

## Институты-медиаторы и их роль в развитии публичной политики в современной России<sup>1</sup>

### 1. Институты-медиаторы и их роль в политике.

Одной из важных характеристик состояния политической системы государства является характер взаимодействия государственных институтов с разнообразными общественными структурами и с конкретными жителями страны. Именно по степени участия жителей страны в решении разнообразных проблем общества и государства и разделяют, собственно, демократические и авторитарные политические режимы<sup>2</sup>.

Такое участие, достижение двухстороннего взаимодействия общественных и государственных структур требует как открытости власти по отношению к обществу, так и наличия разнообразных институтов-посредников, или медиаторов, которые способствуют реализации такого взаимодействия через конкретные практики участия<sup>3</sup>. Ранее нами было сформулировано предположение, что развитие таких институтов-медиаторов, реализующих связность, консолидированность социума и политики, является также необходимым условием для достижения фазы консолидации политического режима<sup>4</sup>.

Строго говоря, если рассматривать политику как взаимодействие по поводу власти, и понимать под властью в узком смысле – только лиц (органы) принимающие властные решения, то субъектами такого взаимодействия будет народ, как обладающей верховной властью суверен, и администрация разного уровня, или власть исполнительная. В рамках такого подхода и представительная власть будет также посредником – как представители

---

<sup>1</sup> Опубликовано в: «Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования»/Отв. ред. Л.И.Никовская – М.: РОССПЭН, РАПН, 2012. С. 195-218.

<sup>2</sup> Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии. // Полис, 1996, № 5. С.16-27; Карл Т.Л., Шмиттер Ф. Демократизация: концепты, постулаты, гипотезы. Размышления по поводу применимости транзитологической парадигмы при изучении посткоммунистических трансформаций. // Полис, 2004, № 4. С.6-27.

<sup>3</sup> Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия. М.: Российская ассоциация политической науки; РОССПЭН, 2008; Трансформация публичной сферы и сравнительный анализ новых феноменов политики. Сборник научных статей. Краснодар: Кубанский государственный университет, 2010.

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

народа во власти, а судебная власть – посредником между ветвями власти (конституционных суд), властью и гражданами, между самими гражданами и организациями и т.д. О роли СМИ как медиатора говорит и само их английское название Media. Еще одним известным политическим посредником являются политические партии.

Иначе говоря, все институты, кроме власти исполнительной, выполняют и медиаторскую функцию. Однако все вышеперечисленные структуры уже давно являются предметом анализа политологов, и достаточно хорошо изучены. Поэтому имеет смысл выделить ряд институтов и структур, которые ранее не привлекали к себе особого внимания, оставаясь как бы в тени у основных политических акторов, и для которых, вместе с тем, функция медиаторства, посредничества является одной из центральных, если не основных.

К числу таких институтов, на наш взгляд, можно отнести институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмана). Он выполняет важную функцию посредника между органами государственной и местной исполнительной власти и жителями страны. Отметим, что французское название должности омбудсмана – Государственный медиатор Франции. В 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 для их выработки и представителей академического сообщества, а затем предлагает эти решения для реализации властным структурам. В таком случае он становится посредником и между академическим сообществом и властью<sup>5</sup>.

Наше внимание естественным образом должно быть направлено также и на структуры, известные под названием «Фабрики мысли», в которых объединяются люди как обладающие научными знаниями по развитию общества и государства, так и практики, хорошо знающие это конкретное государство. Именно в рамках таких структур (их также называют аналитические центры) 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

---

<sup>5</sup> Сунгуров А.Ю. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). – СПб.: Норма, 2005; Миронов О.О. Очерки государственного правозащитника. М.: Изд-во СГУ, 2009; Gilligan, Emma. The Human Rights Ombudsman in Russia: The Evolution of Horizontal Accountability // Human Rights Quarterly, 2010. Vol. 32. N3. P.300-315.

структуры гражданского общества, то мы можем говорить уже о Центрах публичной политики, как особой разновидности фабрик мысли<sup>6</sup>.

Еще одним примером институтов-посредников могут служить также общественные советы и общественные палаты различного уровня – 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<sup>7</sup>.

Внимание к институтам-посредникам тем более оправдано, что их систематическое изучение может помочь лучше понять механизмы установившейся сегодня в России некорпоративистской модели взаимодействия обществ и власти<sup>8</sup>. При этом опыт в различных регионах может соответствовать как модели государственного некорпоративизма, так и модели корпоративизма либерального<sup>9</sup>. Как показано, например, в исследованиях Л.И.Никовской и В.Н.Якимца<sup>10</sup>, а также в других работах<sup>11</sup>,

---

<sup>6</sup> Римский В.Л., Сунгуров А.Ю. Российские центры публичной политики: опыт и перспективы // Полис, 2002. №6. С. 143-150; Rich, Andrew. Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise. - Cambridge: Cambridge University Press, 2004; Беляева Н.Ю., Зайцев Д.Г. «Фабрики мысли» и «центры публичной политики»: два разных субъекта экспертного обеспечения политики. // Мировая экономика и международные отношения. 2008. № 1. С. 26-35.

<sup>7</sup> Тарасенко А.В. Деятельность общественных палат в регионах России: эффективность vs фиктивность. // Политика, 2010. №1. С. 80-88; Л.А.Петрова. Общественные советы при органах власти: опыт Санкт-Петербурга. // Публичная политика - 2009. Сборник статей. – СПб: Норма, 2010. С. 187-193; Горный М.Б. Общественно-консультативные структуры при органах власти: опыт Санкт-Петербурга. // Телескоп: журнал социологических и маркетинговых исследований, 2011. №2. С. 14-24.

<sup>8</sup> Шмиттер Ф. Неокорпоративизм // Полис, 1997, №2. С. 14-22.

<sup>9</sup> Тарасенко А.В. 2009. Региональные консультативные органы как канал артикуляции общественных интересов в современной России. Автореф. дисс. канд. полит. наук: 23.00.02. Пермь.

<sup>10</sup> Никовская Л.И., Якимец В.Н. Политика региональных властей в России: типы, субъекты, институты и современные вызовы. // Полис, 2011, № 1. С. 80-96; Якимец В.Н., Никовская Л.И. Типология публичной политики в регионах России. // Трансформация публичной сферы и сравнительный анализ новых феноменов политики. Сборник научных статей – Краснодар: Кубанский государственный университет. 2010. С. 42-50.

<sup>11</sup> Горный М.Б. Некоммерческие организации как субъекты гражданского участия. // Публичная политика в современной России: субъекты и институты. Сборник статей. М.: ТЕИС, 2006. С. 219-230; Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия. - М.: Агентство социальной информации. 2008.; Беляева Н.Ю. Развитие концепта публичной политики: внимание «движущим силам» и управляющим субъектам. // Полис, 2011. № 3. С.72-87;

во многих регионах России развиваются разнообразные практики взаимодействия общества и власти, которые не могут быть сведены только к имитационным практикам.

