



АЛЕКСАНДР
СУНГУРОВ

РОССИЙСКОЕ
ГРАЖДАНСКОЕ
ОБЩЕСТВО
И ВЛАСТЬ

А Л Е Т Е Й Я

Александр Сунгуров

**Российское гражданское
общество и власть**

«Алетейя»

2022

УДК 323.2(470)
ББК 66.3(2Рос)12

Сунгуров А. Ю.

Российское гражданское общество и власть / А. Ю. Сунгуров —
«Алетейя», 2022

ISBN 978-5-00165-542-8

Монография профессора Национального исследовательского университета Высшая школа экономики А. Ю. Сунгурова посвящена развитию взаимодействия в современной России гражданского общества и власти, формам, практикам и моделям такого взаимодействия в XXI веке. В ней представлены как поиски моделей этого взаимодействия в первое десятилетие нового века, так и укрепление патерналистской модели в поздние годы, включая деятельность Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека и Общественной палаты РФ. Автор надеется, что книга окажется полезной всем тем ученым, студентам и практикам, желающим разобраться, почему так сложно развивается российское гражданское общество, почему не приживается партнерская модель его взаимодействия с государством и что можно было бы сделать для реального участия общества в принятии политико-управленческих решений. В формате PDF A4 сохранен издательский макет книги.

УДК 323.2(470)
ББК 66.3(2Рос)12

ISBN 978-5-00165-542-8

© Сунгуров А. Ю., 2022
© Алетейя, 2022

Содержание

Введение	6
Глава 1	8
1.1. Основные исследовательские коллективы в начале нулевых годов	8
1.2. Модели взаимодействия власти и гражданского общества	11
1.3. Предложенные модели взаимодействия органов власти и структур гражданского общества	13
1.4. Модели взаимодействия: советский период	15
1.5. Модели взаимодействия: Россия в 1990-е гг	16
Глава 2	19
2.1. Предыстория форума: начало 2000 гг. и встреча В. В. Путина с представителями гражданского общества 12 июня 2001 г	19
2.2. Подготовка форума	21
2.3. Московский гражданский форум: два дня в ноябре 2001 г	26
Конец ознакомительного фрагмента.	29

Александр Сунгуров Российское гражданское общество и власть. Монография



Исследование проведено при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ), проект № 19-011-00573

Рецензенты:

доктор политических наук А. И. Соловьев

доктор философских наук Г. Л. Тульчинский

@biblioclub: Издание зарегистрировано ИД «Директ-Медиа» в российских и международных сервисах книгоиздательской продукции: РИНЦ, DataCite (DOI), Книжной палате РФ



© А. Ю. Сунгуров, 2022

© Издательство «Алетейя» (СПб.), 2022

Введение

Представляемая читателю книга посвящена эволюции форм, практик и моделей взаимодействия российской власти и структур гражданского общества. По сути, она начинается с событий первых лет нашего века, что совпадает с первыми годами президентства В. В. Путина. В отдельных случаях я обращаюсь и к событиям 1990-х гг., но системный интерес российской власти и ее президента к структурам российского гражданского общества проявился именно в это время. Сначала это были поиски моделей взаимодействия, и, как показано в книге, одной из возможных моделей такого взаимодействия была партнерская модель. Именно поэтому так много внимания уделяется обстоятельствам подготовки и проведения четырех российских гражданских форумов – с 2001 по 2004 г.

Осенью 2003 г. было принято решение по изменению формата такого взаимодействия, и я здесь солидаризируюсь с мнением А. А. Аузана, что знаковым событием такого решения было задержание и последующий арест М. Б. Ходорковского¹. Вторым толчком к началу восприятия независимых гражданских структур стали так называемые цветные революции в Грузии и в Украине в 2003–2004 гг. Как результат, главенствующей стала патерналистская модель – с лояльными власти организациями – и начинающая набирать вес модель «борьбы с противником». В период президентства Д. А. Медведева тренд поменялся – не случайно одним из первых его президентских указов стал указ о возвращении контроля за НКО от специального агентства Росрегистрация к традиционной форме – Министерства юстиции – с отменой ряда чрезмерных форм контроля. Вместе с тем именно в его президентский срок, с введением статуса «социально ориентированных НКО», было положено начало к разделению всех общественных организаций на более или менее уважаемые государственной властью организации.

Вскоре после возвращения В. В. Путина на президентский срок это разделение было продолжено «с другой стороны», путем введения статуса «НКО – иностранный агент». И тренд усиления модели «борьбы с противником» по отношению к нелояльным НКО продолжался уже все оставшееся время.

Глава 6 книги посвящена опыту, накопленному в первое десятилетие, – опыту взаимодействия гражданских организаций с силовыми структурами – системой исполнения наказаний, полицией и прокуратурой. Надеюсь, что этот опыт окажется полезным в будущем развитии нашей страны.

В главах 7, 8 и 9 анализируется опыт эволюции двух наиболее известных институтов – посредников между властью и общественными организациями на федеральном уровне – Совета при Президенте РФ по развитию институтов гражданского общества и правам человека, начиная с деятельности Комиссии по правам человека при Президенте, а также Общественной палаты РФ и ее непослушного поначалу регионального партнера – Общественной палаты СПб в процессе ее трансформации из Общественного совета при губернаторе СПб.

В главе ю внимание концентрируется на практике имитации как таковой и ее использовании в рамках различных форм взаимодействия власти и общественных организаций, так как эти имитационные практики усиливаются год от года. Последняя, глава 11, написанная в соавторстве с Д. А. Аркатовым, посвящена цифровым формам общественного участия и их развития в Санкт-Петербурге.

В заключение хочу выразить благодарность своим коллегам по департаменту политологии и международных отношений (до 2019 г. – департаменту прикладной политологии) факультета «Школа социальных наук и востоковедения» СПб филиала национального иссле-

¹ Аузан А. А. Три публичные лекции о гражданском обществе. М.: ООО «Объединенное гуманитарное издательство», 2006.

довательского университета «Высшая школа экономики», в дискуссиях с которыми и в ходе совместных исследований рождались многие идеи и концепции этой книги, – прежде всего А. А. Балаяну, безвременно ушедшему от нас М. Б. Горному, Ю. А. Кабанову, А. Л. Нездюрову, Д. К. Тинякову и аспиранту Д. А. Аркатову. Моя благодарность также студентам-волонтерам НИУ ВШЭ – СПб (М. Беляевой, К. Богдановой, Б. Бутчеру, А. Вайсберг, И. Вяткину, А. Гвоздецкой, С. Гречишниковой, И. Делову, В. Денисовой, А. Дмитриевой, А. Ершовой, И. Жидкову, А. Карсакову, А. Кволек, П. Копотилову, Е. Коростелевой, М. Костылеву, Т. Краснолобовой, С. Кукарцеву, А. Кутлуюловой, Ю. Лазаревой, К. Леонтьевой, И. Лезиной, В. Лемешко, И. Лозан, Г. Лычеву, А. Максимову, К. Матыциной, А. Мельничук, К. Михайловой, Е. Наумовой, С. Несговоровой, В. Никифорову, Е. Николаевой, М. Носкову, Н. Олефиру, Е. Панковой, А. Савченко, А. Сахарной, Д. Семичеву, Е. Сидоровой, А. Торгуд, А. Цыпиной, С. Чернову, Д. Чернышовой, М. Шаталкину, В. Шейниной) и НИУ ВШЭ – Москва (С. Атабегашвили, К. Бояковой, А. Сухоруковой), которые помогали мне с расшифровкой интервью В 2020–2021 ГГ.

Остается выразить надежду, что эта книга окажется полезной всем тем ученым, студентам и другим заинтересованным людям, желающим разобраться, почему так сложно идет развитие действительно публичной политики в современной России, почему с таким трудом приживается партнерская модель взаимодействия власти и общества и столь устойчивы имитационные практики такого взаимодействия и что можно было бы сделать для реального участия общества в принятии политико-управленческих решений.

Глава 1

Исследования взаимодействия структур гражданского общества и власти в современной России и предлагаемые модели такого взаимодействия

1.1. Основные исследовательские коллективы в начале нулевых годов

Начало первого президентского срока В. В. Путина, наряду с другими трендами, ознаменовалось и ростом внимания российской власти к структурам гражданского общества, что проявилось, в частности, в проведении Гражданских форумов различного масштаба и направленности, о которых пойдет речь в следующих главах. Вместе с тем стоит отметить, что еще за год до Московского гражданского форума СПбГУ был организован форум под названием «Формирование гражданского общества в России: перспективы XXI века»², и тематика развития гражданского общества стала все больше привлекать внимание исследователей³.

