

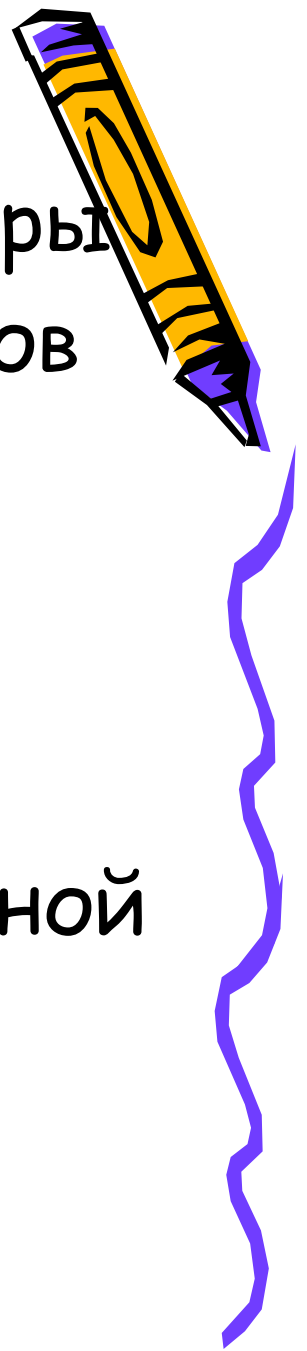


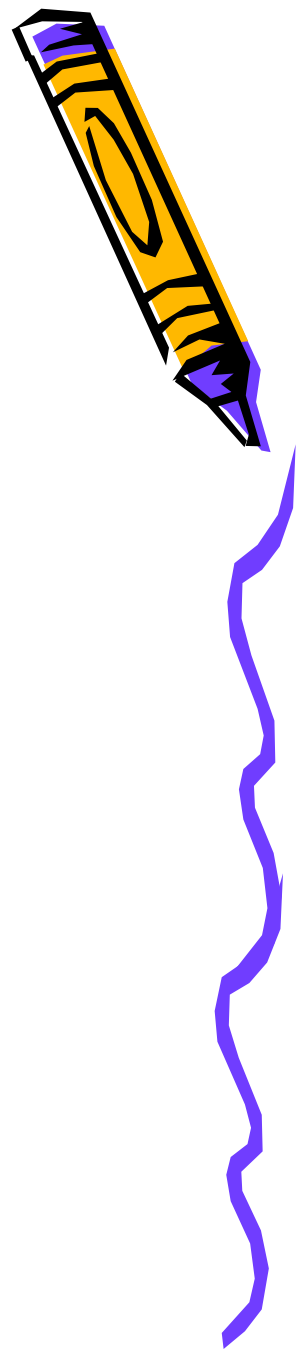
Институты-посредники как важный компонент развития публичной политики



Структура лекции

- 1. Иерархические и сетевые структуры
- 2. Понятие институтов - посредников
- 3. Общественные советы и общественные палаты
- 4. Административная и реформа и участие гражданского общества
- 5. Фабрики мысли и центры публичной политики
- 6. Проект СПб и Нижегородского филиалов НИУ-ВШЭ

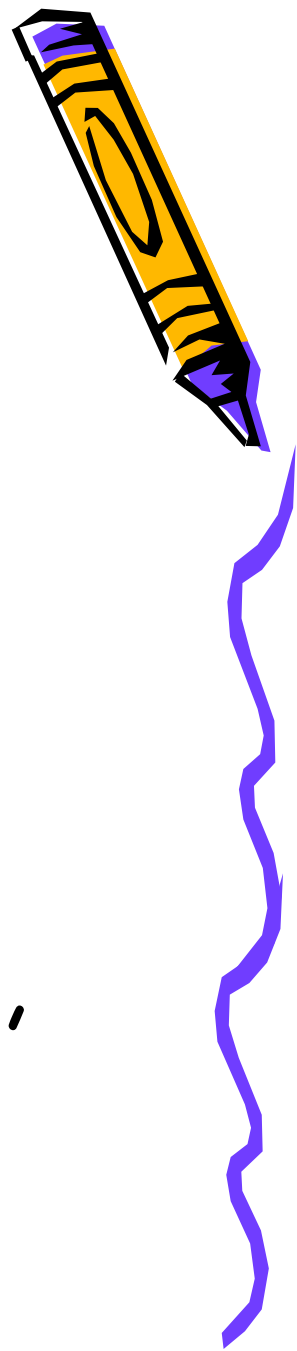




1. ИЕРАРХИЧЕСКИЕ И СЕТЕВЫЕ СТРУКТУРЫ



Реальная проблема:



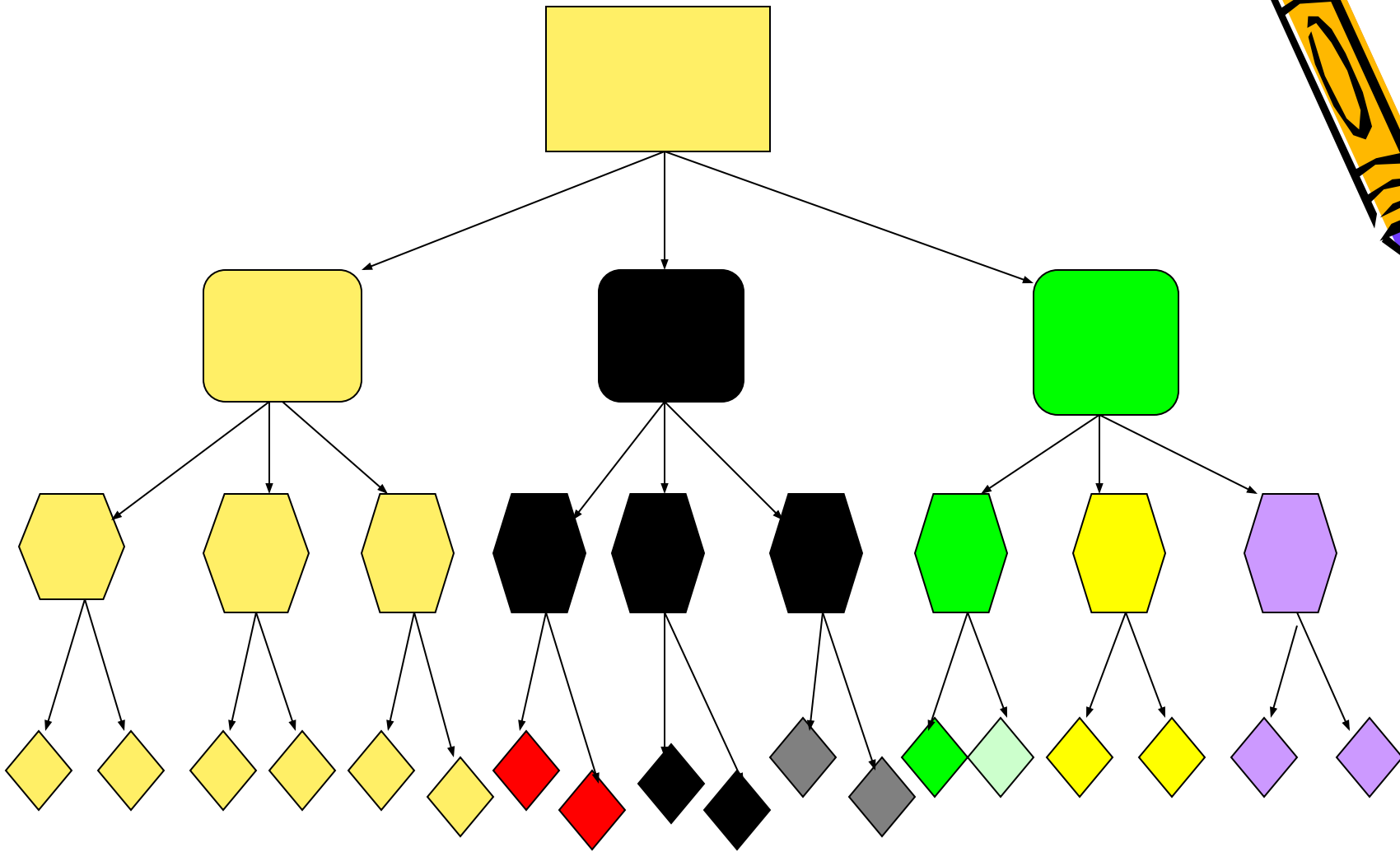
- Как обеспечить взаимодействия исполнительной власти,
- как сущностно иерархической системой,
- с такой сетевой структурой, как гражданское общество?



Иерархия: эволюция понятия

- «движение от значения структурированной совокупности субъектов, сакральным образом обеспечивающих стабильность общества благодаря наличию священного знания,
- через значение структурной совокупности субъектов, фиксирующих степень приближения последних к постижению божественного порядка,
- к значению социальной пирамиды, взаимоположение субъектов которой обусловлено некой четкой логикой» [\[1\]](#).
- [\[1\]](#) Сергеев В.М., Сергеев К.В. // Полис, 2003, №3, с.





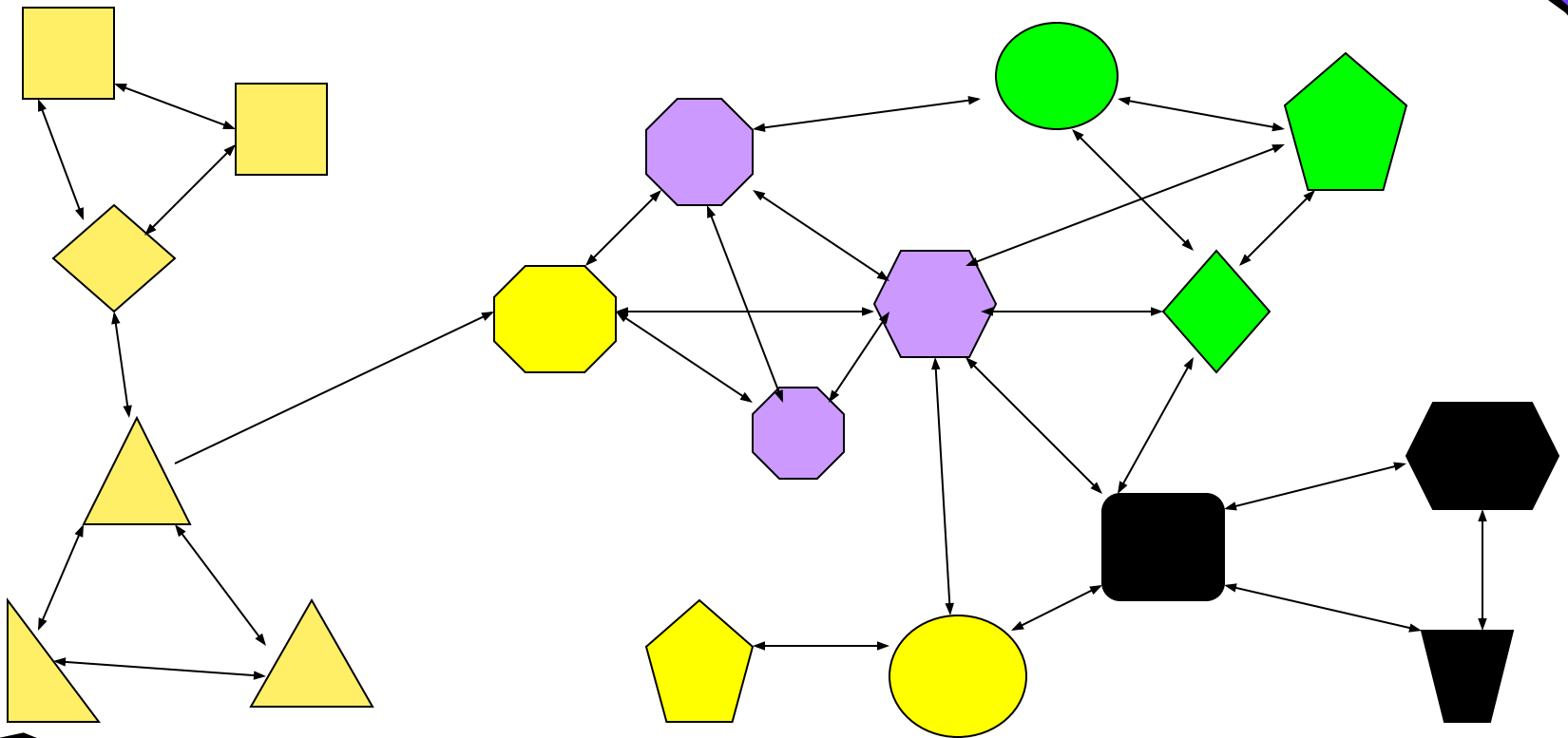
Сеть может быть определена как

- организация, не имеющая единого центра управления,
- основанная на разделяемых ценностях по отношению к выполняемым задачам.
- В отличие от сети личной взаимосвязи (древнейшего явления), используемое здесь понятие сопоставимо с сетью