Для более детального различения опыта взаимодействия общества и власти нами было предложено четыре группы моделей – партнерства, доминирования, игнорирования и конфронтации, которые, в свою очередь, разделялись на восемь вариантов: партнерские модели – «модель садовника», «модель архитектора» и модель партнерства; модели доминирования – патерналистская модель и модель «приводных ремней»; модели конфронтации: «борьбы с противником» и «гражданского неповиновения»<sup>12</sup>. Естественно, что институты-медиаторы могут существовать реально, а не в виде имитации, только в рамках моделей партнерства и, отчасти, доминирования (патерналистская модель). Наиболее вероятными из них в современной России являются патерналистская и партнерская модели, которые в первом приближении соответствуют моделям государственного и либерального неокорпоративизма.

Каждая из этих моделей взаимодействия реализуется с помощью конкретных институтов и практик, с помощью которых осуществляется взаимодействие между основными акторами российской политики. Эти институты-медиаторы, их появление, развитие и деятельность, как на федеральном, так и на региональном уровне являются предметом нашего анализа в настоящей работе.

## **2. Институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмана).**

Институт Уполномоченного по правам человека возник в постсоветской России на волне демократических реформ начала 90-х годов, как важный механизм защиты человека от возможного произвола чиновников. К началу 90-х годов этот институт под различными именами (Защитник народа, Комиссар по делам администрации, Государственный медиатор), но сохраняя свою сушностную связь с исходным институтом шведского Парламентского омбудсмана юстиции, был создан более чем в ста странах мира. После включения этой новации в утвержденный в декабре 1993 года текст Конституции РФ первым Уполномоченным по правам человека РФ был избран С.А.Ковалев, но его деятельность и независимость не были подкреплены соответствующим Конституционным законом, и весной 1995 г. депутаты Государственной Думы отправили его в отставку из-за

---

<sup>12</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. М.: Вершина, 2008. С. 209-236.

критики действий российского руководства в Чеченской Республике. Спустя год после принятия в 1997 г. Федерального закона «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» на этот пост был избран профессор, д.ю.н. О.О.Миронов. С 2004 году третьим Уполномоченным по правам человека в РФ является д.и.н. В.П.Лукин.

В ст. 5 Федерального законе «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» указывается, что в субъектах РФ может создаваться пост Уполномоченного по правам человека, действующего на основе соответствующего закона этого субъекта. Подчеркнем – может, а не должен – эта формулировка появилась после жесткой оппозиции Совета Федерации. Но первые Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ появились даже до принятия федерального закона – в 1996 г. – в Башкортостане и в 1997 г. – в Свердловской области. Вначале этот институт возникал в 1-2 субъектах РФ в год, но в 2001 году были избраны уже восемь новых Уполномоченных – и процесс пошел. Подчеркнем, что в начале нулевых годов в продвижении этого института в регионы страны существенную роль сыграли российские правозащитные общественные организации, а также усилия Совета Европы. В итоге к лету 2011 года этот институт уже действует в 64 субъектах РФ.

Деятельность Уполномоченного по правам человека можно разделить на две основные составляющие – ре-активную и про-активную. Реактивная компонента – это собственно реакция на конкретные нарушения прав человека, принятия жалобы или обращения и их рассмотрение по сути, включая и проведение самостоятельного установления факта нарушения прав (то есть расследования), виновников такого нарушения и подготовка предложений по устранению выявленных нарушений (восстановления прав человека). Проактивная составляющая – это профилактика, работа на перспективу, то есть на предотвращение нарушений прав человека. Она включает в себя работу по совершенствованию нормативной базы защиты прав человека – мониторинг законодательства, выдвижение новых законов и поправок к уже действующим законам, обращения в Уставные и Конституционные суды. Сюда же включается и правовое образование, и обучение населения правам человека, а также собственно поддержка общественных правозащитных организаций. Отметим здесь, что хотя последнее направление и не входит непосредственно в задачи деятельности большинства Уполномоченных, сформулированных в их региональных законах, но многими Уполномоченными эффективно реализуется на практике. Важной частью деятельности Уполномоченных является также подготовка ими Ежегодных и Специальных докладов о ситуации с соблюдением прав человека в соответствующей области или республике, в которых не только анализируются конкретные факты

нарушений прав человека и соответствующая статистика, но и формулируются конкретные предложения по улучшению ситуации с соблюдением прав человека.

Для понимания возможностей Уполномоченного по улучшению ситуации с правами человека и естественных ограничений его деятельности, важно понимать, что «омбудсмен – не супермен», то есть что он не всемогущ. Как мы уже отмечали, Уполномоченный по правам человека является, по сути, разновидностью института омбудсмана, который в свою очередь возник в Швеции как институт парламентского контроля деятельности администрации. Отсюда у классического омбудсмана нет карательных функций, или иначе – он не принимает обязательных к исполнению решений. Подразумевается, что такие обязательные решения может принять парламент, на основании представленной омбудсманом информации и его рекомендаций. Иначе говоря, институт омбудсмана наиболее эффективен в условиях устойчивого разделения властей, их взаимного уважения компетенций друг друга. А как быть в отсутствие такого разделения и уважения? Накопленный опыт показал, что и в переходных условиях, при четком стремлении основных политических сил двигаться в направлении демократии, этот институт оказывается эффективным, полезным и устойчивым. Так, например, когда в Литве в начале нулевых годов правящее большинство социал-либералов предложили ликвидировать институт государственных контролеров сейма, которые мешали им реализовывать коррупционные схемы, в защиту института поднялись и правые и левые политические силы, СМИ и гражданские организации.

К сожалению, в современной России мы имеем другую ситуацию – нет не только устойчивого разделения властей, но и явной тенденции к такому разделению, к развитию демократических принципов в общественной и политической жизни. Скорее, наоборот, мы наблюдаем сегодня свертывание демократических процедур, подтасовки на выборах и т.д. В этих условиях российские Уполномоченные, даже при наличии их желания бескомпромиссно бороться за соблюдение прав человека, фактически не имеют гарантий защиты ни со стороны ветвей власти, ни со стороны СМИ и гражданских структур, которые и сами не имеют таких гарантий. Если же Уполномоченный не понимает явно выраженных намеков со стороны власти о том, что ему не стоит так настаивать на рассмотрении конкретных дел или случаев – то в закон об Уполномоченном можно внести поправку о праве депутатов отрешать его от должности просто по причине потери доверия и затем отправить его в отставку, как это случилось, например, с Уполномоченным по правам человека в Санкт-Петербурге И.П.Михайловым в 2009 и с Уполномоченным по правам человека в Ненецком автономном округе Б.Н.Дульнев в 2010 г. Поэтому пока в России сохраняется моноцентрическая политическая система и

гражданское общество еще не окрепло, реальной опорой большинства активно действующих Уполномоченных по правам человека являются или некоторые губернаторы, способные понять полезность существования рядом с собой хотя бы относительно независимого советчика (пример – Свердловская область), или действительно общественное мнение там, где оно имеет реальную силу, как, например, в Пермском крае. Но и в этих случаях Уполномоченный также должен идти на определенные компромиссы, что часто не нравится некоторым общественным правозащитникам.