Одним из центральных направлений такого внимания был реальный опыт взаимодействия органов государственной власти и общественных организаций. Исследования таких взаимодействий велись исходя из различных концептуальных подходов. Одним из них являлась предложенная автором этих строк концепция институтов-посредников, выполняющих медиаторские функции между органами власти, структурами гражданского общества и научным сообществом (примером таких институтов-посредников являются различные общественно-консультативные советы и общественные палаты различного типа)⁴.

Вторым концептуальным подходом было представление о межсекторном социальном партнерстве, включающем власть, общественные организации и бизнес-структуры. Этот подход зародился в рамках проведения во второй половине 1990-х гг. серии семинаров-тренингов для представителей НКО, совместной рефлексии, касающейся их результатов, а затем в ходе участия в сетевом проекте подготовки сборника «Гражданские инициативы и будущее России»⁵. В рамках этой концепции узкое, «третью-стороннее» понимание, связанное с разрешением конфликтов в сфере трудовых отношений и реализуемое через работу трехсторонних комиссий (представители работодателей, профсоюзов и исполнительной власти), существенно расширялось. Суть межсекторного социального партнерства понималась как налаживание конструктивного взаимодействия между тремя силами, действующими в трех секторах публичной арены страны, республики, города, – государственными структурами, коммерческими предприятиями и некоммерческими организациями.

² Формирование гражданского общества как национальная идея России XXI века. Материалы к научно-общественному форуму / отв. ред. В. Г. Марахов. СПб.: Изд-во НИИХ СПбГУ, 2000.

³ Коновалова А. Н., Якимец В. Н. Гражданское общество в реформируемой России. М.: ГУУ, 2002; Гражданское общество против коррупции в России / под ред. М. Б. Горного. СПб.: Норма, 2002; Ноженико М. Кто и как возвращает в России гражданское общество // Отечественные записки. 2005. № 6. С. 130–138.

⁴ Сунгуров А. Ю. Организации-посредники в структуре гражданского общества. Некоторые проблемы политической модернизации России // Полис. 1999. № 6. С. 34–48.

⁵ Гражданские инициативы и будущее России / под ред. М. И. Либоракиной, В. Н. Якимца. М.: Школа культурной политики, 1997.

Позже концепция межсекторного социального партнерства была обоснована и развита В. Н. Якимцом и защищена им в рамках докторской диссертации⁶. Затем она получила свое развитие и в работах других исследователей⁷. Согласно определению В. Н. Якимца, межсекторное социальное партнерство – это взаимовыгодное взаимодействие различных секторов общества, направленное на решение социальных проблем, обеспечение устойчивого развития социальных отношений и повышение качества жизни, осуществляемое в рамках действующего законодательства.

Исследовательский коллектив, много сделавший для развития российских исследований в области публичной политики, а также для инкорпорации данного термина в российское политологическое сообщество, – это учредители и сотрудники Международного фонда политико-правовых исследований «Интер-лигал» во главе с его президентом Н. Ю. Беляевой. В 1990-е гг. работа этой команды была нацелена в основном на законодательное обеспечение деятельности российских общественных организаций и анализ опыта их взаимодействия с властью⁸. В 2000 г. Н. Ю. Беляева возглавила в Высшей школе экономики созданную по ее инициативе первую в России кафедру публичной политики, что произошло не без сопротивления части политологов, которым данное название тогда казалось неудачным. В буклете этой кафедры содержалось такое определение: «Публичная политика – политика диалога между разными социальными и политическими группами, открытая для учета мнений граждан, ответственная со стороны государственных и общественных лидеров»⁹. В своих работах Н. Ю. Беляева и ее коллеги исследовали развитие публичной политики в нашей стране¹⁰, а также анализировали становление в России изучения публичной политики как отдельного направления политической науки¹¹.

Концепция публичной политики получила свое развитие и в деятельности Санкт-Петербургской общественной организации «Гуманитарно-политологический центр "Стратегия"», сотрудники которого в начале 2000-х гг. осознали, что их организация действует именно как центр публичной политики («фабрика мысли», нацеленная на развитие демократических практик общественного участия в деятельности власти).

В рамках деятельности первого, начиная с 2002 г., проводились семинары и конференции, посвященные такой разновидности «фабрик мысли», как центры публичной политики¹², реализовывался российско-датский исследовательский проект по публичной безопасности в Балтийском регионе¹³, анализировались антикоррупционные возможности публичной политики¹⁴.

⁶ Якимец В. Н. Основы, принципы и механизмы межсекторного социального партнерства в России. Автореф. дисс... доктора социологических наук. СПб., 2002; Якимец В. Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. М.: УРСС, 2004.

⁷ Межсекторные взаимодействия (методология, технологии, правовые нормы, механизмы, примеры). Настольная книга – 2002: альманах / под ред. Н. Л. Хананашвили. М.: РБФ «НАН», 2002; Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия: практическое пособие / под ред. А. Е. Шадрина. М.: Фонд «Школа НКО», 2007.

⁸ Общественные объединения и органы власти: правовая основа и опыт взаимодействия / отв. ред. Н. Ю. Беляева. М., 1997.

⁹ Буклет кафедры публичной политики Государственного университета – Высшей школы экономики.

¹⁰ Публичная политика в современной России: субъекты и институты: сб. статей / отв. ред. – сост. Н. Ю. Беляева. М.: ТЕИС, 2006/

¹¹ Беляева Н. Ю. «Публичная политика» как термин, понятие и научная категория / Публичная политика – 2005: сб. статей. СПб.: Норма, 2006. С. 14–20.

¹² «Фабрики мысли» и центры публичной политики: международный и первый российский опыт: сб. статей / под ред. А. Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2002.

¹³ Публичная политика в сфере мягкой безопасности: балтийское измерение: сб. статей. СПб.: Норма, 2003; Публичная политика: вопросы мягкой безопасности в Балтийском регионе / под ред. М. Б. Горного. СПб.: Норма, 2004.

¹⁴ Публичная политика как инструмент против коррупции в России / под ред. М. Б. Горного. СПб.: Норма, 2004.

В это же время получила свое развитие и такая большая программа центра, как «Общественное участие в бюджетном процессе», включавшая в себя ознакомительные семинары для лидеров НКО по технологии бюджетного процесса, вовлечение ученых-экономистов в тематику бюджетного анализа, что привело к созданию в российских регионах сообщества бюджетных аналитиков и проведению реальных общественных слушаний по проектам бюджетов. Опорные методические пункты для реализации этой формы общественного участия были созданы на Сахалине, в Новосибирской и Самарской областях и в Санкт-Петербурге.

За прошедшие годы силами СПб центра «Стратегия» разработано и внедрено несколько социальных, или гражданских, технологий. Прежде всего, это технология гражданского участия в бюджетном процессе «Прозрачный бюджет» (руководитель программы – Т. И. Виноградова). Важно отметить, что уже в ходе реализации этой программы она рассматривалась как процесс создания конкретной социальной технологии¹⁵. Силами этой организации и при участии сначала Центра гражданского образования и прав человека СПбГУ, а с 2006 г. – кафедры прикладной политологии СПб филиала Высшей школы экономики, с 2004 по 2015 г. выходил ежегодный альманах «Публичная политика».

Наконец необходимо отметить важную роль в процессе развития исследований в области публичной политики, которую сыграла деятельность творческого коллектива под руководством Ю. А. Красина, действовавшего в рамках российско-канадского проекта – партнерского проекта Фонда Горбачева и университета Калигари (Канада), участниками которого были также представители Санкт-Петербургского академического сообщества¹⁶.

В это же время под руководством Ю. А. Красина в рамках РАПН был создан Исследовательский комитет по публичной политике и публичной сфере.

¹⁵ Общественное участие в бюджетном процессе: опыт и технологии / под ред. Т. И. Виноградовой. СПб.: Норма, 2002; Бюджетный процесс: анализ прозрачности и общественного участия: сб. статей / под ред. Т. И. Виноградовой, М. Ф. Замятиной, В. А. Бескровной. СПб.: ИК-Синтез, 2003.

¹⁶ Публичная политика в России: По итогам проекта «Университет Калигари – Горбачев-фонд» / под ред. Ю. А. Красина. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005.

1.2. Модели взаимодействия власти и гражданского общества

Многие из российских исследователей в то время предлагали свои модели взаимодействия власти и общества. Так, по мнению В. Н. Якимца, для современной России было характерно сосуществование трех разновидностей взаимодействия «НКО – власть»:

А). Квазисоветские – традиционно сложившиеся в советский период – способы взаимоотношений граждан и власти, перенесенные в современность после определенного ретуширования, но не претерпевшие сущностных изменений.

