

**Институты-медиаторы и их развитие в современной России. 1. Общественные палаты и консультативные советы: федеральный и региональный опыт<sup>1</sup>.**

Сегодня многими авторами вполне справедливо критикуются многие авторитарные черты политического режима России, вплоть до признания его полностью недемократичным [Гельман 2007, 2009; Голосов 2008; McFaul 2005]. Действительно, можно согласиться с тезисом о радикальном сужении практик электоральной демократии в современной России по сравнению с девяностыми годами. Если же обратиться к концепции демократии участия, в рамках которой акцент делается на разнообразные формы и практики влияния граждан на процесс принятия и реализации политических решений, то здесь ситуация несколько иная.

Как показано, например, в исследованиях Л.И.Никовской и В.Н.Якимца [Якимец, Никовская 2010; Никовская, Якимец 2011], а также в других работах [Беляева 2007; 2011; Горный 2006; Социальное партнерство 2008], в регионах России развиваются разнообразные практики такого участия, различные формы взаимодействия общества и власти.

Такое участие, достижение двухстороннего взаимодействия общественных и государственных структур требует, прежде всего, наличия разнообразных институтов-посредников, или медиаторов, которые способствуют реализации такого взаимодействия через конкретные практики участия [Публичное пространство 2008; Трансформация публичной сферы 2010]. Можно предположить, что развитие таких институтов-медиаторов, реализующих связность, консолидированность социума и политики, является необходимым условием для достижения фазы консолидации демократического режима [Сунгуров 1999].

Взаимодействие с широким использованием институтов-медиаторов хорошо описывается в рамках некорпоративистской модели [Шмиттер 1997], при этом опыт в различных регионах может соответствовать как модели государственного некорпоративизма, так и модели корпоративизма либерального [Тарасенко 2009]. Для более детального различения опыта взаимодействия общества и власти нами были предложены группы моделей: партнерские («модель садовника», «модель архитектора» и модель партнерства); доминирования (патерналистская модель и модель «приводных

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена при поддержке Научного фонда НИУ ВШЭ, грант № 11-04-0022. Опубликовано в журнале «Политические исследования» (ПОЛИС), 2012, №1, с. 165-178.

ремней»); игнорирования и конфронтации («борьбы с противником» и «гражданского неповиновения»), [Нездюров, Сунгуров 2008]. Наиболее вероятными из них в современной России являются патерналистская и партнерская модели, которые в первом приближении соответствуют моделям государственного и либерального неокорпоративизма.

В качестве примера институтов-посредников можно привести, прежде всего, общественные советы и общественные палаты различного уровня [Горный 2011; Тарасенко 2010]. Вторым примером института-посредника является институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмана)<sup>2</sup>. Он выполняет важную функцию посредника между органами государственной и местной исполнительной власти и жителями страны. [Сунгуров 2005; Миронов 2009; Gilligan 2010].

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, и которые становятся медиаторами между академическим сообществом и властью. [Римский, Сунгуров 2002; Rich 2004; Беляева, Зайцев 2008].

Эти институты-медиаторы, их появление, развитие и деятельность, как на федеральном, так и на региональном уровне станут основным предметом нашего анализа в этой и последующих статьях планируемого цикла. Первая из них, предлагаемая читателю, посвящена Общественным советам и Общественным палатам. Объектом нашего анализа будут советы или палаты, действующие либо при главах администраций и президентах, либо при правительствах соответствующих уровней, а также функционирующие на основе специальных законов<sup>3</sup>.

На общероссийском уровне – это прежде всего Общественная палата РФ, а также Совет при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. На региональном уровне для анализа выбраны два субъекта РФ, центры которых одновременно являются и столицами федеральных округов – Санкт-Петербург и Нижегородская область.

---

<sup>2</sup> Отметим, что французское название должности омбудсмана – Государственный медиатор Франции.

<sup>3</sup> Общественные и консультативные советы при отраслевых министерствах и ведомствах, заслуживают того, чтобы стать предметом особого анализа (см., например [Сунгуров 2009])

## **1. Общественная палата РФ и Совет при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека**

Непосредственная история *Общественной палаты РФ* начинается в сентябре 2004 года, когда после Бесланской трагедии В.В.Путин заявил о ее создании, одновременно с решением ликвидации выборов глав регионов населением. Это решение соответствовало выбору российского руководства пути отхода от партнерской модели взаимодействия с общественными организациями и перехода к модели патерналистской, который произошел годом ранее [Аузан 2006]. Именно в рамках этой модели и готовился закон о новой Общественной палате РФ (ОПРФ). В соответствии с проектом, который вскоре стал законом, первая треть палаты назначается непосредственно Президентом РФ из граждан, имеющих особые заслуги перед государством и обществом. Затем назначенные Президентом члены ОПРФ формируют вторую треть из представителей общероссийских объединений, а затем сообща они формируют последнюю треть из представителей межрегиональных и региональных общественных объединений. Таким образом, состав Палаты фактически определялся назначенцами Президента РФ. Если же учесть реальную практику выдвижения кандидатов в члены ОП по региональной квоте, когда это выдвижение проходило под полным контролем Полномочных представителей президента РФ, то мы получили в итоге острое противоречие между заявленной целью представления интересов гражданского общества и реальной практикой определения состава палаты Президентом РФ и его представителями. Последнее обстоятельство оттолкнуло от участия в Общественной палате целый ряд представителей сильных общественных организаций России.

