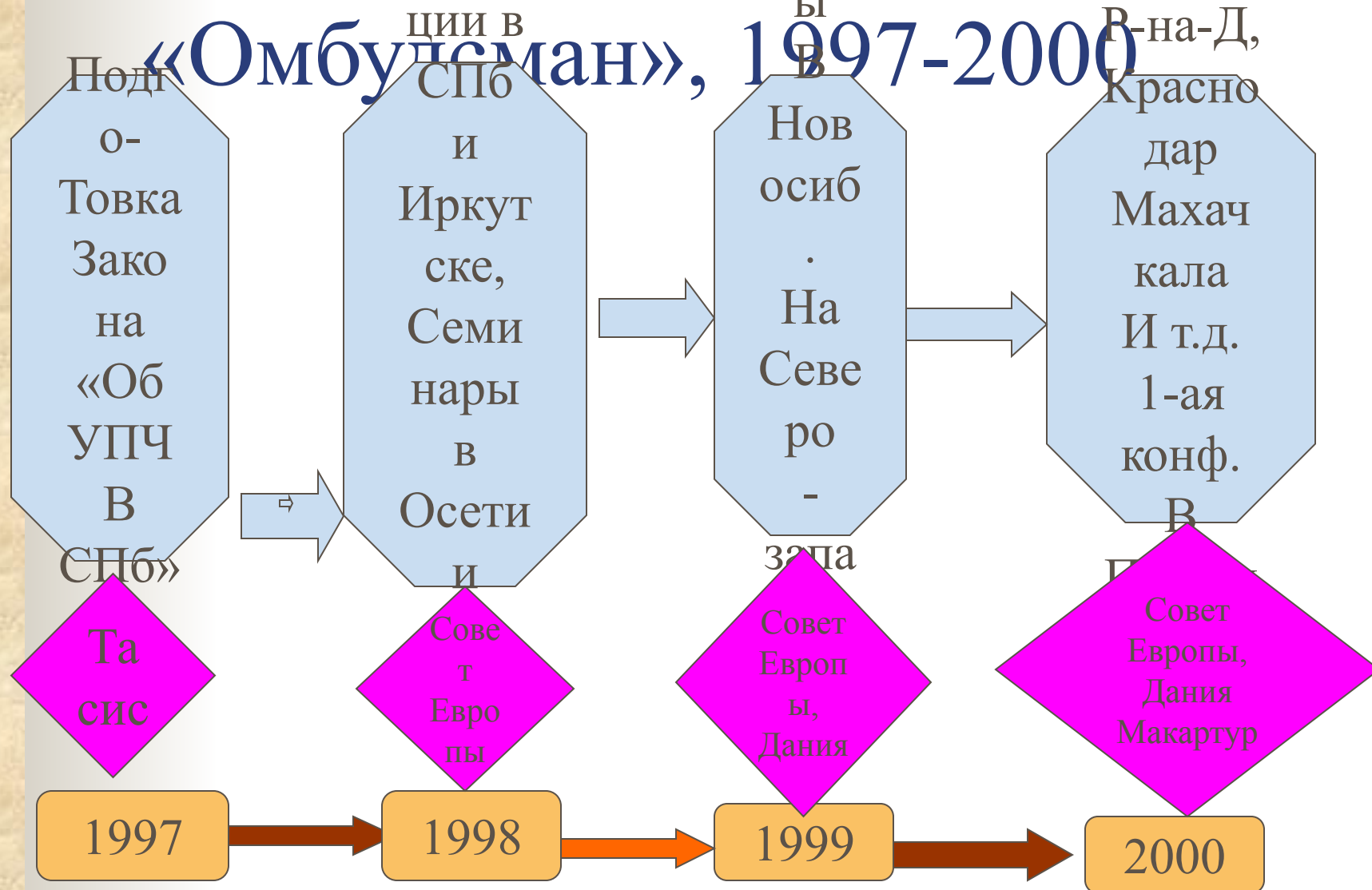
## 2001 г. – появление УПЧ в деяти субъектах РФ

- 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.