Итак, в своей реактивной компоненте работы Уполномоченный служит реальным посредником между жителем, чьи права нарушены чиновником, и самой системой исполнительной власти. Но и в про-активной компоненте он также может выступать в роли медиатора, например, при инициировании областной программы по гражданско-правовому образованию, как это имело место, например, в Брянской и Калининградской областях, соединяя воедино гражданских активистов, работников государственной и муниципальной систем образования, а также исполнительную власть области и депутатов областной Думы.

При подготовке Ежегодных и Специальных докладов важными источниками информации для этих докладов могут быть как представители общественных организаций, так и академического и экспертного сообщества. В тех же случаях, когда Уполномоченный не только констатирует определенные недостатки с соблюдением прав человека в стране или в регионе, но и предлагает возможные пути их решения, он может эффективно сотрудничать именно с научным сообществом, организуя, например, в рамках заседаний экспертного совета, поиск решений сложных проблем. В дальнейшем он может добиваться не только решений депутатской ассамблеи о «принятии доклада к сведению», но и принятии необходимых решений ассамблеи или правительства по реализации предложенных им вариантов решения выявленных проблем. Именно такая практика имела и имеет место, например, в Красноярском и Пермском краях, в Самарской и Свердловской областях.

В некоторых регионах Уполномоченные берут на себя миссию посредника в выстраивании диалога между региональной властью и общественными правозащитными организациями. Так, Уполномоченный по правам человека в Свердловской области Т.Г. Мерзлякова в самом начале своей деятельности заключила Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии в сфере защиты прав человека примерно с тридцатью правозащитными организациями области. Вскоре ею были организованы встречи губернатора Свердловской области Э.Э. Росселя с лидерами правозащитных организаций

области, которая продолжалась вместо запланированных сорока минут около трех часов, а также Круглый стол правозащитников Нижнего Тагила с представителями власти этого города.

В Ежегодном докладе за 2009 год Уполномоченного по правам человека в Липецкой области Н.И.Загнойко вторая глава доклада, озаглавленная «Уполномоченный по правам человека в Липецкой области и гражданское общество – опыт взаимодействия», начинается с таких слов: «Одной из важнейших задач своей деятельности Уполномоченный по правам человека в Липецкой области считает построение конструктивного взаимодействия с гражданским обществом, с его самыми разнообразными представителями: общественными организациями, инициативными группами, активными гражданами и др.» В качестве примера внимания Уполномоченного к теме развития гражданского общества упоминается специальный доклад «Гражданское общество Липецкой области», подготовленный в 2009 году.

Уполномоченный по правам человека в Пермском крае Т.И.Марголина, еще в бытность вице-губернатором края, много сделала для выстраивания партнерской модели взаимодействия власти и общественными организациями. На посту Уполномоченного по правам человека, уже оказавшись в положении медиатора, она продолжает ту же линию – развития партнерской модели взаимодействия, или, по крайней мере, стараясь удержать, насколько это возможно ситуацию от сползания к патерналистской модели. Важным шагом на этом пути стало приглашение ею на место заместителя Уполномоченного по правам человека – Уполномоченного по правам ребенка Пермского края гражданского активиста – правозащитника, заместителя руководителя Центра гражданского образования и прав человека П.В.Микова. Его избрание Краевой думой (по рекомендации Т.И.Марголиной) на такой ответственный пост позволило существенно усилить позиции правозащитного сообщества в целом, и придать работе по защите прав детей отчетливый гражданский оттенок.

Отметим также большую роль, которую играет деятельность Т.И.Марголиной для развития партнерских моделей взаимодействия общества и власти не только в Пермском крае, но и в России в целом. Так, в августе 2007 года по ее инициативе и под ее патронажем в Перми прошел Образовательный Форум «Гражданин России: отечественные традиции образования и современность», в котором приняли участие представители власти, государственных и негосударственных образовательных учреждений, гражданских институтов и религиозных объединений. Пермский Форум стал одним из первых шагов к выстраиванию национального диалога о гражданском образовании, в котором на равных принимали участие представители государственной



системы образования, представители НКО, ведущие программы гражданского образования и обучения правам человека, и представители различных религиозных конфессий.

### **3. Фабрики мысли и центры публичной политики.**

Если институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмана) является медиатором между властными структурами и жителями страны, а также, в поставторитарных странах также и между исполнительной властью и общественными организациями (НКО), то фабрики мысли выполняют роль посредников, прежде всего, между властью и академической наукой. Сегодня существуют различные виды классификаций фабрик мысли, но во всех присутствует такая общая черта этих структур, как сочетание серьезных исследователей и экспертов-практиков, хорошо владеющих реальной социальной и политической ситуацией в стране и в ее конкретных регионах<sup>13</sup>.

Наряду с выражением «фабрика мысли» для перевода обсуждаемого термина используются и такие выражения, как «аналитический центр», «исследовательский центр», «ситуационный центр» и другие. Как нам кажется, термин «фабрика мысли» является более удачным, так как позволяет оторваться от прежнего советского опыта, когда все «исследовательские» или «аналитические» центры были государственными, или современного опыта, когда во многих государственных университетах или в некоторых государственных ведомствах возникают, как подразделения, различные аналитические центры. Для фабрик мысли же принципиально важна определенная степень автономии, самостоятельности (и этим они сущностно отличаются от «бериевских шарашек», в которых собирались не свободные люди, а заключенные).

Первые фабрики мысли, называвшиеся в первой половине XX века «мозговыми центрами» или «Мозговыми трестами», возникли в США еще в начале прошлого века (Бруклинский институт, Институт Гувера в Стэнфордском университете), когда у Америки появилась потребность осмысления ее новой роли на мировой политической сцене. Следующий толчок к их развитию дала вторая мировая война, когда для стратегического планирования военными ведомствами были приглашены извне штатные

---

<sup>13</sup> "Фабрики мысли" и центры публичной политики: международный и первый российский опыт. Сборник статей./ Под ред. А.Ю.Сунгурова. - СПб.: Норма, 2002; Диксон П. Фабрики мысли. – М.: ООО «Издательство АСТ», 2004; Беляева Н.Ю., Зайцев Д.Г. «Мозговые центры» в России и странах Запада: сравнительный анализ // МЭиМО. 2009. №1, с. 26-35; Н.А.Медушевский. Аналитические центры в политическом процессе: американская модель «фабрик мысли» и ее функционирование за пределами США // Полития, 2010, № 1, с. 118-132.

