

**Что получается, если институты - медиаторы
активно взаимодействуют друг с другом: случай Пермского края¹.**

А.Л.Нездюров, НИУ ВШЭ–СПб, Отделение прикладной политологии, anezdyurov@hse.ru,

А.Ю.Сунгуров, НИУ ВШЭ–СПб, Отделение прикладной политологии, asungurov@mail.ru

Характерной чертой современного общества являются процессы возникновения и развития легитимации различных институтов с функцией социальных медиаторов – посредников между обществом и властью, а также между отдельными структурами власти, между наукой и властью, наукой и обществом и т.д.² Функция социального медиатора проявляется в деятельности создаваемых властью «сверху» государственных (национальных, а также субнациональных и международных) институтов защиты и продвижения международно-признанных прав и свобод человека, в первую очередь омбудсманов (Уполномоченных по правам человека)³. В развитых демократических странах парламентский омбудсман в первую очередь – инструмент парламентского контроля над исполнительной властью и защитник прав человека, во вторую очередь – социальный медиатор (хотя во Франции он именуется именно «Медиатором Франции»)⁴. Для стран, недавно имевших авторитарные и тоталитарные режимы, а также сохраняющих и сейчас элементы авторитаризма, функция социальной медиации в

¹ Работа выполнена при поддержке гранта Научного фонда НИУ ВШЭ № 13-09-0115. Текст был представлен на XV Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества, Москва, 1-4 апреля 2014 г.

² Сунгуров А. Ю. Институты-медиаторы и их роль в развитии публичной политики в современной России // В кн.: Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования / Отв. ред.: Л. И. Никовская. - М.: РОССПЭН, 2012. С. 195-218; Нездюров А. Л. Институт уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации как социальный медиатор - посредник между обществом и властью. // В кн.: Публичная политика - 2011. - СПб.: НОРМА, 2012. С. 61-76.

³ Finkel, Evgeny. The Authoritarian Advantage of Horizontal Accountability: Ombudsman in Poland and Russia. *Comparative Politics*, 44(3), 2012, pp. 291-310; Emma Gilligan. The Human Rights Ombudsman in Russia: The Evolution of Horizontal Accountability // *Human Rights Quarterly* 32 (2010) 575–600.

⁴ Сунгуров А. Ю. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). - СПб: НОРМА, 2005. 384 С.

деятельности омбудсманов может играть особое значение, и это полностью относится и к институту Уполномоченного по правам человека в России в целом и в субъектах РФ⁵.

Во многих странах и их регионах общественность создает различные общественные институты социальных медиаторов «снизу» для повышения эффективности своего взаимодействия с властями. Для примера приведем «Компакт» - систему заключения соглашения (ежегодного договора) между организациями гражданского общества Великобритании с ее Премьер-министром. Другие примеры – «Совет НКО Эстонии», «Коалиция НКО Санкт-Петербурга», Пермская Гражданская Палата и т.п. Мы относим сюда же организации, близкие по функциям к «фабрикам мысли» - различные аналитические центры и близкие к ним структуры⁶, выполняющие медиаторские функции между властью и экспертным сообществом.

В России и ее регионах (а также ряде иных стран и их регионов) складывается система создаваемых властью «сверху» организационных форм взаимодействия общества и власти в виде общественно-государственных структур: Общественных палат, учреждаемых по специальному закону⁷, и Общественно-консультативных советов, создаваемых в рамках административной реформы при структурах исполнительной

⁵ Нездюров А. Л., Сунгуров А. Ю. Институт омбудсмана и его развитие в России // В кн.: Права человека перед вызовами XXI века / Под общ. ред.: А. Ю. Сунгуров, В. В. Смирнов. М. : РОССПЭН, 2012. С. 288-312

⁶ Аналитические сообщества в публичной политике: глобальный феномен и российские практики / редкол.: Н.Ю.Беляева (отв.ред), Ш.Ш.Какабадзе, Д.Г.Зайцев. – М.: Российская ассоциация политической науки (РАПН); Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012; Сунгуров А. Ю. «Фабрики мысли» и Центры публичной политики в России и в других пост-коммунистических странах: развитие и функции // *Soviet and Post-Soviet Review*. 2012. № 39. С. 22-55; Медушевский Н. А. Экспертное сообщество в политической сфере в конце XX – начале XXI века. Автореф. канд. полит. наук: 23.00.02 / РГГУ. – М., 2011.

