

## **Институты-посредники в современной России: на пути к созданию базы данных<sup>1</sup>**

Сложные процессы посткоммунистического развития в современной России, включающие как реальные шаги по направлению к демократии (в основном – девяностые годы), так и серьезные дрейф в сторону авторитаризма (первое десятилетие нашего века) подтверждают обоснованность критики однолинейной концепции демократического транзита. В то же время, на наш взгляд, нет оснований отказываться от основных положений транзитологии в целом. Так, например, современная политическая история СССР и далее, после его распада – России, подтверждает справедливость выделения основных фаз демократического транзита – фазы либерализации предшествующего авторитарного (с элементами тоталитаризма) политического режима (Перестройка Михаила Горбачева), фазы создания основных демократических институтов (в основном – первые годы президентства Б.Н.Ельцина) и третьей фазы, фазы консолидации нового демократического режима, в которую Россия, в отличие от большинства ее западных соседей по бывшему социалистическому лагерю, пока так и не вступила.

Одним из важных условий достижения фазы консолидации является, на наш взгляд, наличие общественно-политической среде разнообразных институтов-посредников, медиаторов, которые, собственно, и обеспечивают в структурном плане «связность» или консолидированность общественных и властных институтов. Именно отсутствие или недостаточное развитие подобных структур и стало одной из причин неуспеха в консолидации демократического режима<sup>2</sup>. Мы хорошо осознаем, что Россия образца начала 2011 года очень далека от даже самых мягких стандартов демократического режима.

Сегодня высказываются различные гипотезы о причинах такой ситуации, включая и предположения об «институциональной ловушке», в которую попала Россия, и предположения о малой вероятности для нее выхода из этой ловушки<sup>3</sup>. Наша позиция несколько иная: признавая наличие реальных процессов деинституционализации, происходивших в году путинского президентства, мы характеризуем этот период как естественную фазу «откатной волны», наблюдаемую при любых радикальных социально-экономических и политических реформах (например, период царствования Александра Третьего в России XIX века, в котором происходил частичный возврат к существовавшему до реформ Александр Второго порядку, но этот период играл и громадную роль в социальной адаптации большинства российского населения к произошедшим глубоким переменам. Канцлер Российской Империи Князь Горчаков

---

<sup>1</sup> Опубликовано в: Сборник материалов VII Всероссийской научно-практической конференции «Коммуникативистика XXI века: человек в современном мире коммуникаций», Нижний Новгород, 20 апреля 2011 г. - Нижний Новгород: НИСОЦ, 2011. С. 308-322. В работе использованы результаты, полученные в ходе реализации проекта «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», выполненного в рамках Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2011-2012 гг.

<sup>2</sup> Сунгуров А.Ю. Организации-посредники в структуре гражданского общества. Некоторые проблемы политической модернизации России // Полис, 1999, 6, с. 34-48

<sup>3</sup> См., например: Владимир Гельман. Россия в институциональной ловушке. // Pro et Contra, 2010, 15, № 4-5 июль—октябрь, с. 23-38; А.Ю. Мельвиль. О траекториях посткоммунистических трансформаций. // Полис, 2004, 2, с. 64-75.

(однокашник А.С.Пушкина по Царскосельскому лицей) очень точно охарактеризовал этот период словами «Россия сосредотачивается».

Еще одним источником нашего умеренного оптимизма являются представления о цикличности как социальных, так и политических процессов, развиваемые сегодня как зарубежными<sup>4</sup>, так и отечественными исследователями<sup>5</sup>.

В работах В. И. Пантина и В. В. Лапкина<sup>6</sup>, политическая история России также рассматривается как циклический процесс. Авторы выделяют циклы политической модернизации, в процессе которых сменяются реформаторские и контрреформаторские фазы, причем каждая из них имеет свое значение для эволюции политической системы.

- I цикл: реформы (1801–1811) — переход к контрреформам (1811–1825) — контрреформы (1825–1855) — переход к реформам (1855–1859);
- II цикл: реформы (1859–1874) — переход к контрреформам (1874–1881) — контрреформы (1881–1894) — переход к реформам (1894–1905);
- III цикл (укороченный): реформы (1905–1911) — переход к контрреформам (1911–1917) — контрреформы (1917–1921) — переход к реформам (1921–1922);
- IV цикл: реформы (1922–1927) — переход к контрреформам (1927–1929) — контрреформы (1929–1953) — переход к реформам (1953–1956);
- V цикл: реформы (1956–1968) — переход к контрреформам (1968–1971) — контрреформы (1971–1982) — переход к реформам (1982–1985);
- VI цикл: реформы (1985 — по настоящее время) — ...<sup>7</sup>