аналитики (будущая РЭНД - корпорация), однако действительно широкое развитие подобные структуры получили прежде всего в США в шестидесятые-семидесятые годы прошлого века. Отметим, что примерно в это же время в мире наблюдалось и бурное распространение института омбудсмана, которое эксперты даже называли «омбудсманией».

Именно в это время государство сначала в Западной Европе, а затем и в США начало брать на себя все большее число функций. Это привело, с одной стороны, к необходимости развития контроля деятельности разрастающегося аппарата чиновников (и здесь то оказался востребованным опыт шведского парламентского омбудсмана юстиции), с другой стороны, выросло и количество задач, которые требовали решения. Кроме того, немаловажным фактором оказалось накопление критической массы интеллектуального капитала и связанное с этим стремительное развитие общественно-экономических и социально-политических наук.

В таких условиях и оказалась востребованной сама форма организации интеллектуалов и экспертов, способных не только давать дельные советы властным структурам, но и готовить проекты решений, то есть брать на себя часть функций государственных чиновников, а также влиять соответствующим образом и на общественное мнение. При этом принципиально важной оказывается хотя бы относительная независимость, автономность этой структуры, что необходимо, как оказывается, для реализации креативных способностей экспертов, для поиска нетривиальных и оптимальных решений. Существовавшие ранее группы экспертов и консультантов, состоящих на государственной службе, оказывались слишком связанными стандартами чести мундира и служебной дисциплины, чтобы реализовать креативные способности в полной мере. А группы интеллектуалов, работавшие в рамках университетов – часто не видели путей решения выявляемых ими проблем, либо готовили проекты их решений в академическом стиле – в виде многостраничных текстов и монографий, которые оказывались функционально невостребованными лицами, принимающими решения.

Важно также подчеркнуть, что появившись на общественно-политической сцене во второй половине прошлого века и получив затем серьезное развитие и распространение в стране, уже сами фабрики мысли начали влиять на дальнейшее развитие системы взаимодействия власти и общества, появлению многочисленных каналов и институтов взаимодействия и консультаций, что и привело уже в последней четверти века к появлению концепции «governance» - управлению без управляющих, когда властные решения принимаются после разнообразных консультаций с

заинтересованными группами и организациями, в которых самую непосредственную роль играют и фабрики мысли различного типа.

Сегодня в научном сообществе идет дискуссия относительно реальной роли, которые обсуждаемые институты играют в развитии политических процессов в конкретных странах. Одни авторы пишут о хаосе, которые создают вашингтонские фабрики мысли в американской политике<sup>14</sup>, другие, напротив, пишут о серьезной роли, которую фабрики мысли играют в национальной политике, отчасти заменяя в этом поле традиционные американские партии, теряющие способность предлагать решения острых проблем современности<sup>15</sup>. Winand Gellner в этом контексте цитирует Токвиля, который уже писал о такой способности американской социально-политической системы, как создание новых институтов для решения новых проблем, вместо совершенствования или модификации старых<sup>16</sup>.

Фабрики мысли играют особую роль в поставторитарных и посткоммунистических странах, которые претерпевают глубокие экономические, социальные и политические реформы. Сегодня мы хорошо понимаем, что посткоммунистические трансформации являются сложными и длительными процессами, включающими и возможность возврата к авторитарным режимам<sup>17</sup>. Можно предположить, что существенно более слабые результаты в демократической трансформации постсоветской России могут быть связаны в том числе и с низким развитием в СССР структур типа фабрик мысли, в рамках которым могли бы разрабатываться программы посткоммунистического развития страны, по сравнению со странами Восточной Европы, где интеллектуалы объединялись под крышей католической церкви, в клубах типа «Хартия-77» и им подобных<sup>18</sup>.

Тем не менее в СССР существовали структуры, которые можно рассматривать, как некие, пусть и далекие аналоги, «прото - фабрики мысли» - института АН СССР обществоведческого профиля. Конечно, к академическим институтам термин «Фабрика мысли» можно было отнести достаточно условно, так как в них отсутствовало важнейшее условие – свобода научной деятельности, свобода от идеологической цензуры. Вместе с тем определенные «островки свободы» внутри таких учреждений постоянно возникали и

---

<sup>14</sup> Rodney Carlisle. Review: Washington Think Tanks and the Chaos of Policy Making Reviewed Work. // *Reviews in American History*, 22, 1994. Pp.: 163-167.

<sup>15</sup> Winand Gellner. The Politics of Policy "Political Think Tanks" and Their Markets in the U.S.- Institutional Environment. // *Presidential Studies Quarterly*, 25, 1995. Pp.: 497-510.

<sup>16</sup> Ibid. P. 507.

<sup>17</sup> Vladimir Gel'man. Out of the Frying Pan, into the Fire? Post-Soviet Regime Changes in Comparative Perspective. // *Int. Political Sci. Rev.* 29, 2008. Pp. 157-180; Michael McFaul. Transitions from postcommunism. // *J. of Democracy*, 16, 2005. Pp. 5-19.

<sup>18</sup> Vaclav Havel et al. *The Power of the Poweless* (Armonk, NY: M.E.Sharpe, 1985).

иногда сохранялись достаточно долго. Это пространство частичной свободы позже получило название частно-публичной сферы.

Последние годы существования СССР, период горбачевской перестройки, можно характеризовать как период бурного развития различных форм социально-политической активности, включая и появление политических клубов. Некоторые из направлений их деятельности были очень близки по направлениям работы фабрик мысли. Примером таких клубов может служить деятельность Ленинградского межпрофессионального клуба «Перестройка»<sup>19</sup>. Кстати, аналогичные клубы возникали в это время и в других странах социалистического лагеря, например, в Болгарии<sup>20</sup>.

Среди сообщества «фабрик мысли», направление деятельности которых часто определяется заказчиком («технические» фабрики мысли), можно выделить, хотя и достаточно условно, подкласс структур, «деятельность которых базируется на некоей общественно значимой идее»<sup>21</sup>, а именно, на содействии развитию в стране подлинно публичной, открытой политики<sup>22</sup>. В начале XXI века такие организации получили название Центров публичной политики. Отметим, что ранее, в конце XX века, подобные организации в ряде поставторитарных стран получали такие названия, как Центры развития демократии, Институты демократии и т.д. Важно также, что подобные структуры идентифицируют себя как часть гражданского общества<sup>23</sup>. В этом случае, фабрики мысли в виде центров публичной политики становятся также посредниками и между академической наукой и общественными организациями, а также между ними обеими и органами власти.