Этой же осенью 2004 года решением Президента РФ Комиссия по правам человека при Президенте была преобразована в *Совет при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека*. При этом председателем совета остался известный российский политик реформаторского направления Э.А.Памфилова, которая возглавляла ранее Комиссию по правам человека. В феврале 2009 г. третий президент РФ Д.А.Медведев утвердил новый состав совета, а летом 2010 г., после ухода в отставку по собственному желанию Э.А.Памфиловой председателем совета был назначен М.А.Федотов, представитель реформаторского лагеря еще 80-х годов, а в 90-е годы – посол России в ЮНЕСКО. В феврале 2011 г. название совета было сокращено и теперь он называется Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека.

Нормативной основой ОП РФ является соответствующий федеральный закон [Федеральный закон 2005], а Совета при Президенте – Положение, утвержденное указом Президента [Положение 2005]. Анализ задач обеих структур, сформулированных в этих актах позволил выявить близость или практическое совпадение для обоих институтов таких задач, как проведение экспертизы нормативных актов, осуществление общественного контроля за деятельностью структур исполнительной власти, и международное сотрудничество. При этом в формулировках этих пунктов заложено и возможное разделение функций – так, Совет при Президенте «содействует разработке механизмов общественного контроля» (п.7), а Общественная Палата «осуществляет общественный контроль за деятельностью органов исполнительной власти». Остается правда вопрос – как может осуществлять общественный контроль за деятельностью исполнительной власти институт, состав которого полностью контролируется главой государства?

Отметим также, что если в задачу Совета входит и подготовка предложений по совершенствованию государственной политики, то основной задачей Общественной палаты является привлечение граждан только к реализации этой политики, то есть функция ее разработки остается за пределами Общественной палаты.

При анализе *персонального состава*, остановимся прежде всего на руководителях обеих институтов. В случае Совета при президенте это были, как правило, известные общественные деятели и политики новой России - Э.А. Памфилова, бывший Народный депутат СССР, депутат Государственной Думы, кандидат в Президенты РФ в 2000 году. К ней достаточно близок и М.А.Федотов, бывший одним из основных авторов закона СССР о свободе СМИ, а затем представлявший Россию в ЮНЕСКО. В отличие от них, фактический руководитель ОПРФ, ее секретарь Е.П.Велихов – является не только представителем элиты академического сообщества - вице-президентом РАН, но и человеком, возглавлявшим Совет молодых ученых и специалистов при ЦК ВЛКСМ в семидесятые годы прошлого века. Показательно, что для руководства ОПРФ была востребована кандидатура с опытом руководства консультативного совета в условиях полного доминирования модели «приводных ремней» [Нездюров, Сунгуров 2008].

Обращаясь к другим членам Общественной Палаты и Совета при Президенте, можно выделить среди них две основные группы – руководители или представители общественных организаций, движений, фондов, и просто известные люди, которых еще с советского времени именовали термином «общественность» [Волков 1997]. В отличие от первых, члены второй группы представляют как правило, только самих себя, не связаны

никакой ответственностью перед делегировавшими их организациями, соответственно, не обладают запасом устойчивости перед возможным давлением власти исполнительной.

Анализ состава Общественной Палаты первого созыва показал, что обе эти группы в ее составе представлены почти одинаково – из 126 ее членов 55% - представители общественных организаций и 45% - представители общественности – врачи, спортсмены, артисты, ученые. В составе президентского совета образца 2004 года - из 33 его членов – 67% - представители общественных организаций и 33% - представители общественности; в составе совета образца 2009 года – из 36 членов – 80% - представители общественных организаций и 20% - общественности. Видно, что второй институт в большей степени состоит из представителей общественных организаций. Анализируя персональный состав ОПРФ мы видим также, что в ряде случаев она становится «тихой пристанью» для отработавших свое, но заслуживших «почетную отставку» депутатов Государственной Думы, как это произошло, например, с П.С.Щелищем, который вошел во второй состав Общественной Палаты.

Отметим также, что в состав Совета при Президенте вошли лидеры ряда известных правозащитных организаций, такие, как председатель Московской Хельсинской группы Л.М.Алексеева, председатель правления общества «Мемориал» Ю.А.Орлов, председатель Санкт-Петербургской общественной правозащитной организации «Гражданский контроль», Б.П.Пустынцев, которые принципиально не принимали участия в формировании Общественной палаты. Согласие же войти в состав этого совета было связано, во-первых, с его сущностно консультативной функцией («если Президент хочет слушать мои советы, я готов (а) их давать»), без претензий на представительство гражданского общества или на руководство им, и во-вторых, уважение к ее председателю, Э.А.Памфиловой, которую лидеры правозащитных организаций рассматривали как одного из немногих представителей демократов-реформаторов девяностых годов, оставшихся вокруг В.В.Путина в период его второго президентского срока. Недаром и совет часто называли не президентским, а «памфиловским советом»<sup>4</sup>.