internet



Сетевые структуры



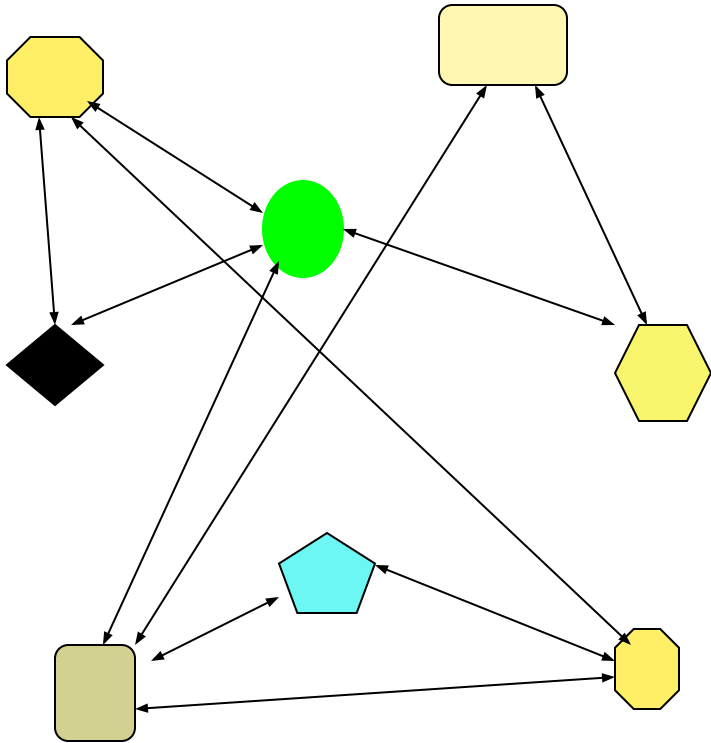
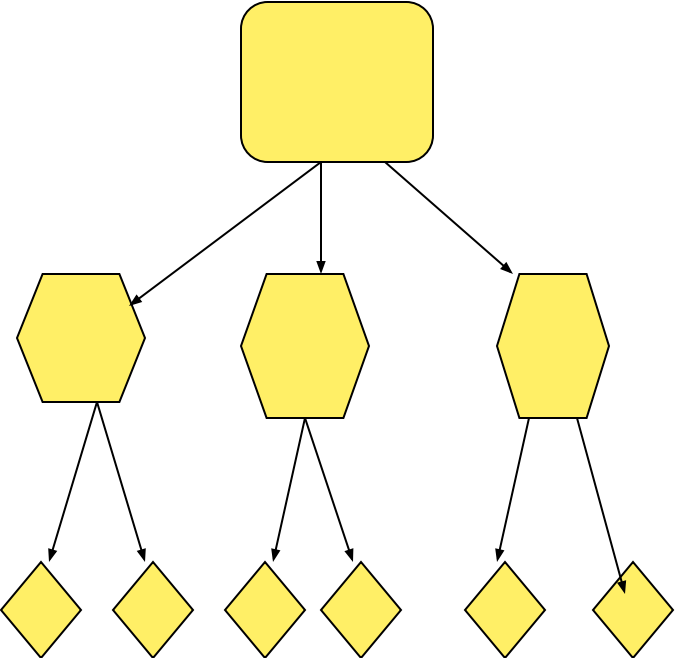
Выходом могут стать



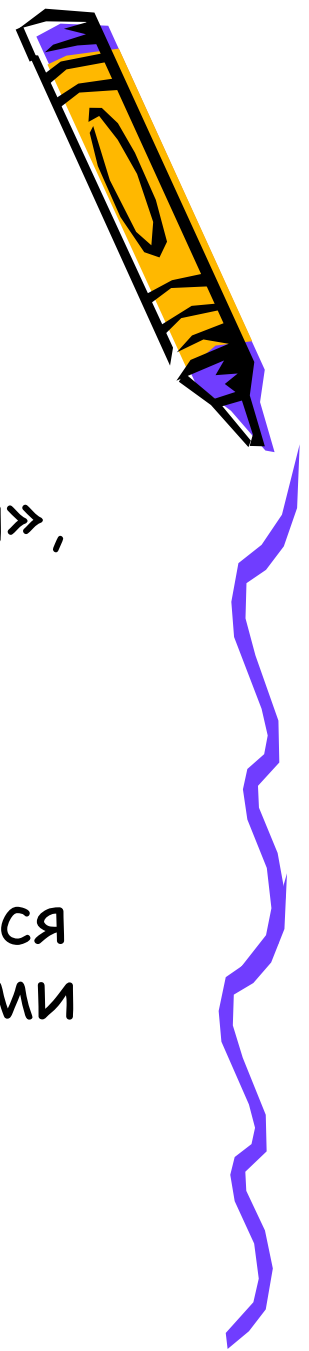
- структуры-посредники или медиаторы между обществом и властью, например, институт Уполномоченного по правам человека, которые способны быть своеобразными адапторами иерархической и сетевой структур.
- Другим примером таких адапторов могут служить центры публичной политики, создаваемые изнутри гражданского общества



Структура - Модератор для иерархических и сетевых структур

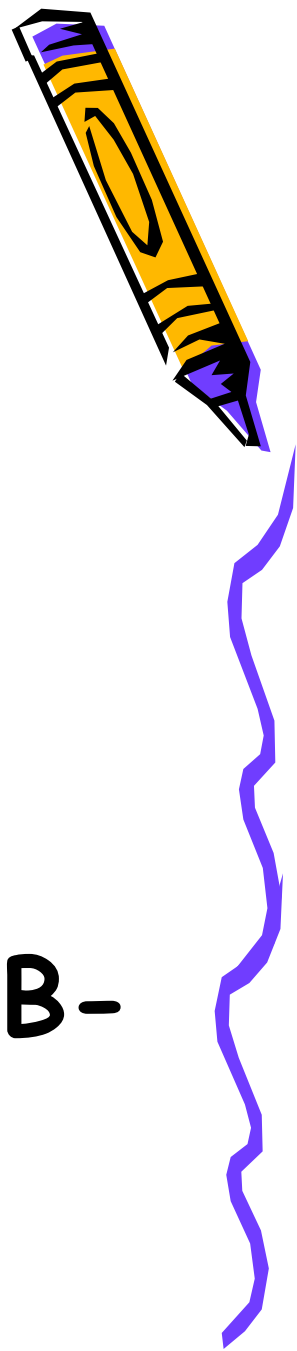


В этом контексте особый интерес могут вызывать



- Органы иерархических структур
- Являющиеся по своей сути «адапторами», посредниками для связи с сетевыми структурами гражданского общества
- Например, Отделы по связям с общественностью в МВД и УВД
- Вопрос - какие органы иерархий являются «адапторами» для связи с криминальными сетями?

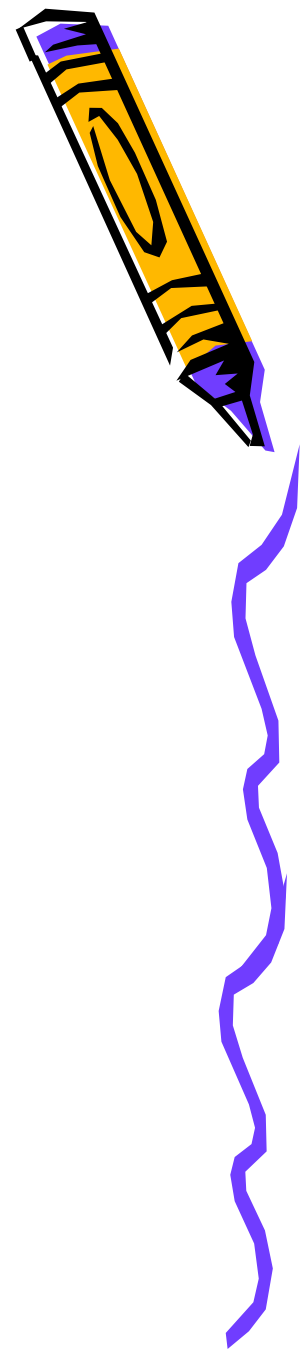




2. ПОНЯТИЕ ИНСТИТУТОВ-ПОСРЕДНИКОВ

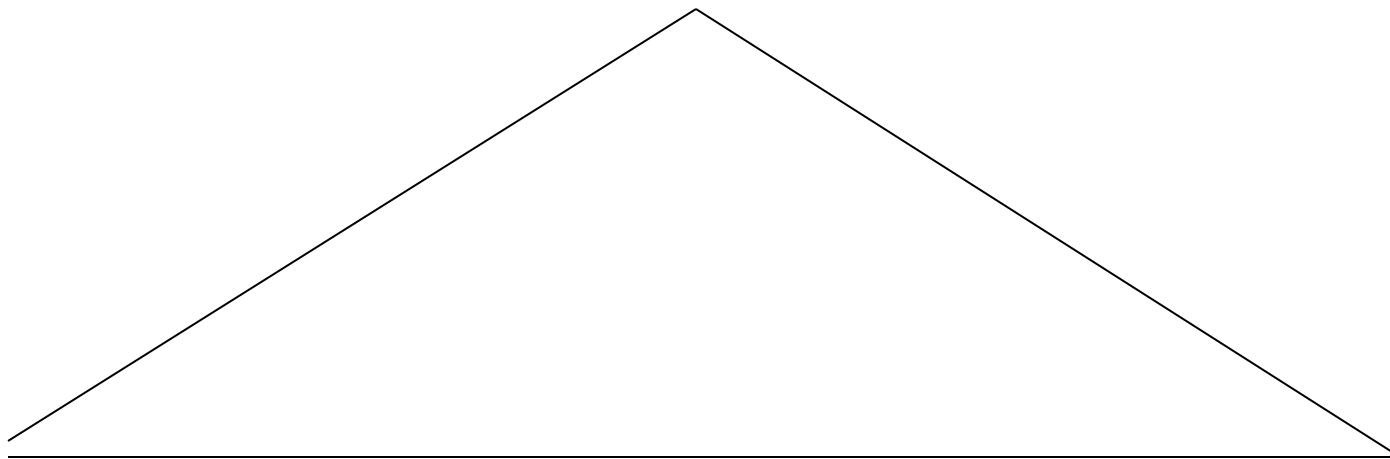


Основные акторы поля публичной политики



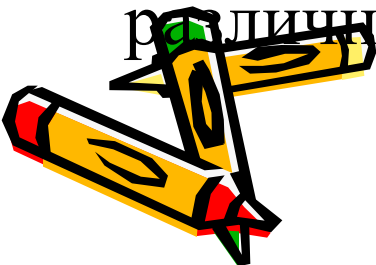
Основные участники политического (policy) процесса

Властные структуры



Структуры
гражданского
общества (НКО
различного вида)

Научное и
университетское
сообщество



Кто же формирует публичную политику?

