

ИНСТИТУТЫ – МЕДИАТОРЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: СЛУЧАЙ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ¹

А.Ю. Сунгуров

Аннотация

В работе на примере Саратовской области анализируется развитие институтов, выполняющих функцию медиаторов в поле публичной политики. К числу таких институтов отнесены – общественно-консультативные советы различного уровня, включая и Общественные палаты, институт Уполномоченного по правам человека, а также фабрики мысли и центры публичной политики. Показано, что после достаточно высокого развития первого и второго видов институтов-медиаторов в конце девяностых – начале нулевых годов далее наблюдается снижение эффективности реализации их медиаторской функции. При этом отмечается, что наряду с существованием достаточно эффективных коммуникативных экспертных площадок, полноценных фабрик мысли в Саратове пока так и не появилось. Развитие институтов-медиаторов также анализируется с позиции концепции мониторинговой демократии, развиваемой Дж.Кинном.

Ключевые слова:

Институты-медиаторы, фабрики мысли, общественные палаты, уполномоченный по правам человека, мониторинговая демократия, Саратовская область

Одним из актуальных проблем политической науки является анализ современных моделей демократии, изучение ее эволюции. Не случайно главной темой состоявшийся в 2006 году в Фукуоке, Япония, XX Конгресса Международной ассоциации политической науки была «Работает ли демократия?» Среди различных подходов к пониманию современных тенденций развития и эволюции демократии особенно перспективным, на наш взгляд, является развиваемая Джоном Кинном концепция мониторинговой демократии. При этом автор понимает «мониторинг» в широком смысле - не как одностороннее действие, а взаимодействие, «побуждающее другую сторону поступать определенным образом» (Перегудов, 2011, с. 171). В качестве примеров мониторинговых институтов Джон Кин рассматривает такие формы, как публичные консультативные комиссии (близкие, на наш взгляд к общественно-консультативным советам), консенсус-конференции, гражданские ассамблеи, фабрики мысли, мозговые тресты, независимые публичные расследования, общественное участие в бюджетном процессе (Keane, 2008).

На наш взгляд, такое понимание демократии подразумевает серьезное изучение тех конкретных институтов и форм, с помощью которых эта мониторинговая демократия собственно и реализуется. Именно изучение реальных практик взаимодействия властных структур различного уровня с общественными организациями и научным сообществом позволило нам выявить целый ряд институтов, выполняющих в современной России функции медиаторов, или посредников (Сунгуров, 2012).

Собственно говоря, благодаря участию таких институтов реализуется сегодня практика межсекторного социального партнерства, развивается, пусть и не всегда эффективно, публичная сфера и сама политика понемногу становится все более публичной, открытой для участия в ней не только властных элит, но и всего общества. Этот процесс, однако, не запрограммирован, иногда поле публичной политики начинает сживаться, параллельно росту авторитарных тенденций, и политика снова становится

¹ Опубликовано в журнале «Политэкс», 2012, т.8, №4. С. 142-162. Исследование выполнено при поддержке гранта Научного фонда НИУ ВШЭ, № 12-09-0058.

даже не государственной, а «государевой», ориентированной на обслуживание интересов одного «государя» местного, регионального или национального уровня. При этом снижается и позитивная роль институтов с медиаторскими функциями, однако последние и сами могут в принципе влиять на тенденции развития публичной политики.

Среди институтов – медиаторов мы выделяем три основные группы. Прежде всего, это Общественно-консультативные советы различного вида, включая и Общественные палаты, которые опосредуют связь прежде всего структур исполнительной власти со структурами гражданского общества (см.: Тарасенко, 2010). Во-вторых, это институт Уполномоченного по правам человека, как российская разновидность института парламентского омбудсмана. Не случайно во Франции этот институт носит название Медиатора Франции. Давая возможность любому жителю страны обжаловать действия сотрудников администрации, это институт становится посредником между государством и жителями страны. В ряду случаев, уполномоченные по правам человека берет также на себя функции и посредника между структурами исполнительной власти и неправительственными организациям, как правозащитного, так и иного характера. Наконец, к третьей группе институтов-посредников мы относим фабрики мысли – действующие хотя бы относительно независимо аналитические центры, опосредующие взаимодействие академического сообществ и властных структур. Внутри класса фабрик мысли мы выделяем также подкласс центров публичной политики, которые, предоставляя независимую экспертную поддержку неправительственным организациям, становятся уже модераторами между властью, академическим сообществом и структурами гражданского общества.

В рамках наших предыдущей работе мы рассматривали появление и развитие институтов – медиаторов в двух российских столицах, а также в столице Приволжского федерального округа – Нижнем Новгороде (Сунгуров и др., 2012а; Сунгуров и др., 2012б). Целью настоящей работы является проведение аналогичного анализа развития институтов-медиаторов в Саратовской области. Саратовская область может рассматриваться как более типичный для России, по сравнению с Москвой и Санкт-Петербургом, субъект федерации, при этом его роль в формировании российской политической элиты достаточно заметна – вспомним, хотя бы Любовь Слиску и Вячеслава Володина. Кроме того, Саратовская область на рубеже веков дала нашей стране одного из самых ярких региональных Уполномоченных по правам человека – А.С.Ландо, деятельность которого уже была предметом нашего анализа (Сунгуров, 2000а; Сунгуров, 2000б). К тому же он стал в 2012 году председателем областной Общественной Палаты, что подтверждает нашу гипотезу о близости функционалов изучаемых институтов-медиаторов. Еще одним аргументом в пользу выбора в качестве объекта исследования именно Саратовской области является то обстоятельство, что именно эта область стала одним из трех регионов, где исследовательским коллективом под руководством Н.Ю.Беляевой изучалось развитие аналитических сообществ и их роль в развитии публичной политики (Аналитические, 2010; Аналитические, 2012).