Б). Инновационные – новые или крайне редко применявшиеся в доперестроечный период методы сотрудничества, появление которых стало возможно в связи с изменением государственного устройства и доминирующего типа экономических отношений.

В). Мутантные – взаимодействия, объединившие в себе особенности первых двух видов, при этом в основе лежит некий квазисоветский вариант сотрудничества, обладающий при этом внешними свойствами, характерными для инновационных методов.

Среди инновационных механизмов взаимодействия были выделены следующие основные пять видов: конкурсные, социально-технологические, организационно-структурные, процедурные, а также комплексные (или комбинированные) механизмы¹⁷.

Л. И. Якобсон и его соавторы выделили такие три типа способов сотрудничества органов государственной власти и МСУ с НКО:

- взаимное информирование и координация деятельности;
- участие НКО в реализации государственных и муниципальных программ;
- стимулирование государством развития деятельности НКО¹⁸.

Интересные подходы к формулированию моделей взаимодействия власти и НКО в России содержатся в работах Е. В. Белокуровой с соавторами – выпускниками Европейского университета в СПб (ЕУСПб). Исследователи этой группы для объяснения процессов становления общественных организаций в России и форм их взаимодействия с властью привлекают разработанные в западной политологии плюралистическую и корпоратистскую модели. Так, в своей кандидатской диссертации, защищенной в 2000 г. в ИМЭМО РАН¹⁹, Е. В. Белокурова выдвигает предположение, что в государстве, где долгое время господствовала корпоратистская модель взаимодействия государства и третьего сектора, государственные акторы по инерции пытаются создать корпоратистские структуры для взаимодействия с новыми организациями. Автор считает возможным реализацию в современной России двух моделей взаимодействия власти и НКО – государственно-корпоратистскую и либерально-корпоратистскую.

Первая модель соответствует, по-видимому, квазисоветской и мутантной моделям, предложенным В. Н. Якимцом, либерально-корпоратистская – инновационной. Стоит отметить, что третий из способов сотрудничества власти и НКО из предложенных Л. И. Якобсоном – «стимулирование государством развития деятельности НКО» – не укладывается, по сути, ни в одну из предложенных в работе Е. В. Белокуровой моделей.

Спустя три года после завершения своей диссертационной работы Е. В. Белокурова вместе с коллегами по ЕУСПб – Н. Б. Яргомской и М. В. Ноженко – предприняла по заказу СПб

¹⁷ Якимец В. Н. Основы, принципы и механизмы межсекторного социального партнерства в России. Автореф. дисс... доктора социологических наук. СПб., 2002.

¹⁸ Якобсон Л. И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов: учебник для вузов. М.: Аспект-Пресс, 1997; Государство и негосударственные некоммерческие организации: формы поддержки и сотрудничества / Центр региональных экономических исследований, программа «Поддержка общественных инициатив», Центр за демократию / О. В. Макаренко и др. М.: ЗАО «Сигнал», 1997; Jakobson L., Koushtanina E. The Emergence of the Nonprofit Sector in the Sphere of Culture in Russia / The Journal of Arts, Menagement, Law and Society. 2000. Vol. 30. № 1.

¹⁹ Белокурова Е. В. Государство и благотворительные организации: трансформация моделей взаимодействия (на примере Германии и России). Автореф. дисс.... канд. полит. наук. М., 2000.

гуманитарно-политологического центра «Стратегия» исследование моделей взаимодействия НКО и власти в пяти регионах Северо-Запада России.

В рамках этого исследования были сформулированы три основные модели взаимодействия НКО и органов власти:

Нормативная модель, основанная на либеральной традиции, в рамках которой НКО выступают важными институтами, осуществляющими связь между публичной и частной сферами.

Легитимационная модель, основанная на системном подходе Д. Истона и развитого затем Г. Алмондом и С. Вербой²⁰, в рамках которого НКО выполняют важные функции на «входе» политической системы, функции артикуляции и агрегации интересов.

Инструментальная модель. Здесь во главу угла ставится инструментальная функция эффективного решения социальных проблем.

Как отмечают авторы, в каждом из подходов возможны варианты между полюсами участия и неучастия²¹.

²⁰ Алмонд Г, Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор. М.: Аспект Пресс, 2002.

²¹ Яргомская Н, Белокурова Е., Ноженко М., Торхов Д. Почему НКО и власти нужны друг другу. Модели взаимодействия в регионах Северо-Запада // Публичная политика: вопросы мягкой безопасности в Балтийском регионе / под ред. М. Б. Горного. СПб.: Норма, 2004. С. 52–147.

1.3. Предложенные модели взаимодействия органов власти и структур гражданского общества

Исходя из рассмотренных выше подходов, а также из системных представлений и представлений конфликтологии, в первом приближении можно представить себе три варианта взаимодействия органов власти и гражданских структур: сотрудничество, отсутствие сотрудничества (игнорирование) и конфронтация. При этом сотрудничество может быть как партнерским, подразумевающим равенство (в определенном смысле) сторон и взаимодействие, построенное на доминировании, вплоть до полного подчинения одной из сторон. Ясно, что в реальных современных условиях такой доминирующей стороной может быть только государство. Рассмотрим эти варианты подробнее, выделяя более конкретные модели.

А). Партнерское взаимодействие

1. Модель поддержки развития НКО, или «модель садовника». Органы как федеральной, так и региональной власти принимают нормативные акты, способствующие появлению и развитию независимых общественных организаций как основы зарождающегося гражданского общества, и предпринимают конкретные действия по поддержке развития таких организаций.

2. Партнерская модель, при которой государственные органы понимают важность независимых неправительственных организаций и не пытаются ими управлять, а участвуют в различных формах диалога с НКО в виде «переговорных площадок» и иных форм. Важным критерием для существования подобной модели является понимания ответственными представителями органов государственной власти важности для эффективного демократического государства самого феномена общественного контроля, готовность услышать результаты такого контроля и принять меры для исправления выявленных недостатков.

3. «Модель архитектора». Организации гражданского общества формируют публичную политику, предлагая повестку дня, а также решения определенных проблем, предлагают и участвуют в реализации реформы конкретных институтов государственной власти, участвуют в создании новых органов государственной власти, обучают и воспитывают чиновников государственных структур.

Б). Взаимодействие, основанное на доминировании власти

4. Патерналистская модель. Государство разрешает определенную автономию неправительственных организаций при условии, что те не вмешиваются в дела власти, а также обеспечивают поддержку соответствующих кандидатов на выборах. В обмен на политическую лояльность властные структуры обеспечивают определенную поддержку деятельности подобных организаций путем предоставления бесплатных помещений или льготной аренды, путем прямого финансирования, оказания преференций при распределении грантов и иными способами.

5. «Модель приводных ремней». Эта модель была наиболее ярко представлена в Советском Союзе в 1930-1970-е гг., когда партийно-государственный аппарат рассматривал все общественные организации исключительно как передаточные механизмы от партийного руководства к рядовым жителям страны, при этом ни о какой самостоятельности и говорить не приходилось. Так называемые общественные организации занимали положенное им место винтиков, точнее, приводных ремней в находящейся под полным контролем руководства политической системе.

В). Отсутствие взаимодействия (игнорирование)

6. Модель игнорирования, когда государство не замечает большинства НКО, не мешает, но и не помогает их деятельности. Такая модель может быть реализована в условиях разнобо-

разной негосударственной поддержки деятельности НКО, с одной стороны, и концентрацией власти на разнообразных политических и экономических проблемах – с другой.

Г). Конфронтация

7. «Модель борьбы с противником». В рамках этой модели представители государства видят, как правило, неоправданно, в лице независимых неправительственных организаций в первую очередь правозащитного толка, не желающих «встраиваться» в патерналистскую модель (и опасющихся ее перерастания в «модель приводных ремней»), опасность для собственной власти и стараются усложнить их деятельность или даже их закрывать. При этом финансирование из международных фондов трактуется как превращение такой организации в «агента иностранного влияния».

8. «Модель гражданского неповиновения». В условиях нарушения властью гражданских прав человека и политических свобод ряд общественных организаций избирает тактику гражданского неповиновения – участия в несанкционированных митингах, пикетах, других действиях, вызывающих репрессивные действия власти, переходя тем самым фактически уже в плоскость политической борьбы. Органами власти такое поведение часто трактуется как экстремистское, вместе с тем право на гражданское неповиновение в ряде работ рассматривается как одно из важных политических прав²². Отметим, что поиск границы между обоснованной реализацией этого права и настоящим экстремизмом является сложной задачей.

Важно отметить, что в реальной ситуации всегда существует сочетание нескольких видов подобных моделей, однако в большинстве случаев можно выделить преобладающую модель. Рассмотрим, как изменялся тип преобладающей модели и представленность других моделей на протяжении истории постсоветской России.