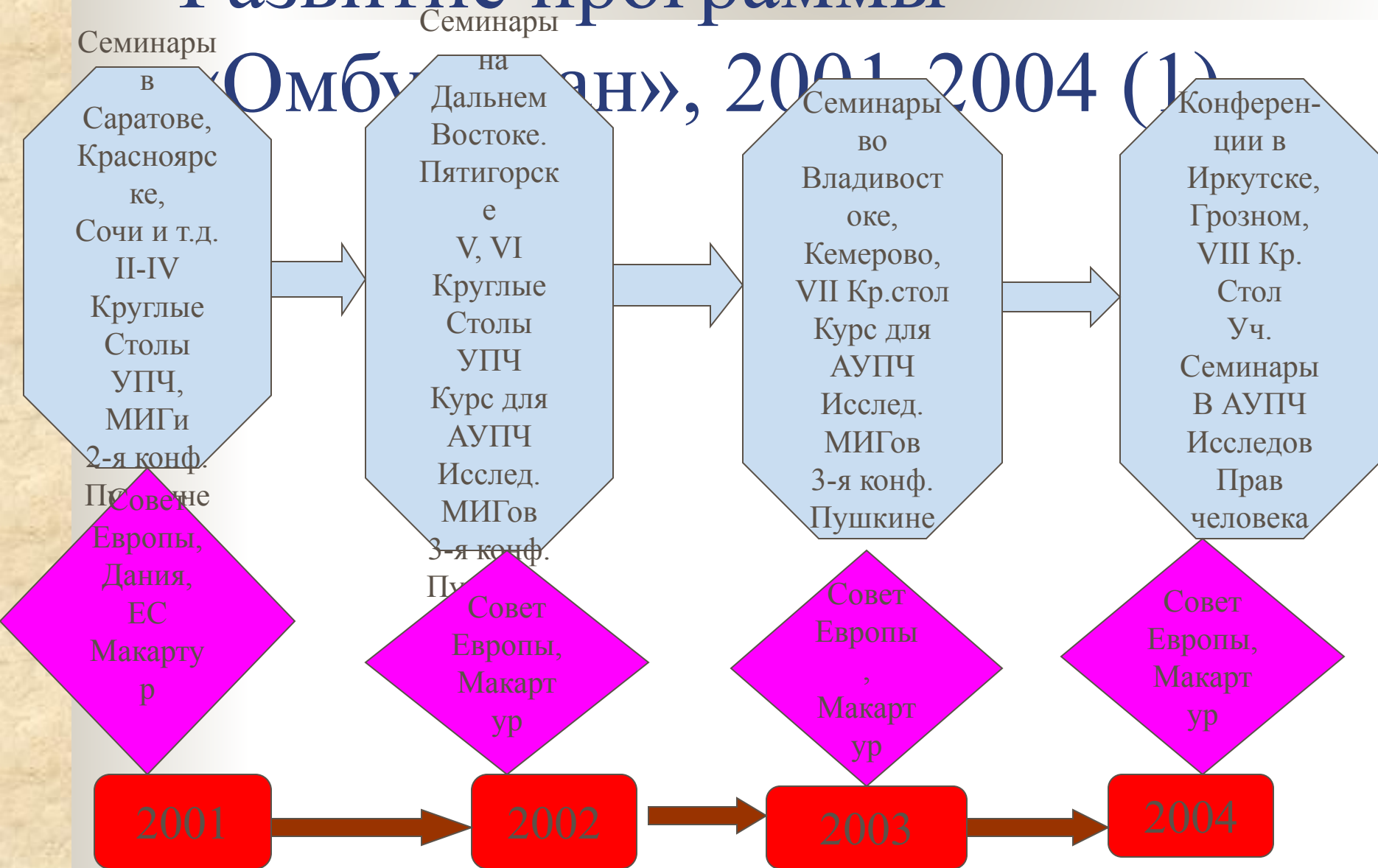


# Развитие программы «Омбудсман», 1997-2000