Цитируемая статья появилась в журнале «Полис» в 1998 г., к этому периоду относятся и слова «настоящее время». На наш взгляд, в начале 2000-х годов, Россия вступила в очередной цикл контрреформ. Мы можем попытаться и точнее определить границы циклов. Так, в период 2000–2002 гг. можно оценить, в терминологии В. И. Пантина и В. В. Лапкина, как «переход к контрреформам», а период с осени 2003 г. — как контрреформы. Соответственно, конец 2008 г. приходится на период контрреформ, за которым должен по логике циклической модели политической истории следовать новый реформаторский период.

Соответственно, можно ожидать, что Россия, завершив цикл «рост плюрализма – рост авторитаризма», начнет новый цикл, и в его рамках получать новое развитие и основные демократические институты, а институты – медиаторы, которые, в свою очередь, будут способствовать приближению к фазе консолидированной демократии. В такой ситуации станет особенно важным серьезный анализ опыт развития институтов-медиаторов как на федеральном, так и на региональном уровне.

Определим, прежде всего, что же именно мы понимаем под институтами-посредниками. Это структуры, в функции которых входит реализация взаимодействия между различными государственными и общественными организациями, а также между этими структурами и академическим сообществом, а также взаимодействия с ними обычных жителей (граждан) страны.

Например, таким институтом-посредником является институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмана). Он выполняет важную функцию посредника между органами государственной и местной исполнительной власти и жителями страны. В

<sup>4</sup> См., напр.: Шлезингер А. Циклы американской политики // Международная жизнь. 1990. № 8.

<sup>5</sup> Чихарев И. А. Хронополитика: развитие исследовательской парадигмы // Полис. 2005. № 3. С. 21–33.

<sup>6</sup> Лапкин В. В., Пантин В. И. Ритмы международного развития как фактор политической модернизации России // Полис. 2005. № 3. С. 44–58; Пантин В. И. Циклы и волны глобальной истории. Глобализация в историческом измерении. М.: Новый век, 2003.

<sup>7</sup> Пантин В. И., Лапкин В. В. Волны политической модернизации в истории России (К обсуждению гипотезы) // Полис. 1998. № 2. С. 39–51.

условиях поставторитарных государств он также часто берет на себя и функцию посредника между органами государственной власти и общественными правозащитными организациями. В своих Ежегодных и Специальных докладах он не только выявляет проблемы с нарушением прав человека, но и в ряде случаев предлагает их решения, привлекая к их разработке и представителей академического сообщества, то есть становится посредником и для этого сообщества<sup>8</sup>.

Еще одним примером могут служить Общественные советы и общественные палаты различного уровня и направления деятельности – начиная с законодательно оформленной Общественной Палаты РФ, и включая Общественные и консультативные советы при региональных органах власти и территориальных управлений министерств, агентств и служб различного профиля. Наряду с часто встречающимся имитационным характером их деятельности, в ряде случаев они становятся реальными площадками дискуссий и взаимодействия между представителями заинтересованных общественных организаций, академического сообщества и руководством органов исполнительной власти, подменяя (в определенном смысле и в некоторых случаях) переставшие быть такими площадками псевдо-парламенты (таким примером является, в частности Совет при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека)<sup>9</sup>.

Третьим примером являются структуры, известные под названием «Фабрики мысли», в которых объединяются как люди как обладающие научными знаниями по развитию общества и государства, так и практики, хорошо знающие это конкретное государство. Именно в рамках таких структур обеспечивается постоянное взаимодействие академического и экспертного сообщества, с одной стороны, и представителей органов государственной власти и МСУ, с другой. Если это взаимодействие распространяется и на структуры гражданского общества, то мы можем говорить уже о Центрах публичной политики, как особо разновидности фабрик мысли<sup>10</sup>. С другой стороны, они являются и институтами-медиаторами, посредниками между академическим, экспертным сообществами и институтами государственной власти и МСУ (а центры публичной политики – вдобавок и со структурами гражданского общества).

В совокупности представленные выше институты-посредники играют важную роль в становлении и развитии также и публичной сферы (по Ю.Хабермасу), а также обеспечивают «связность», консолидацию социума и политики.