²² Деметрадзе М. Р. Политико-правовые аспекты гражданского неповиновения // Полис. 2007. № 4. С. 83–99.

1.4. Модели взаимодействия: советский период

В начале 1920-х гг., на наш взгляд, в СССР параллельно существовало несколько моделей взаимодействия органов государственной власти и общественных организаций: модель игнорирования (краткий период начала НЭПа), модель патернализма, и по отношению к «непослушным» организациям все большую силу, по мере свертывания НЭПа, набирала «модель борьбы с противником». В итоге в начале 1930-х гг. уже не осталось «непонятливых» организаций, а по отношению к остальным модель патернализма плавно переросла в «модель приводных ремней».

Эта модель и оставалась доминирующей вплоть до начала Перестройки, однако начиная с 1950-х гг. стала проявляться и патерналистская модель, в рамках которой появлялись и существовали такие самостоятельные и частично автономные организации и движения, как клубы самодеятельной песни, коммунарское движение, некоторые экологические группы и т. д. С другой стороны, правозащитники предложили государству партнерскую модель, которая была отвергнута, и в отношении них со стороны власти реализовывалась «модель борьбы с противником». Модель гражданского сопротивления практически не существовала в советское время, что объясняется, по-видимому, катками сначала большевистских, а затем сталинских репрессий ко всем несогласным.

В период Перестройки (1985–1989 гг.) «модель приводных ремней» уже показывала свою неэффективность, и власти пытались переключиться на патерналистскую модель. Однако их уступки постоянно запаздывали, к партнерской модели подавляющее большинство представителей власти были не готовы, и фактически реализовывалась модель игнорирования. В этот период наблюдался бурный рост «неформальных» организаций, которые действительно существовали как бы «не замечая власти». Другой особенностью этого периода являлась быстрая политизация структур гражданского общества, их активное участие в выборах, приносивших в крупных городах победу реформаторским силам, в митингах и в сопротивлении августовскому путчу 1991 г. (пример гражданского сопротивления), которое и стало реальной российской «цветной революцией».

1.5. Модели взаимодействия: Россия в 1990-е гг

В первые годы этого период в крупных городах России на короткое время доминирующей стала «модель садовника» – модель поддержки развития независимых общественных организаций как основы гражданского общества. Движущей силой ее реализации оказались представители демократического движения страны, ставшие в 1989–1990 гг. депутатами союзного, федерального и региональных парламентов. Поддержка развития неправительственных организаций рассматривалась ими как важная составная часть демократической политической реформы. В ряде случаев эту деятельность поддерживали и наиболее «продвинутые» представители власти исполнительной. Иногда, в случае успешного организационного развития НКО, между ними и властными структурами начинали устанавливаться и партнерские отношения (партнерская модель). При этом в отношении старых, «доперестроечных» НКО во многих властных структурах развивалась по обоюдному согласию патерналистская модель. Остальные три варианта модели в этот период практически отсутствовали.

После начала 1990-х гг., когда «демократы первой волны» во властных структурах (прежде всего, в структурах представительной власти) принимали законы, облегчающие регистрацию общественных организаций, а также поддерживали их развитие как важной части гражданского общества²³, внимание властей разного уровня к развитию НКО постепенно угасало. На федеральном уровне власть была озабочена в основном формами взаимодействия с политическими партиями, сильной тогда КПРФ, на региональном и местном уровнях у власти также были иные интересы, и сообщество некоммерческих организаций существовало достаточно автономно.

Основными движущими силами развития организаций некоммерческого сектора становились международные, прежде всего, американские организации, а также работающие при их поддержке российские НКО, ставящие своей целью содействие развитию гражданского общества.

В Санкт-Петербурге, например, развитию некоммерческих организаций, организаций третьего сектора были посвящены различные семинары и тренинги, широко проводившиеся в 1994–1996 гг. рядом зарубежных организаций, таких как Национальный демократический институт, Международный республиканский институт и др. В ряде случаев партнерами этих организаций были и петербургские некоммерческие организации, видевшие в качестве своей миссии развитие гражданского общества: например, СПб отделение Международного фонда правовых исследований «Интерлигал» (председатель правления – О. В. Старовойтова), а также СПб гуманитарно-политологический центр «Стратегия».

Во второй половине 1990-х гг. начался и выход активности ряда московских и петербургских организаций за пределы собственно обеих столиц. В качестве показательного примера можно привести проект «Эффективное управление НКО и сбор средств», который реализовали совместно Феминистский ориентационный центр и «Айрекс» при финансовой поддержке Агентства международного развития (США). В рамках этого проекта было проведено по два семинара-тренинга для лидеров НКО в ряде городов Урала, Сибири и Дальнего Востока. Опыт этого проекта был развит в следующем проекте этих же партнеров, уже носящем название «Социальное партнерство»²⁴.

²³ Подробнее см., например: Сунгуров А. Ю. Сообщество организаций гражданского общества в Санкт-Петербурге: эскиз истории развития и современной структуры. 2005. <http://www.strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=676> (сокращенный вариант опубликован на финском языке: Sungurov A. Pietarin kansalaisjärjestöjen rakentamassa // Kansalaisyhteiskunta Liikkeessa Yli Rajojen (Гражданские контакты через границы) / Airi Leppanen (toim), Tampere: palmenis-kustannus, 2005. P. 227–235).

²⁴ Материалы проектов были обобщены позже в двух коллективных сборниках, ставших «настольными книгами» для

В этот период диалог НКО и власти в той или иной мере происходил в основном на местном уровне и иногда на региональном. Федеральная власть, как правило, игнорировала НКО, за исключением отдельных случаев. Когда такое взаимодействие происходило, в отличие от ситуации начала 1990-х гг., оно имело место прежде всего с властью исполнительной, так как от нее зависели предоставление помещений для офиса и размер арендной платы. С другой стороны, многие НКО социальной направленности реально участвовали в решении социальных проблем, их представители входили в различные профильные советы, а сами они иногда выполняли проекты по заказам местных и (или) региональных властей. По мере развития опыта систематических встреч представителей власти и лидеров НКО естественным образом возникала и проблема легитимного (законного, общепринятого) представления интересов сообщества НКО перед властными структурами. В качестве способа решения этой проблемы многими рассматривается создание городских и региональных ассоциаций некоммерческих организаций. Однако в российской практике так и не сложился опыт создания таких ассоциаций²⁵. Вместо этого имели место попытки создания подобных ассоциаций «сверху», со стороны властных структур, в виде Общественных палат при представителях Президента или в других формах, которые, как правило, оказывались неудачными. Вместе с тем профильные региональные или местные коалиции НКО были более успешными.

В целом, начиная с середины 1990-х гг., неправительственные организации испытывали существенно большее внимание от иностранных благотворительных фондов, чем со стороны российских властных структур. Во-первых, это был Фонд Сороса, российское отделение которого носило название «Институт "Открытое общество"», осуществлявший разнообразные программы в культурной, образовательной и благотворительной сферах. Во-вторых, это фонд «Евразия», работавший за счет средств, выделяемых Американским агентством международного развития (USAID). Эти два фонда, имеющие к тому же свои региональные отделения, позволяли активным НКО получать гранты размером от ю до 35 тыс. американских долларов. Далее созданные в процессе реализации программы вышеупомянутого консорциума ресурсные центры НКО в Краснодаре (Южный региональный ресурсный центр) и Новосибирске (Сибирский центр поддержки общественных инициатив) получали поддержку непосредственно от USAID и сами организовывали грантовые конкурсы для НКО своих регионов. Аналогичный ресурсный центр работал и в Санкт-Петербурге (Центр развития некоммерческих организаций), но в этом случае основным был ресурс европейских организаций. Московское представительство Еврокомиссии также регулярно проводило конкурсы на предоставление грантов. Специальные конкурсы грантов проводились также на правозащитную, экологическую, феминистскую тематику. Таким образом, сложилась целая система зарубежной поддержки российских НКО.

Во второй половине 1990-х гг. ряд российских некоммерческих организаций не только действовали независимо от властных структур, но и сами оказывали влияние на их развитие – прежде всего путем разработки и (иногда) внедрения новых, более современных направлений в правовой системе и в социальной политике. Примером могут служить инициативы по развитию ювенальной юстиции и восстановительного правосудия в целом (Общественный центр «Судебно-правовая реформа»), разработка программ предотвращения коррупции («Транспаренси-Интернешнл – Россия», фонд ИН ДЕМ), а также деятельность по развитию института

многих активистов НКО в различных регионах России: *Либоракина М., Флямер М., Якимец В., Коньшова Т* Социальное партнерство: заметки о формировании гражданского общества в России. М.: Школа культурной политики, 1996; Гражданские инициативы и будущее России / под ред. М. И. Либоракиной, В. Н. Якимца. М.: Школа культурной политики, 1997. <http://www.owl.ru/win/books/ngoinic>.