Рассматривая *деятельность* любого института важно соотносить получаемые им результаты с поставленными перед ним целями. При этом логично рассматривать как официальные, записанные в документах цели, так и неофициальные, или выражаясь традиционным русским языком, негласные цели. Так, например, наибольшие опасения у многих представителей гражданских организаций в 2004-2005 годах вызывала возможность реализации сценария, при котором в стране останутся только общественные

---

<sup>4</sup> См. также название интернет-сайта совета в то время: [www.sovetpamfilova.ru](http://www.sovetpamfilova.ru). С приходом нового председателя, М.А.Федотова оно было заменено на <http://www.president-sovet.ru>

организации, вошедшие в Общественную палату, или признающие ее в качестве представителя своих интересов, то есть те, кто согласится взаимодействовать в исполнительной властью страны в рамках патерналистской модели, или даже в рамках модели «приводных ремней». Остальные же непокорные организации, будут постепенно удалены с публичного поля, в том числе и с использованием достаточно репрессивного законодательства об НКО, обсуждаемого примерно в то же время Государственной Думой<sup>5</sup>. В это же время была также создана и новая государственная структура – Госрегистрация, которая вполне могла осуществлять техническую сторону процесса ликвидации неугодных режиму НКО.

Это негативный сценарий, к счастью, не был реализован, и в этом существенную роль сыграла позиция самих членов ОПРФ, которые еще на стадии ее формирования, выступили против ускоренного принятия нового законодательства об НКО. И далее большинство ее членов не претендовали на монопольное представительство интересов гражданского общества. С другой стороны, на своих заседаниях Совет при Президенте РФ неоднократно поднимал вопрос о необходимости внесения поправок в новое законодательство об НКО (часть из которых была действительно принята), а также заслушивал на своих заседаниях представителей Росрегистрации, которые всячески откешивались от существования каких либо репрессивных задач, стоявших перед их ведомством. И действительно, ни одна из реально работающих общественных организаций, включая и правозащитные, так и не была закрыта. А одним из первых указов Д.А.Медведева после его избрания Президентом РФ в 2008 году был указ о ликвидации и самой Росрегистрации [Каневская, Чиков 2008].

В реальности же оба обсуждаемых института постепенно превратились в две переговорные площадки, на которых озвучивались и озвучиваются реальные проблемы современного общества, в рабочих группах которых готовятся проекты решения этих проблем, разрабатываются проекты нормативных актов и поправки к уже действующим актам, заслушиваются ответственные чиновники различных ведомств, включая и их руководство. Некоторые из предложений затем реализуются в виде распоряжений правительства или поправок к законам, но большинство так и остается проектами. Вместе с тем сам факт обсуждений конкретных реформаторских предложений, например, в рамках Совета при Президенте, заседающего в помещениях Администрации Президента РФ на Старой площади, ставший достоянием гласности, расширяет пределы публичной

---

<sup>5</sup> Отметим, что это был период максимальной «цветобязни», когда в руководстве страны опасались повторения в России сценария «цветных революций» - смены политических режимов при существенной роли коалиций независимых НКО.

сферы. Этой же цели способствовали и стенограммы ежегодных заседаний совета вместе с Президентом РФ.

Различие составляет степень радикальности предложений и критики действующей власти, которая заметно выше в Совете при Президенте, и частота публичных обсуждений, которая выше в ОПРФ, так как такие слушания проводят отдельные комиссии палаты. Кроме того, на слушаниях в Общественной палате более представлены консервативные и левые точки зрения, существующие в российском обществе, а на заседаниях Совета при Президенте – более либерально-реформаторские. Благодаря наличию в составе Совета при Президенте сильных правозащитных организаций, этот совет в большей степени реализует функцию общественного контроля, чем Общественная палата. Тем не менее, участие в работе Общественной палаты таких ярких личностей, как адвокат, член Московской Хельсинской группы Генри Резник, вносило в дискуссии тот порог корректности и взаимоуважения, который уже не преступали и приверженцы самых ортодоксальных взглядов.

В качестве положительного примера достижения конкретного результата можно предложить судьбу законопроекта «Об общественном контроле мест лишения свободы», который был принят Государственной Думой во втором чтении в 2003 году, но затем, в новом составе Государственной Думы, наткнулся на жесткое сопротивление правительственного большинства. Вопрос о необходимости принятия, наконец, такого закона неоднократно поднимался на заседаниях Совета при Президенте, в том числе на совместных заседаниях с участием Президента. Камнем преткновения оставался орган, который мог бы утверждать персональный состав Общественных наблюдательных комиссий, пока, наконец, не появился вариант, в котором таким органом мог бы быть Совет Общественной Палаты. В этом виде закон летом 2008 года был успешно принят [Федеральный закон 2008], а вскоре начали работать и Общественные наблюдательные комиссии, в состав которых вошли многие правозащитники, долгие годы борющиеся за возможность общественного контроля мест заключения.

Подводя итоги сравнения работы двух институтов, можно сделать вывод, что в работе президентского совета в большей степени проявляются партнерская модель взаимодействия общества и власти, тогда как в работе Общественной Палаты – патерналистская, но при этом и здесь есть тенденция усиления вклада партнерской модели.