### **Институт Уполномоченного по правам человека.**

Первым Уполномоченным по правам человека в РФ, назначенным постановлением Государственной Думы в 1994 г., стал известный российский правозащитник, советский диссидент и узник брежневских лагерей С.А.Ковалев<sup>11</sup>. Он только приступил к созданию

---

<sup>8</sup> В.В.Бойцова. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М.БЭК, 1996; *Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents* / Ed. by Roy Gregory and Philip Giddings.- Amsterdam, 2000; А.Ю.Сунгуров. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). – СПб.: Норма, 2005.

<sup>9</sup> Л.А.Петрова. Процесс взаимодействия органов власти и структур гражданского общества (на примере общественных советов Санкт-Петербурга). // *Диалог государства и общества: формы и модели взаимодействия* – СПб.: Норма, 2010, с. 99-110.

<sup>10</sup> Римский В.Л., Сунгуров А.Ю. Российские центры публичной политики: опыт и перспективы. // *Полис*, 2002, №6. С. 143-150.

<sup>11</sup> Ковалев С.А. Прагматика политического идеализма. – М.: Институт прав человека. книжный дом «Университет», 1999; Ковалев С.А. Мир, страна, личность. – М.: Изд-во «Ризограф», 2000.

института Уполномоченного, готовя соответствующие документы и изучая зарубежный опыт. Однако он не был защищен соответствующим законом, который оппозиция блокировала именно из-за нежелания усиления влияния С.А.Ковалева и правозащитного сообщества, и после его четкой антивоенной позиции по поводу Чечни он был отстранен от должности весной 1995 г. также постановлением Госдумы.

На федеральном уровне эта позиция оставалась вакантной еще три года, пока на него не был избран депутат от КПРФ, д.ю.н., профессор О.О.Миронов<sup>12</sup>. Отметим, что эта задержка была вызвана проблемами с принятием Федерального закона об Уполномоченном по правам человека: вначале принятие такого закона блокировалось коммунистами, а затем либералами как часть политической борьбы фракций Государственной Думы. В течение почти шести лет деятельности О.О.Миронова на посту российского омбудсмана им было сделано очень много для развития этого нового для России государственного института: был создан аппарат, который занимался как текущей работой с жалобами, так и предложениями по изменению законодательства, издавались Ежегодные и Специальные доклады, велось просвещение в области прав человека и большая издательская работа<sup>13</sup>. Вместе с тем происходило и постепенное осознание сути своей работы и самом Уполномоченным: если сразу после своего избрания в одном из интервью он сказал, что не понимает, что такое «правозащитник», зато знает, что такое «грамотный юрист», то уже три года он изменил свое мнение, сказав, что далеко не каждый юрист может быть правозащитником.

Однако параллельно с ростом его авторитета в среде правозащитников и либеральной интеллигенции падало его влияние в Администрации Президента РФ и в структурах исполнительной власти. В результате в январе 2004 г., после истечения его первого срока, на должность Уполномоченного был избран В.П.Лукин, один из лидеров партии «Яблоко», не попавшей в парламент на только что прошедших выборах. Спустя пять лет он был утвержден Государственной думой на второй срок полномочий.

Одновременно с федеральным уровнем проходило и становление института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ. Так, действующий на основе соответствующего регионального закона Уполномоченный по правам человека в Республике Башкортостан Ч.Б.Газизов был избран на этот пост еще в 1996 г., Уполномоченный по правам человека в Свердловской области В.В.Машков – в 1997 г. К началу 2001 г. этот институт существовал уже в 7 регионах России, затем, в 2001-2003 гг. процесс его распространения существенно ускорился – за три года он возник еще в двадцати субъектах РФ. Далее он шел уже медленнее – по 2-4 региона в год, за исключением 2007 года, когда он возник в десяти новых регионах. В итоге к апрелю 2011 г. он действует уже в шестидесяти субъектах РФ.

Что же стоит за этими цифрами? Насколько этот институт прижился на «новой почве», стал ли он действительно государственным правозащитным институтом или трансформировался в видоизмененное бюро жалоб? При рассмотрении судьбы перенесенных на новую почву правовых институтов можно представить себе несколько вариантов: копирование, адаптация, имитация и отторжение. Вариант копирования, характерный для таких бывших республик СССР, как страны Балтии, где желание как можно скорее стать европейскими странами в сочетании с серьезной международной финансовой поддержкой часто приводило к прямому копированию иностранных форм (например, в Швеции существуют четыре парламентских омбудсмана, и в Литве вводится институт пяти Контролеров Сейма, в Финляндии есть институт Канцлера Юстиции – и аналогичный институт создается в Эстонии, которому потом даются и функции

---

<sup>12</sup> В середине 90-х годов институт Омбудсмана появился под различными названиями появился и в большинстве других стран бывшего СССР. Подробнее об этом процессе см.: Сунгуров А.Ю. Институт омбудсмана: эволюция традиций и современная практика. – СПб.: Норма, 2005. Глава 3.