²⁵ Об опыте создания подобных коалиций в Санкт-Петербурге см.: *Горный М. Б.* Коалиции неправительственных организаций (организаций третьего сектора) // Гражданское общество – в поисках пути. СПб., 1997. С. 127–139.

Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ (СПб гуманитарно-политологический центр «Стратегия»).

В этот период, наряду с ориентированными на либеральные ценности и на западные фонды (за неимением иных) НКО, стали возникать и НКО других типов – изначально ориентированные на содействие власти, а иногда и созданные по инициативе самой власти. Однако чаще власть вспоминала о существующих еще с советских времен организациях и начинала материально поддерживать всегда послушные ей организации, такие как Федерация мира и согласия, ряд женских организаций, различные ветеранские организации и т. д. В западных странах подобные организации получили название GANGO – government administrated NGO – «управляемые властью НКО».

Следует отметить, что, наряду с подобными организациями, вблизи властных структур возникали и другие НКО, инициаторами создания которых часто были бывшие комсомольские работники, изначально мыслящие свою общественную деятельность в тесной связке с властными структурами. Примером такой инициативы может служить создание в 1997–1998 гг. двух организаций – НКО «Независимая ассоциация в поддержку развития гражданского общества» и Национальный фонд «Общественное признание», – а также общественно-политического журнала «Признание» (первый номер был выпущен в июне 1999 г. бывшим комсомольским работником, успевшим уже поработать и в бизнесе, – С. А. Абакумовым)²⁶.

В этот период, преобладала модель игнорирования, что стало возможным, с одной стороны, благодаря массовой финансовой поддержке российских НКО международными фондами, а с другой – концентрацией власти на политических и экономических проблемах. Одновременно с этим продолжала свое укрепление Патерналистская модель, а в ряде регионов России, в частности, в Пермской области, закладывались основы Партнерской модели взаимодействия. «Модель садовника» была выражена уже существенно слабее, зато в некоторых направлениях стала проявляться «модель архитектора» Остальные три типа моделей также, как и в предыдущий период, практически отсутствовали.

²⁶ См. веб-сайты этих организаций: <http://www.nogo.ru>; www.nfop.ru; www.priznanie.org.

Глава 2

Начало нулевых годов. Московский гражданский форум 2001 г. и его предыстория

2.1. Предыстория форума: начало 2000 гг. и встреча В. В. Путина с представителями гражданского общества 12 июня 2001 г

Можно с уверенностью утверждать, что системное взаимодействие властных структур России с организациями гражданского общества началось уже в XXI в., с избранием на пост Президента РФ В. В. Путина. С одной стороны, сама процедура смены верховной власти в Кремле (операция «Преемник»), начавшаяся одновременно со сменой власти, ход второй чеченской войны, а также последующее закрытие «старого» НТВ с его остро публицистической манерой обсуждения российской политики, равно как и опыт работы Путина в КГБ СССР, вызвали серьезное недоверие к новому Президенту РФ со стороны правозащитных и ряда других сетевых организаций. Следствием этого недоверия у них появилась потребность в определенной форме общей организации, потребность, которая ранее, при президентстве Б. Н. Ельцина, не давала о себе знать. Поэтому уже в январе 2000 г. состоялся Правозащитный съезд, на котором была образована коалиция правозащитников «Общее дело».

В конце 2000 г. в Москве состоялось учреждение уже более широкой коалиции под названием «Народная ассамблея», учредителями которой стали ряд влиятельных правозащитных организаций – Международное добровольное историко-просветительское и правозащитное общество «Мемориал»²⁷, Московская Хельсинкская группа (МХГ) и Центр развития демократии и прав человека, – а также такие организации, как Международный социально-экологический союз (МСоЭС), Международная конфедерация обществ потребителей (КонфОП), Общероссийское общественное движение «За здоровую Россию», и некоторые организации журналистов, среди которых – Союз журналистов России и Фонд защиты гласности. Это был своего рода круглый стол крупных сетевых общественных организаций, созданный с целью налаживания взаимодействия между организациями разного профиля для решения крупных комплексных задач, а также для объединения организационных ресурсов и обмена технологиями с той же целью.

Вскоре после своего создания (первая публичная встреча состоялась 23 декабря 2000 г.), «Народная ассамблея» заявила о себе, организовав переговорную площадку с исполнительной и законодательной властью для внесения изменений во 2-ю часть Налогового кодекса, создатели которого забыли о существовании в России НКО.

Со стороны властных структур между тем шли «сигналы разного направления»: наряду с попытками игнорировать реально независимые неправительственные организации либо создавать параллельные, более послушные организации (опыт создания «Медиасоюза» как альтернативы непокорному Российскому союзу журналистов), были и примеры желания реального сотрудничества. Так, например, при подготовке Центром стратегических разработок «Стратегической программы развития России» осенью 1999 г. ее командой во главе с Г. Грефом было сделано предложение группе лидеров неправительственных организаций и связанных с ними экспертов подготовить раздел плана, посвященный социальной политике. Это поручение было

²⁷ В настоящий момент общество «Мемориал» признано иноагентом.

выполнено, причем к его подготовке было привлечено достаточно широкое сообщество лидеров НКО. Раздел плана был подготовлен и впоследствии опубликован²⁸, – правда, его авторы так и не получили информации о его практическом использовании.

Можно предположить, что в определенной степени новый Президент и его администрация заинтересовались сообществом НКО как потенциальным партнером в реализации проекта модернизации страны. Этому, вероятно, способствовало и активное участие в президентской команде таких людей с диссидентским прошлым, как Глеб Павловский, Симон Кордонский и др. Итогом стала встреча Президента РФ В. В. Путина с группой представителей гражданского общества в День независимости России, 12 июня 2001 г.²⁹ Инициаторами ее стали руководящие сотрудники Администрации Президента РФ С. А. Абрамов и В. Ю. Сурков, они и формировали в основном список участников³⁰, однако на этот процесс активно влиял и Г. О. Павловский³¹.

Состав участников встречи (27 человек) был довольно широк, среди них были «представители обществ и ассоциаций семей военнослужащих, помощи детям Чернобыля, инвалидов, вынужденных переселенцев, ветеранов»³², однако среди них не было не только правозащитников, но и экологов и представителей других крупных сетевых организаций, входящих в «Народную ассамблею». Это привело, в частности, к тому, что прозвучавшая на этой встрече идея созыва осенью 2001 г. форума представителей гражданского общества (Гражданского форума) была встречена многими российскими НКО с большим скепсисом.

Подготовка Московского гражданского форума и изменение его формата само по себе было достаточно интересным процессом, который достаточно подробно описан в ряде публикаций «по горячим следам»³³. Здесь мы будем использовать непосредственные впечатления автора этих строк, который был одним из внимательных наблюдателей процесса его подготовки, а затем и одним из активных его участников, а также на материалы экспертного интервью, которое я взял в ноябре 2012 г. у Л. М. Алексеевой. В первом приближении этот процесс можно разделить на два этапа – подготовка форума «Оргкомитетом-1», состоящим из участников встречи с В. В. Путиным 12 июня. Второй этап – с момента включения в процесс подготовки форума участников «Народной ассамблеи».

²⁸ Государственная политика в области содействия гражданским инициативам: позиция неправительственных организаций. Доклад для стратегической программы развития России / авт. коллектив: О. П. Алексеева, Г. Д. Джибладзе, И. Е. Доненко, О. В. Зыков, О. Б. Казаков, Ю. Н. Качалова, К. В. Киселева, А. Р. Севортьян, А. Ю. Сунгуров, Е. А. Тополева, Н. Л. Хананашвили, М. М. Черток, В. Н. Якимец // Межсекторные взаимодействия (методологии, технологии, правовые нормы, механизмы, примеры). Настольная книга – 2001 / под ред. Н. Л. Хананашвили. М.: Благотворительный фонд НАН, 2001. С. 7–55.

²⁹ Выступление на встрече с представителями общественных неполитических организаций. 12 июня 2001 г. <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/21259>.

³⁰ Интервью с С. А. Марковым – политологом. 03.07.2006.

³¹ Так, например, именно Г. О. Павловский пригласил для участия в этой встрече президента Международного благотворительного фонда «Интер-лигал» Н. Ю. Беляеву (интервью с Н. Ю. Беляевой. 03.07.2006).

³² Владимир Путин провел встречу с представителями общественных неполитических организаций России. 12 июня 2001 г. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/41670>.