- Исполнительная власть
- Представительная власть
- Бизнес - элита (деловые круги)
- Политические партии
- Неправительственные организации
- СМИ
- Криминальные структуры (?)
- Международные организации

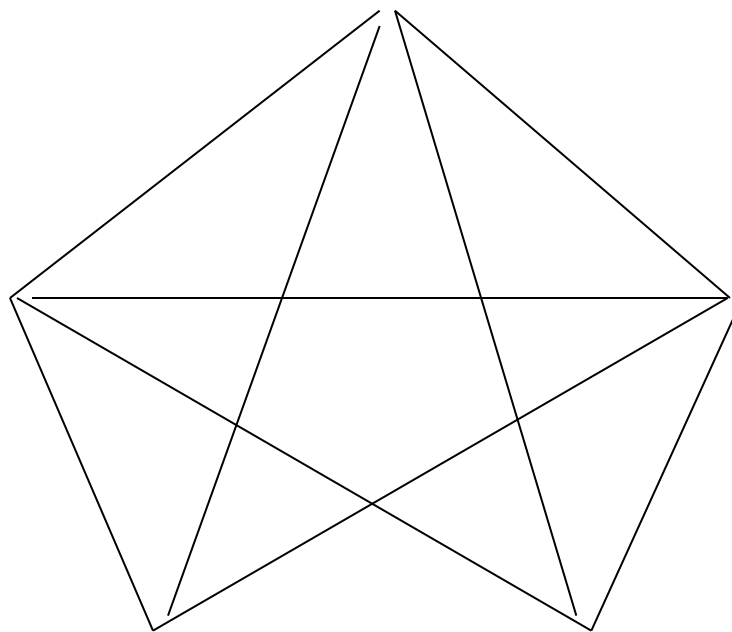


**Число участники политического процесса
стоит увеличить**

**Властные
структуры**

Партии

СМИ



**Структуры
гражданского
общества (НКО
различного вида)**

**Научное и
университетск
ое сообщество**



Вспомним основной тезис концепции демократического транзита

- Основные стадии перехода:
 1. Либерализация старого политического режима (М.С.Горбачев)
 2. Создание основных демократических институтов (годы Б.Н.Ельцина)
 3. Консолидация демократического режима (???) - пока не наступила
- Почему?



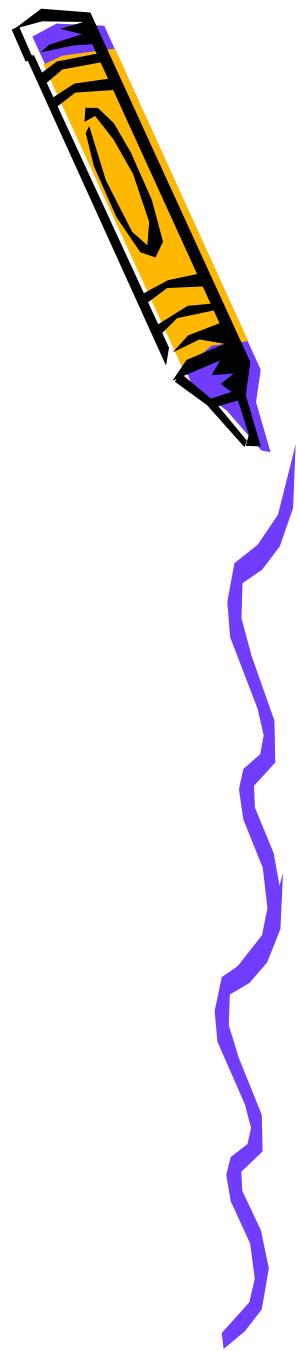
Гипотеза: Консолидация как аналог «связности»

- А связность сама по себе не наступает!
- Необходимы институты - «связники», или иначе - посредники, медиаторы
- Между основными демократическими институтами
- В 90-е годы, занимаясь созданием основных институтов - мы об этом не знали и не думали



Возможные виды институтов-медиаторов

- 1. Между гражданами и властью - институт Омбудсмана, УПЧ, во Франции это - Медиатор Франции.
- В наших странах - еще и медиатор между исполнительной властью и гражданскими организациями.



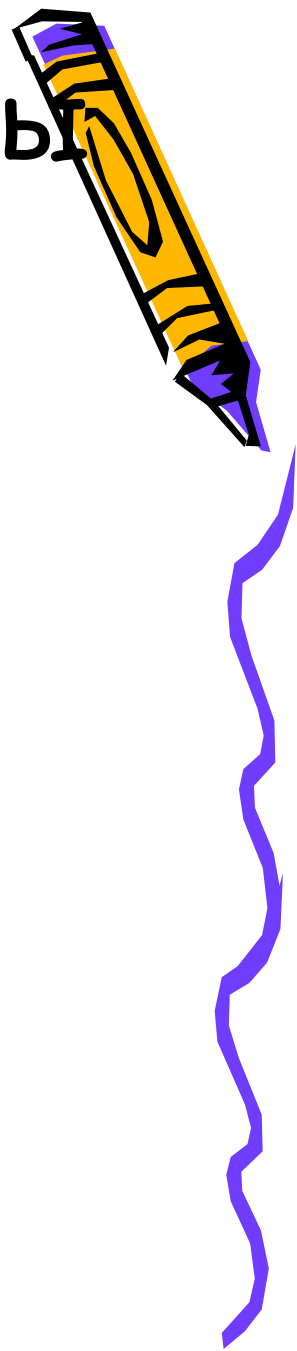
2. Между властью и общественными организациями

- Различные Общественные советы, общественные палаты, Общественно-консультативные советы и т.д.
- 3. Близкие к ним - экспертные советы, как медиаторы между органами власти и экспертным сообществом - и наукой
- 4. Фабрики мысли и центры публичной политики - как медиаторы между

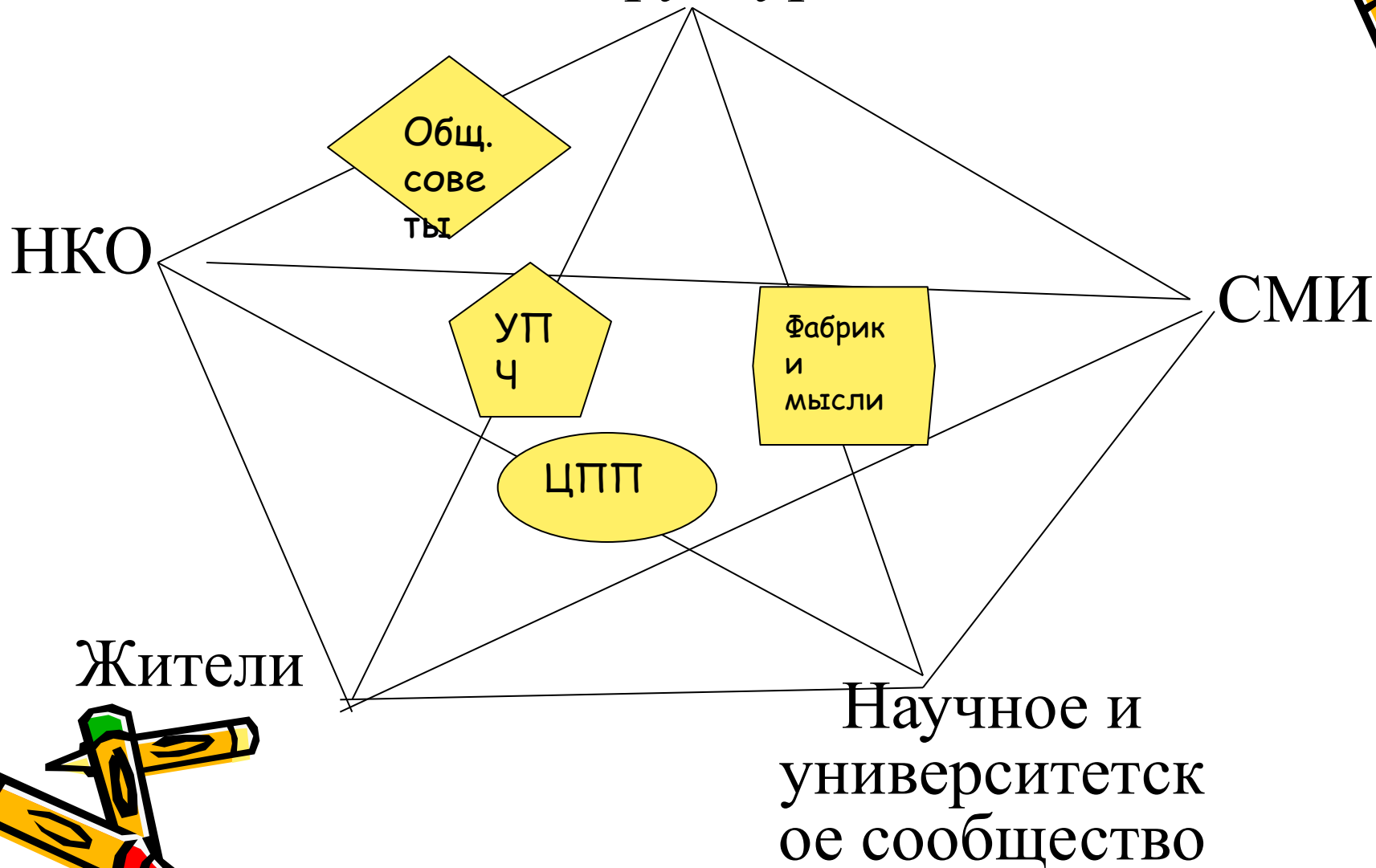


4. Фабрики мысли и центры публичной политики

- как медиаторы между
- Академическим сообществом и органами власти
- Или - между академическим сообществом - и структурами гражданского общества



Властные структуры

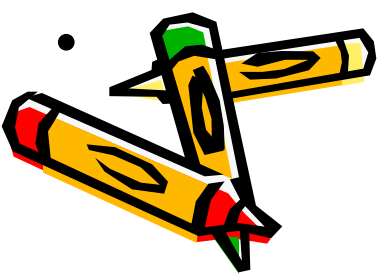


3. ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПАЛАТЫ



Два типа Общественных палат



- Вариант 1. Инициативные, созданные «снизу», своеобразные «коалиции НКО» - для легитимного представления интересов.
- Вариант 2. Созданные «сверху», по примеру Общественной палаты РФ, формируемые «по согласованию» с
-  главой региона

Вариант 1 - ИНИЦИАТИВНЫЕ

- Вариант 1.1. Полностью автономные, работающие на собственных ресурсах.
- В России редок. Такие коалиции если и создаются, то долго не живут
- Исключение - Пермская гражданская палата. Специфика региона.
Несколько сильных организаций



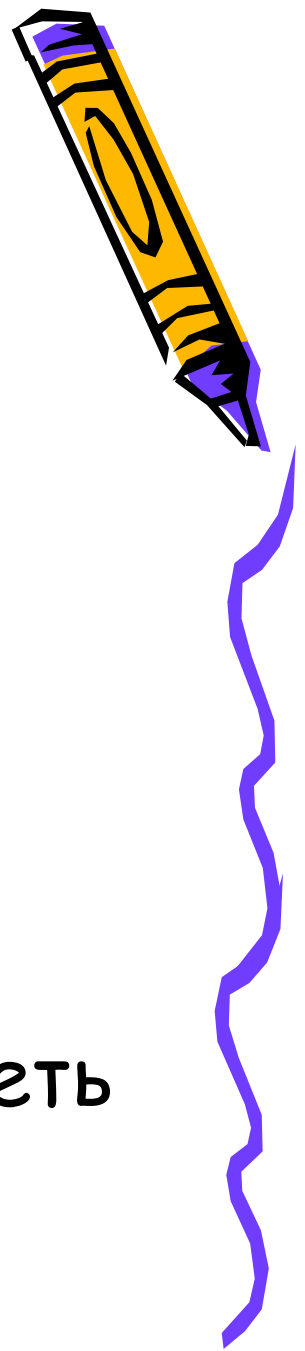
Вариант 1 - инициативные

- Вариант 1.2. Созданные по инициативе снизу, и «по самозаписи» но работающие «под крылом» либо региональной ассамблеи (Карелия, Нижегородская область)
- Либо власти Исполнительной (Новгородская область, Красноярский край) - характерно для 90-х - начала 00-х годов