## **2. Санкт-Петербург: Общественный совет и Координационный совет по взаимодействию с некоммерческими организациями**

Законопроект об «Общественной палате Санкт-Петербурга» был подготовлен еще в 2005 году и даже внесен в Законодательное Собрание города [Вишневецкий 2005], но был там успешно похоронен. Причины «торпедирования» этого законопроекта могут быть различными – возможно, депутаты Законодательного собрания не захотели создавать орган, который частично дублирует некоторые из их функций, возможно, и в самой Администрации губернатора не горели желанием создавать Палату, в которой губернатор назначает только две трети ее членов, тогда как уже существующий Общественный совет формируется им полностью.

*Общественный совет Санкт-Петербурга* был образован в 2000 году по предложению бывшего депутата Ленсовета/Петросвета А.С.Козырева, которое поддержал бывший тогда на посту губернатора Яковлев В.А.. С приходом на губернаторский пост В.И. Матвиенко были внесены некоторые поправки в положение совета, расширены полномочия и несколько изменен список членов совета. Но как тогда, так и сейчас в состав совета входит достаточно известных людей, «добившихся успеха и подающих пример окружающим»<sup>6</sup>. «Целью деятельности Совета является обеспечение взаимодействия Губернатора Санкт-Петербурга и исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественностью Санкт-Петербурга при формировании и реализации государственной политики Санкт-Петербурга» [Положение 2000]. В соответствии с Положением, персональный состав Совета утверждается Губернатором города.

*Координационный совет по взаимодействию с некоммерческими организациями* создан в 2005 году по инициативе членов правительства города. Общественные организации несколько раз пытались ранее самостоятельно создать подобный совет, коалицию или Круглый стол, но каждый раз не могли прийти к консенсусу [Сунгуров 2003]. Как оказалось, ответить на разумно оформленную инициативу исполнительной власти оказалось легче. В состав Координационного совета вошли представители наиболее сильных НКО города. Деятельность совета направлена на «создание механизмов эффективного участия некоммерческих организаций в решении социальных, культурных и экономических проблем Санкт-Петербурга, обеспечения взаимодействия некоммерческих организаций с исполнительными органами

---

<sup>6</sup> Из интервью с А.С. Козыревым.

государственной власти Санкт-Петербурга Правительство Санкт-Петербурга» [Положение 2005].

Сопоставление задачи и функций обоих советов показывает, что они достаточно близки, но в формулировках задач Общественного совета широко используется термин «общественность», и не используется понятие некоммерческой организации. В аналогичных же формулировках Координационного совета термин «общественность» отсутствует вообще, зато в качестве первой задачи совета значится «Анализ и обобщение деятельности НКО в СПб». Судя по этим формулировкам, деятельность Общественного совета «заточена» именно на взаимодействие с «общественностью» в старом, советском понимании этого слова [Волков 1997], тогда как Координационный совет в соответствии с его названием, нацелен именно на работу с НКО, или общественными организациями.

Сравнивая эти задачи с аналогичными задачами ОПРФ и Совета при Президенте, мы видим полное отсутствие такой важной задачи, как общественный контроль

Инициатором создания Общественного совета Санкт-Петербурга и его председателем с момента создания и до 2009 года был А.С.Козырев, специалист по телекоммуникациям, один из создателей в СССР кабельного ТВ. В 1990-1993 гг. он был депутатом Ленсовета/Петросовета, председателем постоянной комиссии по связи и информатике. Затем несколько лет работал в Германии, а вернувшись, увидел, что городской властью не ведется никакой работы с общественными организациями и общественностью в целом. Его предложение о создании Общественного совета нашло поддержку губернатора города В.А.Яковлева<sup>7</sup>, а сам он был назначен председателем этого совета, в подборе персонального состава которого принимал непосредственное участие. Начиная с 2002 года он также являлся и председателем комиссии по помилованию при Губернаторе Санкт-Петербурга. Одновременно он – писатель и драматург, сценарист, тележурналист. В 2009 году, после избрания А.С.Козырева на пост Уполномоченного по правам человека, председателем Общественного совета был назначен Н.В.Буров, работавший ранее директором государственного музея-памятника «Исаакиевский собор», а до этого - председателем Комитета по культуре Правительства Санкт-Петербурга.

На лето 2011 г. в состав Общественного совета входили 92 человека, среди которых: 48% - представители общественности (писатели, представители научного сообщества, культуры и искусств, спортсмены, почетные граждане Петербурга и т.д.), 27% - представители экономического сообщества (бизнесмены), 16% - представители общественных организации (общественные объединения, бизнес ассоциации, творческие

---

<sup>7</sup> Интервью с А.С.Козыревым, 2003 г

союзы), 9% - представители ветвей власти разного уровня (исполнительная власть, законодательная власть - городской и местный уровень).

Координационный совет по взаимодействию с некоммерческими организациями Правительства Санкт-Петербурга возглавляет вице-губернатор Санкт-Петербурга, в функционал которого входит взаимодействие с общественными организациями города. Однако он участвует в заседаниях этого совета не чаще раза в год, а совет собирается существенно чаще. При этом в совете нет какого-либо явного лидера, и все вопросы решаются достаточно коллегиально. Организационно и методически работе совета помогает отдел по работе с общественными организациями Комитета по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями. Этот отдел до лета 2011 года возглавляла В.Н.Немина, которая была реальным партнером Совета во многих его начинаниях.

