

## Заключение

Рассмотрев четыре случая обстоятельств создания и деятельности Общественных палат в четырех субъектах Российской Федерации, мы можем подвести некоторые итоги. Прежде всего, это вопрос о степени соответствия деятельности этих структур тем нормативным документам, на основании которых они действуют, иначе говоря – это степень имитационности этих структур. Под имитационностью мы будем понимать здесь создание видимости, например, общественного контроля, ситуации, когда определенные стороны деятельности власти по определению не подлежат контролю. Другой вариант – это расхождение прописанных в нормативных документах задач и целей Общественных палат с подлинными целями их существования. Противоположным понятием будет степень их эффективности, или результативности – например, сколько процентов подготовленных Общественными палатами предложений принимают форму нормативных документов законодательных ассамблей либо глав региональных администраций.

Сразу подчеркнем, что эти критерии очень условны, к тому же часть нормативно заложенных функций в современных условиях могут быть выполнены лишь один раз, например, если руководство какой-либо Общественной палаты попытается реально выявлять нарушения прав избирателей, то он очень скоро будет заменено. Тем не менее мы можем сравнить между собой четыре рассмотренных в нашей книге случая. Представленные выше данные позволяют нам выделить в качестве наиболее результативной и в малой степени имитационной структуры Общественную Палату Тверской области. Это следует и из нормативно прописанных возможностей этой палаты – мало кто из подобных структур обладает правом законодательных инициатив, так и из приведенных в таблице в главе 6 достаточно высоких показателей принятия властью предлагаемых палатой решений.

С другой стороны, наименьшими успехами пока может похвастать Общественная палата Санкт-Петербурга, которая была создана позже всех остальных как рассмотренных, так и не рассмотренных палат – только в 2017 году. Иначе говоря, в Санкт-Петербурге более 10 лет сопротивлялись этому общероссийскому тренду. Причина – в городе уже действовал Общественный совет, полностью формируемый губернатором, и другой, неподконтрольной ему полностью структуры ему было не надо. К тому же в этот совет входили по-прежнему влиятельные люди уровня заместителей (включая и первых заместителей) двух, а теперь уже и трех заместителей предыдущих губернаторов города. Этот совет стал своего рода «элитным клубом» для избранных, и его влиятельные члены достаточно долго сопротивлялись попыткам его трансформации во

что то более открытое. Когда же после принятия федерального закона сопротивляться было уже невозможно, в сформированную уже по казалось бы новым принципам Общественную палату вошли двадцать человек из предыдущего Общественного совета, обеспечив необходимую преемственность и даже клубный характер. Более того, к ним добавился и тяжеловес еще советского периода – В.Я. Ходырев, работавший в 1983-1990 гг. председателем Ленгорисполкома.

Промежуточную между палатами Тверской области и Санкт-Петербурга позицию занимают Общественные палаты Владимирской и Саратовской областей. Эти две палаты объединяет то, что каждая из них стала в какой-то период формой, или площадкой артикуляции межэлитных конфликтов, которые возникли по разным причинам в этих регионах. Во Владимире - это конфликт между губернатором-коммунистом и региональной ассамблеей, которая контролировалась единороссами, так что две трети Общественной палаты, назначенные обеими сторонами, не могли более года избрать третью треть из представителей НКО. В итоге отказались от принципа пропорциональности от обеих сторон, и Общественная палата была сформирована.

В Саратове обе стороны конфликта были из Единой России, но из разных кланов. Клан саратовских единороссов не принял губернатора из Балаково, за которым стоял Сечин, но за саратовскими единороссами и контролируемой ими Областной думой – стоял Володин. Это был острый конфликт, но не артикулируемый публично. Общественная палата и стала на время в итоге площадкой артикуляции этого конфликта.

И это не единственные примеры. Так, в Челябинске в ситуации острого конфликта губернатора М.В. Юревича с силовиками и представителями металлургической элиты области, Общественная палата в лице ее председателя В.Н. Скворцова оказывается на стороне относительно молодого губернатора. В итоге уже против председателя Общественной палаты, бывшего спикера Законодательного собрания возбуждается уголовное дело о клевете, в его доме идет обыск в режиме «маски-шоу» и т.д.<sup>1</sup>

Роль персоналий очень велика для реализации того или иного варианта развития Общественных палат. Так, в Тверской области Общественная палата создавалась в период начала губернаторства «молодого приезжего технократа» Д. В. Зеленина (стал губернатором в 41 год, также, как и М.В. Юревич), который нуждался в союзниках в местной элите. Таким союзником и стал В. А. Суслов, бывший в 1991-1995 гг. главой

---

<sup>1</sup> Подробнее – см.: Сунгуров А.Ю. Общественная палата Челябинской области в условиях регионального элитного конфликта // Взаимодействие власти и гражданского общества в контексте трансформации российского общества: от конфронтации к партнерству: монография / ред. кол.: Л.И. Никовская (отв. ред.), М.А. Молокова, В.Н. Якимец; Юго-Зап. Гос. ун-т. - Курск, 2014. С. 183-201.