³³ См., например: Алексеева Л. М. Гражданский форум как отражение определенных надежд // Россия в условиях трансформаций. Историко-политологический семинар. Материалы. Вып. 18–19. М.: ФРПЦ, 2002. С. 163–166; Кулик А. Н. Гражданский форум: состоялся ли диалог власти и общества? // Там же. С. 145–160; Гражданский форум. Год спустя. М., 2003.

2.2. Подготовка форума

Первый этап подготовки: июль-август 2001 г. О первом этапе и о его участниках мы коротко уже упомянули ранее. Вот как о первоначальных планах по проведению форума рассказывала Л. М. Алексеева: *«До этого [форума] была предыстория, с приглашением представителей гражданского общества к Путину, в число которых не попали ни Московская Хельсинкская группа, ни "Мемориал"... сначала он назывался Конгресс, потому что там должны были голосованием выбрать – тогда это называлась Гражданская палата, потом это превратилось в Общественную палату... И мы спрашивали: а что будет делать эта палата? А она будет представлять гражданское общество, и президент будет встречаться с ним как с его представителями – вот в таком советском стиле»*³⁴.

В июле-августе 2001 г. в российских регионах уже началась подготовка к этому Конгрессу силами Администрации Президента и тесно связанных с ней ряда общественных организаций. Велось создание оргкомитетов, тесно связанных либо с администрациями субъектов РФ, либо с представителями Президента РФ в федеральных округах. Примером таких оргкомитетов может служить созданный в начале сентября 2001 г. в Санкт-Петербурге оргкомитет Гражданского форума в Северо-Западном федеральном округе. Из известных в городе и на Северо-Западе России неправительственных организаций в него вошли Центр развития некоммерческих организаций (ЦРНО), Фонд возрождения Санкт-Петербурга и Благотворительный фонд «Невский ангел», при этом «Невский ангел» попал в этот оргкомитет только потому, что приглашенные в него представители ЦРНО, без которых этот оргкомитет выглядел бы крайне экстравагантно, заявили, что без включения в него «Невского ангела» они на приглашение ответят отказом.

Одновременно с этой тенденцией создания региональных оргкомитетов, тесно связанных с местной властью и фактически ей подконтрольных, уже в первый период подготовки Конгресса (форума) в ряде регионов стали создаваться и собственно инициативные оргкомитеты, а там, где уже существовали «официальные» – альтернативные оргкомитеты. Одним из основных, если не единственным, инициатором создания таких «самодеятельных» оргкомитетов стала лидер фонда «Интерлигал» и коалиции «Мы – граждане» Нина Беляева, участница встречи 12 июня с Президентом РФ. При встрече с автором этих строк летом 2001 г. она горячо убеждала участвовать в подготовке форума и, невзирая ни на какое начальство, создавать свои собственные оргкомитеты. В этот период она была, вероятно, одним из немногих активистов третьего сектора, веривших в возможность проведения форума как реальной площадки для переговоров, а не как большого шоу, имеющего единственную главную цель – «продемонстрировать единодушную поддержку российской общественности Президента России В. В. Путина».

В Санкт-Петербурге шаги по созданию такого «инициативного оргкомитета» предприняла лидер «Лиги избирательниц» Татьяна Дорутина. Появление этой инициативы вызвало замешательство в «официальном» оргкомитете, и, чтобы не вызывать ненужной конкуренции, его представители запросили центральный (московский) оргкомитет о своих полномочиях, о том, кто же именно наделен правом формировать региональные делегации на форум.

Второй этап подготовки: сентябрь-ноябрь 2001 г. В начале сентября ситуация начала меняться на федеральном уровне. По мнению Л. М. Алексеевой, существенную роль в изменении формата предполагаемого форума и состава его участников сыграло зарубежное общественное мнение: *«Тогда какие-то уважаемые Путиным германские политики объяснили ему, что это тупфга. Что если этих двух организаций [МХГ и "Мемориала"] не будет, то никто*

³⁴ Интервью с Л. М. Алексеевой – председателем МХГ. 02.11.2012.

в это не поверит. И тогда, по-видимому, возникла идея, что на этом конгрессе эти организации должны быть обязательно. Так как мы уперлись, а было такое задание, чтобы мы были, то В. Сурков нам сказал: "Ну хорошо, на каких условиях вы согласны?" Мы сказали: "Мы согласны, чтобы не было голосования". – "Ну тогда это будет не конгресс, а форум". – "Переживем!" – "Ну хорошо: если не голосовать, то тогда Президент будет выступать (а зачем иначе собираться-то?) – "А зачем собираться?" – "Чтобы наладить контакты между властью и обществом. Давайте обозначим тематические переговорные площадки, чтобы представители организаций, приехавшие на форум, смогли выбрать себе соответствующую переговорную площадку, могли переговариваться с властями на конкретные темы. Скажем, если это «Солдатские матери», пусть разговаривают с министром обороны, Те, кто ведет общественные приемные, пусть разговаривают с Министерством юстиции, с Генеральным прокурором и т. д." Ну вот, все это было принято. После этого мы сказали, что мы готовы, – и более того, мы сказали, что мы готовы войти в рабочую группу и в организационный комитет по подготовке этого форума. Причем получилось так. Они предложили треть от представителей власти – в оргкомитет, треть – от ГОНГО (они их так не называли, но...) и треть – от таких нехороших, как мы. То есть мы были в заведомом меньшинстве. Мы согласились, но сказали: во-первых, условия принимаются консенсусом, а не голосованием (а сами между собой – и это было очень интересно – мы каждый раз, прежде чем встречаться с ними, встречались сами). Нас было восемь человек – и вырабатывали общую позицию. Предположим, мы в этом будем уступать до такой-то степени, а в этом мы вообще не будем уступать. И выходили уже с согласованной позицией, шли единым строем. И в общем, поскольку, по-видимому, было такое условие, что мы необходимы, то нам удавалось добиваться своего. Хотя были случаи – переговорыщиком основным был Александр Аузан, – он с нашим наказом идет. А потом он нас собирает и рассказывает: «Так, они сказали "нет", это нам не годится – мы кончаем переговоры». Мы отвечаем: "Ну, кончаем так кончаем". Но так как у них было твердое указание этот форум провести, а для нас проведение форума было не обязательно, то в конце концов через некоторое время они опять звонили и говорили "Ну давайте поговорим..."»

Мы почему пошли на эту треть. Мы решили: мы знаем этих людей, и поэтому, хотя нас треть, организуем этот форум практически мы. Я должна сказать, мы три месяца готовили форум, это был кошмар, я полностью забросила свою работу... мы сидели там, всякие рабочие группы, – какая-то по повестке дня, какая-то по приглашениям, кого приглашать... и так далее... Но я сидела в группе, кого приглашать. Пробивала, чтобы прошло как можно больше правозащитников, экологов. Надо сказать, что в общем удалось провести всех своих, и, к сожалению, их было человек 500 на 5000 человек. Ну, юоо там были всякие губернаторы и прочие важные приглашенные, а на 4000 нас было 500 – опять мы были в меньшинстве. Но это и отражало ситуацию в стране. По мере всего этого они увидели, во-первых, что мы договороспособны, что мы много уступаем: если мы не уступаем – то понятно, почему не уступаем. Мы не упираемся, мы ведем себя нормально»³⁵.

Вернемся к ситуации в российских регионах. Так, запрос из Петербурга в центральный оргкомитет о том, как относиться к альтернативному региональному оргкомитету, был послан уже в сентябре, когда формат подготовки стал стремительно меняться и постепенно стала побеждать новая концепция форума именно как системы площадок для диалога общества и власти. При этом идея «выборов на форуме какого-то руководящего органа» стала терять своих сторонников даже в «старом оргкомитете». Таким образом, съезд действительно превращался в форум и понятие делегатов исчезало – оставались только участники. Функцию же отбора участников взял на себя сам центральный оргкомитет. В этой ситуации победила концепция о равной легитимности всех региональных оргкомитетов – точнее, о том, что приветствуются

³⁵ Интервью с Л. М. Алексеевой.

любые региональные инициативные группы, стимулирующие выдвижение участников форума. В такой ситуации и смысл существования регионального оргкомитета или оргкомитетов сводился лишь к проведению различных круглых столов и семинаров в преддверии форума и, возможно, в рекомендации центральному оргкомитету по спискам участников.