При проведении исследования, итоги которого представлены в настоящей работы, использовался анализ информации, представленный на веб-страницах изучаемых институтов, материалы печатных и электронных СМИ. Кроме того, осенью 2012 г. состоялась экспертная поездка в Саратов, в ходе которой было проведено восемь полуструктурированных интервью с ведущими экспертами региона, часть которых занимала или занимает ключевые позиции в изучаемых институтах. В ходе этой поездки была также проведена фокус-группа, члены которой представляли практиков и аналитиков - специалистов по теме нашего исследования. Наряду с упомянутыми выше работами ценным источником информации для нашего анализа стали также статьи самих сотрудников областной власти – как опытного администратора И.И.Брянцева (Брянцев, 2008; Брянцев, 2009; Брянцев, 2010), занимавшего одно время пост министра правительства области, так и его более молодого коллеги А.Г.Заббарова (Заббаров, 2009;

Заббаров, 2011). Отметим также коллективную монографию, авторами которой явились и упомянутые выше исследователи и практики (Заббаров и др., 2009).

Общественная палата и гражданские инициативы

История развития общественных советов на областном уровне в Саратовской области берет свое начало в середине 90-х годов, как развитие концепции Общественной палаты при Президенте РФ, основной задачей которой на уровне была подготовка и подписание Договора об общественном согласии. Этот договор был заключен на Российском уровне в 2004 г., что было актуально после осени 1993 года, когда страна была на грани гражданской войны. Эта форма консолидации общественных организаций и политических партий затем транслировалась на уровень регионов. Как отмечал И.И.Брянцев, работавший тогда зав. сектором по работе с общественными организациями, с приходом Д.Ф.Аяцкова на пост губернатора области, появилась политическая воля к развитию подобного сотрудничества. В итоге в Саратовской области была принята форма подписания договора об общественном согласии и социальном партнерстве. Аяцкову благодаря этому договору, по мнению И.И.Брянцева, удалось в то время объединить элиты. Фактически участники подписывали не просто написанную бумагу, а систему обязательств, которая оказалась системой политического и общественного «себя-позиционирования». «То есть ты фактически был никому не известным, я имею в виду ту или иную общественную организацию, а когда подписал, ты стал востребованным, тебя приглашает власть, с тобой считаются и власть приобретает собственно механизм собственной легитимации»². И именно те организации, которые подписывали такой договор, становились в результате членами Общественной палаты, внутри которой создавались профильные комиссии и подкомиссии. Причем в эту Общественную палату, ставшую реальной переговорной площадкой, входили также и представители муниципальных советов области. Вначале ее возглавлял сам Д.Ф.Аяцков, затем, с 1999 года по 2003 г. ее председателем был ректор ПАГС С.Ю.Наумов.

Начиная с 1998 года в области прижилась и такая форма, как ярмарки социальных проектов. Позже, после проведения в 2001 году Московского Гражданского форума эта форма была творчески воспринята и в Саратовской области. Причем если Гражданский Форум был политической площадкой, площадкой проведения диалогов, то ярмарка социальных проектов представляла собой некую экономическую мотивацию привлечения общественников к этому диалогу. И в рамках Гражданского Форума оба эти два направления были объединены в один процесс. Гражданский форум фактически стал системой ведения диалогов в течении года, а затем на муниципальном уровне, на уровне областного центра проходили переговорные площадки по общественно-значимой тематике. В конце года подводилось общее заседание, на котором те или иные организации позиционировались через их проекты, лучшие из которых поддерживались областными грантами. Общественная палата, сформированная по вышеупомянутому инициативному принципу, была как бы постоянно действующим институтом, скрепляющих оба эти направления (о деятельности Общественной палаты этого периода см.: Брянцев, 2006).

Позже, в 2005 году, когда на федеральном уровне стал разрабатываться закон «Об общественной палате РФ», в администрации Саратовской области при активном участии И.И.Брянцева был подготовлен законопроект, по которому эта палата формировалась в порядке самозаписи, в числе около 200 человек, а затем с учетом мнений губернатора должен был формироваться ее Президиум, как рабочий орган. Однако победил проект одного из депутатов Областной Думы, который взял за основу федеральный закон, и по которому одна треть палаты назначалась губернатором, еще одна треть – Областной

² Интервью с И.И. Брянцевым, 06.09.2012.

Думой, и уже эти две трети назначали последнюю треть из представителей неправительственных организаций.

А так как к этому времени уже наметился внутриэлитный раскол между недавно избранным губернатором, П.Л.Ипатовым, ранее – директором Балаковской АЭС, и поддерживающими его сторонниками, с одной стороны, и активом областной «Единой России», контролировавшими Областную думу (и входивших в группу сторонников влиятельного политика федерального уровня, выходца из Саратовской области, В.В.Володина), с другой, то и формирование Общественной палаты вылилось в делегирование сторонников обеих лагерей в новую структуру, что не могло не сказаться на эффективности ее работы. Фактически Общественная Палата стала площадкой противоборства сторонников губернатора и Областной думы. Вначале председателем этого органа был избран Ф.А.Григорьев - ректор Саратовской академии права, затем, после новых выборов и непростого формирования ее состава (как арены борьбы двух лагерей областной элиты), уже в 2010 году им стал бывший министр международных связей и внешнеэкономических связей в правительстве Д.Ф.Аяцкого Б.Л.Шинчук, по мнению местных журналистов, являющегося «верным володинцем» (Губернатор, 2012). Летом 2012 года, после отставки П.Л.Ипатова и назначение спикера Областной думы В.В.Радаева губернатором области, Борис Шинчук стал председателем комитета по общественным связям и национальной политике – министром Правительства Саратовской области.