Можно предположить, что различие между «техническими» фабриками мысли и центрами публичной политики может быть определено на основе различий в реализуемых ими функциях. В наших предыдущих работах мы сформулировали пять основных функций фабрик мысли и центров публичной политики, а также предположили, что для

---

<sup>19</sup> Сунгуров А.Ю. Ленинградский клуб «Перестройка» как прототип Центра публичной политики. // Публичная политика – 2007. Сборник статей. – СПб: Норма, 2007. С. 127-135.

<sup>20</sup> Dimitrina Poplieva and Svetla Koleva. The Club in Support of Glasnost and Perestroika in Bulgaria: a Swinging Phenomenon. // Perestroika: process and consequences, ed. Markku Kangaspuro, Jouko Nikula and Ovor Stodolsky. - Helsinki: Finnish Literature Society, 2010. Pp. 222-246

<sup>21</sup> Макарычев А. Проектные сети, трансферт знаний и идея «обучающегося региона». // Pro et Contra, 2003, Том 8, №2, с. 32-48.

<sup>22</sup> Mark Considine, Making Public Policy. Institutions, Actors, Strategies. - Cambridge: Polity Press, 2005.

<sup>23</sup> R. Kent Weaver and James J. McGann. Think Tanks and Civil Societies. // Public Policy Institutes: World Experience and Development prospects in the South Caucasus, ed. Sabit Bagirov. - Baku: OSI & Entrepreneurship Development Found., 2001. Pp. 287-336.

центров публичной политики специфично высокой развитие образовательной и коммуникативной функций<sup>24</sup>:

- Исследовательская (аналитическая) функция.- анализ существующих проблем, социологические исследования и т.д.
- Образовательная функция – гражданское образование и просвещение различных фокусных групп, включая технологии делиберативной демократии
- Креативная функция – поиск решения социально-политических и экономических проблем, разработка проектов нормативных документов, проектов решений структур исполнительной власти и т.д.
- Коммуникативная функция – обсуждение предлагаемых проектов решений вместе с главными стэйкхолдерами, представителями групп интересов, НКО.
- Функция внедрения – комплекс методов для продвижения предложенных решений в органы власти, включая технологии лоббирования, подготовки аргументированных кратких текстов для сотрудников власти, организации компаний общественного давления и т.д.

Эти различия между «технологическими» фабриками мысли и центрами публичной политики не являются, конечно, резкими, и некоторые аналитические центры в своем развитии могут обретать и ту и иную форму. Развитие фонда ИНДЕМ может служить примером такой эволюции.

Основой действующего сейчас фонда стал Центр прикладных политических исследований ИНДЕМ, исходно создавался как независимый «мозговой трест». Корни появления Центра ИНДЕМ (информатика для демократии) относятся к середине 70-х годов, когда состоялось знакомство математика Г.Сатарова и историка С.Станкевича, итогом которого стали совместные работы по изучению расстановки политических сил в Конгрессе США, в рамках которых математико-статистические методы и вычислительная техника применялась для анализа результатов голосований.

Творческий тандем Г.Сатарова и С.Станкевича, просуществовавший более десяти лет, приобрел новое качество после избрания последнего в 1989 г. народным депутатом СССР, а годом позже – и заместителем председателя Моссовета. Именно тогда, во-первых, в нашей стране появился сам предмет изучения – различный характер голосования, а, во-вторых, потребность в анализе и прогнозе голосований депутатов различных политических фракций. В этой ситуации появилась потребность создания независимой исследовательской структуры, небольшого института, который занялся бы

---

<sup>24</sup> Сунгуров А.Ю. Центры публичной политики: возможные направления анализа деятельности и основные функции. // Публичная политика – 2004. - СПб: Норма, 2004, с. 59-65.

изучением новой политической реальности с целью содействия становлению демократических институтов в России.

Важным этапом в развитии Центра ИНДЕМ стало приглашение его руководителя в Кремль на должность советника Президента РФ. Период нахождения «во власти» не только позволил укрепить позиции Центра и обеспечить его правительственными заказами, но и дал Г.Сатарову тот бесценный опыт реального участия в принятии властных решений на национальном уровне, который не передать никакими лекциями или учебниками. Вместе с тем наличие у руководителя центра прочной базы в виде независимой, неправительственной организации, придавало ему большую независимость в своей деятельности советника Президента.

Наличие центра ИНДЕМ и его опыт оказались очень полезными также в конце 1997 г., когда и Г.Сатаров и многие его единомышленники из президентской команды покинули Кремль. Они уходили не на пустое место, а Фонд ИНДЕМ, создаваемый на месте одноименного центра. Учредителями нового фонда стали прежние учредители и активные участники Центра ИНДЕМ, бывшие кремлевские чиновники, их коллеги-друзья. Вице-президентом Фонда стал бывший советник президента РФ по правовым вопросам М.А.Краснов, членами-учредителями бывшие советники Ю.М.Батурин, Э.А.Паин, Л.Г.Пихоя и другие.

Несколько лет после ухода Г.Сатарова из властных структур, фонд имел хорошие отношения с Администрацией Президента РФ и успешно реализовывал по ее заказу ряд проектов. В течение этого периода у фонда не было никаких финансовых проблем, но, одновременно, он был по сути ближе к «технической» фабрике мысли, чем к центру публичной политики. Ситуация серьезно изменилась, когда Президентом РФ стал В.В.Путин. Вскоре Георгий Сатаров стал со-председателем «Гражданского конгресса» - коалиции оппозиционных политических партий, гражданских активистов и правозащитных и иных НКО, которые находились в сильной оппозиции к режиму Путина в середине нулевых годов.

Как пишут сами лидеры фонда ИНДЕМ: «Наша конечная цель - создать на базе Фонда ИНДЕМ крупный "мозговой трест", эффективно работающий и решающий самые разнообразные задачи для общества и страны»<sup>25</sup>. Среди основных проектов Фонда сегодня – «Судебная реформа в России: институционально-социетальный анализ трансформации, ревизия результатов, определение перспектив», «Преодоление бюрократических барьеров в Федеральной миграционной службе», «Мониторинг работы Федерального Собрания РФ», Общественный мониторинг за ходом выборов»,

---

<sup>25</sup> ИНДЕМ: решение есть всегда. – М.: Фонд ИНДЕМ, 1999.

«Коррупция и ее предупреждение», «Законодательство и практика регулирования прав национальных меньшинств в субъектах российской Федерации».

Отметим, что хотя фонд ИНДЕМ и не идентифицировал себя как Центры публичной политики, все же в целом их образ действий, особенно в первом десятилетии нашего века, вполне позволяет их отнести к ЦПП. Ниже, в таблице 1 представлены результаты оценки самими сотрудниками фонда степени выраженности в работе Фонда ИНДЕМ пяти основных функций фабрик мысли и центров публичной политики. Для сравнения в таблице приведены аналогичные результаты, полученные для двух других российских центров публичной политики.