<sup>13</sup> О.О.Миронов. Очерки государственного правозащитника. – М.: Изд-во СГУ, 2009.

омбудсмана). Для России в силу понятных причин такого прямого копирования не происходило. Не наблюдалось пока и варианта отторжения нового демократического института, в отличие, например, от института Конституционного суда, который был упразднен в Республике Мордовия после того, как принял решение о неконституционности ряда указов президента этой республики<sup>14</sup>. Таким образом, остаются варианты адаптации и имитации.

Ранее на основе сравнительного анализа распространения института омбудсмана в странах со стабильным демократическим режимом и поставторитарных странах нами были предложены три варианта модели института омбудсмана, которые мы можем наблюдать в поставторитарных странах<sup>15</sup>. Для первого из них, варианта А, который наблюдается в странах с полицентричным характером политического режима, где существует консенсус политической элиты по поводу «европейского пути» этих стран, и где достаточно сильны демократические традиции (например, Испания, страны Восточной Европы) характерно назначение на пост Омбудсмана независимых юристов из академического сообщества. Для другого варианта – В, который наблюдается в странах с моноцентрическим характером политического режима, со слабыми демократическими традициями (например, Узбекистан, Азербайджан) характерно назначение на этот пост ученого-естественника, часто - женщины с опытом работы в неправительственном секторе, либо сотрудника администрации. Для промежуточного варианта – Б – характерно назначение депутата парламента, лидера одной из демократических партий, либо председателя профильной комиссии.

Российская Федерация по этому критерию попадает именно в вариант Б – все три российские омбудсманы были до этого российскими парламентариями. Для субъектов Российской Федерации мы имеем для анализа существенно большее число случаев, что дает нам возможность уже выявления некоторых закономерностей. В этом случае мы видим постепенное снижение доли депутатов среди избранных УПЧ и роста представителей администрации и близких к ней лидеров общественных организаций, что позволяет нам сделать вывод, что на региональном уровне мы наблюдаем постепенный переход от варианта Б поставторитарной модели в вариант В, характерному для стран с моноцентрическим политическим режимом. Назначение же на пост омбудсмана юриста из академической сферы произошло только в двух случаях из рассмотренных восьмидесяти.

### **Общественные советы и общественные палаты**

В самом начале девяностых годов структур типа общественных советов и общественных палат практически не возникало, так как функцию представительства общественных интересов выполняли Советы народных депутатов, в которые на волне народной активности 1990 года было избрано достаточно большое число социально активных граждан, многие из которых сохраняли достаточно крепкие контакты со своими избирателями и бурно возникавшими в то время общественными организациями.

Однако роспуск большинства местных советов в конце 1993 года и резкое усиление структур исполнительной власти привело к объективной необходимости создания каких-то консультативных структур как постоянных площадок для взаимодействия общественных организаций и власти. Сильным импульсом для образования подобных структур стало создание в 1996 году появление Указа Президента РФ о создании новой Комиссии по правам человека при президенте РФ и необходимости создании подобных

<sup>14</sup> Сунгуров А.Ю. Судьба трех государственных правозащитных институтов в регионах России. // Институт омбудсмана как институт государственной правозащиты: российский и международный опыт. Сборник статей. – СПб.: Норма, 2007. С. 105-117. <http://strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=786>

<sup>15</sup> Сунгуров, 2005.

комиссий при главах администраций субъектов РФ. Как вспоминала потом Л.М.Алексеева, председатель Московской Хельсинской группы, предложение о издании подобного указа была высказано ею и ее коллегами советникам Президента Г.Сатарову и М.Краснову в ответ на поздравления Президента РФ в связи с 20-летием МХГ.

И хотя в соответствии с Указом целью этих комиссий должно было быть усиление защиты прав человека и поддержка развития правозащитных организаций, в некоторых регионах они стали первой институциональной формой взаимодействия исполнительной власти и гражданских структур. В реальности, несмотря на обязательный характер указа, они были созданы лишь в двух третях субъектов РФ. Так на Северо-западе России, эти комиссии были созданы везде, за исключением Калининградской и Псковской областей. Другое дело, насколько эффективно они работали<sup>16</sup>.