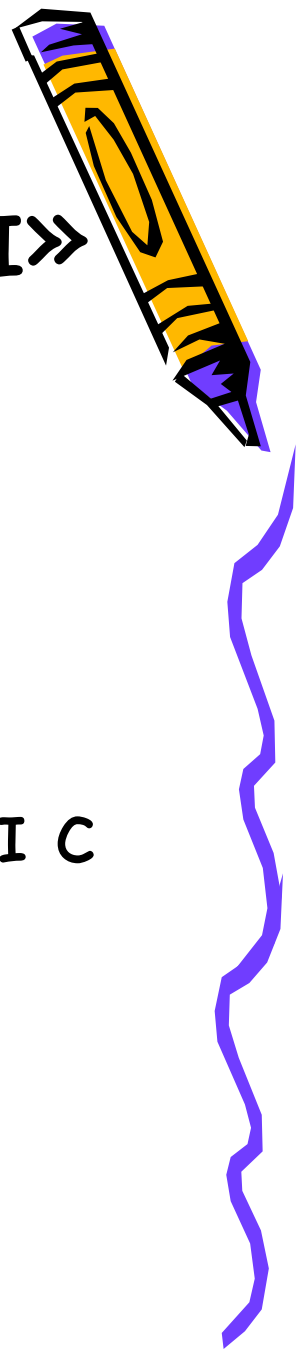
Вариант 2 - созданные «сверху»

- Вариант 2.1. ОС - как «консультативные советы» при органах власти, без претензий на представительство.
- Вариант 2.2. Общественная палата Палата РФ как имитация общественного участия (первая треть по указу Президента РФ)



Вариант 2.1. ОС - как «КОНСУЛЬТАТИВНЫЕ СОВЕТЫ»

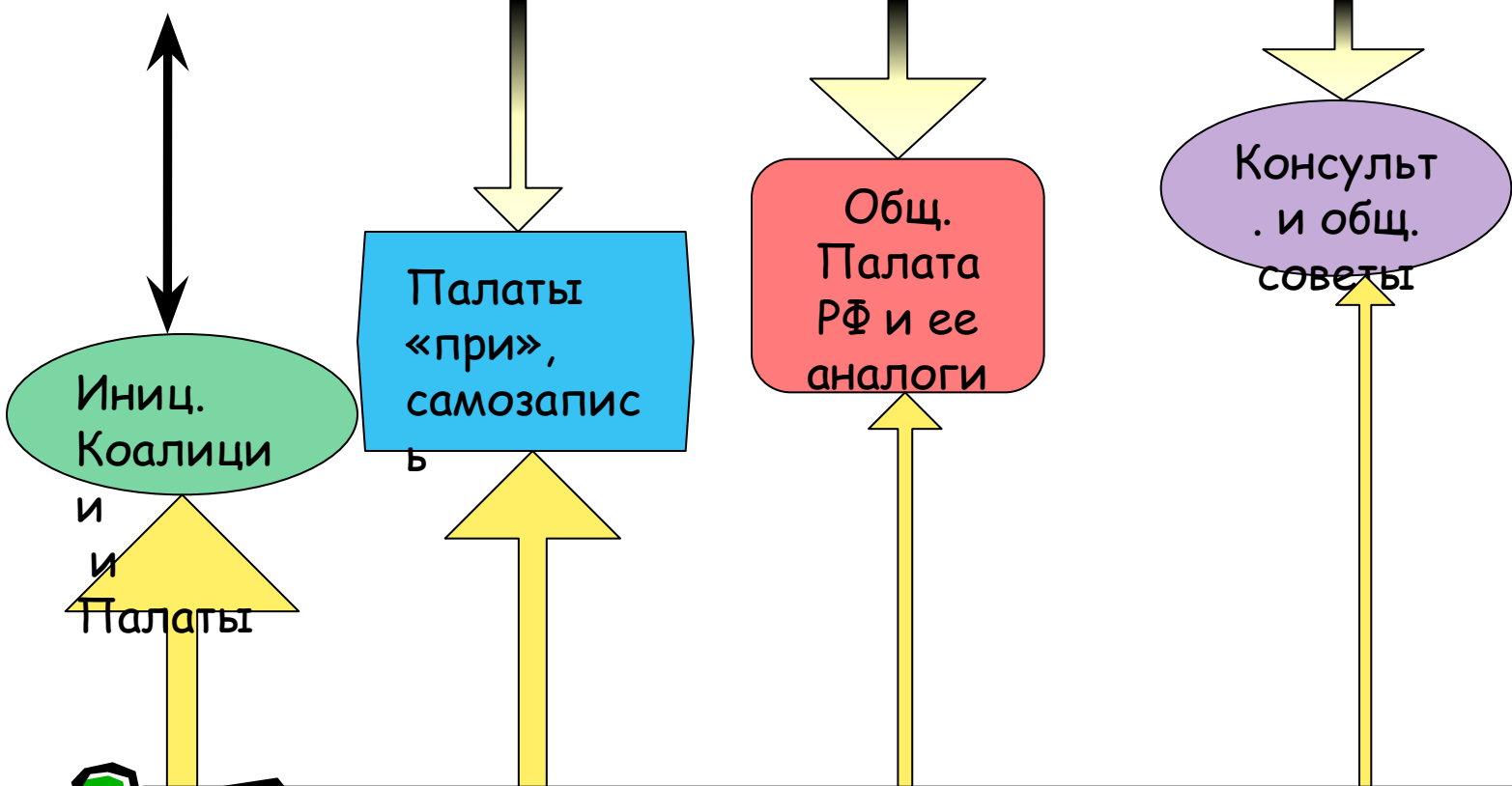
- Право любых руководителей - получать консультации
- Советский опыт - Комиссии при Горкомах КТСС
- Опыт США - Общественные советы с правам принятия решения (С-Франциско)



Общественные советы и палаты (варианты)



Государство, исполнительная и иные власти



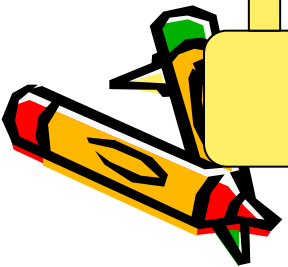
Иниц.
Коалиции
и
Палаты

Палаты
«при»,
самозапись

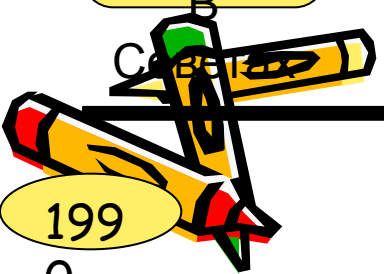
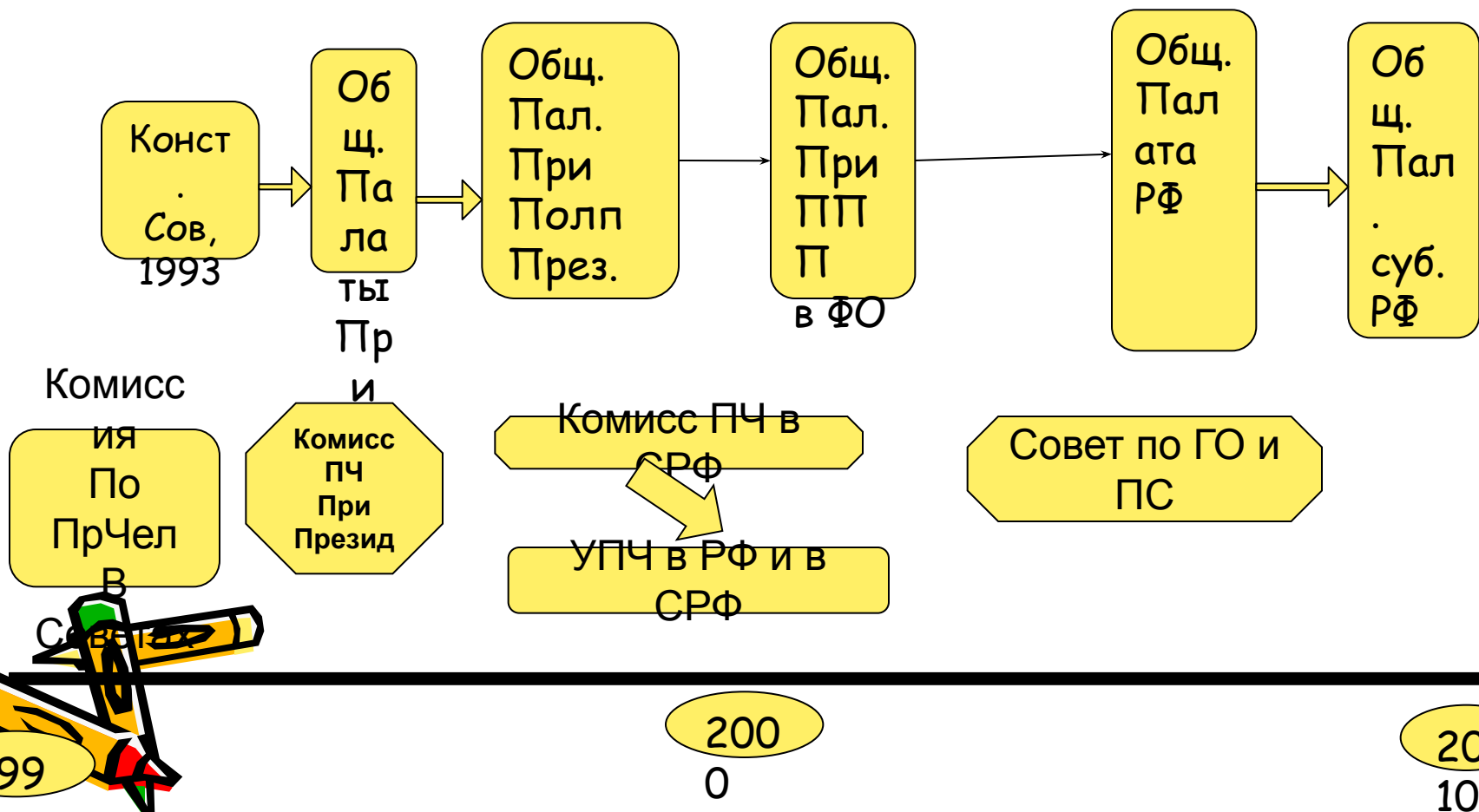
Общ.
Палата
РФ и ее
аналоги

Консульт.
и общ.
советы

Общественные организации, НКО



История и эволюция Обществ. палат



Россия 90-х годов

- Комиссия по правам человека при Президенте РФ
- Аналогичные комиссии при главах регионов
- Иногда - реальные «коммуникативные площадки»
- Трансформация - в:
- А. Институт Уполномоченного по правам человека (Саратовская обл.)



Б. Совет при Президенте РФ



- По содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека (Э.Памфилова и М.Федотов)
- В СПб - Координационный совет по вопросам деятельности НКО при Правительстве СПб
- Реальное представление независимых и самостоятельных



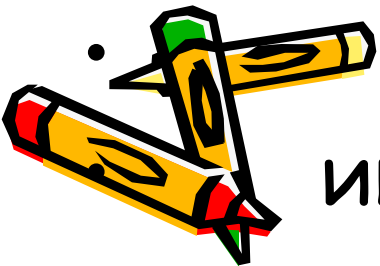
НКО



Вариант 2.2.