Координационный совет состоит из 24 человек, из них четверо - представители исполнительной власти (упомянутые выше вице-губернатор, и трое его подчиненных из комитета по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями), все остальные - представители авторитетных некоммерческих организаций города. В Координационный совет входит также Б.П.Пустынцев, председатель правозащитной организации «Гражданский контроль», который одновременно является и членом Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека.

Мы видим, таким образом, что и по персональному составу, также как и по списку задач и функций, Общественный совет является прежде всего (на 84%) представителем именно общественности, а Координационный совет – общественных организаций города.

Общественный Совет СПб создавался в основном как экспертный орган, но в процессе его работы были внесены изменения, а именно, в районах города стали создаваться Общественные советы при главах Администраций районов Санкт-Петербурга (руководители советов вошли в Общественный совет Санкт-Петербурга), что изменило направление деятельности Совета, придав ему и определенную координирующую функцию. Он проводит обсуждение и экспертизу нормативно-правовых актов, программ, концепций развития города. В 2010 году Совет анализировал «Программу социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2025 года», концепцию Генплана города, проект строительства «Охта-центра». На основе экспертных рекомендаций Совета были внесены некоторые коррективы в программу социального развития Петербурга. Вместе с тем подчеркнем, что эти обсуждения не стали частью активных обсуждений публичной сферы города, так, например, по острому вопросу о строительстве 400-метровой башни

Охта-Центра напротив Смольного собора была полностью солидарна с руководством города. Не слышна позиция Общественного Совета и по такой острой проблеме жизни города, как уплотнительная застройка.

Конкретная активность Общественного совета Санкт-Петербурга проявляется в организации различных награждений. Так, он учредил Молодежную премию Санкт-Петербурга, Почетный знак Общественного совета Санкт-Петербурга "Признательность Санкт-Петербурга", а также выдвигает кандидатуры на присуждение звания «Почетный гражданин Санкт-Петербурга».

Интересно привести позицию первого председателя Совета, высказанную им в интервью одному из авторов этого текста: «членами совета являются, как правило, представители элиты общества (добившиеся успеха и представляющие собой пример для окружающих), а они в свою очередь отдалены от народа и объективно представлять точку зрения граждан не могут.»<sup>8</sup>

Переходя к конкретным результатам деятельности Координационного совета, мы выделим в первую очередь разработку «Концепции взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями "Общественно-государственное партнерство" на 2008-2011 годы», которая была принята Постановлением Правительства Санкт-Петербурга в феврале 2008 г.. Эта концепция определяет принципы, формы и механизмы взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями, осуществляющими свою деятельность в Санкт-Петербурге. Принципиально важно, что текст Концепции включает положение о том, что она основана на общественно-государственном партнерстве, то есть соответствовала не патерналистской, а партнерской модели взаимодействия общества и власти.

Внесению Концепции в Правительство предшествовало ее широкое обсуждение в рамках целого ряда семинаров и общественных слушаний, в результате чего в нее были внесены целый ряд поправок. Концепция носила рамочный характер, определяя при этом программу деятельности сообщества НКО и исполнительной власти по реализации заложенных в ней принципов и подходов [Горный 2009].

Здесь стоит упомянуть, что на заключительной стадии принятия ее одобрению способствовала и председатель Совета при Президенте РФ Э.А.Памфилова, которая специально приехала в Санкт-Петербург, чтобы поддержать эту концепцию на заседании Правительства СПб.

---

<sup>8</sup> Интервью с А.С.Козыревым, 2009 г.

Подводя итоги сравнения состава и деятельности двух советов Санкт-Петербурга, мы можем заключить, что как обстоятельства создания, так и его состав и работа Общественного совета достаточно точно соответствует патерналистской модели взаимодействия общества и власти, тогда как деятельность Координационного совета НКО существенно ближе к партнерской модели<sup>9</sup>.

### **3. Нижегородская область: Общественная Палата**

С инициативой о создании Общественной палаты в области по образцу Общественной Палаты ПФ вступил в апреле 2006 года председатель Законодательного Собрания Нижегородской области Евгений Люлин, вскоре после его встречи с секретарем ОПРФ Е.П. Велиховым. Уже в октябре этого же года соответствующий закон был принят, а в декабре Губернатор области предложил кандидатуры первых пятнадцати членов Общественной палаты.

Таким образом, в отличие от Санкт-Петербурга, нижегородские депутаты не только не блокировали принятие закона «Об Общественной Палате», а сами, в лице своего спикера, стали инициаторами его создания. При этом какого-либо аналога Совета по развитию институтов гражданского общества или Координационного совета НКО в Нижнем Новгороде не возникло.

Сравнивая законодательно закрепленные задачи Общественной палаты Нижегородской области (ОП НО) с задачами ОПРФ мы видим, что в законе Нижегородской области практически полностью повторяются содержание большинства пяти из шести задач ОП РФ, но при том отсутствует задача обсуждения защиты прав человека и вопросов свободы СМИ.