В первом приближении можно выделить следующие варианты развития таких комиссий:

Вариант 1. В состав комиссий входили представители администрации, депутатов, правоохранительных органов, церкви, университетские преподаватели - юристы. Представители правозащитных НКО в состав комиссий не включались. Как правило, в этом случае комиссия существовала преимущественно на бумаге, с целью демонстрации выполнения Указа президента. В лучшем случае - велся прием жалоб, и происходила помощь отдельным конкретным людям. В худшем - заявлялось о желании "координировать" правозащитное движение в регионе, при этом это желание с негодованием отвергалось правозащитниками.

Вариант 2. В состав комиссии, наряду с людьми, указанными в первом варианте, входят и представители общественных правозащитных организаций. Комиссия собирается достаточно регулярно, и во время этих встреч правозащитники используют возможности таких встреч для развития своих контактов и возможностей для помощи конкретным людям. В свою очередь, представители власти узнают о позициях и мнениях правозащитников. Таким образом, наряду с помощью конкретным людям создается также и "площадка для общения" или даже сотрудничества. Комиссии и их руководство положительно относятся к созданию института Уполномоченного по правам человека, в отдельных случаях сами разрабатывают соответствующие законы.

Вариант 3. Правозащитники или люди с близкими взглядами не только входят в состав комиссий, но и являются их руководителями. Таким образом, возможности комиссий эффективно используются для развития правозащитной деятельности в регионе. Комиссии активно участвуют в создании института Уполномоченного по правам человека (Нижний Новгород, Иркутск), а в отдельных случаях, после принятия соответствующего закона, председатель комиссии избирается на пост Уполномоченного (Саратовская область).

В середине 90-х годов в некоторых областях Северо-Запада России начался процесс создания постоянно действующих форм диалога власти и общества. Пионером здесь является, по-видимому, Новгородская область, где Областная Общественная палата действовала с августа 1994 года на основе Постановления губернатора области. Согласно этому постановлению, Общественная палата состояла из представителей любых зарегистрированных НКО, которые могли своим решением направить для работы в Общественной палате по одному своему представителю. В Мурманске в 1995 году начало действовать Областное общественное собрание – совещательно–консультативный орган, созданный для взаимодействия общественных организаций области с органами государственной власти и местного самоуправления. Порядок формирования состава

---

<sup>16</sup> Более подробно опыт деятельности Комиссии по правам человека при главах администраций российских регионов рассмотрен в книгах: Участие власти в защите прав человека: Комиссии и Уполномоченные. - СПб: Норма, 2001; <http://www.strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=74>; Комиссии и Уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов.– СПб: Норма, 2002. <http://www.strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=71>

Общественного собрания – заявительный, также, как и в случае Новгородской Общественной палаты. Так, в 2005 году в состав Общественного собрания входили представители 88-и общественных объединений (среди них: политические партии, общественные движения и организации, национально – культурные автономии).

Попытка создания Областной общественной палаты предпринималась в 1996 г. и губернатором Псковской области В.Тумановым, но после его поражения на выборах эта структура была распущена. При губернаторе Е.Михайлове, члене ЛДПР, внимания к взаимодействию с общественностью практически не уделялось, и никаких постоянных структур для такого взаимодействия на областном уровне создано не было.

Вместе с тем на уровне областного центра, г. Пскова интерес к взаимодействию с общественными организациями был (что было связано, скорее всего, с резким противостоянием в конце 1990-х гг. мэра Пскова Александра Прокофьева и губернатора Евгения Михайлова). В этой ситуации уже в 1998 году при мэре города была создана Общественная палата, состоящая из общественных организаций города, которая, однако, прекратила свою деятельность после проигрыша А.Прокофьева на выборах 1999 г.

Однако и при новом мэре, Михаиле Хоронене, поиски оптимальных форм сотрудничества продолжались. Обсуждались различные варианты постоянно действующих структур – например, Общественный парламент или Дом Общественности. В результате в декабре 2001 года был создан Координационный совет общественных организаций при мэре Пскова, в который вошли представители восемнадцати городских НКО.

Более успешным стал опыт Калининградской области, где создание Общественной Палаты было инициировано со стороны общественных организаций, которые на своих круглых столах в период избирательной компании губернатора (2000 год) говорили о необходимости установления постоянно действующего диалога между властью и обществом.