Таблица 1. Функции Центров публичной политики

Название страна	ЦПП,	Исследовательская	Образовательная	Креативная	Коммуникативная	Функция внедрения
Фонд ИНТЕРЛИГАЛ		20	20	10	10	40
Фонд ИНДЕМ		20	15	10	25	30
СПб центр СТРАТЕГИЯ		14	30	18	22	16

#### 4. Общественные советы и общественные палаты

Для современной России характерно появление в первом десятилетии нового века различных форм общественных советов и общественных палат – как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях. Существует точка зрения, что возникновение таких структур является отражением нарастания авторитарных тенденций в политическом режиме России, когда роль депутатских ассамблей, которые и являются органами *представительной власти*, то есть должны быть способны представлять и отстаивать перед властью представителей позиции различных групп населения, существенно снижается, и парламенты уже прекращают быть местом для политических дискуссий, то есть местом выработки политических решений. Однако демократический облик власть пытается сохранить, и поэтому создает параллельные парламентам структуры, которые более приспособлены для реализации представительской функции, но решения которых, в отличие от депутатских ассамблей, являются принципиально рекомендательными. Эта точка зрения действительно оправдана, аргументов в ее поддержку является и то, что предложение о создании Общественной палаты РФ прозвучало в сентябре 2004 года в выступлении Президента РФ В.В.Путина одновременно с предложением о фактически отмены выборности глав администраций

субъектов РФ, то есть как компенсация очевидного ущемления участия россиян в реализации своих властных полномочий.

Вместе с тем развития различного рода общественно-консультативных советов при структурах прежде всего исполнительной власти может рассматриваться и как форма расширения участия жителей городов и регионов в процессе подготовки и принятия решений, в формулировании повестки дня, в выдвижении и обсуждении вариантов решений значимых для общества проблем, как один из путей становления публичной политики, перехода к состоянию *governance* – «управления без управляющих». Действительно, эта тенденция – увеличение числа и форм участия жителей и их неправительственных организаций в процессе принятия решений наблюдается сегодня и в странах со стабильной демократической системой. Эта тенденция создания определенных институированных форм взаимодействия властных структур и общества, возможно, противоречит плюралистической модели такого взаимодействия, характерной для США, но хорошо укладывается в неокорпоративную модель, развиваемую, в частности, в работах Филиппа Шмиттера. Отметим, что и в самих США получает развитие создание различных общественных советов при органах исполнительной власти. В некоторых случаях эти советы принимают даже обязательные для департаментов исполнительной власти решения по стратегии решения проблем, например, в области культуры (опыт общественных советов, работающих в структуре мэрии г. Сан-Франциско). Такая практика привела даже к появлению понятия «пятой власти» под которой понимаются именно власть общественных советов.

Возвращаясь к неокорпоративистской модели, отметим работы петербургского политолога Анны Тарасенко, которая в результате анализа российского опыта деятельности общественных советов и общественных палат предложила выделять две разновидности неокорпоративизма – государственного и либерального, которые хорошо соотносятся с двумя из восьми предложенных нами ранее моделями взаимодействия власти и общества – патерналистской и партнерской. На наш взгляд, именно исходя из такой позиции целесообразно рассматривать деятельность общественных палат и общественно-консультативных советов в современной России.

Мы можем выделить несколько типов таких советов и палат. Прежде всего, это Общественные палаты, действующие на основе специальных законов и иных нормативных актов, принятых депутатскими ассамблеями на федеральном, региональном, а в ряде крупных городов – и на местном уровне. Образцом здесь является Общественная палата РФ. Во вторых, это Общественные советы при органах исполнительной (существенно реже – представительной власти), объединяющие широкий



спектр общественных некоммерческих организаций, их наиболее авторитетных представителей. В третьих – это Общественные и общественно-консультативные советы при конкретных министерствах и ведомствах, например, при МВД, при ФСИН, при Федеральной антимонопольной службе и при других ведомствах. Такие советы созданы сейчас как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ. Наконец, в четвертых – это инициативные общественные палаты и круглые столы НКО, созданные по инициативе снизу самими неправительственными организациями для отстаивания и представления своих интересов.

Прежде чем рассмотреть эти типы палат и советов подробнее, остановимся на том, что понимается сегодня в России под самим понятием «общественный» в приложении к составу любого общественного совета и общественной палаты. Мы можем говорить сегодня о двух смыслах этого слова – новом и старом, которое, однако, снова постепенно возвращается. Новый смысл этого слова, повсеместно распространившийся в девяностые годы в постсоветской России – это сообщество представителей общественных некоммерческих организаций различного типа, когда каждый из членов Общественного совета представляет какую-то общественную организацию (и, соответственно, ответственен перед нею за свои действия). Старый, советский, почти забытый в девяностые годы смысл (что дало В.Волкову озаглавить свою статью «Общественность: забытая практика гражданского общества»<sup>26</sup>) подразумевал ярких и известных представителей разных социальных слоев – артистов, спортсменов, ученых (включая, в частности, и ректоров университетов) и т.д. Эти люди представляли и представляют только себя, не неся ответственности за свою деятельность в общественных советах ни перед какой неправительственной организацией. Именно из такой «общественности» состояли различного рода консультативные советы в СССР. Соответственно, можно предположить, что чем выше доля представителей общественных организаций в общественных советах и палатах, тем выше вероятность реализации партнерской модели взаимодействия власти общества, или, иначе – либерального варианта неокорпоративизма. И наоборот, чем выше доля «общественности» второго типа – тем более вероятна реализации патерналистской модели (или даже модели «приводных ремней», как это было в СССР) или модели государственного корпоративизма.

Развитие общественных советов и общественных палат в России и ее регионах в девяностые годы проходило довольно медленно. Вместе с тем стоит отметить, что появление первой Общественной палаты при Президенте РФ относится еще к 2004 году,

---

<sup>26</sup> Вадим Волков. Общественность: забытая практика гражданского общества. // Pro at Contra, 1997. т.2, N4, С.77-91.

она была образована тогда на основе одной из палат Конституционного совещания 1993 года, и в не входили представители и политических и неполитических общественных организаций<sup>27</sup>. В июне 1996 году, уже после переизбрания Б.Н.Ельцина на второй срок, вместо Общественной Палаты при Президенте РФ был создан Политический консультативный совет<sup>28</sup>, в который вошли уже только представители политических партий.

После этого на федеральном уровне российской власти об общественных неполитических организациях надолго забыли (реализовывалась «модель игнорирования»), пока вскоре после избрания в 2000 году на пост Президента РФ В.В.Путина не появилась идея диалога власти с российскими общественными некоммерческими неполитическими организациями (НКО). В регионах Российской Федерации, однако, во второй половине девяностых годов получили развитие некоторые формы общественных советов и палат. Так, например, в Санкт-Петербурге действовала Общественная палата при полномочном представителе Президента РФ в Санкт-Петербурге С.А.Цыпляеве, созданная, по-видимому, по аналогии с Общественной палатой при Президенте РФ, но просуществовавшая вплоть до 2000 года.