Общественная палата РФ

- Заявка на представительство всего гражданского общества,
- Но реально формируется сверху «Президентская треть»
- В СПб ранее был создан Общественный совет СПб, состав которого полностью определялся губернатором. А.С.Козырев как инициатор и второй председатель



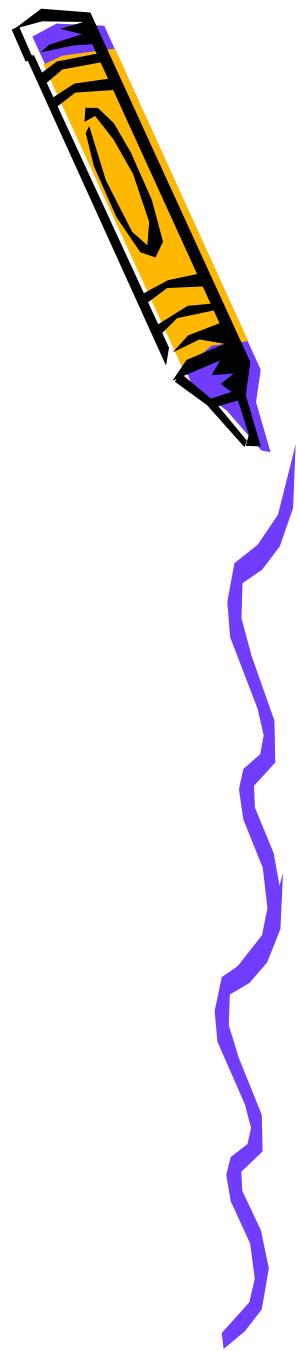
Создание копий ОПТ РФ в регионах

- Сопротивление депутатов,
- В СПб так и не создана
- Худшие опасения не подтвердились
- Иногда - как реальная площадка для дискуссий с руководством
- Много имитации



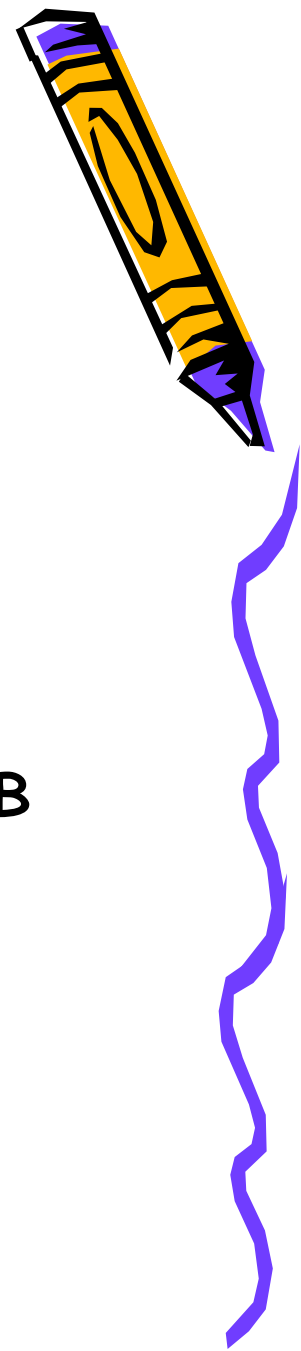
Плюрализм *versus* Корпоративизм

- Демократия совместима только с плюрализмом
- Корпоративизм ведет к автори- и тоталитаризму (Италия, Испания)
- Филипп Шмиттер - концепция неокорпоративизма



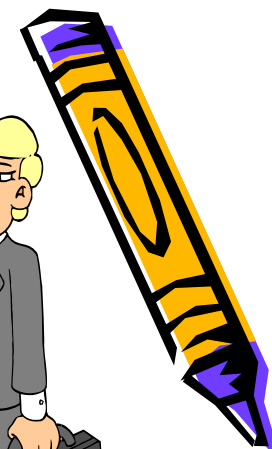
Два варианта неокоorporативизма

- Государственнический неокоorporативизм и
- Либеральный неокоorporативизм
- Диссертация Анны Тарасенко (ЕУ в СПб)





ЧИНОВНИКИ



4. АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА И УЧАСТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА



КОНЦЕПЦИЯ административной реформы в РФ в 2006-2008 годах

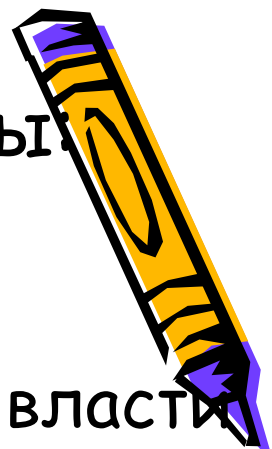


- ОДОБРЕНА
- Распоряжением
Правительства Российской
Федерации
- от 25 октября 2005 г. № 1789-



Задачи Административной реформы:

- внедрение в органах исполнительной власти принципов и механизмов управления по результатам;
- разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;
- оптимизация функций органов исполнительной власти и введение особых механизмов регулирования в коррупционно опасных сферах деятельности органов исполнительной власти;



Задачи Административной реформы:

- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности и открытости деятельности органов исполнительной власти;
- модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;
- формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.



Одним из важных направлений реализации АР является



- Развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти,
- в мониторинге мероприятий административной реформы;



12 сентября 2005 года в Центре Стратегических Разработок



- Состоялся круглый стол «Возможности и перспективы неправительственного мониторинга эффективности государственного управления и хода реформ государственного управления».

- В нем приняли участие более 50 человек

- Политиков, ученых, лидеров НКО



Ведущий - М.Э.
Дмитриев, научный
руководитель ЦСР

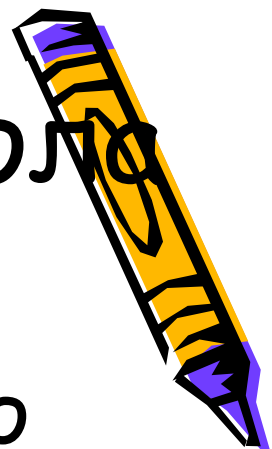


Участники дискуссии 12 сентября



В ходе этого круглого стола

- Звучали вопросы: «А насколько вообще возможен общественный мониторинг такого сложного процесса, как административная реформа?»
- Другие участники отвечали «А мы уже давно и практически занимаемся общественным мониторингом различных аспектов деятельности власти»



Действительно, сегодня в России сложилась парадоксальная ситуация.


- Одни уже давно осуществляют такой мониторинг
- А другие (достаточно серьезные эксперты) об этом и не подозревают
- Но прежде чем попытаться ее объяснить
- Попробуем определить, что такое
- «Общественный мониторинг»
- И какие его виды ведутся в России сегодня





В 2006 силами Совета при Президенте РФ, Общественной палаты и Правительственной комиссии по АР

- Было начато создание Объединенная рабочая группа по участию гражданского общества в административной реформе
- Сопредседатели - Я.И.Кузьминов, А.Н. Шохин, А.А.Аузан
- В состав группы вошли представители Опоры России, Деловой /России, Ассоциации потребителей, правозащитников, Центры публичной политики

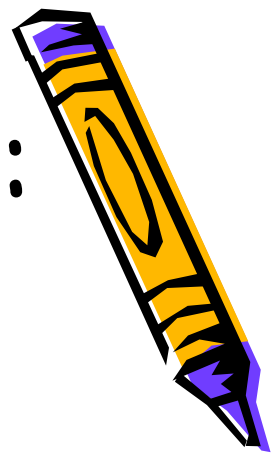




Проблема: ни власть, ни гражданские организации в настоящее время не очень готовы к совместной работе по решению общественных проблем:

- - не сформирована положительная мотивация к совместной работе;
 - - обе стороны не владеют знаниями и технологиями организации и осуществления эффективного взаимодействия;
 - - отсутствуют кадры во власти и в гражданском обществе, способные организовать эффективный диалог
- 
- 

Возможные задачи ОРГ:



- **Задача 1.** Помочь формированию сообщества специалистов, занимающихся проблематикой привлечения гражданских институтов к управлению обществом.
- **Задача 2.** Принять непосредственное участие в процессах регламентации деятельности органов государственной власти, в выработке стандартов качества исполнения государственных функций и предоставления государственных



УСПУГ

- **Задача 3.** Разработать методические рекомендации и модельные правовые акты для реализации
- -форм участия населения в осуществлении государственного управления и местного самоуправления, установленных федеральным законодательством;
- -форм участия населения и гражданских организаций в стратегическом планировании муниципальных образований и регионов.



Возможные направления деятельности ОРГ



- **общественная экспертиза** и обсуждение проектов разрабатываемых в ходе административной реформы регламентов и стандартов;
- предложение **списка стандартов** качества, доступности государственных и муниципальных услуг, а также стандартов обслуживания;
- **антикоррупционная экспертиза** разрабатываемых в ходе административной реформы нормативных актов, предложение модельной программы антикоррупционной деятельности



Возможные направления деятельности ОРГ

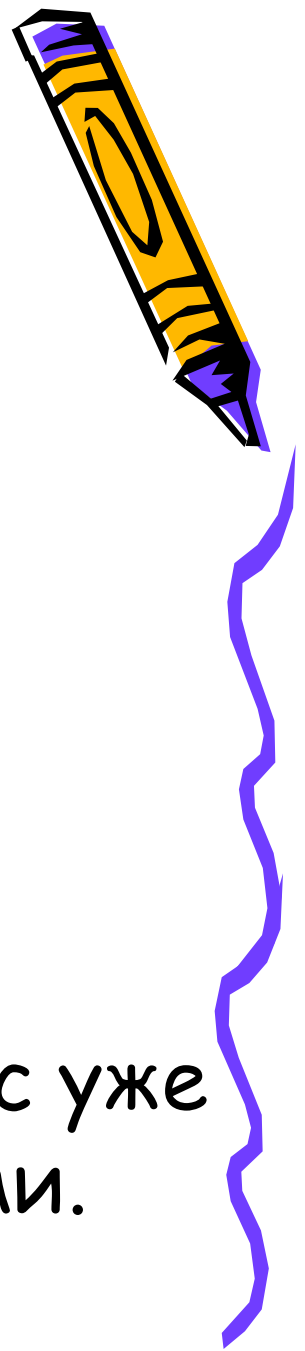


- предложение методических рекомендаций по конкретным формам взаимодействия исполнительной власти и гражданского общества (**общественные слушания, консультативные советы** и т.д.);
- проведение **мониторинга** хода административной реформы на региональном и местном уровнях.

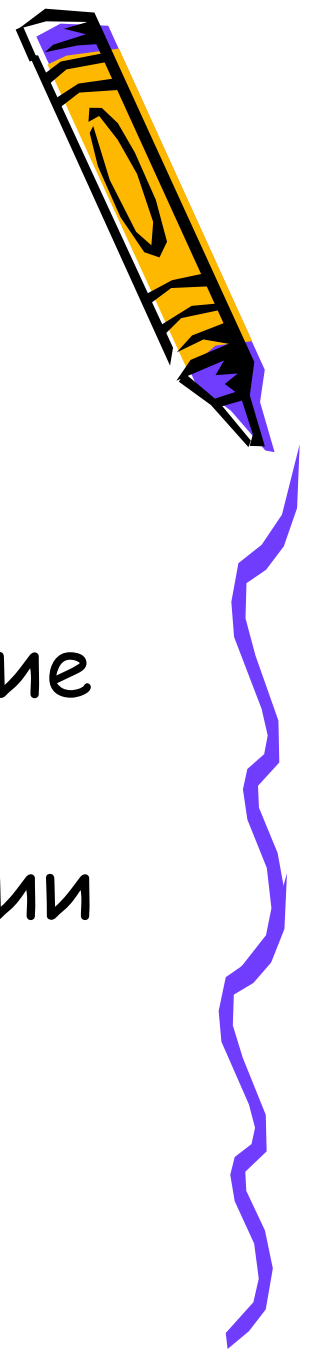


По ситуации в регионах

- - инициирование включения в состав Комиссий по административной реформе субъектов РФ представителей гражданского общества и экспертного сообщества;
- - активизация сотрудничества с уже сформированными Комиссиями.