Вопрос об оправданности такого решения остается открытым. С одной стороны, при принятом окончательно дизайне существенно снижалась роль регионов за счет возрастания роли центрального оргкомитета, что противоречит принципу субсидиарности – максимальной передаче полномочий в регионы, в провинции, непосредственно живущим там людям. С другой стороны, тем самым снижалось значение «регионального административного ресурса», который в большинстве случаев развернулся в областях и республиках на первом этапе подготовки форума. Этому способствовало и крайне скептическое отношение большинства правозащитных, экологических и иных подлинно самостоятельных организаций к самому форуму как к чисто пиаровскому мероприятию или как к попытке «выстроить гражданское общество». (В это время ходила шутка о таком понимании концепции построения гражданского общества у некоторых представителей президентской администрации, особенно с большим опытом работы в силовых структурах: «Гражданское общество, равняйся! Смирно! Товарищ Президент! Гражданское общество во дворе Кремля построено!») В целом, на взгляд автора этого текста, принятое центральным оргкомитетом решение было оправданным, хотя в ряде случаев оно и снизило роль реальной гражданской инициативы на уровне регионов.

Ярким примером использования административного ресурса (или ресурса проадминистративных НКО) стало проведение 4 октября 2001 г. в Санкт-Петербурге, в Таврическом дворце, конференции «На пути к Гражданскому форуму. Гражданское общество и власть: пути углубления диалога и сотрудничества. Роль общественных и некоммерческих организаций в подготовке празднования 300-летия Санкт-Петербурга», о которой один из лидеров экологического движения города Александр Карпов написал, что она «напоминала карикатуру на партийно-комсомольско-профсоюзные мероприятия советского времени». Интересно отметить, что главным организатором этой конференции была недавно зарегистрированная общественная организация под характерным названием «Гражданское общество». Вот от множества таких мероприятий и уберегло нас решение оргкомитета, взявшего на себя полноту полномочий по отбору участников форума. Стоит отметить, что из 26 членов оргкомитета, сформированного в сентябре 2001 г. в Санкт-Петербургский список участников форума, утвержденный центральным оргкомитетом и состоящий из 57 человек (каждый представлял свою организацию), попали только пятеро.

За неделю до форума во время беседы со мной начальник отдела по связям с общественными организациями администрации одного из краев, обсуждая подготовку к форуму, обронил: «Да, похоже, не удалось нам обеспечить участие в форуме нужных нам организаций». А в другом регионе руководитель соответствующего подразделения администрации даже оплатил своим местом за то, что не обеспечил участия в форуме надлежащих неправительственных организаций. Можно хорошо представить себе дальнейшее развитие событий, если бы форум состоялся по первоначальному варианту...

Следует отметить, что вначале среди новых участников подготовки форума называли как членов «Народной ассамблеи», так и «Общего дела» – уже более узкой коалиции, включавшей только правозащитные неправительственные организации, участвовавшие в подготовке и проведении Правозащитного съезда в январе 2000 г. Однако затем мнения членов «Общего дела» о целесообразности участия в форуме разделились, и как коалиция «Общее дело» в организации форума участия не принимало.

Решение об участии в форуме, которое приняли правозащитные организации – участники «Народной ассамблеи», – было для них непростым решением. И решение это принималось не в одиночку, а в совете со своими региональными партнерами. Так, например, Мос-

ковская Хельсинкская группа уже в сентябре разослала в регионы анкету с вопросом об отношении организаций-партнеров к участию в Гражданском форуме. А 3 ноября в Сочи состоялась конференция, на которой этот вопрос обсуждался уже очно. Важно, что на эту конференцию были приглашены и те правозащитники, которые решили не участвовать в форуме, – в частности, Лев Пономарев и Глеб Якунин. И им также было предоставлено слово для аргументации своей позиции. Одним из наиболее «ярких» аргументов Льва Пономарева был следующий: «Участвуя в Гражданском форуме, вы льете воду на мельницу Глеба Павловского». Большинство участников встречи, однако, высказались за участие, об этом же свидетельствовали и результаты сентябрьского анкетирования – 80% заполнивших анкету высказались в пользу участия. В то же время на встрече в Сочи было подчеркнуто, что различие в позициях правозащитников по поводу участия в форуме не означает раскола в правозащитном движении – и та и другая сторона с уважением относится к позиции друг друга.

Завершение подготовки: как формировался состав

По-видимому, лучше всего о событиях в регионах и процедурах формирования состава Московского гражданского форума может дать представление личный опыт автора этих строк, который являлся президентом петербургской общественной организации «СПб гуманитарно-политологической центр "Стратегия"».

Моя личная позиция и позиция нашей организации – СПб центра «Стратегия» – заключалась в том, что на форум не рваться, но если пригласят – участвовать. Несмотря на активные советы Нины Беляевой создавать самим петербургский оргкомитет, мы решили не торопиться, так как на первом этапе наиболее вероятным был вариант чисто пропагандистского форума. Однако мы отслеживали процесс создания оргкомитета в Петербурге и благодаря участию в нем дружественных нам организаций – ЦРНО и «Невского ангела» – могли оперативно получать всю необходимую информацию. Уже с сентября к нам по интернету стали приходить анкеты для участия в форуме – мы их аккуратно заполняли и отсылали обратно. Наш представитель – Денис Торхов – участвовал в работе уже упомянутой выше конференции в Таврическом дворце, и его оценка была близка к оценке Александра Карпова. Вслед за этим в Петербурге состоялась подготовленная СПб оргкомитетом округа конференция, на которую представители нашего центра уже были приглашены в качестве экспертов. Таким экспертом, сделавшим сообщение на этой уже более деловой конференции, стал Александр Нездуров.

Начиная со второго этапа подготовки форума, когда в центральный оргкомитет вошли МХГ и другие «сетевые» организации, наше участие в подготовке стало более активным. Так, автор этих строк и эксперт центра Антуан Аракелян приняли участие в уже упоминавшейся выше правозащитной конференции в Сочи, при этом я выступил на конференции в поддержку позиции конструктивного участия, предложив ряд тем для обсуждения на круглых столах форума – тем, соответствующих проектам нашего центра.

За неделю до форума мы получили официальное приглашение оргкомитета, то есть наша организация оказалась в составе тех 57 петербургских НКО – участников форума, список которых был размещен на интернет-странице форума (данные на 17 ноября 2001 г.).

В последние дни перед открытием форума, когда уже определился его формат – сочетание двух пленарных заседаний с рабочими встречами и круглыми столами, – к нашей неправительственной организации стали поступать предложения об участии в качестве экспертов в работе различных круглых столов. Таким образом, кроме автора этих строк как участника форума от нашей НКО, в качестве экспертов участвовали также М. Горный (круглый стол по вопросам предотвращения коррупции) и М. Замятина («Развитие МСУ и прозрачность бюджетного процесса»). Получил также приглашение для участия в форуме и эксперт центра А. Аракелян, являющийся также вице-президентом Конгресса национальных организаций Рос-

сии, он же организовал и приглашение в адрес менеджера центра Н. Цымбаловой. Таким образом, в итоге в работе форума участвовало пять представителей нашей организации.

2.3. Московский гражданский форум: два дня в ноябре 2001 г

Открытие форума, взгляд участника. Приехав в Москву утром 21 ноября, я благополучно разместился в гостинице «Россия» и успел на последний автобус, отправлявшийся от подъезда гостиницы прямо в Кремль. Наш автобус минут десять постоял у Боровицких ворот, ожидая кортежа Президента, и сразу после него въехал в Кремль и подрулил к Большому Кремлевскому дворцу. Как я понял позднее, нам здорово повезло, так как пришедшим в Кремль пешком пришлось преодолевать три кордона охраны, причем в каждом из них сверяли фамилию участника со своим списком, а списки отличались друг от друга. Кроме того, сумки и портфели надо было сдавать в камеру хранения у входа в Кремль, что также заняло определенное время (приехавшие на автобусе смогли взять портфели с собой). В итоге многие не успели к самому началу.

А начало форума было достаточно символическим. Дело в том, что форум открыла Л. М. Алексеева, председатель Московской Хельсинкской группы. В своем кратком выступлении она подчеркнула, что участники форума собрались именно для ведения диалога, а не для выборов каких-либо представительных органов и не для принятия каких-либо резолюций. А на сцене сидит не Президиум, а просто те участники форума, которым предстоит выступить сегодня до обеда. И первым из них она представляет слово Президенту России В. В. Путину.

В. В. Путин, в свою очередь, высказал несколько вполне приемлемых позиций – о том, что в России сейчас сотни тысяч самостоятельных организаций, которые родились по инициативе снизу, и о том, что государство не должно и пытаться ими как-то управлять. О том, что некоторые из них достаточно жестко оппонируют государству по конкретным вопросам государственной политики и что это нормальное явление для демократического государства, которым мы хотим видеть нашу страну. И о том, что российское государство нуждается как в тех инициативах, которые возникают внутри гражданского общества, так и в самих лидерах этих организаций, которые могли бы стать важным резервом для самих властных структур. В. Путин также подчеркнул, что никто не собирается выбирать на форуме какой-то представительный орган или создавать «Министерство гражданского общества». Словом, ни одно из положений его выступления не вызвало у меня чувства неприятия.