Одновременно в ряде крупных городах делались попытки создания инициативных Общественных советов и «Круглых столов НКО», которые, однако, в большинстве случаев были малоуспешными из-за взаимной конкуренции НКО и ряда иных причин. Так, в Санкт-Петербурге общественные организации города еще в девяностые годы пытались создать самостоятельную коалицию НКО, в том числе и как основу для диалога с властными структурами города, но далее коалиции пяти сильных организаций тогда дело не пошло<sup>29</sup>. Более успешным оказался опыт Пермской области, где созданная в 1996 году как коалиция нескольких сильных гражданских организаций Пермская гражданская палата успешно работает уже около пятнадцати лет<sup>30</sup>.

Во второй половине девяностых годов в некоторых регионах России также действовали Общественные палаты и советы, при региональных ассамблеях (как в Республике Карелия) или при губернаторах областей (как в Новгородской области), созданные методом самозаписи общественных организаций, и ставшие в ряде случаев реальными переговорными площадками, то есть выполнявшими медиаторскую функцию

---

<sup>27</sup> Распоряжение Президента РФ от 16 февраля 1994 г. N 78-рп «Об Общественной Палате при Президенте Российской Федерации» // *Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. №8. Ст. 592.*

<sup>28</sup> Указ Президента РФ от 25.06.1996 г. 989 «О Политическом консультативном совете». СЗ РФ, 01.07.1996, 27, ст. 3232

<sup>29</sup> М.Б.Горный. Коалиции неправительственных организаций (организаций третьего сектора) // На пути к гражданскому обществу - СПб., 1997, с. 134-148.

<sup>30</sup> Веб-сайт Пермской гражданской палаты: <http://www.pgpalata.ru/>

структурами. В одних случаях преобладала партнерская, в других патерналистская модели взаимодействия<sup>31</sup>.

На федеральном уровне в 2000-2003 годах на смену «модели игнорирования» пришла «партнерская модель», которая получила свое максимальное выражение в «переговорных площадках» Московского Гражданского форума 2001 г., в Тольяттинском диалоге 2002 г. и в Российском Форуме в Нижнем Новгороде в 2003 г. Однако, как выяснилось, далеко не для всех НКО такая модель является предпочтительной, для многих более желательной оказалась модель патерналистская. К сожалению, оказалось недолговечной и не смогла стать партнером в диалоге с властью, созданная в конце 2000 года на федеральном уровне широкая коалиция неправительственных организаций под названием «Народная Ассамблея», учредителями которой стали несколько общественных организаций – Общество «Мемориал», Московская Хельсинская группа, Институт национального проекта и ряд других организаций. Это был своего рода круглый стол крупных сетевых общественных организаций, созданный с целью налаживания взаимодействия между организациями разного профиля для решения крупных комплексных задач, а также для объединения организационных ресурсов и обмена технологиями с той же целью.

Так или иначе, осенью 2003 года руководством страны был избран путь отхода от партнерской модели взаимодействия с общественными организациями и перехода к модели патерналистской. Именно в рамках этой модели спустя год и готовился закон о новой Общественной палате – теперь уже Общественной Палате РФ, первая треть палаты назначается непосредственно Президентом РФ из граждан, «имеющих особые заслуги перед государством и обществом». Существенную часть этой Общественной Палаты стали составлять уже не представители гражданских организаций, а представители той самой «общественности», которая никого, кроме себя, не представляла. Аналогичные Общественные Палаты стали возникать и во многих субъектах РФ. Отметим, что в Санкт-Петербурге уже в 2000 году при губернаторе города был создан Общественный совет, все члены которого назначались губернатором, и который почти на восемьдесят процентов состоял именно из представителей «общественности». Вместе с «советским стилем» возвращались и советские модели взаимодействия власти и общества, и востребованными

---

<sup>31</sup> Подробнее о различных практиках деятельности подобных структур в регионах Северо-запада России см.: Н.Яргомская, Е.Белокурова, М.Ноженко, Д.Торхов. Почему НКО и власти нужны друг другу. Модели взаимодействия в регионах Северо-запада. // Публичная политика: вопросы мягкой безопасности в Балтийском регионе/ под ред. М.Б. Горного. – СПб.: Норма, 2004, с. 52-147. <http://strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=352>

оказывались люди, уже показавшие ранее, в условиях СССР, свое умение руководить работой подобных «квазиобщественных» структур<sup>32</sup>.

Также примерно в середине нулевых годов в различных регионах страны, а потом и на федеральном уровне, стали возникать общественные советы при отдельных министерствах и ведомствах, а также при их территориальных органах (например, при МВД республик и при ГУВД и УВД краев и областей). В ряде случаев инициатива шла «снизу», как реализация взаимного желания и представителей министерств и НКО для создания «переговорных площадок» для конструктивного диалога<sup>33</sup>. Вместе с тем, после издания Указа Президента РФ о создании Общественных советов при министерствах и ведомствах, в состав таких советов стали включать и достаточное число не связанной ни с какими общественными организациями «общественности», что приводило к усилению патерналистской модели.

При рассмотрении общественных и консультативных советов различного вида мы видим, что иногда среди таких советов, полностью (а не отчасти, как Общественная Палата РФ) сформированных как консультативные органы, то есть их список утверждался руководителем соответствующего уровня, мы можем видеть институты, работающие в рамках не патерналистской, а партнерской модели. Анализ показывает, что в этих случаях состав таких советов полностью или в основном формировался именно из представителей сильных некоммерческих и иных общественных организаций, а также со стороны руководства соответствующих государственных организаций (или их представителей, фактически формировавших списочный состав советов) проявлялось желание взаимодействовать с общественными организациями именно в рамках партнерской модели. К таким структурам можно отнести на федеральном уровне - Совет при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, работавший с 2004 по 2010 год под председательством Э.А.Памфиловой и Общественно-консультативный совет при Федеральной антимонопольной службе, на региональном уровне – например, Координационный совет по взаимодействию с некоммерческими организациями при Правительстве СПб<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Ярким примером является секретарь Общественной Палаты РФ, академик РАН Е.П.Велихов, который еще в семидесятые годы XX века был председателем Совета молодых ученых и специалистов при ЦК ВЛКСМ

<sup>33</sup> Примером такой инициативы является создание в 2005 Общественной комиссии при МВД Республики Карелия, началом создания которой были мероприятия СПб центра СТРАТЕГИЯ для сотрудников республиканского МВД. Подробнее см.: Т.П. Гарибашвили, Л.В.Прохорова. Диалог власти и гражданского общества в сфере внутренних дел Республики Карелия. // Публичная политика - 2008. Сборник статей. – СПб: Норма, 2009. С. 116-123.