Первое официальное заседание ОРГ



- Состоялось в Москве 26 апреля 2007 г.
- В повестку дня входит обсуждение регламентов деятельности МВД
- И ход реформы в регионах России



Открытие заседания



Состав ОРГ

- А.В. Аузан - президент Ассоциации Независимых центров экономического анализа (сопредседатель)
- Я.И.Кузьминов - ректор Государственного университета - Высшей школы экономики (сопредседатель)
- А.Н.Шохин - президент Российского Союза Промышленников и Предпринимателей (сопредседатель)
- В.Л.Вуколов - директор Департамента государственного управления и местного самоуправления Правительства Российской Федерации (сопредседатель)



Состав ОРГ

- Т.О.Алексеева - президент Кузбасской торгово-промышленной палаты
- М.Ю.Бажаев - президент межрегиональной общественной организации «Ассоциация чеченских общественных и культурных объединений»
- С.Р.Борисов - президент Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОППОРА России»
- В.М.Гефтер - генеральный директор НКО «Институт прав человека»



Состав ОРГ

- С.И.Забелин - сопредседатель Социально-экологического Союза России
- Ю.И.Зельников - уполномоченный по правам человека в Калужской области
- О.В.Зыков - президент Общероссийского общественного благотворительного фонда «Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании»
- В.Л.Корочкин - вице-президент Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России»



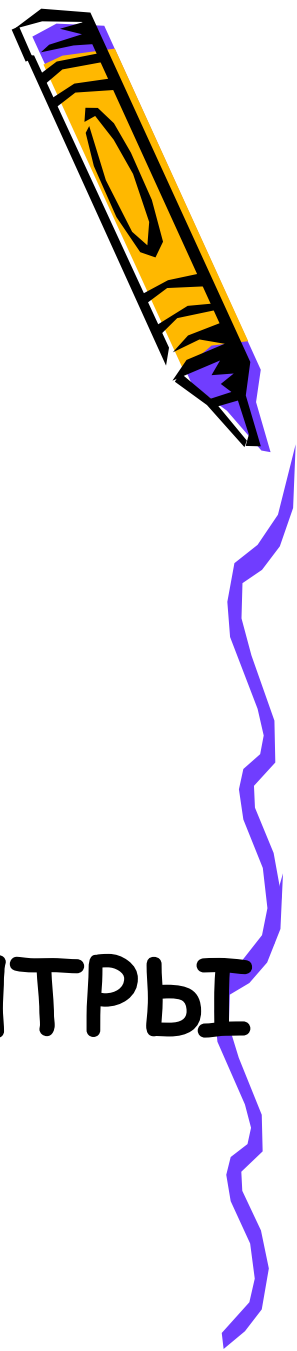
Состав ОРГ

- В.В.Климов - директор Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОППОРА России»
- И.В.Котелевская - руководитель Департамента по связям с органами государственной власти Российского союза промышленников и предпринимателей
- Д.В.Крылова - исполнительный директор и член Президиума НП «Объединение предпринимательских организаций России «ОППОРА»
- Е.П.Малицкая - президент Сибирского центра поддержки общественных инициатив
- Всего - 30 чел



Участники заседания

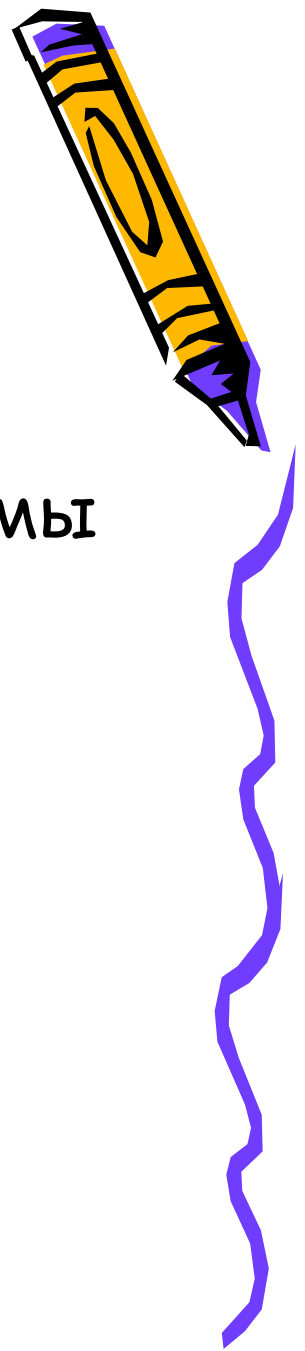




5. ФАБРИКИ МЫСЛИ И ЦЕНТРЫ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ



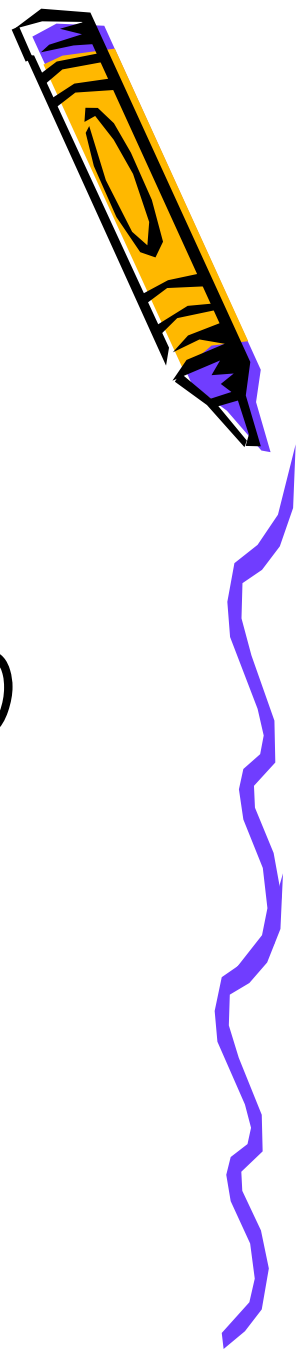
Обращаясь снова к публичной политике



- Рассмотрим деятельность Центров публичной политики, под которыми мы понимаем
- «Фабрики мысли», действующие достаточно самостоятельно,
- При поддержке различных фондов
- И в интересах развития открытой ответственной власти и гражданского общества



Функции Центров публичной политики (и Фабрик мысли):



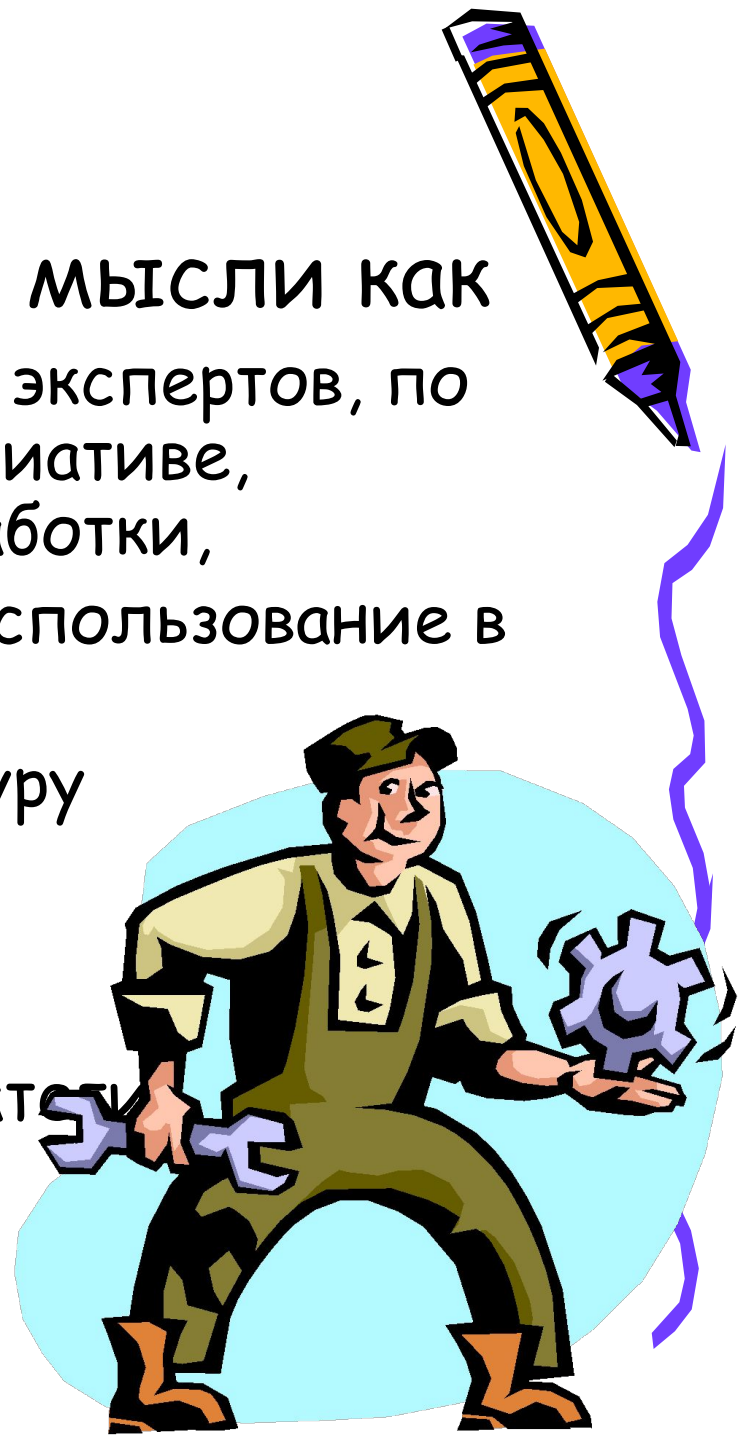
- Исследовательская
- Образовательная
- Креативная
- Медиаторская (Коммуникативная)
- Внедренческая
- И все эти функции связаны с выявлением или влиянием на общественное мнение



Определим Фабрики мысли как

- Объединения интеллектуалов и экспертов, по заказу или по собственной инициативе, выполняющие анализ или разработки,
- Которые предусматривают их использование в общественной практике.
- В большинстве случаев в структуру таких центров входят специалисты-практики,
- Способные реализовать, разработанную

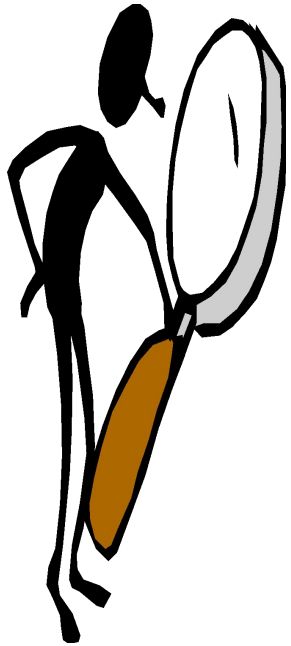
стратегию



Еще одно определение Фабрик МЫСЛИ:



- Это – исследовательские организации в области политики (полиси),
- имеющие существенную автономию от правительства и групп интересов, частных фирм и политических партий.
- При этом понимается относительность этой автономии.



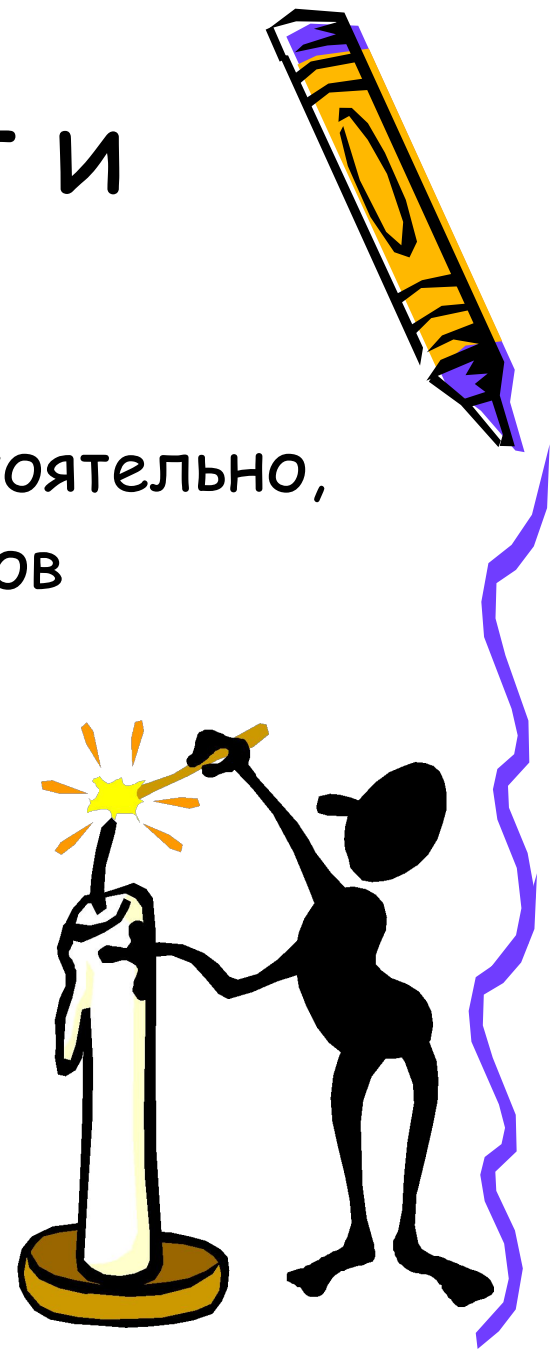
Как правило, такие структуры действуют

- По контракту с властными структурами
- Либо с бизнес-структурами
- Иногда они ассоциированы с политическими партиями
- А иногда - с крупными СМИ или медиа-концернами