В 2001 году организовалась инициативная группа общественных объединений по организации Общественной Палаты. Был разработан проект Положения об Общественной Палате, передан во все общественные объединения, политические партии. Вхождение в Палату носит заявительный характер. При разработке Положения был учтен опыт создания Общественных Палат в Новгородской области, Московской и Смоленской областях. 30 мая 2001 года на учредительном собрании общественных организаций была создана Палата, и принято Положение о ней, выработанное инициативной группой<sup>17</sup>.

В Республике Карелия на протяжении последнего десятилетия прошлого века не было создано каких-либо специальных структур для взаимодействия власти и гражданского общества. Как отмечено в работе Н.Яргомской с соавторами, в это время существовали только комиссия по правам человека и Высший экономический совет, состоящий из экспертов Карельского научного центра РАН<sup>18</sup>.

В начале 2000-х годов в республике широко обсуждались планы создания Общественной палаты, однако фактически вместо нее в декабре 2003 г. был создан Совет неправительственных организаций при председателе Законодательного собрания Республики Карелия, в который вошли представители всех основных карельских неправительственных организаций<sup>19</sup>. Участие в работе этого Совета для карельских НКО,

<sup>17</sup> <http://www.hse.ru/kafedry/caf15/balt/index.htm>

<sup>18</sup> Н.Яргомская, Е.Белокурова, М.Ноженко, Д.Торхов. Почему НКО и власти нужны друг другу. Модели взаимодействия в регионах Северо-запада. – В кн.: Публичная политика: вопросы мягкой безопасности в Балтийском регионе/ под ред. М.Б. Горного. – СПб.: Норма, 2004, с. 52-147. <http://strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=352>

<sup>19</sup> Информацию о работе этого Совета см. на сайте законодательного собрания Республики Карелия <http://www.karelia-zs.ru/society/1184832787/1184908285.html>

как и в большинстве остальных регионов Северо-Запада России в этот период строилось по заявительному принципу.

Принципиально отличался в этом плане в то время только один субъект РФ – город Санкт-Петербург, в котором в 2000 году был создан Общественный совет, состав которого полностью формировался исключительно Губернатором Санкт-Петербурга. При этом, согласно Положению о совете «Совет состоит из числа почетных граждан Санкт-Петербурга, руководителей некоммерческих союзов, советов, ассоциаций, руководителей иных организаций, учреждений, общественных деятелей, давших свое согласие ни этиа включение в состав Совета»<sup>20</sup>. Анализ персонального состава этого совета показывает, что собственно лидеры общественных организаций составляют менее 10% от всех его членов – шестеро из семидесяти четырех. Состав этого совета практически воспроизводит понятие «общественности», характерное для периода развитого социализма – известные ученые, спортсмены, директора предприятий и т.д., то есть была воспроизведена именно та практика, о которой тремя годами ранее известный петербургский социолог Вадим Волков писал как о «забытой практике гражданского общества»<sup>21</sup>.

По видимому, и здесь, как 10-15 лет назад, Санкт-Петербург оказался предвестником изменений, которые затем распространятся на всю страну, только на этот раз предвестником становления патерналистской модели взаимодействия с общественностью, для которой характерно воспроизводство «большого советского стиля»<sup>22</sup>.

Институциональной формой реализации такой модели стала Общественная Палата РФ, закон о которой был принят в 2005 году. В соответствии с законом, ее членами становились не только представители общественных организаций, но и представители «неструктурированной общественности», или иначе – просто общественные деятели. Иными словами, на федеральном уровне был творчески использован опыт Общественного совета Санкт-Петербурга. Впрочем, этот опыт был использован не полностью – Президентом страны назначался не весь состав Палаты, а только одна треть. Впрочем, остальные две трети назначались уже назначенными ранее президентом членами первой трети на основе предложений общероссийских, региональных и местных общественных организаций.

Затем дизайн этой Общественной палаты стал распространяться в регионах России, часто заменяя уже существовавшие там Общественные палаты, созданные на основе инициативы «снизу». Отметим, что за год до принятия закона об Общественной Палате РФ произошла также трансформация Комиссии по правам человека при Президенте РФ в Совет при Президенте РФ по содействию развитию гражданского общества и правам человека, который возглавила Э.А.Памфилова и в который вошли лидеры ряда сетевых правозащитных организаций, который принципиально не желали участвовать в Общественной палате как в исходно имитационной структуре. В нескольких регионах вскоре после этого также были созданы подобные Советы, но затем инициатива все же стала принадлежать формату Общественной палаты.