⁷ Брянецев 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; Горный М.Г. Общественные консультативные структуры при органах власти: опыт Санкт-Петербурга. // Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования. / Отв.ред. Л.И.Никовская. – М.: РАПН, РОССПЭН, 2012. – С. 262-293; 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 (Политические исследования)*. 2012. № 1. С. 165-178.

власти⁸. Некоторые исследователи видят в этом реализацию принципов социетального нео-корпоративизма⁹, мы – попытку создания и деятельности институтов социальных медиаторов (или их имитации).

Пермский край, по мнению ряда специалистов по региональным политическим режимам, относится к регионам, где в наибольшей степени сохранились с 90-х годов практики политического плюрализма, и в целом политический режим этого региона относится к наиболее демократическим региональным политическим режимам¹⁰. В этой связи можно было сформулировать гипотезу, что и структуры – модераторы края будут иметь достаточно высокую выраженность и будут характеризоваться высоким уровнем их взаимодействия.

Исследование проводилось весной и летом 2013 года. Оно было частью проекта по сравнительному изучению развития институтов – медиаторов в 7 регионах России (Свердловская, Челябинская, Саратовская и Самарская области, Пермский и Краснодарские края, а также город Санкт-Петербург)¹¹. Деятельность перечисленных выше структур и институтов анализировалась несколькими способами. Важную роль играет анализ ежегодных и специальных Докладов УПЧ, докладов и отчетов Гражданской Палаты и Общественной палаты. Анализировались материалы сайтов изучаемых структур и организаций¹². Кроме того, в апреле 2013 г. состоялась экспертная поездка в Пермский

⁸ Гарифуллина Г.А. Совещательные органы при федеральных органах исполнительной власти в России: состав и функции. Автореф. дисс. канд. полит. н.: 23.00.02 / НИУ ВШЭ – М, 2012; Зазулин Г.В. Общественные советы при органах власти как основа эффективной политики в России (на примере Общественного совета при ФСКН России с 2007 по 2010 год). // Модернизация как управляемый конфликт. М.: Изд. Дом «Ключ-С», 2012. С. 188-198.

⁹ Тарасенко А.В. Деятельность общественных палат в регионах России: эффективность vs фиктивность. // Полития, 2010, №1(56), с. 80-88.

¹⁰ Н.Петров. По результатам исследований Пермская область оказалась демократичнее Москвы и Санкт-Петербурга. // Информационное агентство Regions.ru. 2002. <http://www.regions.ru/article/documents/id/878649.html>; Борисова Н.В., Германов И.А., Плотникова Е.Б. Практики межсекторного взаимодействия и гражданская активность в Пермском крае. // Вестник Пермского университета. Серия Политология, 2011. Выпуск 4(16). С. 136 - 146.

¹¹ При реализации проекта были использованы средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта Институтом общественного проектирования по итогам VI Конкурса «Проблемы развития современного российского общества» в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 03 мая 2012 года № 216–рп

¹² Интернет-сайт Пермской гражданской палаты: <http://www.pgpalata.ru>; Интернет-сайт Общественной палаты Пермского края: <http://www.oppk.permkrai.ru>; деятельность

край, в ходе которой было проведено двенадцать полуструктурированных экспертных интервью с представителями четырех групп респондентов – представителями власти, общественных организаций, СМИ и научного сообщества.