Однако существуют и Фабрики мысли

- Действующие достаточно самостоятельно,
- При поддержке различных фондов
- И в интересах развития открытой ответственной власти и гражданского общества
- Именно такие структуры мы и называем Центрами публичной политики

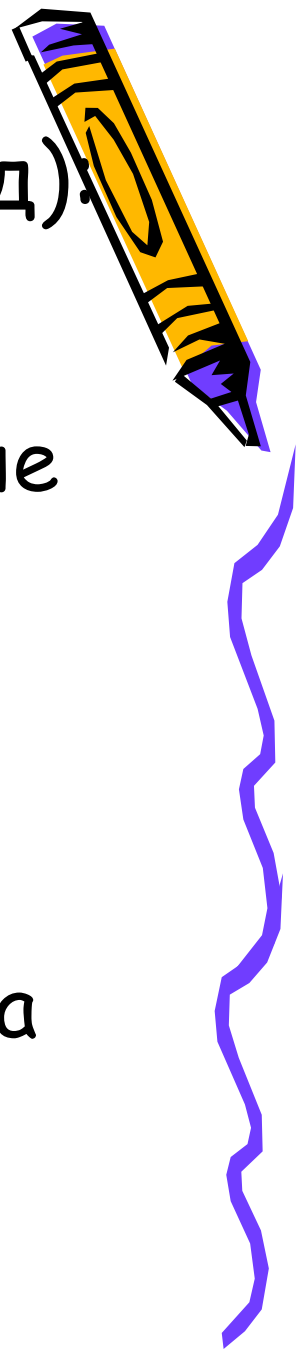
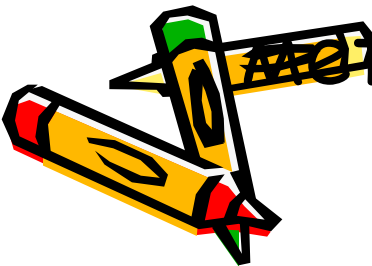


Андрей Макарычев (Н.Новгород).

Сегодня в России возникает различие между мозговыми центрами или «техническими» экспертными организациями и

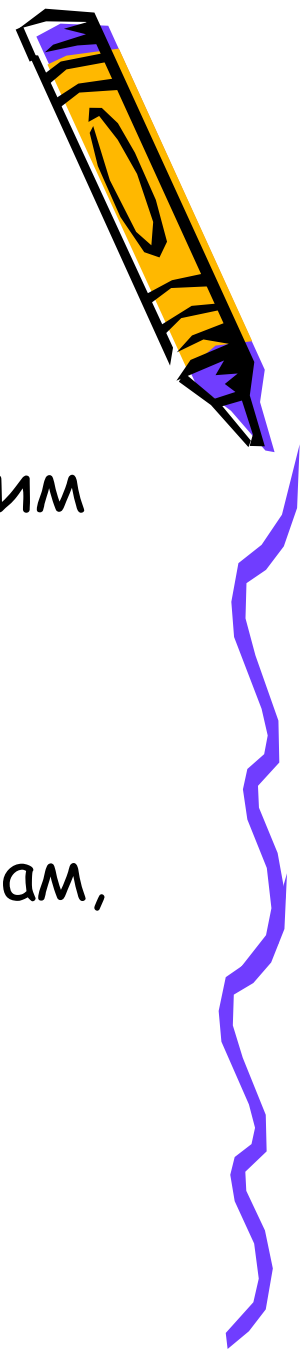
Центрами публичной политики, деятельность которых базируется на некоей общественно значимой

метаидее.



Центры публичной политики и Фабрики Мысли

- Могут внести значительный вклад в управление публичной политикой и, таким образом, сыграть важную роль в формировании Открытого общества
- Они имеют возможность предоставить ответственным лицам, принимающим решения, независимую оценку по вопросам, которые влияют не только на судьбу отдельно взятой страны, но и общества в целом



РОЛИ ФМ, как структур г р. Со- ва:

1. Играть роль медиатора между правительством и обществом
2. Идентифицировать, артикулировать и оценивать текущие или возникающие темы, проблемы или предложения
3. Трансформировать идеи и проблемы в конкретные задачи политики
4. Выполнять роль информированного и независимого голоса в дебатах по поводу конкретных политик
 - Обеспечивать конструктивный форум для обмена идеями и информацией между ключевыми стэйкхолдерами в процессе формулирования политики.



Одной из причин существенных успехов стран Восточной Европы

- В развитии демократических практик и публичной политик во всех смыслах
- Было наличие в 60-70 годы групп интеллектуалов, которые всерьез думали о конкретных путях и способах перехода их стран от авторитаризма к демократии
- Такие группы полностью отсутствовали в СССР
- Даже правозащитники не верили в возможность краха коммунистического режима



Сейчас условия для подобного анализа у нас в стране

- Существенно лучше, чем в СССР или даже в странах Восточной Европы при советском режиме
- И такой анализ также мог бы быть предметом деятельности Центров публичной политики
- И прежде всего было бы крайне важным проделать «Работу над ошибками», то есть выявить наши собственные сбои в реализации демократических реформ,
- А не только винить во всем «выходцев из спецслужб и силовых структур»



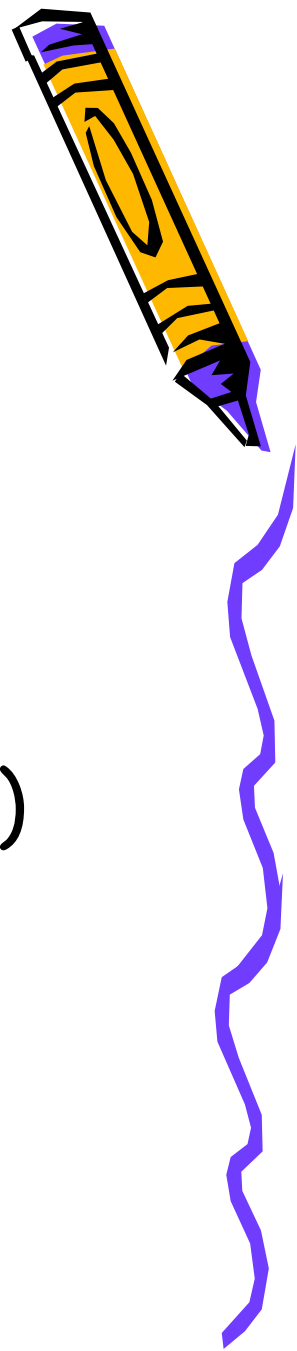
Итак направлением деятельности ЦППП могли бы быть:



- Анализ пройденных этапов развития публичной политики в нашей стране или в своем регионе
- Разработка технологий и методов публичной политики для сегодняшнего дня
- Прогнозирование ситуации, а также предложение оптимальных вариантов действия при реализации различных сценариев развития событий в Российской политике



Функции Центров публичной политики:

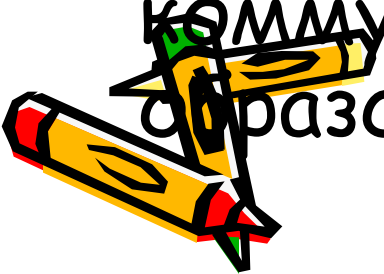


- Исследовательская
- Образовательная
- Креативная
- Медиаторская (Коммуникативная)
- Внедренческая
- «Обеспечивающие функции»



Представленность этих функций у различных ФМ, АЦ и ЦППП - различна.

- Университеты - исследовательская и аналитическая функции
- Лоббистские фирмы - внедренческая
- Фабрики мысли - НЕ Центры публичной политики - исследовательская, креативная, внедренческая
- Для ЦППП - критично наличие коммуникативной, и иногда - образовательной функции.

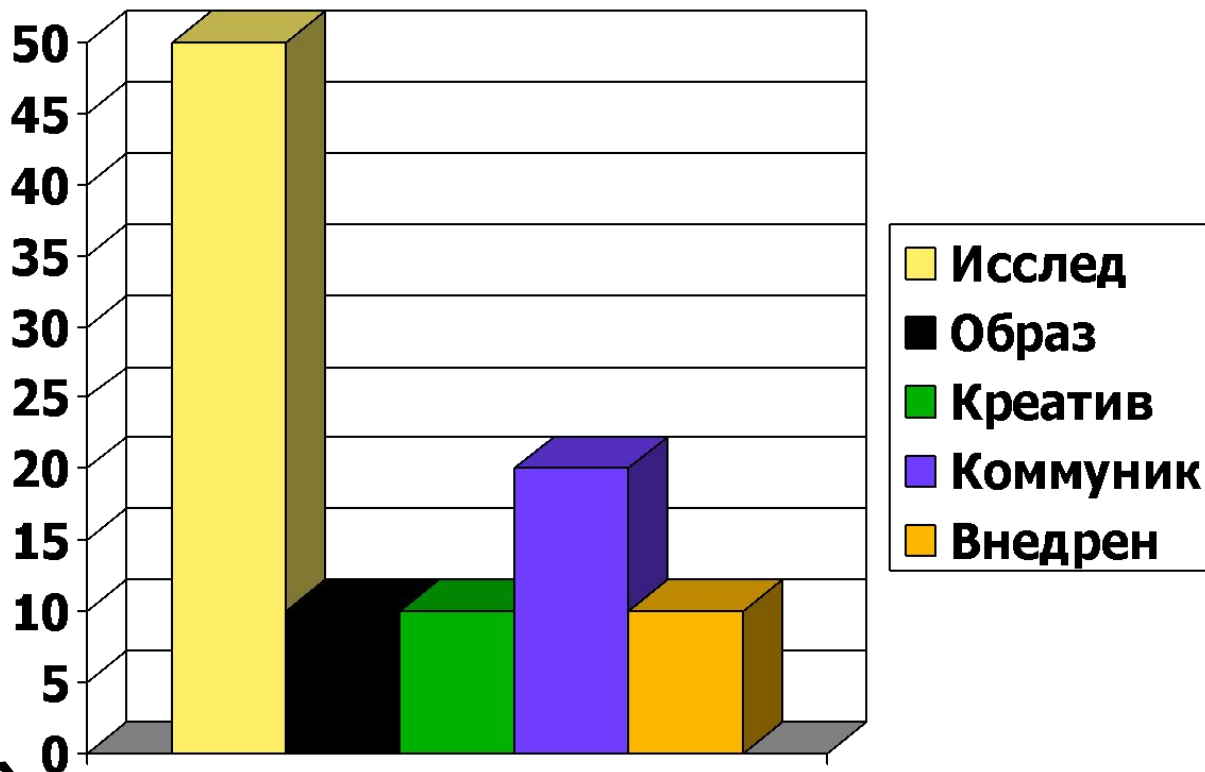


Например:

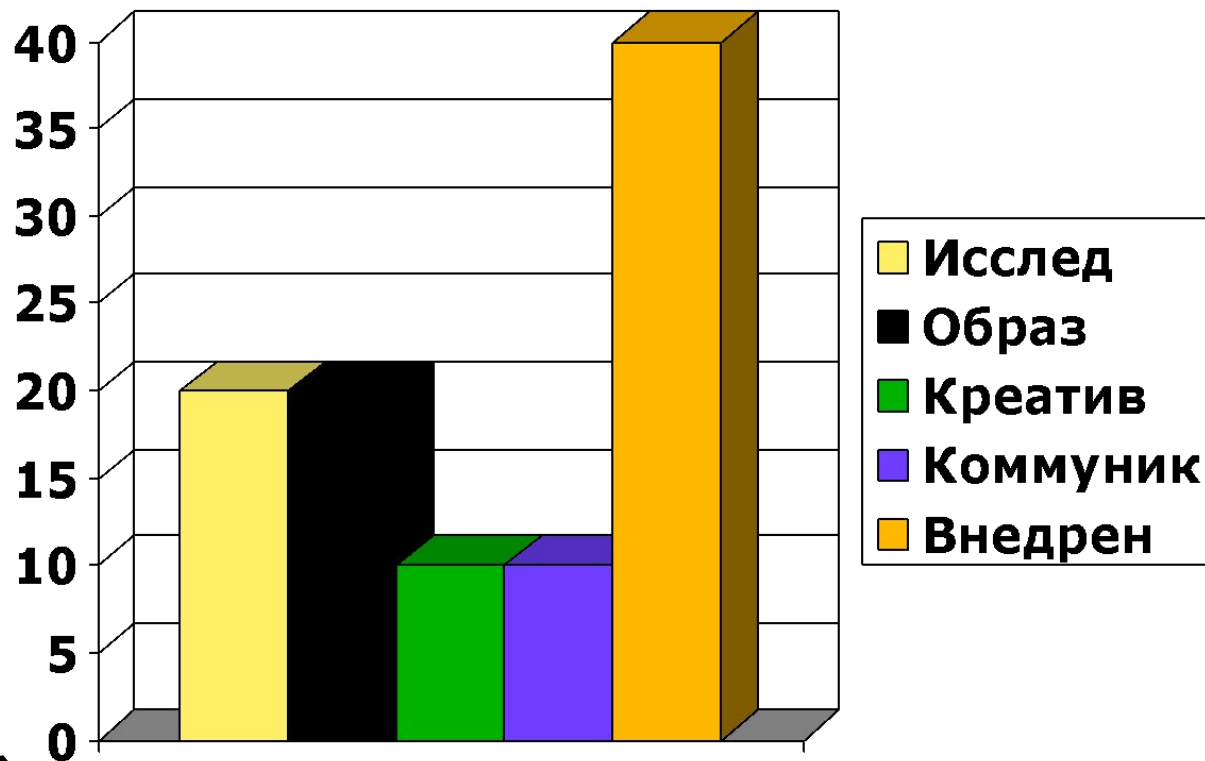
- Фонд ИНДЕМ: Исследовательская, креативная, внедренческая.
Постепенно - коммуникативная
- Леонтьевский Центр - Также 4 функции, + коммуникативная
- Московская Школа Политических Исследований - в основном образовательная + коммуникативная



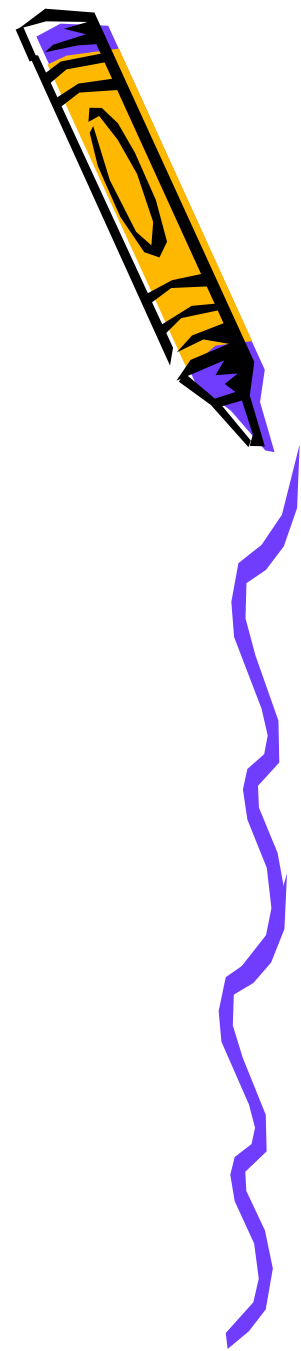
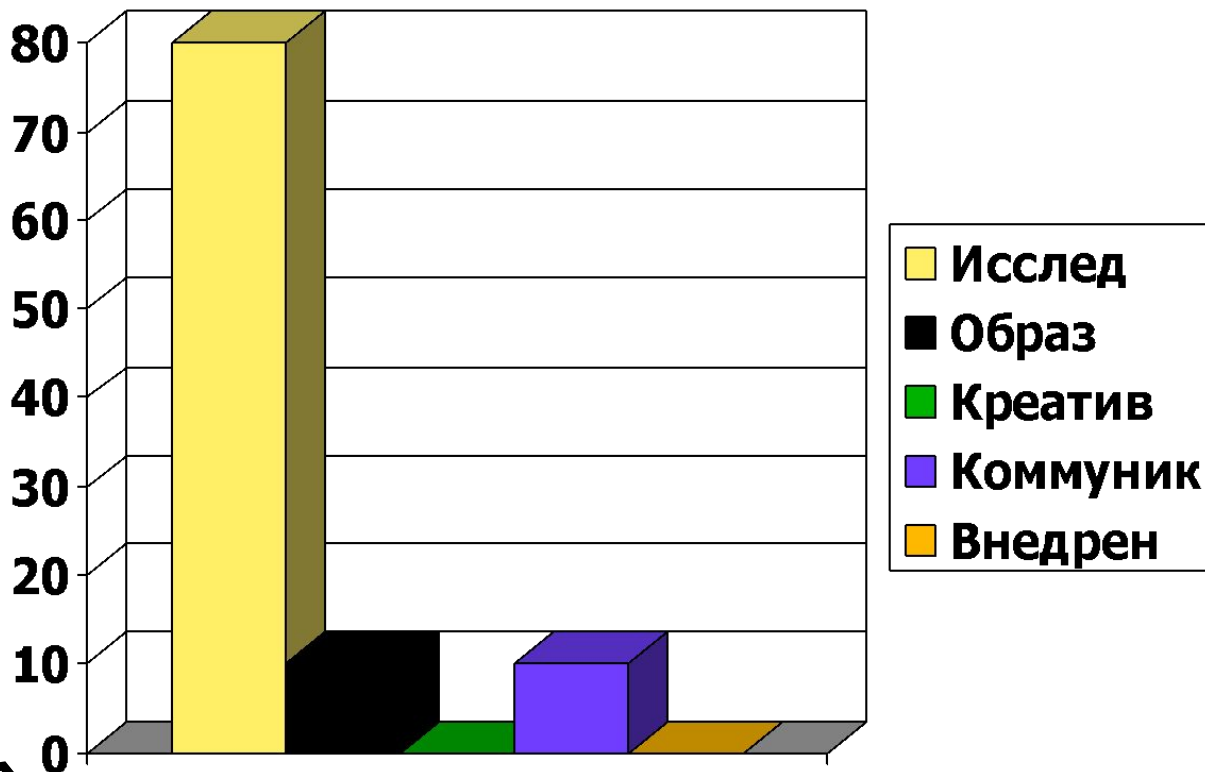
Фонд ИНДЕМ



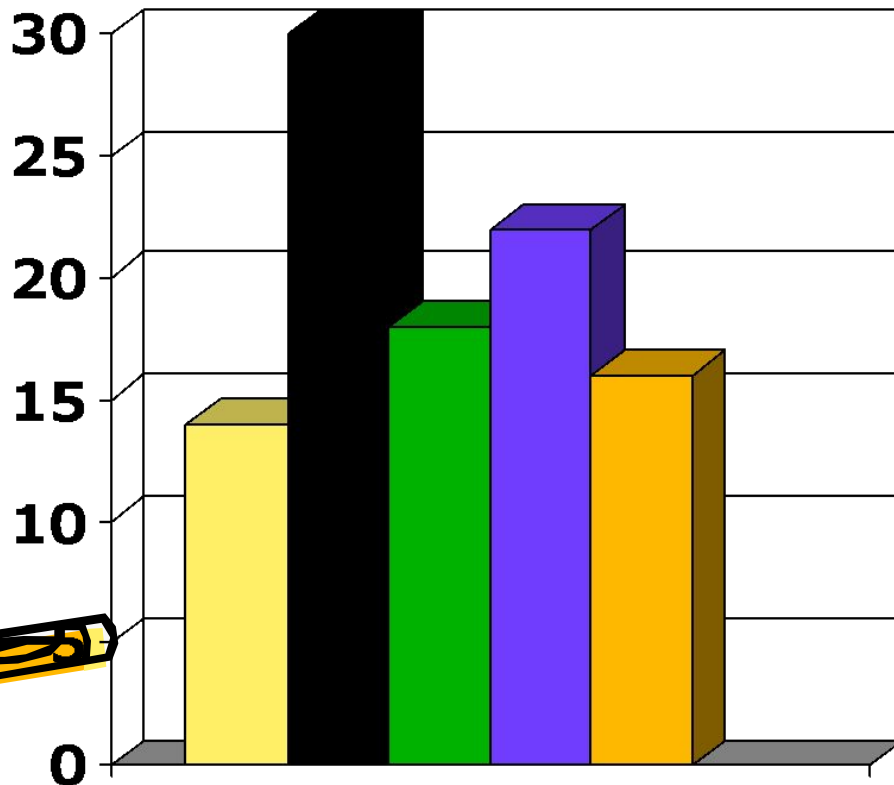
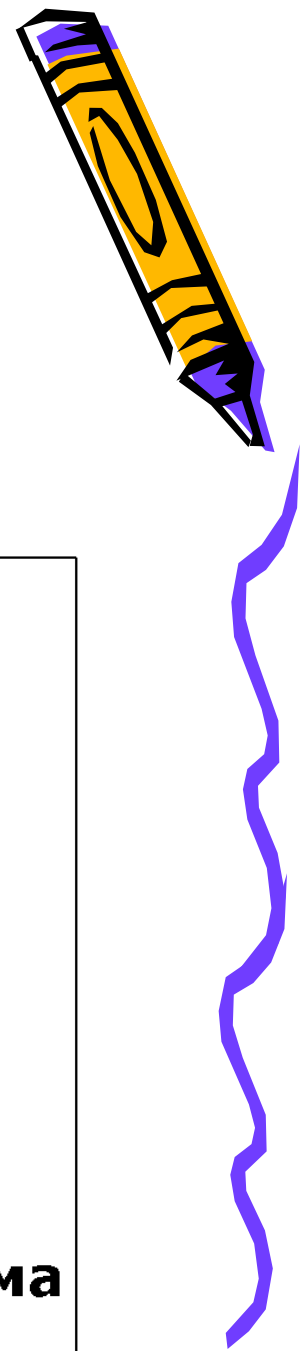
Центр ИНТЕРЛИГАЛ



Экспертный институт

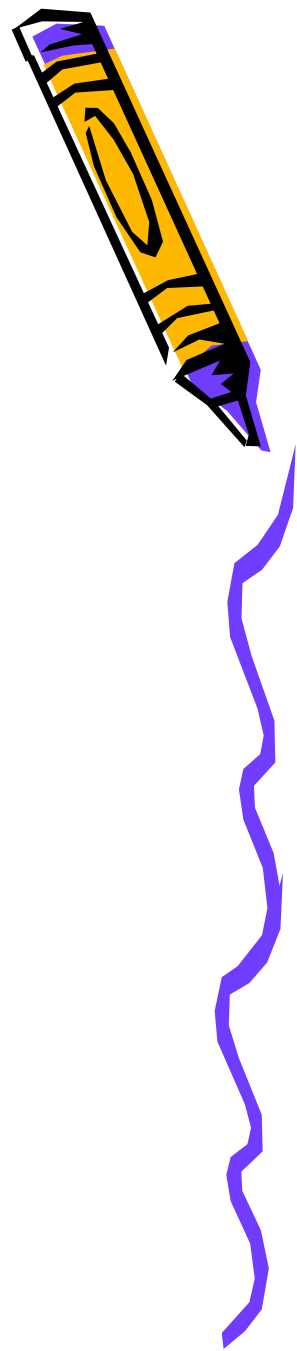


СПб центр СТРАТЕГИЯ



- Исслед
 - Образ
 - Креатив
 - Коммуник
 - Внедрен
 - Гистограмма
- 6





6. ПРОЕКТ СПБ И НИЖЕГОРОДСКОГО ФИЛИАЛОВ НИУ ВШЭ



Осенью 2010 г. Научный фонд НИУ-ВШЭ



- В рамках конкурса «Учитель-ученики» поддержал проект
- Сравнительный анализ взаимодействия государства, бизнеса и гражданского общества в процессе становления и развития публичной сферы двух регионов (Санкт-Петербург и Нижегородская область): институты, процессы и инновационные модели.



Состав творческого коллектива



- По два преподавателя и по три студента с каждой стороны
- От СПб - студентка магистратуры Л. А. Петрова и студенты 4 курса бакалавриата Я. В. Лопатина С. С. Шаповалов