Персональный состав ОП НО формировался аналогично составу ОПРФ, и, аналогично последней в ее главу был поставлен один из ярких представителей региональной научной элиты, при этом достаточно преклонного возраста. В отличие от ОП РФ, эта должность именуется не секретарь, а председатель Общественной палаты. Этим председателем стал 67-летний Р.Г.Стронгин – ректор Нижегородского государственного университета им. Н.И.Лобачевского, являвшийся одновременно и вице-президентом Российского союза ректоров. Его заместителями стали Генеральный

---

<sup>9</sup> Более подробно о работе Общественного и Консультативного советов Санкт-Петербурга – см. [Петрова 2010; Горный 2011].

директор Торгово-промышленной палаты Д.Г.Краснов и Заместитель директор завода «НИТЕЛ» А.И.Цапин.

Подчеркнем, что для обоих заместителей председателя ОП НО работа в этом институте стала своеобразным трамплином в их политической карьере – в 2009 году А.И.Цапин был назначен министром внутренней политики Нижегородской области, а Д.Г.Краснов в 2011 году был избран депутатом Законодательного собрания Нижегородской области. Депутатом регионального парламента стал и член правления ОП НО, председатель правления банка «Ассоциация» М.В.Гапонов.

Из 45 членов ОП НО первого созыва треть составляли представители бизнеса, еще четверть были государственными или муниципальными служащими, что же касается представителей общественных организаций, то их, включая и почетных граждан области, было около сорока процентов. Второй созыв Палаты 2009-2011 гг. чуть больше удовлетворяет идее обеспечения общественной экспертизы и конструктивного диалога между властью и обществом – она уже наполовину состоит из представителей общественных организаций, их ассоциаций и общественных объединений, а также почетных граждан города и области. Сравнительно одинаковые доли приходятся на представителей коммерческих организаций и государства. При этом представительство интересов государства является сравнительно неизменным, а доля предпринимателей в палате снижается.

Основными формами деятельности ОП НО являются пленарные заседания, заседания совета ОП, а также заседания шести профильных комиссий. Так, например, за 2010 год было проведено 3 заседания Общественной палаты, на которых обсудили ряд вопросов, касающихся тарифной политики региона и ее влияния на промышленное развитие региона и социальной сферы. Помимо этого прошло 3 заседания совета ОП НО, где затрагивались вопросы тарифной политики, онкологической помощи в области, добровольчества и помощи детям. По результатам обсуждений Комиссией по проблемам молодежи была разработана и принята «Программа по развитию физической культуры и спорта среди детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (сентябрь – декабрь 2010 г.)». На площадке Общественной палаты прошло 3 круглых стола, посвященных обсуждению «реализации федерального закона № 40-ФЗ о государственной поддержке социально ориентированных НКО и перспективы развития некоммерческого сектора России», а также по вопросам детей – воспитанников детских домов и домов ребенка [Отчет 2010]. Какой либо информации о реализации разработанных Палатой рекомендаций и решений на сайте палаты не представлено.

На базе ОП НО области существует *Клуб лидеров некоммерческих организаций*, который был создан в 1999 году и первоначально собирался на базе областного законодательного собрания. Можно считать, что Клуб лидеров НКО стал реальной информационно-коммуникативной площадкой, обеспечивающей взаимодействие НКО с профильными организациями, учреждениями и различными группами населения в решении общих социальных проблем и реализации совместных программ. Инициатором и координатором Клуба является Центр поддержки НКО "Служение", на базе которого была создана Нижегородская Ассоциация неправительственных некоммерческих организаций с одноименным названием.

Клуб лидеров НКО не имеет постоянного состава, который был бы закреплён документально. Анализ списков присутствующих на заседаниях Клуба за последние несколько лет позволил выделить пять членов ОП НО, включая и директора Ассоциации «Служение» Е.К.Вербу, которые участвуют в большинстве заседаний клуба.

Опыт деятельности подобного клуба НКО, тесно аффилированного с ОП ГО, позволяет выделить, наряду с основными посредниками-медиаторами, также и структуры – «спутники», или посредники второго уровня, которые обеспечивают более прицельное взаимодействие, в данном случае - сообщества НКО с ОП НО.

Наличие такого «спутника» в данном случае, по-видимому, функционально обосновано тем, что сама ОП НО стала, по сути, что-то вроде «второго Законодательного собрания», или, ещё точнее, взяла на себя функцию «партийно-хозяйственного актива» советского времени, только постоянно-действующего. Иначе говоря – стала местом встречи части экономической и общественно-академической элиты региона, обладающим определенным статусом. Об этом свидетельствует и рекрутирование части руководства палаты в руководящие структуры исполнительной и представительной власти области.

### **Заключение**

Рассмотренные в статье примеры появления и развития Общественных советов и общественных палат, как примеров институтов-медиаторов, позволяют сделать вывод о реализации определенного спектра возможных моделей их участия в процессе взаимодействия общества и власти. Наиболее близкой к патерналистской модели такого взаимодействия (соответствующей государственному варианту некорпоративистской модели) является Общественный Совет Санкт-Петербурга, полностью формируемый Губернатором города, в котором доля представителей неправительственных организаций не превышает одной пятой. Деятельность этого совета в реальности никак не влияет на общественно-политическую жизнь города, не считая присуждения различных почетных

титулов и премий. Деятельность этой структуры наиболее близка к имитации работы института-посредника.