Последние штрихи подготовки и открытие форума. Взгляд соорганизатора (из интервью с Л. М. Алексеевой: *«И вот под конец поступило предложение той стороны, что открывает форум Алексеева как председатель старейшей правозащитной организации. Я выступаю с кратким вступительным словом и далее передаю слово президенту. Он выступает. А потом мы говорим так: выступает представитель общества – за ним власти и так далее. Они согласились. Составили список выступающих. Договорились, что я говорю пять минут, Президент – десять и выступающие – десять. Я веду и строго слежу за регламентом. Далее появилась проблема президиума. Мы говорим – никакого президиума. На сцене сидят выступающие, у нас не Политбюро, и это приняли.*

В день открытия форума пришла я пораньше, меня провели в такой предбанник; перед тем как выйти на подиум, является какой-то человек в сопровождении целой свиты и говорит, что он из протокольного отдела. Ну хорошо... "Вы будете вести?" – "Да, я буду вести!" (А у меня с собой список напечатан, чтобы я что не перепутала.) "У вас список выступающих есть?" – "Да". – "Покажите". Я ему этот список даю. "Вы что! Сначала должны выступать чиновники, потом должны общественники!" Я ему: "Вообще-то это решение организационного комитета, и я ему подчиняюсь. Если вы считаете, что я что-то нарушаю и это не по протоколу – пожалуйста, я подчиняюсь, возьмите этот лист и ведите вместо меня". – "Ой-ей-ей, нет! Оставьте у себя".

Ну потом я должна сказать, что мне было очень страшно, потому что я знала, что из 4000 собравшихся в зале наших, таких понятных мне людей 500 человек, а остальные, как Н. Слободская любовно о них говорила, – тетки с авоськами – ну это там социалка всякая, и какие-то там казачий хор, досуговые организации – хрен знает кто такие. Мы очень боялись, что они нас во время этого форума обманут, что в какой-то момент они скажут: "Давайте проголосуем", и зал радостно ответит: "Давайте голосовать". Поэтому мы, обсуждая это между собой, заранее договорились, и предупредили их, что если вы такой финт сделаете, то те, кто на сцене, встанут и уйдут и призовут тех, кто в зале, тоже уйти. И человек 500 уйдет вместе с нами. Они дали слово и его выдержали. Они нам сказали и вели себя очень честно.

Наконец уже в самый последний момент, ну прямо накануне этого форума, кто-то из правительства говорит: "Да, будет Президент, значит нужен гимн!" Я говорю: "Ребята, вы знаете, я вас хочу предупредить: когда ввели этот гимн, я дала себе слово, что не буду вставать при нем, и я не встану. А ведь я на сцене сижу. И я не встану". Они так между собой переглянулись: "Вообще, Президент может войти и под фанфары". Гимна не было, были фанфары. Фанфары – пожалуйста.

Я очень боялась, я написала на три минуточки такую реплику, и потом еще побежала в "Мемориал" к Рогинскому и Даниэлю: "Ребята, я нарочно не на пять, а на три минуты написала. Чего тут у меня не хватает, что надо сменить – задавайте, один ум хорошо, а три лучше". И мы вместе редактировали. Это было обращение к этому вот непонятному залу, который надо было предупредить, потому что мы все же боялись, чтобы не голосовали. Поэтому я сказала что-то вроде: "Вот мы на заседании во Дворце съездов. Он был специально построен для того, чтобы в нем заседали съезды КПСС. КПСС – это была партия с Президиумом, Политбюро, с единой дисциплиной. А теперь – мы гражданское общество. В отличие от них мы разные. Мы не можем быть одного и того же мнения по разным вопросам. В этом наше отличие! Мы – гражданское общество. Мы разные, и поэтому мы не можем голосовать ни на что, потому что мы по определению разные и у нас не может быть согласия..." Ну вот что-то в этом духе.

Пять минут говорила и передала слово Президенту. Надо сказать, что Президент был пунктуален. Я сладострастно смотрела на часы и предвкушала, как скажу: "Господин Президент, у вас осталась одна минута!" Но он мне не доставил этого удовольствия, он уложился в девять минут. Наверное, там тоже не идиоты готовили эту речь. Потом меня спрашивал Саня Даниэль: "Вы сидели рядом, вы не видели там вычеркнутой фразы?" Кто-то из доброжелателей показал им вечером заготовленный текст, и там была фраза, что нужно создать гражданский совет и за него надо будет проголосовать. Но Президент этой фразы не произнес. И они не знали: ее вычеркнул кто-то другой или он сам после моего выступления ее не произнес. Но он ее не сказал, и, может быть, именно из-за этого он уложился в девять, а не в десять минут»³⁶.

Первое пленарное заседание. Взгляд участника. А далее выступали обозначенные в программе и сидящие на сцене участники форума, при этом после выступления представителя власти следовало выступление представителя общественных организаций и наоборот. Так, после В. В. Путина выступила Элла Памфилова, затем – спикер Государственной Думы Г. Н. Селезнев, после него – Глеб Павловский, далее выступили: председатель Конституционного суда М. В. Баглай, Президент Ассоциации потребителей А. А. Аузан, Уполномоченный по правам человека в РФ О. О. Миронов, сопредседатель социально-экологического союза А. А. Каюмов (Нижний Новгород), сопредседатель Потребительского союза РФ А. А.

³⁶ Интервью с Л. М. Алексеевой.

Голов, президент Конгресса национальных организаций России З. А. Гаджаев и координатор оргкомитета С. А. Марков.

Из ораторов первого пленарного заседания я бы отметил эмоциональное выступление Эллы Памфиловой, которая выделила необходимость защиты здоровья нации, и предложила, в частности, приравнять рекламу пива к рекламе алкоголя, что вызвало одобрительную реакцию зала, а также концептуальное выступление Александра Аузана, который фактически изложил концепцию развития конструктивного партнерства между властью и структурами гражданского общества в современной России. Запомнился и тезис в выступлении М. В. Баглая об опасности предложений о ликвидации Конституционного суда с передачей его полномочий, например, в Верховный суд.

В заключение первого пленарного заседания координатор оргкомитета Сергей Марков отметил, что Кремлевский дворец у него ассоциируется не только со съездами КПСС, но и с Первым съездом народных депутатов СССР, за которым следила вся страна. Он также зачитал окончательный список проблемных дискуссий секций и места их проведения и пригласил всех присутствующих на обед.

Продолжение форума в различных форматах. Взгляд участника. После обеда форум продолжался уже в формате проблемных дискуссий на различных площадках в Москве. Так, *проблемная дискуссия* по теме «Гражданский контроль и гражданская экспертиза» состоялась в Лекционном зале МИЭР (проспект Сахарова, д. 12). Ее организаторами были Л. М. Алексеева (МХГ) и Н. А. Беляева (фонд «Интерлигал»). Вели заседание я и известный правозащитник, депутат Моссовета 1990–1993 гг. и депутат Государственной Думы 1993–1999 гг. Валерий Борщев.

После кратких выступлений организаторов дискуссии и ведущих в соответствии с программой было предоставлено слово запланированным экспертам по обеим темам дискуссии – «Гражданский контроль» и «Гражданская экспертиза», а затем состоялась открытая дискуссия, в которой выступили около десяти человек. Всего в работе этой секции приняли участие примерно сто участников форума.

Среди выступивших экспертов были: председатель правозащитной организации «Гражданский контроль» (СПб) Б. П. Пустынцев, председатель «Гринпис-Россия» И. П. Блоков, директор Липецкого общества прав человека М. С. Гольдма, представитель Женской ассоциации «Эко-Социология» И. А. Халий, председатель Центра судебно-правовой реформы Р. Р. Максудов, А. С. Карпов, сейчас представляющий программу «Экма», а в недалеком прошлом – Московскую экологическую службу, а также Д. С. Шмерлинг – фонд ИНДЕМ и Российская экспертная лига.

От властных структур выступили: заместитель начальника ГУИН Минюста О. В. Филимонов, руководитель аппарата экспертного совета при Совете Министров РФ В. И. Волков, а также представляющий экспертные структуры Государственной Думы А. П. Любимов. Далее в дискуссии выступили: руководитель Московского отделения коалиции «Экология и права человека» Э. И. Черный, представитель Московского экологического центра С. А. Васильев, депутат Государственного собрания Республики Марий Эл и председатель республиканского правозащитного центра В. А. Пайдоверов, президент Лиги защитников пациентов А. В. Саверский, представитель общественного фонда «Международный стандарт» К. П. Потнин (Уфа) и др.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.