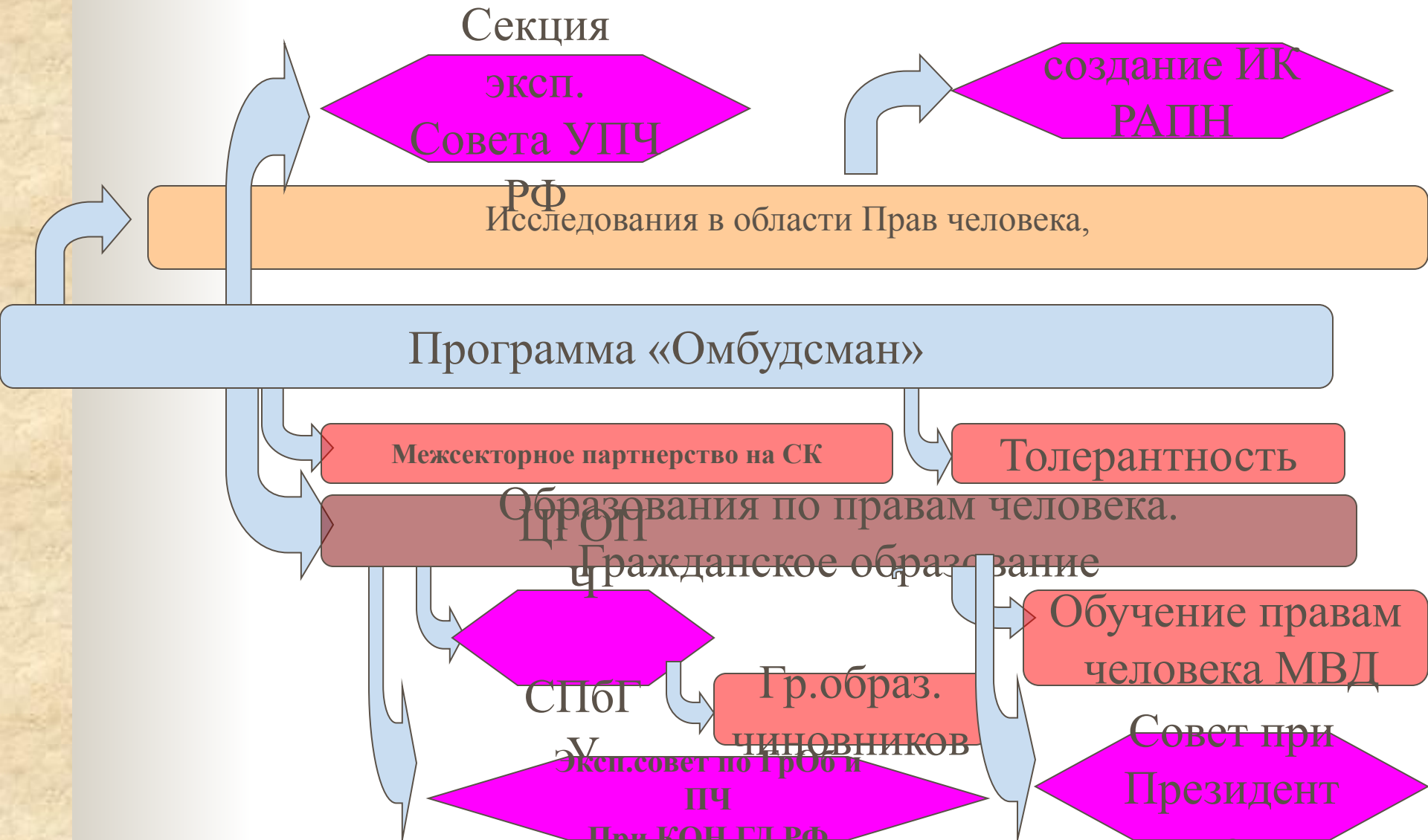


# Развитие программы

«Омбудсман», 2001-2004 (1)