региона, а теперь ставший первым председателем Общественной палаты. В главе 5 достаточно подробно описывается, что оба лидера-тяжеловеса часто общались, и это повлияло и на авторитет новой структуры – Общественной палаты, которая стала обладать и правом законодательной инициативы. Сравните ситуацию с Общественной палатой Санкт-Петербурга, председателем которой является Н.В. Кукурузова, работающая с 2003 года директором Санкт-Петербургского Дворца культуры работников просвещения. В случае Тверской области ситуация изменилась в 2011 году, когда губернатором стал полковник-десантник А.В. Шевелев, по-видимому, не очень понимавший, зачем ему эта Общественная палата, но тут уже сработывал «эффект колее», когда все в области уже знали, что Общественная палата – организация серьезная и уважаемая.

Ситуация, когда председателем Общественной палаты является бывший (как правило, не предшественник нынешнего) глава администрации региона, всегда идет на пользу авторитету Общественной палаты. Так, например, в Пермском крае членом первого и второго составов Общественной Палаты был Г.В. Игумнов, бывший руководитель администрации Пермской области в 1996-2000 гг. По некоторым данным его кандидатура предполагалась на позицию председателя Общественной палаты, но на первом ее заседании он предложил на этот пост декана историко-политологического факультета Пермского госуниверситета И.К. Кирьянова. В итоге вторая каденция Общественной палаты Пермского края дала, на наш взгляд, лучший пример эффективного сотрудничества палаты, Уполномоченного по правам человека и сильных неправительственных организаций, работающих в формате «фабрик мысли», таких, как центр «Грани». Наша публикация об этой ситуации так и называется: «Что получается, если институты-медиаторы активно взаимодействуют друг с другом: случай Пермского края»<sup>2</sup>.

Этот пример свидетельствует также о важности конструктивного сотрудничества двух институтов с медиаторскими функциями – Общественной палаты и Уполномоченного по правам человека, для чего важно, однако, желание с обеих сторон. Рассмотренные в нашей книге примеры подтверждают близость функционалов обоих институтов. Так, инициатор и долголетний председатель Общественного совета при Губернаторе СПб А.С. Козырев был в 2009-2010 г. Уполномоченным по правам человека в Санкт-Петербурге, и до сих пор возглавляет комиссию по помилованию при

---

<sup>2</sup> А.Л. Нездуров, А.Ю. Сунгуров. Что получается, если институты-медиаторы активно взаимодействуют друг с другом: случай Пермского края. // XV Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества [Текст] : в 4 кн. / отв. ред. Е. Г. Ясин ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. Кн. 2. С. 291-297.

Губернаторе, а председатель комиссии по правам человека при губернаторе Саратовской области и первый Уполномоченный по правам человека в этой же области А.С. Ландо (1999-2004) позже – в 2012-2019 гг. – был председателем Общественной палаты области. В двух других рассмотренных нами случаях – Владимирской и Тверской областей подобных горизонтальных перемещений пока не наблюдалось.

Случай Саратовской области дает нам еще одну функциональную возможность руководящей позиции в Общественной палате – функцию «перезагрузки батарей», которой характеризуется еще один тип институтов-медиаторов - «фабрики мысли»<sup>3</sup>, под которой понимается возможность для политика переждать неблагоприятные условия, не теряя при этом своей квалификации. Так, в 2010 году, в период областной внутриэлитной борьбы, бывший министр международных связей и внешнеэкономических связей в областном правительстве и верный «володинец» Б.Л. Шинчук становится председателем Общественной палаты области. Проходит два года и после отставки П.Л. Ипатова он становится снова министром областного правительства - председателем комитета по общественным связям и национальной политике.

Подводя итоги, можно сделать вывод о большом разнообразии практик деятельности Общественных палат в различных субъектах Российской Федерации, о разнообразии факторов, влияющих на их позиционирование в диапазоне от реального института – посредника и преимущественно имитационной структуры, а также о разнообразии реальных функций подобных палат.

---

<sup>3</sup> Балаян А.А., Сунгуров А.Ю.. *Фабрики мысли и экспертные сообщества*. СПб.: Алетейя. 2016.