Далее следует Общественная Палата Нижегородской области (ОП НО), построенная как аналог ОП РФ. Хотя эта палата и не стала реальным медиатором между гражданскими организациями и властью, но вместе с тем состоялась как медиатор между властью и областной общественностью. Участие в этой палате стало и формой рекрутирования ее членов в политическое руководство региона. С другой стороны, через действующий при ней Клуб НКО она отчасти реализует и функцию посредника по отношению к гражданским организациям.

Следующее место занимает, на наш взгляд, Общественная Палата РФ. Задуманная, как можно предположить, ее создателями как механизм доминирования чисто патерналистской модели, она фактически стала реальной переговорной площадкой представителей властных структур и общественных организаций различного типа. Естественно, что многие черты патерналистской модели в ней остались, но в ряде случаев начали проявляться и элементы партнерской модели.

Что же касается Петербургского Координационного совета НКО и рассмотренного в тексте Президентского совета, то их деятельность уже близка к партнерской модели. Для петербургского совета это выражено в меньшей степени, для президентского совета – в большей степени, что связано, по-видимому, с вхождением в его состав большего числа независимых правозащитных организаций, имеющих и большой международный авторитет.

Интересно также отметить изменения института Общественной палаты при его переносе в регионы. В случае Санкт-Петербурга этот институт был просто отторгнут, а в случае Нижегородской области он трансформировался в иную форму медиатора, став посредником власти не столько с гражданскими организациями, сколько с региональным бизнес-сообществом, включив в себя канал рекрутирования политического руководства области. Для Общественной же палаты РФ ближе скорее функция «мягкой посадки» отработавших свое политиков.

Подчеркнем в заключение, что деятельность рассмотренных в статье институтов-посредников не только является результатом доминирования того или иного варианта политического режима, но и сама является существенным фактором его формирования. Так, например, именно солидарная активность двух ведущих структур-посредников на федеральном уровне – Президентского совета и формируемой Общественной палаты, наряду с деятельностью самих гражданских организаций и международным

общественным мнением, стали важным фактором остановки наступления на независимые гражданские организации, которое имело место в 2005-2006 годах.

### Литература

Аузан А.А. 2006. *Три публичные лекции о гражданском обществе*. М.: ООО О.Г.И. (Объединенное Гуманитарное Издательство).

Беляева Н.Ю. 2007. *Публичная политика в России: сопротивление среды*. - Полис, №1.

Беляева Н.Ю., Зайцев Д.Г. 2008. «Фабрики мысли» и «центры публичной политики»: два разных субъекта экспертного обеспечения политики. - *Мировая экономика и международные отношения*. № 1.

Беляева Н.Ю. 2011. *Развитие концепта публичной политики: внимание «движущим силам» и управляющим субъектам*. - Полис, № 3.

Вишневский Б.Л. 2005 *Шестьдесят "бессмертных": в Петербурге создается общественная палата*. - *Новая газета-СПб*, 17.06.2005.

Волков В. 1997. *Общественность: забытая практика гражданского общества*. - *Pro et Contra*, т.2, №4.

Гельман В.Я. 2007. *Из огня да в полымя? (Динамика постсоветских режимов в сравнительной перспективе)*. - Полис, №2.

Гельман В.Я. 2009. *Тупик авторитарной модернизации*. - *Pro et contra*, т. 13, №5-6.

Голосов Григорий. 2008. *Электоральный авторитаризм в России*. - *Pro et Contra*, т.12, №1.

Горный М.Б. 2006. *Некоммерческие организации как субъекты гражданского участия*. - *Публичная политика в современной России: субъекты и институты. Сборник статей*. М.: ТЕИС.

Горный М.Б. 2009. *Концепция взаимодействия исполнительной власти и общественных организаций в Санкт-Петербурге: первые шаги реализации*. // *Публичная политика - 2008. Сборник статей*. СПб: Норма.

Горный М.Б. 2011. *Общественно-консультативные структуры при органах власти: опыт Санкт-Петербурга*. - *Телескоп: журнал социологических и маркетинговых исследований*, №2.

Каневская М.А., Чиков П.В. 2008. *Росрегистрация. Конец эпохи - Эмпирические исследования гражданского общества: сборник материалов общественных слушаний (24.09.08)*. М.: Общественная палата Российской Федерации.

Миронов О.О. 2009. *Очерки государственного правозащитника*. М.: Изд-во СГУ.

Нездюров А.Л., Сунгуров А.Ю. 2008. *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.

Никовская Л.И., Якимец В.Н. 2011. *Политика региональных властей в России: типы, субъекты, институты и современные вызовы.* - Полис, № 1.

*Отчет Общественной палаты Нижегородской области за 2010 год.* Нижний Новгород  
URL: <http://www.palata-nn.ru/activity/results/0/14>

Петрова Л.А. 2010. *Процесс взаимодействия органов власти и структур гражданского общества (на примере общественных советов Санкт-Петербурга).* // *Диалог государства и общества: формы и модели взаимодействия. Сборник работ участников Одиннадцатого конкурса молодых ученых и студентов «Галатея».* СПб.: Норма.

Пастухов В.Б. «Перестройка» – второе издание. Революция и контрреволюция в России. // Полис, 2011, 1, с. 7-28.

Пастухов В.Б. Украинская революция и Русская контрреволюция. // Полис, 2010, 5, с. 7-16.