Вместо него на должность председателя Общественной палаты приходит Александр Соломонович Ландо, оставивший для этого позиции депутата Областной Думы и председателя комиссии Областной думы по регламенту и организации ее работы. Общественная палата получает небольшое отдельное здание в центре города, с собственным конференц-залом в цоколе здания, ее деятельность перестает быть местом споров между представителями разных политических кланов, есть надежда на развитие конструктивной работы. Вместе с А.С.Ландо в аппарат палаты приходит ряд его верных сотрудников, сопровождающих его в течение последних лет, начинает практически ежедневно обновляться новостная лента веб-сайта палаты (www.Оп64.рф). О А.С.Ландо, как об одной из ярких личностей на «общественно-политическом небосклоне» Саратовской области, остановимся подробнее далее, здесь же отметим, что в отношении к Общественной палате Саратовской области, как к форме взаимодействия власти и общества, в СМИ и в экспертном сообществе, по крайней мере, неоднозначное. Показательной является статья в саратовской газете «Версия», в которой обсуждается внимание Общественной палаты к таким, по мнению автора статьи, маловажным проблемам, как работа городского парка, в то время, как более важные проблемы проходят мимо ее внимания (Деришев, 2012).

Самые различные мнения об Общественной палате были выражены и в ходе проведенной в сентябре 2012 фокус-группы. Приведем некоторые из них:

«Поскольку я с первого дня в Общественной палате, с тех пор, когда она еще не была на законодательном уровне утверждена, а просто была Общественная палата, где то 95-96 год, по инициативе общественников была создана и она очень успешно работала. И мы, саратовцы, считаем себя застрельщиками этой идеи, поскольку по образу и подобию была построена Всероссийская общественная палата, не говоря уже о нашей Саратовской и других областях тоже. Почему считаю это очень важным? Во первых, произошло объединение всех общественников, это для нас особенно важно, консолидация наших общественных усилий, во—вторых, а может быть и во-первых, это та площадка, где мы можем взаимодействовать и быть может, в каком-то смысле партнерствовать с властью. И пройдя этот большой путь, хотела бы отметить, что лучшего и не придумаешь, потому что через Общественную палату мы решаем такие важнейшие вопросы, как для общества, для некоммерческого сектора, для бизнес-сообщества – у нас есть возможность прямого общения на этой площадке.»

«..на моей практике, в настоящий момент сложена и как бы застывает ситуация, когда власть, как бы по недоумию, что ли, четко определила круг НКО, проявленных каких-то лидеров, с которыми она общается. И естественно, любое общение вырабатывает свои правила. Эти правила, естественно диктуются властью, это наверно так и должно быть, и в общем-то, на мой взгляд, на сегодня на сегодня определились как бы про-властные (я без всякого отрицательного момента это говорю), но там есть свой эзопов язык, который в общем то объясним – «Где-то чего-то не успели, где-то бюджета не хватило... и т.д. – вы нас сильно не ругайте!» - и не ругают»

«Все общественные структуры, которые позиционируются как элементы гражданского общества в Саратовской области, я бы их разбил на три части. Первая часть – структуры, которые кормятся с руки власти, получают от нее деньги и соответственно, как сказал коллега, не имеют права голоса и говорят то, что хотят от них услышать. Вторая часть – это лоббистские структуры, которые представляют интересы каких-либо промышленных кланов, или национальных диаспор. У нас их достаточно много и они все так или иначе причастны к власти, приближены, скажем так, к власти, они откровенно занимаются лоббированием своих узкофракционных, каких-либо групповых интересов. Промышленных, национальных, политических и иных. И третья категория – это маргиналы. Это те, по сути, гражданские организации, которые возникли как самостоятельные структуры настоящего гражданского общества, как личные проявления, воли, желания заняться какой-либо проблемой, но в силу того, что они не относятся ни к первой ни к второй группе, они права доступа к средствам массовой информации, к финансовым источникам, к элементам, выражающим общественное мнение, доступа к общественному мнению как правило не имеют»

«конечно у нас есть Общественная палата, конечно у нас есть общественные советы самые разные, при всяких властных структурах, конечно у нас достаточно много тоже зарегистрировано всяких организаций третьего сектора, ну, как и везде, в общем-то эти органы имеют право только что-то рекомендовать, и их влияние на принятие властных решений достаточно ограничено...Ну не могут же они собой подменять органы власти, правильно?»

«Говоря о площадках, на которых возможно обсуждение каких-то проблем в Саратовской области, первое, что приходит на ум – это общественная палата. Безусловно, это самый влиятельный и самый известный институт гражданского общества. Не случайно, каждый следующий срок сопровождается большей конкуренцией по формированию этого органа, и чтобы не говорили представители, скажем, несистемной оппозиции, тут многие из них являются членами общественной палаты, и сам факт членства и статус участника этого органа, он дает определенные привилегии, как то прямой доступ к руководителям, привлечение повышенного внимания СМИ, то есть тем самым человек получает определенное право на фокусирование общественного мнения вокруг тех проблем, которые кажутся ему наиболее значимыми.»

«Да, общественная палата Саратовской области появилась одной из первых. Она имеет укорененную практику. Если говорить о нынешней ситуации, к сожалению, ОП Саратовской области в силу закона об Общественной палате и той практики формирования Общественной палаты, которая имеет место быть, она не является институтом-медиатором, в том смысле когда предполагается равнозначное взаимодействие гражданского общества и власти... получается ситуация, когда ОП формируется по принципу политической ангажированности.»

Мы видим здесь, что об Общественной палате, по крайней мере в существующей после 2006 год ее форме, в публичной сфере области существуют самые разные точки зрения, впрочем, как и о деятельности ее образца – Общественной Палаты РФ. В целом, отвлекаясь от порядка создания этой структуры, можно согласиться с точкой зрения одного из хорошо информированных, и при этом не вовлеченного в «политические взаимодействия» эксперта, который на вопрос о том, что удалось и что не удалось

сделать Общественной палате ответил: «Удалось - публичное освещение «наболевших» вопросов в обществе; доведение их до органов власти: наладили постоянные контакты с высшими органами законодательной и исполнительной власти на территории области. Не удалось – проведение общественной экспертизы проектов законов области и других нормативных актов, выработка рекомендаций органам госвласти»³.