<sup>34</sup> Л.А.Петрова. Общественные советы при органах власти: опыт Санкт-Петербурга. // Публичная политика - 2009. Сборник статей. – СПб: Норма, 2010. С. 187-193.

## 5. Институты-медиаторы: сравнение функций.

При анализе деятельности общественных советов различного типа Л.А.Петрова выделила их следующие основные функции<sup>35</sup>:

- Экспертная - разработка рекомендаций, предложений по решению существующих проблем, а также выявление новых проблем
- Консультативная – обсуждение рекомендаций
- Координационная – содействие взаимодействию между властью и обществом;
- Контрольная - осуществление общественного контроля за деятельностью власти и развитие механизмов такого контроля
- Информационно-просветительская.

Сравнивая эти функции с приведенными во втором разделе этой работы функциями фабрик мысли и центров публичной политики, мы видим их реальную близость. В таблице 1 приведены для удобства сравнения основные функции всех трех обсуждаемых в настоящем тексте института-медиатора:

Фабрики мысли и центры публичной политики	Общественные советы и палаты	Уполномоченные по правам человека
Аналитическая	Экспертная	Расследование случаев нарушения прав человека
Образовательная	Информационно-просветительская	Развитие гражданского образования
Креативная	-	Выработка предложений по решению выявленных проблем
Коммуникативная	Координационная	Содействие диалогу НКО и власти
Внедренческая	Консультативная	Подготовка проектов решений по Ежегодным и специальным докладам
	Контрольная	Функция (парламентского) контроля

Мы видим очень высокую степень пересечения функций всех трех рассмотренных институтов-медиаторов. Естественно, у каждого из них есть свой «конек», свои особенности. Так, например, для фабрики мысли – это экспертно-аналитическая, особенно, креативная функции, то есть непосредственно поиск, выработка решений выявленных проблем, а для некоторых из них – и внедренческая, связанная с рядом лоббистских технологий. Для общественных советов и палат аналитическая и креативная

<sup>35</sup> Петрова, 2010.

функции выражены существенно слабее, но зато координационно-коммуникативная функция проявлено максимально, что следует из самого названия этих структур – советы, которые в оптимальном варианте и являются «площадками для переговоров, диалога». Включенность же ряда общественно-консультационных советов в форматы структур исполнительной власти также способствует и их «внедренческой» функции, особенно, если из числа тесно взаимодействующих с этими советами сотрудников исполнительной власти образуется «группа поддержки» разработанных в рамках общественно-консультативных советов инновационных предложений. Примером такой ситуации может служить неформальный коллектив по продвижению «Концепции взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями «Общественно-государственное партнерство» на 2008-2011 гг», утвержденной Постановлением Правительства СПб 8 февраля 2008 года<sup>36</sup>.

В сравнении с двумя предыдущими институтами-медиаторами, институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмена) включает в себя наиболее широкий спектр функций. Так, аналитическая, исследовательская функция выражена в нем как в виде функции расследования (рассмотрения по существу) конкретных случаев нарушения прав человека, а также в виде поиска системных недостатков, приводящих к подобным нарушениям. Креативная функция реализуется в процессе выработки предложений по устранению выявленных системных сбоев, но это, конечно, не является основной функцией этого института, поэтому здесь самым логичным образом возможно его сотрудничество с фабриками мысли и центрами публичной политики. Существенную часть времени у многих Уполномоченных занимает и функция гражданско-правового образования населения.

Как уже отмечалось, многие Уполномоченные по правам человека уделяют задаче развития диалога между властью и гражданскими организациями, участвуя в реализации коммуникативно-координационной функции. Но ведущими здесь объективно являются именно Общественно-консультативные советы, поэтому многие Уполномоченные и

---

<sup>36</sup> Горный М.Б. Концепция взаимодействия исполнительной власти и общественных организаций: опыт Санкт-Петербурга. // Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия. / Практическое пособие. / Под ред. А.Е.Шадрина. – М.: Агентство социальной информации, 2008, с. 477-486; М.Б.Горный. Взаимодействие НКО и власти: общие тенденции и опыт Санкт-Петербурга. // Публичная политика - 2007. Сборник статей.– СПб: Норма, 2008. С. 9-23; В.Н. Немина Оценка сложившейся практики взаимодействия негосударственных некоммерческих организаций с органами исполнительной власти Санкт-Петербурга и пути повышения эффективности взаимодействия. // Публичная политика - 2009. Сборник статей.– СПб: Норма, 2010. С. 80-84.

сотрудники их аппаратов входят в состав, например, Общественных советов при ГУВД или региональных Служб исполнения наказаний. В свою очередь, и сами Уполномоченные, как государственные структуры, могут создавать при себе Общественные и Экспертные советы, куда могут включаться представители как общественных организаций, так и экспертного сообщества.

Внедренческая функция, которая не является основной у Уполномоченных по правам человека, тем не менее, может реализовываться в процессе их участия в подготовке властных решений по итогам рекомендаций их Ежегодных и Специальных докладов, а также, что не менее важно, путем неформального курирования процесса реализации принятых решений. Наконец, вся деятельность Уполномоченных по выявлению нарушений прав человека может рассматриваться как функция «контроля по отклонениям», не случайно литовское название этого института – «Контролеры сейма», и эта контрольная функция реализуется ими существенно сильнее, чем контрольная функция общественных советов.

Мы видим, таким образом, что все три типа рассмотренных нами институтов-медиаторов хорошо дополняют друг друга, и, хотя каждый из них способен выполнять свои специфические функции, максимальный эффект для развития публичной политики и партнерских моделей взаимодействия власти и общества можно достичь при сотрудничестве этих институтов. Для развития такого сотрудничества важным является и осознание их лидерами их общих черт и свойств. К сожалению, это пока не так, что связано, на наш взгляд еще и с тем, что само развитие всех трех типов институтов-посредников изучается, как правило, разными аналитиками, которые сами не видят сходства их функций. В качестве исключения из этого правила можно привести часть выступления на Трансатлантическом форуме «Роль Фабрик мысли в новом тысячелетии» (Констанца, май 2002 г.) американского политолога, со-редактора «Journal of Democracy» Ларри Даймонда, который сравнил функции социально ориентированных Фабрик мысли (Центров публичной политики в нашей терминологии) с функциями общественного омбудсмана. Он сказал, в частности, что Фабрики мысли должны выступать как "Agency for accountability", - в роли структур стимулирующих власть стать действительно открытой, ответственной властью - т.е. действовать как неправительственный омбудсман.

В заключение остается выразить надежду, что публикация этого текста послужит свою роль в привлечении внимания российских исследователей к комплексному сравнительному анализу рассмотренных институтов-медиаторов.