*Положение об Общественном совете Санкт-Петербурга от 18 октября 2000 г. № 1114-р, утверждено распоряжением губернатора Санкт-Петербурга.* // URL: <http://www.gov.spb.ru/gov/governor/sovetspb>

*Положение о Координационном совете по взаимодействию с некоммерческими организациями от 30.12.2005 № 2070, утверждено правительством Санкт-Петербурга.* // URL: [www.spbustavsud.ru/printdoc?tid=&nd=8425772&prevDoc=8465727](http://www.spbustavsud.ru/printdoc?tid=&nd=8425772&prevDoc=8465727)

*Положение о Совете при Президенте по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, утверждено указом Президента РФ № 1417 от 06.11.2004.* // URL: <http://www.sovetpamfilova.ru/aboutsovetspb/nordoc/733>.

*Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия.* 2008. М.: Российская ассоциация политической науки; РОССПЭН.

Римский В.Л., Сунгуров А.Ю. 2002. *Российские центры публичной политики: опыт и перспективы* - Полис, №6.

*Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия.* 2008. М.: Агентство социальной информации.

Сунгуров А.Ю. 1999. *Организации-посредники в структуре гражданского общества. Некоторые проблемы политической модернизации России.* - Полис, № 6.

Сунгуров А.Ю. 2003. *Об экспертах и самоорганизации структур гражданского общества.* - *Гражданский форум. Год спустя.* М.

Сунгуров А.Ю. 2005. *Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа).* – СПб.: Норма.

Сунгуров А.Ю. 2009. *Взаимодействие правоохранительных органов и общественных организаций в современной России: накопленный опыт и реализуемые модели.* - Публичная политика – 2008. Сборник статей. СПб: Норма.

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

Тарасенко А.В. 2010. *Деятельность общественных палат в регионах России: эффективность vs фиктивность.* - *Полития*, №1.

*Трансформация публичной сферы и сравнительный анализ новых феноменов политики.* Сборник научных статей. 2010. – Краснодар: Кубанский государственный университет.

Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной Палате Российской Федерации» URL: <http://www.rg.ru/2005/04/07/obshestv-palata-dok.html>.

Федеральный закон от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

Шмиттер Ф. 1997. *Неокопоративизм – Полис*, №2.

Якимец В.Н., Никовская Л.И. 2010. *Типология публичной политики в регионах России.* - *Трансформация публичной сферы и сравнительный анализ новых феноменов политики.* Сборник научных статей – Краснодар: Кубанский государственный университет.

Gilligan, Emma. 2010. *The Human Rights Ombudsman in Russia: The Evolution of Horizontal Accountability - Human Rights Quarterly* Vol. 32. N3

McFaul, Michael. 2005 Transitions from postcommunism. - *J. of Democracy* Vol.16, N 3.

Rich, Andrew. 2004. *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise.* Cambridge: Cambridge University Press.

### **Аннотация**

Статья открывает цикл публикаций, посвященных развитию в современной России институтов, выполняющих функцию посредников или медиаторов, и рассматривает в сравнительном аспекте развитие Общественных палат и общественно-консультативных советов на федеральном и региональном уровнях (случаи Санкт-Петербурга и Нижегородской области). Предметом анализа, который ведется в рамках неокопоративистского подхода, являются их нормативная основа, персональный состав и результаты их деятельности. В результате рассмотрения делается вывод о степени близости рассматриваемых институтов к патерналистской или партнерской моделям взаимодействия власти и общественных структур.

**Alexander Sungurov**

## **Mediators Institutes and its development in contemporary Russia. I. Public Chambers and Consultative Councils: Federal and Regional experience.**

This paper open a set of publications, devoted to the development in contemporary Russia of the institutes with mediator functions. The development of Public Chambers and Consultative Councils on the federal and regional level (cases of Sankt-Petersburg and Nizhniy Novgorod) are analyzed from comparative approach. The subjects of research, which take place from neo-corporative approach, are normative basement, personal structure and results of its activities. The conclusions about realization of paternalistic or partner's model of state-society relation in every cases are formulated.

### **Ключевые слова**

Институты-посредники, общественные палаты, общественно-консультативные советы, модели взаимодействия, некорпоративизм, общество и власть.

Сунгуров Александр Юрьевич, д.полит.н., зав. кафедрой прикладной политологии НИУ ВШЭ, Санкт-Петербург; президент СПб гуманитарно-политологического центра СТРАТЕГИЯ.

Контактные данные

e-mail [asungurov@mail.ru](mailto:asungurov@mail.ru)

т. +7-921-9128321

Захарова Ольга Станиславовна, студентка пятого курса факультета менеджмента, кафедра ГМУ, НИУ ВШЭ, Нижний Новгород, [geltiklop@rambler.ru](mailto:geltiklop@rambler.ru)

Петрова Людмила Александровна, студентка магистратуры отделения прикладной политологии НИУ ВШЭ, Санкт-Петербург, специалиста Департамента исследовательских проектов Центра стратегических разработок «Северо-Запад», [lp17@mail.ru](mailto:lp17@mail.ru)

Распопов Николай Петрович, к.и.н., доцент кафедры ГМУ, факультет менеджмента НИУ ВШЭ, Нижний Ногород, [rnp@uic.nnov.ru](mailto:rnp@uic.nnov.ru)