Отметим также, что как в ходе фокус-группы, так и в ряде других экспертных интервью, в качестве значимого и достаточно влиятельного института взаимодействия общества и власти, называлась Торгово-промышленная палата Саратовской области. В области действует, или, по крайней мере, существует также Общественный совет при Областной Думе, а также профильные общественные советы при различных ведомствах, однако их известность гораздо ниже, чем известность общественной палаты. Отметим также два института, созданные, в отличие от Общественной палаты, по инициативе самих общественных организаций. Это, во-первых, Гражданская общественная палата Саратовской области, учрежденная в августе 2010 г. группой инициативных общественников и представителей различных организаций с целью поддержка и продвижение в Саратовской области практик и институтов гражданской активности и самоорганизации⁴, но которая пока не стала сколь-нибудь влиятельной силой в публичном поле области. Приведем здесь мнение одного из респондентов наших интервью: «Они основали Гражданскую общественную палату, то есть это была самоучрежденная ячейка гражданского общества и входили туда журналисты, экологи. Я, например, в основном читал о чем они там говорят, что обсуждают, они выносили на обсуждения, конечно, вопросы, которые были не совсем приятны власти. Эта гражданская Общественная Палата оппозиционна официальной Общественной Палате, но я не могу сказать, что они получили большую известность»⁵.

Во-вторых, это появившееся в начале 2012 года Саратовское объединение избирателей (СОИ), поставившее среди своих целей как «недопущение фальсификаций, злоупотреблений, административного давления и неравенства кандидатов во всех их формах на любых выборах органов государственной власти и местного самоуправления, проводимых на территории Саратовской области», так и «активизацию гражданского общества и постановку под его контроль процесса избрания и дальнейшей работы любых органов власти на основе открытости, уважения к правам и свободам граждан, к их законным требованиям и интересам», возникшее на волне массовых протестов против фальсификаций на выборах в Государственную Думу РФ 4 декабря 2011 года»⁶.

Мы видим, таким образом, что несмотря на интересный опыт создания системы институтов взаимодействия общества и власти, существовавший в Саратовской области примерно до 2005 года, сегодня мы имеем официальную Общественную палату, до недавнего времени скорее проецировавшую на общественную сферу области внутриэлитные расколы областной власти, чем представляющие перед этой властью интересы и проблемы общества, а также возникающие снизу гражданские инициативы, не имеющие пока должного организационного закрепления.

³ Интервью с Е.Г.Маркеловой, 07.09.2012.

⁴ См. сайт Гражданской общественной палаты <http://gop.social-forum.ru/>

⁵ Интервью с А.В.Родионовым, к.ф.н., доцент СГУ, зам. руководителя регионального отделения партии «Яблоко», 7 сентября 2012 г.

⁶ См. страницу СОИ ВКонтакте: <https://vk.com/soizbiratel>

Институт Уполномоченного по правам человека.

Институт Уполномоченного по правам человека в Саратовской области возник еще в январе 1999 года, избранный тогда на этот пост А.С. Ландо стал четвертым региональным российским омбудсманом. Отметим также, что до этого он уже два года на общественных началах возглавлял Комиссию по правам человека при губернаторе Саратовской области, продолжая адвокатскую практику и преподавание в Саратовском юридическом институте (к моменту избрания А.С.Ландо уже был кандидатом юридических наук). Процесс создания на базе этой комиссии института Уполномоченного по правам человека был рассмотрен подробно в нашей предыдущей работе (Ландо, 2000б), здесь же отметим яркий и публичный характер деятельности А.С.Ландо на посту государственного правозащитника, а также создание при нем двух советов – Общественного, в который входили в основном представители правозащитных и других общественных организаций, а также Экспертного, состоящего из представителей академического сообщества и журналистов. При этом некоторые люди, например, руководитель Саратовского правозащитного центра «Солидарность» А.Никитин входил в оба совета. Оба совета работали достаточно эффективно, обеспечивая четкое взаимодействие Уполномоченного со структурами гражданского общества и с академическим сообществом.

За четыре года работы на посту саратовского омбудсмана А.С. Ландо стал широко известной в области общественной и политической фигурой, уделяя большое внимание про-активной стороне своей деятельности, направленной на предупреждение нарушений прав человека. Он также выстраивал свои «сети влияния», или точнее «сети поддержки прав человека». Наряду с двумя вышеупомянутыми советами, было создано три круга общественных помощников Уполномоченного – в районах Саратовской области, в местах исполнения наказаний, а также сеть школьных омбудсманов – защитников прав участников образовательного процесса. Он также выступал с рядом достаточно рискованных инициатив, например, с инициативой легализации проституции (чтобы иметь возможность защищать и права служительниц этой древнейшей профессии), становясь ньюсмейкером для всей России, добился он и закрытия в области всех медвытрезвителей.

Многие аналитики уже тогда отмечали, что А.С. Ландо никогда не входил в конфликт с губернатором области Д.Ф.Аяцковым, однако в отношении других чиновников, включая и руководителей территориальных агентств федеральных структур, в случае невнимания последних к замечаниям Уполномоченного о нарушении прав человека их подчиненными, позволял себе достаточно резкие высказывания. Эта его смелость, включая и публичную критику областного прокурора за неприятия мер по поводу нарушения прав человека сотрудниками милиции, вызвала расследование прокуратурой обстоятельств покупки Уполномоченным собственной квартиры. Когда же после сигнала из Совета Европы за действия областной прокуратуры перед Уполномоченным извинился за действия своих подчиненных зам. генерального прокурора РФ, то областная прокуратура, по информации местных экспертов, предложила уже Д.Ф.Аяцкову, к которому у прокуратуры было много своих вопросов, не выдвигать столь конфликтного Уполномоченного на второй срок. Так и случилось, губернатор выдвинул вместе А.С.Ландо кандидатуру заведующей отделом областной прокуратуры Н.Ф.Лукашовой, которая и была благополучно избрана на этот пост в 2004 г., а затем в 2009 была без особых проблем переизбрана.