# 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 ПП

- 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

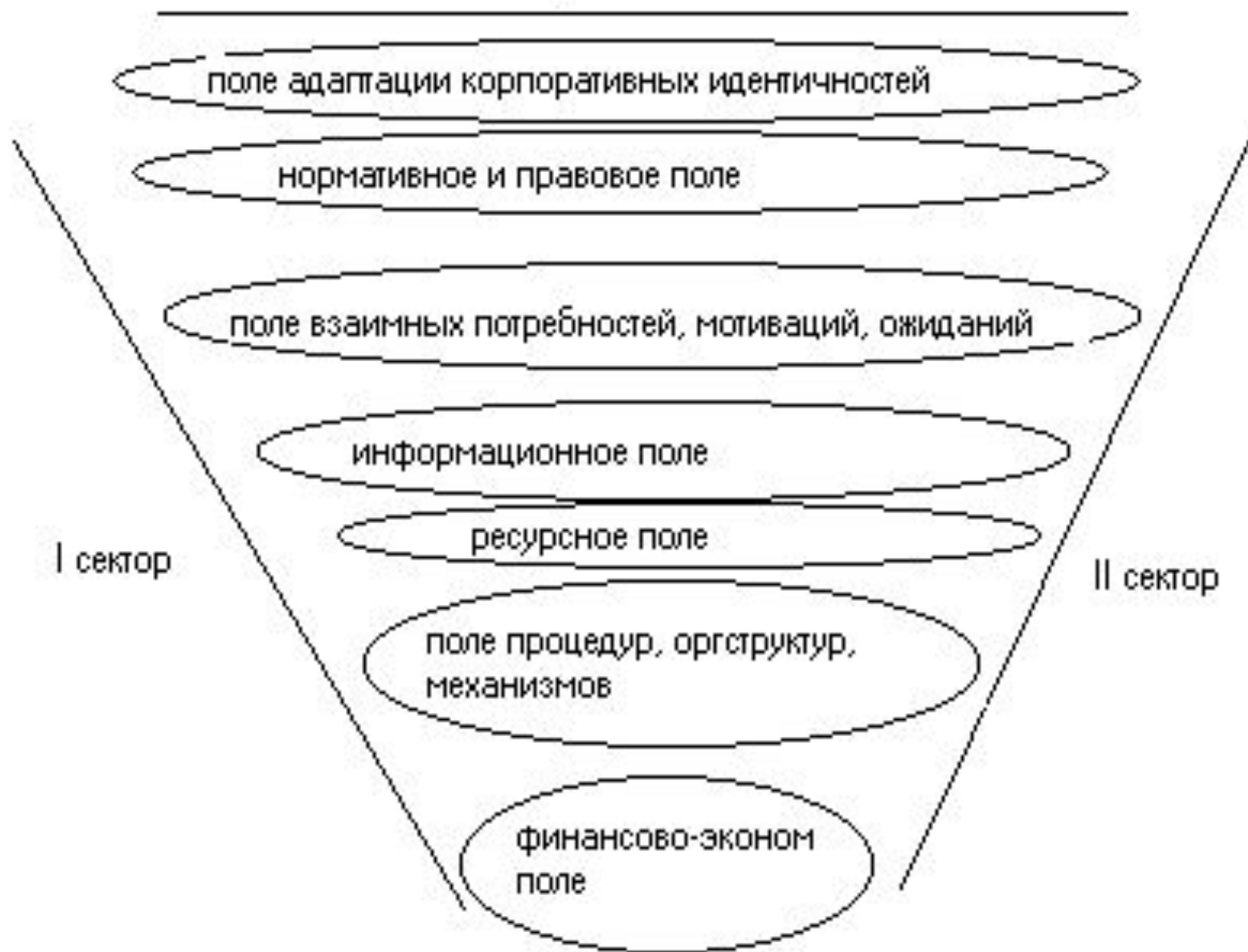
ресурсное поле

поле процедур, оргструктур,  
механизмов

финансово-эконом  