---

<sup>20</sup> Текст, размещенный на веб-странице СПб уставного суда: <http://www.spbustavsud.ru/printdoc?tid=&nd=8344023&prevDoc=8450059>. Общественный совет имеет и свою собственную веб-страницу - [www.sovetspb.ru](http://www.sovetspb.ru), однако информация на этом сайте недоступна – высвечивается надпись «Сайт находится в разработке», и видна только его первая страница с положительной характеристики Общественного совета данной губернатором СПб В.Матвиенко.

<sup>21</sup> Вадим Волков. Общественность: забытая практика гражданского общества. // Pro at Contra, 1997, Т. 2, №4. <http://www.carnegie.ru/ru/pubs/procontra/55639.htm>

<sup>22</sup> Нездуров А.Л., Сунгуров А.Ю. Взаимодействие органов власти и структур гражданского общества: возможные модели и их реализация в общественно-политической жизни современной России. // Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / под ред. Л.И.Якобсона. – М.: Вершина, 2008. С. 209-236.

## На пути к созданию базы данных

Как видно из рассмотренных примеров, в России накоплено уже достаточно опыта развития как института Уполномоченного по правам человека, так и Общественных советов и общественных палат, как на федеральном, так и на региональном уровнях. Наряду в вышеприведенными примерами, деятельность Общественных советов и общественных палат стала предметом анализа различных российских исследователей. Аналогичным образом рассматривается деятельность и возникающих в последние десятилетия фабрик мысли и центров публичной политики. Вместе с тем эти большинство из этих исследований ведутся в режиме case study, что затрудняет выход на выявление тенденций и серьезные обобщения. Для таких результатов целесообразно, на наш взгляд, использовать компаративистский подход, но для его успешного применения необходимо существование базы данных. Таким образом, перед нашим коллективом (сотрудники и студенты Отделения прикладной политологии СПб филиала Национального исследовательского университета – Высшая школа экономики (НИУ-ВШЭ)) встала задача создания базы данных институтов-посредников.

Еще одним стимулом к началу работы над базой данных стало начало межрегионального исследовательского проекта «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», поддержанного грантом Научного фонда НИУ-ВШЭ и реализуемого в совместно с исследовательским коллективом Нижегородского филиала НИУ-ВШЭ под руководством Н.П.Распопова. Собственно говоря, этот проект и является примером сравнительного исследования в том числе и институтов-посредников в этих двух регионах.

В течение января-марта 2011 года проходили встречи и обсуждения петербургской команды проекта, в ходе которых и было решено использовать конкретные задачи проекта, поддержанного грантом Научного фонда НИУ-ВШЭ для начала создания базы данных институтов-медиаторов, которая в будущем охватила бы как различные регионы Российской Федерации, так и собственно федеральный уровень. Обсуждения велись по двум направлениям – по возможным «оболочкам» планируемой базы данных и по ее структуре. В рамках первого направления как возможные варианты обсуждались базы данных на основе программ Excel и Acces, но в итоге, исходя из того, что эта база данных будет нужна прежде всего для исследовательских задач, и пользоваться ими будут мотивированные исследователи, было принято решение собирать материалы для базы в обычном редакторе Word, используя при этом систему гиперссылок.

В рамках второго направления, определения структуры будущей базы данных, было принято прежде всего предложение о том, что эта база будет содержать информацию двух типов: А. Первичную, или «объективную» информацию, которая получается из текста нормативных актов, списка и биографии сотрудников, текстов годовых отчетов и т.д.; Б. Вторичную, или «субъективную», оценочную информацию, получаемую по итогам экспертных опросов, проведения «контрольных закупок», контент-анализа документов и т.д.

Далее, исходя из нашего интереса к оценке эффективности (результативности) деятельности институтов-медиаторов (а в перспективе – и во влиянии на усиление этой эффективности), за основу структуры базы данных было решено взять принятые в современном менеджменте пять типов показателей:

- показатели входящих ресурсов (Input measures)
- показатели процессов (Process measures)
- показатели непосредственных результатов (Output measures)
- показатели конечных эффектов (Outcome measures)

- показатели влияния (Impact measures).

Сразу отметим, что по мере продвижения от «показателей входящих ресурсов» к «показателям влияния» доля информации типа А будет снижаться, а информации типа Б расти, достигая в последнем случае практически ста процентов.