Она добросовестно работает все эти годы на посту Уполномоченного, защищая конкретных людей и помогая им, но и по складу характера и по характеру предыдущей деятельности она человек не публичный, и поэтому этот институт в настоящее время в глазах большинства местных экспертов потерял роль медиатора, посредника, которой обладал ранее благодаря в основном личности А.С.Ландо.

Приведем здесь также мнения об Уполномоченном по правам человека участников фокус-группы:

«Первым Уполномоченным был человек который, выполнял свои обязанности, реагировал на обращения к нему и сам инициировал такие обращения. Для него было характерно, что если даже за пределами Саратовской области он увидит что-то интересное, то он проецирует это на нашу область и продвигает идеи. Одним он правится, другим нет, не это важно. Важно, что этот человек был именно для этой должности. Конечно, были свои минусы – но он был человек, который выходит, говорит и его слышат. Действующий сейчас Уполномоченный к сожалению не наделен такими качествами. Изначально, когда ее направили на эту должность, была такая цель, чтобы успокоить то состояние института, когда было много возбужденно... И в итоге произошел вот такой размен. – Уполномоченный был направлен как раз из рядов прокуратуры и она выполняла ту функцию, для чего и пришла – и работала как могла»

«Почему Уполномоченный не работает в таком ключе как медиатор? Было правильно сказано, что человек пришел с прокурорской работы и естественно, что он всегда лояльно относится к позиции правоохранительных структур, и достаточно лояльно относится к тем нарушениям, которые имеют место быть....А.С.Ландо в этом отношении был гораздо активнее... Он эти вещи видел, он предвидел, что если на эти вещи не прореагировать и не предупредить, то будет реакция более негативна, чем если заранее забить тревогу. А нынешний УПЧ – это случай, когда прошлая работа оставила сильный отпечаток, и она не занимается предотвращением ситуации»

«Справедливости ради хочу сказать, я неоднократно общался с нашим УПЧ – Н.Ф.Лукашовой, и она мне конкретно, с документами на руках, рассказывала о многих-многих десятках дел, в которые она вмешивалась, когда он забрасывала их обращениями, и решала действительно проблемы людей, то есть говорить, что не работала все эти годы – нельзя»

«Я согласна с предыдущим участником, что работать она может – она очень работоспособный человек, ну все таки воля должна быть во первых, чисто человеческая воля. Он знает, что если на такую должность идешь – надо чем-то поступиться. Я ее хорошо знаю, мы практически приятели. И ей здесь чего-то не хватает. Она слишком добра. Это хорошее качество – доброта, но не на данном месте. И потом еще – она избегает публичности. А публичность очень важна для такой должности».

Отмечу также, что сегодня при Уполномоченном по правам человека действуют три общественных совета – экспертный совет, совет по защите прав мигрантов, и созданный весной 2012 года молодежный общественно-консультативный совет. Первый из них, по-видимому, остался в наследство от первого Уполномоченного. Идея создания второго прозвучала в процессе встречи губернатора области П.Л.Ипатова с представителями национальных диаспор, причем высказал ее представитель курдов, и затем ее поддержал и губернатор. Судя по информации Н.Ф.Лукашовой⁷, опираясь на этот совет ей удалось добиться улучшения режима соблюдения прав человека, например, миграционной службой. Последний из созданных советов появился как итог обсуждения проблем нарушения прав человека в процессе призыва, на нем перед молодежью выступали представители военкомата..

Когда же перед участниками фокус-группы был поставлен вопрос, знают ли они что-то о деятельности этих советов при Уполномоченном, то все кроме одного участника ответили отрицательно, а этот последний отреагировал следующим образом: *«Я захожу в один из этих советов – по проблемам мигрантов. Но честно сказать, я перестала туда ходить, потому что компания, которая там подобрана, ну, извините за грубость, настолько низкопробная, что я считаю нецелесообразным более туда ходить».*

⁷ Интервью с Н.Ф. Лукашовой, 07.09.2012.

Итак, мы видим, что способность института Уполномоченного по правам человека эффективно выполнять медиаторские функции, работая при этом в публичном поле, во многом зависит от характера самой личности, занимающей этот пост. Недаром этот институт носит столь персонифицированное название. В Саратовской области первый Уполномоченный обладал такими свойствами, второй – нет. В заключение этого раздела приведу собственное наблюдение. Утром 5 сентября 2012 г., направляясь в Общественную палату для встречи с А.С.Ландо, я спросил водителя такси, знает ли он этого человека? ответ бы – «да кто же в Саратове его не знает! Это хороший человек, он защищает наши права».

Аналитические сообщества в условиях отсутствия «фабрик мысли».

Как известно, Саратов обладает высоким академическим потенциалом, прежде всего в области юридической и других общественных наук. Не случайно, вторым российским омбудсманом (и первым, действовавшим на основе соответствующего федерального закона) был д.ю.н., профессор О.О.Миронов, до избрания в Государственную Думу работавший в Саратовском юридическом институте. Поэтому было бы логично предположить, что в Саратове могли бы развиваться какие-то аналоги независимых аналитических центров, или «фабрик мысли» (О развитии подобных структур в Москве, Санкт-Петербурге и Нижнем Новгороде см.: Сунгуров и др, 2012б).

Однако результаты исследования, включая и мнение экспертов и позиции участников фокус группы указывает скорее на наличие в городе устойчивых традиции существования постоянных экспертных коммуникативных площадок.