поле

I сектор

II сектор



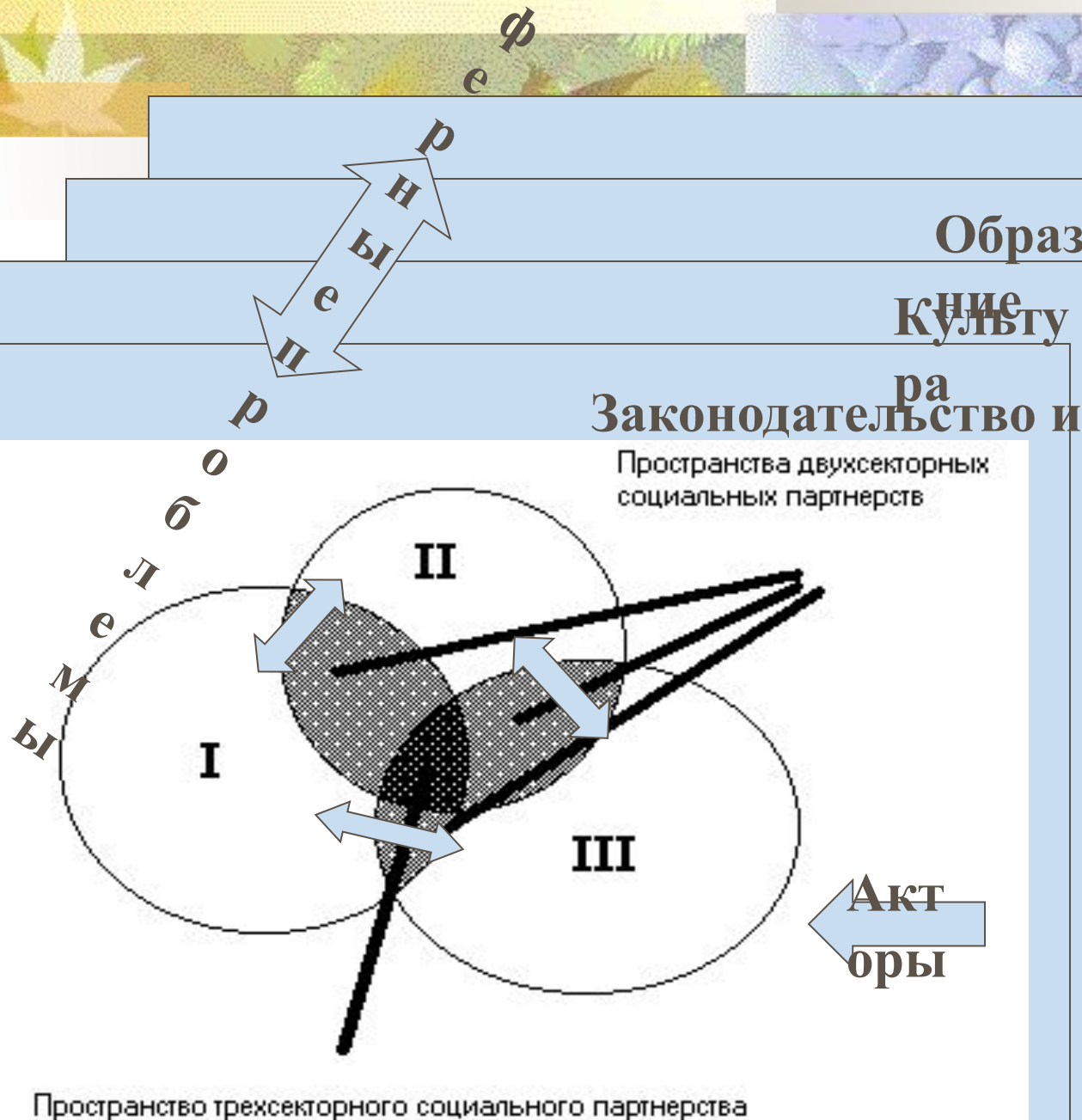


# Параметры состояния открытого общества

■ 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



# 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