Отметим, прежде всего, наличие в Пермском крае общественных институтов-медиаторов. Так, здесь активно работают и пользуются большим уважением и влиянием правозащитные организации, действует влиятельная коалиция нескольких общественных организаций – Пермская гражданская палата. В течение уже семнадцати лет Пермская гражданская палата осуществляет взаимодействие широкого спектра некоммерческих организаций, экспертного сообщества, средств массовой информации для поддержки и развития принципов гражданского общества, развития общественных инициатив в регионе. Диалог власти и общества велся и ведется в разнообразных форматах, а необходимые для этого площадки создавались под конкретные задачи в самых различных формах. Важным условием открытости власти по отношению к гражданским инициативам явилась способность гражданских общественных организаций к действию в рамках устойчивой коалиции, позволяющей им быть серьезным субъектом диалога общество-власть. В рамках Пермской гражданской палаты были подготовлены ряд проектов распоряжений губернатора области, активно участвовала Пермская гражданская палата и в подготовке Устава Пермского края. Палата инициировала рассмотрение и принятие ряда законов, включая и закон «Об Уполномоченном по правам человека в Пермской области», а также успешно реализовала значительное число проектов в области публичной политики. Пермская гражданская палата стала в 2007 году одним из учредителей центра «Грани», вместе с Обществом развития предпринимательских инициатив и несколькими гражданскими экспертами из Перми и Москвы. Организация создавалась для экспертной, консультационной и информационной поддержки деятельности граждан и их объединений по реализации общественных интересов, в т.ч. во взаимодействии с органами власти. В ходе экспертных интервью большинство из респондентов на вопрос о наличии в крае независимых экспертных структур, близких к «фабрикам мысли» или центрам публичной политики, называли Пермскую гражданскую палату и Центр гражданского анализа и независимых исследований «Грани».

Общественной палаты освещается на сайте Телекомпании «Рифей Пермь» <http://www.rifey.ru>; раздел Общественной палаты на сайте органов власти Пермского края: <http://www.admin.permkrai.ru/social/house>; информация о деятельности Общественной палаты Пермского края представлена также на старом сайте палаты: <http://www.old.oppk.permkrai.ru>

Закон об Общественной палате Пермского края был принят в 2009 году, но сама палата была сформирована в 2010 году, уже работает второй состав палаты. При этом при формировании второго состава сменился не только председатель, но все, кроме одного, члены Совета Общественной палаты. Позднее создание Общественной палаты было связано с тем, что в крае уже существовало инициативное объединение ряда сильных НКО – Пермская гражданская палата, на базе которого после Московского гражданского форума 2001 года была создана еще более широкая ассоциация общественных организаций – открытое партнерство «Пермская ассамблея». Однако транслируемая с федерального уровня необходимость создания Общественной палаты по образцу Общественной палаты РФ, в формировании которой инициатива принадлежит властным структурам, привела, в конце концов, к созданию Общественной палаты Пермского края. Но пермяки пошли своим путем: принцип формирования их Общественной палаты существенно отличается от большинства других регионов России – здесь две трети палаты – 24 человека – избираются на конференции общественных организаций края, и к ним уже добавляются по шесть человек, выдвинутых Губернатором и Законодательным собранием края. Отметим также, что в период деятельности второго созыва Общественной палаты наметилось и конструктивное взаимодействие Общественной палаты края, центра «Грани» и Пермской гражданской палаты. Представители последней ведут семинары Общественной палаты для НКО, выступают в роли экспертов. Необходимо отметить, что отдельные заседания Общественной палаты, которые изначально планируются и готовятся как полноценные публичные слушания (с привлечением внешних экспертов, представителей как заинтересованных общественных групп, так и ответственных по данному направлению органов власти)¹³, дают самые существенные результаты. В процессе исследования мы выявили также перенесение в Общественную Палату края опыта обсуждений в Пермской гражданской палате.

Экспертные интервью, проведенные в регионе, позволили выявить следующие мнения о деятельности Общественной палаты края:

- Хотя две трети состава палаты формируется на конференциях НКО, ряд респондентов считает, что эта процедура также полностью контролируется властью, что и определяет имитационный характер ее деятельности,

¹³ Нездуров А. Л. Публичные (общественные) слушания как механизм социального партнерства // В кн.: Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия. Практическое пособие. М. : Агентство социальной информации, 2008. С. 114-128.