Так, например большинство респондентов упоминали в качестве наиболее интересного примера такой площадки «Клуб политических аналитиков Саратова» - неформальную организацию, действовавшую почти тринадцать лет, вплоть до ухода из администрации области ее инициатора и бессменного руководителя – О.Н.Фомина. Как отмечает сам О.Н.Фомин, он начал его создавать еще в 1992 году, занимая в Правительстве области позицию консультанта по взаимодействию с общественно-политическими объединениями, еще при Ю.В.Белыхе как главе администрации области. И у него «естественно возникла такая необходимость как *«срочные консультации с людьми. Потому что когда профсоюзов 5 штук один за другим, казаки – 7 штук организаций, партий еще больше. Я с ними контактировал и из всей массы людей можно выделить, условно говоря, десяток людей и даже меньше десятка людей, которые разбираются в проблеме и с ними можно без истерики говорить. И вот на самом деле, что было трудно.... В итоге приходили те, с кем можно нормально говорить. В основном, это были люди из науки. Сначала это было шесть человек, мы проработали лет пять. Потом уже приняли свое положение кого мы принимаем...»*⁸. К концу работы клуба он состоял из 18 членов и 5 кандидатов в члены. Существовал также статус почетных членов, в число которых входили, в частности, Г.А.Сатаров, Д.Ф.Аяцков, В.В.Володин и Л.К.Слиска (Маммонов, 2012).

Важной чертой заседаний этого клуба было обязательное участие в них наряду с О.Н.Фоминим, который был затем уже начальником информационно-аналитического управления при правительстве, кого то из членов правительства области, в поле ответственности которого находилась обсуждаемая проблема, а также возможность для членов клуба использовать полученную в его рамках информацию, не ссылаясь на его источник. Долголетию клуба способствовало соблюдение его членами этических правил поведения, а также участие в его работе лиц, принимавших непосредственные решения. Однако со сменой губернатора и уходом О.Н.Фомина в ПАГС на позицию начальника

⁸ Интервью с О.Н.Фоминим, 5 сентября 2012 г.

центра информационно-аналитического и социологического обеспечения госслужбы, деятельность клуба постепенно прекратилась.

В последние три года деятельности Д.Ф.Аяцкова на посту губернатора области существовал также созданный по его инициативе Клуб политических аналитиков непосредственно при нем, в его состав входили 14 аналитиков из университетов области, исследовательских структур и из органов власти. Этот клуб был уже достаточно непубличным и прекратил свое существование с уходом Аяцкова со своего поста. Следующий губернатор, П.Л.Ипатов предпринял попытку создания своего аналитического клуба, но после двух заседаний дело заглохло (Маммонов, 2012).

Среди существовавших в последние годы аналитических коммуникативных площадок многие эксперты выделяют клубы областной организации «Единой России», причем в Саратове, по крайней мере в 2010 г. действовали все три созданных в рамках партии клуба – социально-консервативный клуб (региональный координатор – А.А.Соловьев, депутат Государственной думы в 2008-2011 гг., ныне – зам. председателя правительства области), государственно-патриотический клуб (региональный координатор – А.С.Ландо, в то время – депутат Областной думы) и либерально-консервативный клуб (региональный координатор – С.Ю.Наумов, до 2012 года – ректор ПАГС). Эти клубы, то порознь, а иногда и вместе стали в период 2009-2011 годов основными и широко освещаемыми в СМИ коммуникативными площадками, где обсуждались общественно-политические проблемы региона.

Наряду с ними достаточно активно действовал и экспертный совет при депутатской фракции «Единой России» в Саратовской областной думе. Заседания Экспертного совета проводились не реже одного раза в месяц, с обязательным привлечением «независимых экспертов», включая и представителей академического сообщества (Заббаров, 2012). Отметим также, что по результатам экспертной оценки местных респондентов, именно эти клубы «Единой России» оказались на первом месте среди всех «аналитических площадок» Саратова (исследование проводилось в 2009-2010 гг.) (Зайцев, 2012).

Столь высокая активность саратовской «Единой России» в поле публичной коммуникации и работы с экспертным сообществом можно объяснить тем, достаточно редким для этой партии обстоятельством, что в то время – в 2009-2011 гг. – ее региональные лидеры были в достаточно резкой оппозиции к региональной исполнительной власти и самому губернатору – П.Л.Ипатову. Соответственно, условия конкуренции заставляли их активно работать в поле публичной политики и активно вовлекать в процесс подготовки своих предложений экспертное сообщество. Можно предположить, что теперь, с удалением П.Л.Ипатова и заменой его на бывшего спикера Областной думы В.В.Радаева такая активность будет постепенно снижаться. Анализ интернет-источников, выполненный в ноябре 2012 подтверждает это предположение – при запросе соответствующих названий в поисковых системах выдается информация двух-трех летней давности.

Практически равная с площадками «Единой России» частота упоминаний респондентами отмечалась для Торгово-промышленной палаты Саратовской области. Эта структура была неоднократно упомянута и нашими респондентами осенью 2012 года, при этом ее отмечали и в качестве эффективного общественно-консультативного совета. Следующие три места в рейтинге аналитических площадок занимали два вуза – Поволжская академия государственной службы и Саратовский госуниверситет, а также Правительство Саратовской области (Зайцев, 2012).

Если же говорить о структурах, где происходит наработка аналитического продукта, то наши респонденты указывали в основном университетские структуры – например, Центр информационно-аналитического и социологического обеспечения государственной службы ПАГС, Центр региональных социологических исследований и Научно - образовательный Центр сотрудничества со странами СНГ и Балтии Саратовского госуниверситета и т.д. Если же вопрос специально фокусировался на негосударственных

структурах, то упоминались в основном региональные отделения общероссийских социологических служб - Ромир-мониторинг, КОМКОН – Саратов и т.д. Каких-либо серьезных или даже не очень серьезных структур, которые бы сочетали в себе хотя бы несколько из выявленных нами ранее функций «фабрик мысли» - аналитической, образовательной, креативной, коммуникативной и «внедренческой» - нам обнаружить не удалось.