Исходя из вышеизложенного, была принята следующая структура базы данных

### ***Раздел 1. «Показатели входящих ресурсов»***

- 1.1. Нормативная основа деятельности
  - 1.1.1. Наличие Закона или иного нормативного акта, принятого депутатской ассамблеей
  - 1.1.2. Наличие Положения, утверждаемого главой исполнительной власти
  - 1.1.3. Наличие внутреннего регламента деятельности (утверждаемого самим институтом или кем-то еще)
  - 1.1.4. Ключевые положения закона или положения о данном институте, существенным образом определяющие его деятельность
    - Цели
    - Задачи
    - Компетенции (полномочия)
    - Порядок формирования
    - Руководство
    - Порядок роспуска
    - Степень самостоятельности (наличие аппарата, финансирования)
- 1.2. Персональный состав
  - 1.2.1. Биографические данные руководителя (при наличии такового)
  - 1.2.2. Структура (наличие комиссий, секторов и т.д.)
  - 1.2.3. В случае коллегиального состава
    - принадлежность к основным социальным и иным группам
    - представляют ли какую-то организацию или только себя
    - биографии наиболее известных членов
  - 1.2.4. Собственный аппарат (штат) института
    - Численный штат
    - Персональный состав
    - Биографии руководителей
  - 1.2.5. Наличие обслуживающего персонала, структурно входящего в другие институты, например, власти (прикомандированные сотрудники, сотрудники, в функционал которых входит и обслуживание данной структуры).
- 1.3. Материально-техническая база
  - 1.3.1. Наличие помещения (самостоятельное здание, пристройка, число комнат, площадь (кв.м.)
  - 1.3.2. Оборудование (компьютеры, ксероксы и т.д.)
  - 1.3.3. Размер годового бюджета (при наличии самостоятельной строки в бюджете)
- 1.4. История создания и деятельности
  - 1.4.1. История из официального источника (сайта) (информация типа А)
  - 1.4.2. История из других источников (информация типа Б)

### ***Раздел 2. Показатели процессов***

- 2.1. В случае коллегиального органа - характеристика его заседаний
  - 2.1.1. Частота заседаний
  - 2.1.2. Регулярность заседаний

- 2.2. Веб-сайт института
- 2.2.1. Доступность информации
- 2.2.2. Частота обновления
- 2.2.3. Степень интерактивности

2.3. Постоянные партнеры института (наличие договоров о сотрудничестве, упоминание на сайте, интерактивные сноски)

- 2.3.1. Органы исполнительной власти
- 2.3.2. Органы представительной власти
- 2.3.3. Силловые структуры
- 2.3.4. Общественные организации
- 2.3.5. СМИ
- 2.3.6. Академическое сообщество
- 2.3.7. Аналогичные структуры в Москве
- 2.3.8. Аналогичные структуры в других регионах

2.4. Наличие вспомогательных структур

- 2.4.1. Общественные советы (для УПЧ)
- 2.4.2. Экспертные советы
- 2.4.3. Общественные помощники (представители) в регионе
- 2.4.4. Общественные профильные помощники

### ***Раздел 3. Показатели непосредственных результатов***

3.1. Работа с жалобами /обращениями

- 3.1.1. Количество обращений в год
- 3.1.2. Процент положительно решенных

3.2. Экспертная деятельности

- 3.2.1. Количество выполненных экспертных заключений

3.3. Нормативная деятельность

- 3.3.1. Количество подготовленных проектов нормативных актов
- 3.3.2. Количество подготовленных поправок к нормативным актам
- 3.3.3. Количество обращений в Конституционный/уставной суды (для УПЧ)

3.4. Образовательная /коммуникативная деятельность

- 3.4.1. Семинары
- 3.4.2. Круглые столы
- 3.4.3. Конференции

3.5. Ежегодные и специальные доклады

- 3.5.1. Наличие, количество и темы специальных докладов
- 3.5.2. Анализ структуры ежегодных докладов

### ***Раздел 4. Показатели конечных эффектов.***

4.1. Решения исполнительной/представительной ветвей власти, принятых на основании:

- 4.1.1. Ежегодных/специальных докладов
- 4.1.2. Аналитических записок /policy papers
- 4.1.3. Иных предложений

- 1.2. Принятые нормативные акты/поправки к законам
- 1.3. Решений Уставных/конституционных судов
- 1.4. Региональные программы гражданского/правового образования

***Раздел 5. Показатели влияния***

Этот раздел заполняется лишь по итогам экспертных оценок

В настоящее время начато заполнение базы данных. Одновременно продолжается обсуждение самой структуры базы и ее концепции, поэтому авторы данного текста будут благодарны любым замечаниям, комментариям и советам.