- Представители власти практически всегда положительно оценивают деятельность анализируемых структур, исключение составляют представители местного самоуправления города Перми, которые часто выражают критическую оценку Общественных палат, созданных властью субъектов Федерации,
- Представители НКО и СМИ гораздо критичнее по отношению к Общественным палатам, и часто вообще не видят плюсов в их деятельности,
- Более взвешенной выглядит позиция представителей экспертного и академического сообщества, которые видят как плюсы, так и минусы,
- Сами члены Общественных палат и советов, в целом положительно оценивают эффективность структур, в которых они сами участвуют, хотя многие из них видят и их недостатки.
- В Общественной палате Пермского края достаточно сильно представлено экспертное сообщество, что позволяет ей как продуцировать реальные продукты «на выходе», так и служить медиаторской площадкой. В большей степени это удается второму составу Общественной палаты Пермского края, которая смогла организовать конструктивное сотрудничество с сильными некоммерческими организациями города, и благодаря экспертному потенциалу занять серьезное место в общественной жизни города.

Третий пример института-медиатора, теперь уже государственного - Институт Уполномоченного по правам человека - возник в тогда еще Пермской области в 2001 году, когда на эту позицию был избран 32-летний адвокат Сергей Матвеев, проработавший всего три года и ушедший в отставку, чтобы последовать за бывшим губернатором области Ю.И.Трутневым в Москву. Вскоре на этот пост была избрана Т.И.Марголина, которая до этого пять лет была вице-губернатором области, курируя вопросы социальной политики, образования, культуры, молодежной политики, защиты прав детей. Свой большой опыт ответственной работы на уровне области она с успехом использовала для организации системной работы своего аппарата, находя хороший баланс между защитой нарушенных прав жителей области и усилиями по расширению поля публичной политики. На посту Уполномоченного она продолжила выстроенный ею еще ранее партнерский способ конструктивного взаимодействия с правозащитными и другими общественными организациями области (а затем и края), участвуя в разнообразных инициативах и опираясь на творческий и организационный потенциал пермских неправительственных организаций - на Пермский региональный правозащитный центр, Пермскую гражданскую палату, общество «Мемориал» и другие организации. Примером такой системной

деятельности может служить Целевая программа «Развитие политической культуры и гражданского образования населения Пермского края на 2007-2011 гг.». Подготовка этой программы и мониторинг ее реализации велись Общественным советом по гражданскому образованию при департаменте образования Пермской области, созданным в 2003 г. по инициативе НКО «Центр гражданского образования и прав человека» и Центра гражданского образования Пермского госуниверситета¹⁴. Признанный авторитет Т.И.Марголина среди ее коллег – уполномоченных по правам человека в субъектах РФ – привел к тому, что она дважды избиралась со-председателем Координационного совета российских Уполномоченных по правам человека.

Эта системность проявилась и в успешном вовлечении Общественной Палаты Пермского края в круг организаций, каждая из которых решает те или иные задачи развития гражданского общества и правового государства. Так, закон об общественном контроле в Пермском крае по предложению Уполномоченного выводит эту координирующую именно на Общественную палату, тем самым давая возможность практически реализовать функцию контроля органов государственной власти.

Ярким примером взаимодействия Т.И.Марголиной и общественных правозащитных организаций может служить подготовленный и опубликованный Уполномоченным по правам человека в Пермском крае в июне 2013 г. Специальный доклад «О нарушении международных и конституционных норм в связи с признанием отдельных некоммерческих организаций Пермского края выполняющими функции иностранного агента». Аргументированная позиция Уполномоченного о чрезмерном толковании действующего законодательства об НКО краевой прокуратурой стала одним из правовых оснований для отказа мировым судьей города Перми удовлетворить требование прокуратуры о наказании «центра Грани» и ряда других НКО в связи с их отказом признать себя «иностранцами агентами».

Список литературы

Finkel, Evgeny. The Authoritarian Advantage of Horizontal Accountability: Ombudsman in Poland and Russia. *Comparative Politics*, 44(3), 2012, pp. 291-310; Emma Gilligan. The Human

¹⁴ Сунгуров А.Ю. Гражданское образование: в поисках оптимальной модели регионального развития. // В кн.: Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия - 2008. / Под редакцией А. Е. Шадрина. - М.: Агентство социальной информации, 2008. С. 275-294.