Что же может быть причинами такой ситуации? На наш взгляд, необходимыми условиями для развития фабрик мысли, как хотя бы относительно независимых экспертных структур, являются, во-первых, наличие самого экспертного сообщества, то есть развитие политической и близкой к ней наук; во вторых – определенный уровень политического плюрализма, обеспечивающий наличие спроса на альтернативные варианты решения общественно-политических проблем и отсутствие репрессий против их авторов; и в-третьих – наличие диверсифицированных источников финансирования. Что же из этих условия мы имеем в Саратове?

Первое условие наличествует, без сомнения. А вот с остальными – проблема. Вот что по этому поводу говорит один из участников фокус-группы: *«О Фабриках мысли. Мне кажется проблема существующей власти в том, что она боится создания фабрик мысли, потому что там, где есть свобода мысли есть сложность управления. А власть ищет простых решений. Понятных, доступных ее пониманию и не вызывающих у нее никаких опасений».*

А вот ответ одного из экспертов, который на вопрос о том, есть ли в области аналоги центров публичной политики (либерально ориентированные фабрики мысли) ответил так: *«Вот как раз сейчас молодые и активные есть. Многих я вижу, многих знаю. В ВУЗах молодые кандидаты, доценты, которые поддерживали, ездили в Москву на Болотную. Но они работают втихаря. Если будет финансирование, у нас проблема заключается в следующем - у нас область активного политического контроля сверху. И поэтому здесь это будет очень трудно создавать. Если бы это была просто борьба, допустим, губернатор-мэр как везде, это равные были бы силы, а здесь сверху есть большой, активный пресс государственный. И вот здесь будет очень тяжело, потому что люди будут бояться. И бояться вполне основательно».*

Итак, второе условия в области выражено, мягко говоря, слабо. Еще больше проблем с наличием третьего условия – диверсифицированных источников финансирования. Развитие независимых фабрик мысли в конце девяностых – начале нулевых годов Москве и Санкт-Петербурге проходило в основном при поддержке международных фондов. В Саратове же и тогда ситуация была иная: *«Сюда международные фонды заходят крайне редко, но если и заходят, то задания эти достаточно конкретные и я не могу назвать это программой сотрудничества, речь просто не идет о создании какой-то независимой структуры, которая сама бы потом себя и воспроизводила»⁹.*

Сегодня же, когда международные фонды практически вытеснены из России, ситуация еще сложнее. Как сказал один из экспертов, более десяти лет возглавлявший Поволжскую академию государственной службы: *«Вот так вот сказать, что у нас существуют какие-нибудь центры, как в Штатах или Германии, Франции – нет, конечно. Во-первых, ВУЗы достаточно сильно конкурируют друг с другом. Делить [денег] мало, но за это бьются и это противостояние, оно настолько серьезное, что не позволяет договориться»¹⁰.*

Подводя итог представленному выше анализу ситуации развития основных институтов – медиаторов в Саратовской области, можно сделать вывод о том, что часть из

⁹ Интервью с А.В.Родионовым, 7 сентября 2012 г.

¹⁰ Интервью с С.Ю.Наумовым, 6 сентября 2012 г.

них была достаточно серьезное развитие в конце прошлого – начале нынешнего веков. Так, в период работы первого Уполномоченного по правам человек в Саратовской области, этот институт выполнял реальные медиаторские функции, активно функционируя в сфере публичной политики. В это же период получила интересное развитие и система взаимодействия региональной власти с общественными организациями области, включавшая в себя формировавшуюся по принципу самозаписи Общественную Палату, ежегодный гражданский форум и ярмарки социальных проектов.

Далее, в середине нулевых годов, наступили серьезные изменения. В результате конфликта с прокуратурой А.С.Ландо не был выдвинут на второй срок, и вместо него Уполномоченным по правам человека была избран очень добросовестный человек, но без опыта, а главное, желания работы в публичной сфере, а также готовности ставить под сомнение решения руководства разного вида и уровня. С другой стороны, формирование Общественной палаты по федеральному образцу, то есть «сверху», привело к существенному снижению эффективности ее деятельности как медиатора, а также превращению ее в арену внутриэлитных столкновений в условиях противостояния губернатора и местной организации «Единой России».

Что же касается полноценных фабрик мысли, то они в силу ряда причин не получили в Саратовской области развития ни в девяностые годы, ни в первое десятилетие нашего века, хотя в девяностые годы в области был очень интересный опыт деятельности Клуба политических аналитиков Саратова, работа которого затем также прекратилась, а сформировавшаяся затем совокупность клубов «Единой России» не могла исправить ситуацию. Таким образом, сформировавшаяся было система деятельности институтов-медиаторов, в середине нулевых годов заметно деградировала, и от нее остались лишь отдельные фрагменты. Общей причиной здесь является, на наш взгляд, системная трансформация политического режима в России, нарастание авторитарных тенденций и переход от режима электоральной демократии в разряд гибридных режимов.

Выполненный анализ позволяет нам также выделить важную роль личностного фактора, способностей коммуникатора и генератора различных идей, пусть иногда и странных, которой обладает, по-видимому, А.С.Ландо, что привело к тому, что он активно участвовал в деятельности всех трех типов институтов-медиаторов Саратовской области – был первым Уполномоченным по правам человека, затем, одновременно с работой в качестве председателя комиссии Областной думы он также был координатором государственно-патриотического клуба «Единой России», а затем, уже летом 2012 года, стал председателем общественной палаты. Другой пример – это С.Ю.Наумов, который в 1999-2003 гг. был председателем Общественной палаты, а затем, во второй половине нулевых годов, занимая уже позицию ректора ПАГС, был координатором либерально-консервативного клуба «4 ноября».