Rights Ombudsman in Russia: The Evolution of Horizontal Accountability // Human Rights Quarterly 32 (2010) 575–600.

Аналитические сообщества в публичной политике: глобальный феномен и российские практики / редкол.: Н.Ю.Беляева (отв.ред), Ш.Ш.Какабадзе, Д.Г.Зайцев. – М.: Российская ассоциация политической науки (РАПН); Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012;

Борисова Н.В., Германов И.А., Плотникова Е.Б. Практики межсекторного взаимодействия и гражданская активность в Пермском крае. // Вестник Пермского университета. Серия Политология, 2011. Выпуск 4(16). С. 136 - 146.

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;

Гарифуллина Г.А. Совещательные органы при федеральных органах исполнительной власти в России: состав и функции. Автореф. дисс. канд. полит. н.: 23.00.02 / НИУ ВШЭ – М, 2012;

Горный М.Г. Общественные консультативные структуры при органах власти: опыт Санкт-Петербурга. // Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования. / Отв.ред. Л.И.Никовская. – М.: РАПН, РОССПЭН, 2012. – С. 262-293;

Зазулин Г.В.Общественные советы при органах власти как основа эффективной политики в России (на примере Общественного совета при ФСКН России с 2007 по 2010 год). // Модернизация как управляемый конфликт. М.: Изд.Дом «Ключ-С», 2012. С. 188-198.

Интернет-сайт Общественной палаты Пермского края («старая редакция»): <http://www.old.oprk.permkrai.ru>

Интернет-сайт Общественной палаты Пермского края: <http://www.oprk.permkrai.ru>;

Интернет-сайт органов власти Пермского края: раздел Общественной палаты <http://www.admin.permkrai.ru/social/house>;

Интернет-сайт Пермской гражданской палаты: <http://www.pgpalata.ru>;

Интернет-сайт Телекомпании «Рифей Пермь» <http://www.rifey.ru>

Медушевский Н. А. Экспертное сообщество в политической сфере в конце XX – начале XXI века. Автореф. канд. полит. наук: 23.00.02 / РГГУ. – М., 2011.

Н.Петров. По результатам исследований Пермская область оказалась демократичнее Москвы и Санкт-Петербурга. // Информационное агентство Regions.ru. 2002. <http://www.regions.ru/article/documents/id/878649.html>;

Нездюров А. Л. Институт уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации как социальный медиатор - посредник между обществом и властью. // В кн.: Публичная политика - 2011. – СПб.: НОРМА, 2012. С. 61-76.

Нездюров А. Л. Публичные (общественные) слушания как механизм социального партнерства // В кн.: Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия.-2008. / Под редакцией А. Е. Шадрина. - М. : Агентство социальной информации, 2008. С. 114-128.

Нездюров А. Л., Сунгуров А. Ю. Институт омбудсмана и его развитие в России // В кн.: Права человека перед вызовами XXI века / Под общ. ред.: А. Ю. Сунгуров, В. В. Смирнов. М. : РОССПЭН, 2012. С. 288-312

Сунгуров А. Ю. «Фабрики мысли» и Центры публичной политики в России и в других пост-коммунистических странах: развитие и функции // Soviet and Post-Soviet Review. 2012. № 39. С. 22-55;

Сунгуров А. Ю. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). - СПб: НОРМА, 2005. 384 С.

Сунгуров А. Ю. Институты-медиаторы и их роль в развитии публичной политики в современной России // В кн.: Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования / Отв. ред.: Л. И. Никовская. - М.: РОССПЭН, 2012. С. 195-218;

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 (Политические исследования). 2012. № 1. С. 165-178.

Сунгуров А.Ю. Гражданское образование: в поисках оптимальной модели регионального развития. // В кн.: Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия - 2008. / Под редакцией А. Е. Шадрина. - М.: Агентство социальной информации, 2008. С. 275-294.

Тарасенко А.В. Деятельность общественных палат в регионах России: эффективность vs фиктивность. // Полития, 2010, №1(56), с. 80-88.