В целом можно заключить, что реализация стадии «представительной демократии» является все же необходимой для развития в дальнейшем демократии мониторинговой (Keane, 2009). Незавершенность реализации институтов и практик представительной демократии чревата выхолащиванием даже относительно хорошо развитых институтов – посредников, иначе - институтов мониторинговой демократии.

Литература

1. Аналитические сообщества в публичной политике: глобальный феномен и российские практики / Отв. ред. Н.Ю.Беляева. – М.: Российская ассоциация политической науки (РАПН); Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. 253 с.

2. Аналитические сообщества в Саратовской области: сб. ст. / Под ред. Ш.Ш.Какабадзе; МОФ «ИНТЕРЛИГАЛ». – М.: «ИНТЕЛКОРП», 2010. 192 с.
3. *Брянцев И.И.* Общественная палата как центр публичной политики (на примере Саратовской области в период с 1996 по 2005 гг.). Публичная политика в современной России: субъекты и институты. Сб.ст. /отв.ред.-сост. Н.Ю.Беляева. - М.: ТЕИС, 2006. С. 335-351.
4. *Брянцев И.И.* Роль публичной политики в консолидации регионального сообщества. // Политическое управление и публичная политика XXI века. / Редкол.: О.А.Гаман-Голутвина (отв. ред.) и др. – М.: РАПН, РОССПЭН, 2008. - С.317-333.
5. *Брянцев И.И.* Региональные тенденции формирования сетевых структур гражданского общества. // Модернизация экономики и глобализация: В 3 кн. /Отв. ред. Е.Г.Ясин. Кн. 1. – М.: Изд.дом ГУ-ВШЭ, 2009, с. 535-541.
6. *Брянцев И.И.* Способы и практики реализации экспертного потенциала гражданского сообщества в системе властных отношений на территории Саратовской области. // Аналитические сообщества в Саратовской области: сб. ст. / Под ред. Ш.Ш.Какабадзе; МОФ «ИНТЕРЛИГАЛ». – М.: «ИНТЕЛКОРП», 2010, с. 95-108.
7. Губернатор Радаев и его команда. <http://www.conspirology.org/2012/07/gubernator-radaev-i-ego-komanda-chast-22.htm>
8. *Дершиев Михаил.* Вот такая карусель. // Версия (Саратов), 7 сентября 2012 г. С. 3
9. *Заббаров Артур.* Модели и формы взаимодействия органов власти с общественными объединениями: проблемный аспект. // без темы, №2(12), 2009. С. 71-76.
10. *Заббаров А.Г., Фомин О.Н., Мамонов М.В., Брянцев И.И.* Сетевые структуры третьего сектора в системе взаимодействия власти и гражданского общества. - Саратов: Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина, 2009. 176 с.
11. *Заббаров А. Г.* Сетевые структуры общественных объединений в современном политическом процессе. Автореф. дисс канд. полит.н.: 23.00.02 / ПАГС им. П.А.Столыпина – Саратов, 2011. 24 с.
12. *Заббаров А.Г.* Возможности и ограничения «партийной аналитики» на примере деятельности Саратовского регионального отделения Всероссийской политической партии «Единая Россия». // Аналитические сообщества в публичной политике: глобальный феномен и российские практики. – М.: Российская ассоциация политической науки (РАПН); Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. С. 165-171.
13. *Зайцев Д.Г.* Интеллектуальные ресурсы Саратовской области (по результатам анкетирования представителей аналитических сообществ области). // Аналитические сообщества в публичной политике: глобальный феномен и российские практики. – М.: Российская ассоциация политической науки (РАПН); Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. С. 149-158.

14. *Мамонов М.В.* Политическая экспертная среда Саратовской области: характеристика состояния и перспективы развития. // Аналитические сообщества в публичной политике: глобальный феномен и российские практики. – М.: Российская ассоциация политической науки (РАПН); Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. С. 158-165.

15. *Перегудов С.П.* Рецензия на книгу: Keane John. The Life and Death of Democracy, London e.a.: The End Company, 2009. 958 p. // Pro et Contra, 2011, т. 15, № 1-2. С. 171.

16. *Сунгуров А.Ю.* Развитие института регионального Уполномоченного по правам человека: опыт Свердловской, Саратовской и Астраханской областей. – СПб.: Норма, 2000а. 66 с.
17. *Сунгуров А.Ю.* Александр Ландо и его команда. Незаконченная история Саратовского Уполномоченного по правам человека. // Правозащитник, 2000б, №2. С. 10-20.
18. *Сунгуров А.Ю.* Институты-медиаторы и их роль в развитии публичной политики в современной России. // Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования. / Отв.ред. Л.И.Никовская. – М.: РАПН, РОССПЭН, 2012. – С. 195-218.
19. *Сунгуров А.Ю., Захарова О.С., Петрова Л.А., Распопов Н.П.* Институты-медиаторы и их развитие в современной России. 1. Общественные палаты и консультативные советы: федеральный и региональный опыт. // Полис, 2012а, №1. С. 165-178
20. *Сунгуров А.Ю., Распопов Н.П., Беляев А.Ю.* Институты-медиаторы и их развитие в современной России. II. Фабрики мысли и центры публичной политики. // Полис, 2012б, №4. С. 99-116.
21. *Тарасенко А.В.* Деятельность общественных палат в регионах России: эффективность vs фиктивность. // Полития, 2010, №1(56), с. 80-88.
22. *John Keane.* Monitoring Democracy? Paper prepared for the ESRC Seminar Series, 'Emergent Publics', The Open University, Milton Keynes, 13th-14th March 2008
23. *Keane John.* The Life and Death of Democracy, London e.a.: The End Company, 2009. 958 p.