

ОБЩЕСТВЕННЫЕ  
ПАЛАТЫ  
В СУБЪЕКТАХ РФ  
МЕЖДУ МЕДИАЦИЕЙ  
И ИМИТАЦИЕЙ

Под редакцией  
доктора политических наук  
**А. Ю. Сунгурова**

Санкт-Петербург  
АЛЕТЕЙЯ  
2020

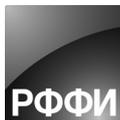


НЕЗАВИСИМЫЙ  
АЛЪЯНС





УДК 351.752.1  
ББК 66.79(2Рос)  
О 284



РОССИЙСКИЙ  
ФОНД  
ФУНДАМЕНТАЛЬНЫХ  
ИССЛЕДОВАНИЙ

*Исследование, итоги которого представлены в этой книге, было поддержано грантом Российского фонда фундаментальных исследований № 17-03-00328*

О284    **Общественные палаты в субъектах РФ: между медиацией и имитацией. Коллективная монография / под ред. А. Ю. Сунгурова. – СПб.: Алетейя, 2020. – 252 с.**

**ISBN 978-5-00165-096-6**

Коллективная монография является результатом коллективного исследовательского межрегионального проекта, поддержанного грантом РГНФ/РФФИ. Суть проекта хорошо отражена в названии этой книги. Он возник в рамках усилий по развитию взаимодействия региональных отделений Российской ассоциации политической наук — четыре ее автора живут и работают в четырех субъектах РФ: Р. В. Евстафьев (руководитель проекта) — во Владимирской области; И. И. Брянцев — в Саратовской области, Н. Н. Козлова — в Тверской области и А. Ю. Сунгуров — в Санкт-Петербурге.

Мы надеемся, что наша книга будет полезной всем заинтересованным в лучшем понимании процессов взаимодействия гражданских активистов, экспертного сообщества и власти, а также всем, кто хочет своими действиями и советами способствовать развитию в нашей стране демократических практик взаимодействию и их отделению от имитационных практик.

УДК 351.752.1

ББК 66.79(2Рос)

ISBN 978-5-00165-096-6



9 785001 650966

© Коллектив авторов, 2020

© Издательство «Алетейя» (СПб.), 2020

## ВВЕДЕНИЕ

Представляемая читателям коллективная монография является результатом коллективного исследовательского межрегионального проекта, поддержанного грантом РГНФ/РФФИ № 17-03-00328. «Институты и практики взаимодействия власти, экспертного сообщества и общественных организаций в российских регионах». Этот проект возник в рамках усилий по развитию взаимодействия региональных отделений Российской ассоциации политической наук (РАПН)<sup>1</sup>, а также как одно из направлений развития исследований практик взаимодействия государственных и общественных правозащитных организаций, реализуемых СПб гуманитарно-политологическим центром СТРАТЕГИЯ, поддержанных в 2015-2016 годах грантами Президента РФ.

Четыре участника проекта живут и работают в четырех субъектах РФ: Р.В. Евстифеев, д. полит. н., профессор Владимирского филиала РАНХиГС, председатель Владимирского отделения РАПН (руководитель проекта), И.И. Брянцев, к. соц. н., доцент Поволжского института управления РАНХиГС, имеет опыт работы министром Правительства Саратовской области; Н.Н. Козлова, д.полит.н., заведующая кафедрой политологии Тверского госуниверситета, председатель Тверского отделения и член правления РАПН и А.Ю. Сунгуров, д.полит.н., профессор НИУ ВШЭ-СПб, член правления РАПН.

Такой подлинно межрегиональный проект оказался возможным прежде всего благодаря возможности рабочих встреч его участников в рамках политологических конференций, ор-

---

<sup>1</sup> [www.rapn.ru](http://www.rapn.ru)

ганизуемых РАПН и другими организациями, в рамках которых обсуждались и детальный дизайн проекта, и используемые методические подходы, и первые его результаты. Интерес к механизмам и практикам взаимодействия экспертов-ученых, активистов гражданских организаций и представителей власти возник у участников проекта еще ранее, тем более, что часть из нас и сами были либо членами регионального правительства (И.И. Брянцев) или депутатами регионального парламента (А.Ю. Сунгуров), а опыт экспертной деятельности близок каждому из нас.

Уже в процессе исследования стало ясно, что среди различных институтов и практик взаимодействия, указанных в названии проекта субъектов, необходимо выбрать какой-то основной объект, и к началу второго года реализации исследования стало ясно, что основным объектом должны стать Общественные палаты, которые сегодня действуют в каждом из четырех регионов проекта. Тем не менее, в нашей книге обсуждаются и иные формы и практики сотрудничества власти, экспертов и гражданских организаций, а само участие в данном проекте привело его авторов к развитию взаимодействия уже и рамках Межрегиональной общественной организации Гуманитарно-политологический центр СТРАТЕГИЯ<sup>2</sup>.

Несмотря на то, что эта монография и является продуктом нашей коллективной работы, каждый из ее разделов имеет и конкретных авторов. Так, И.И. Брянцев — автор глав 3 и 9, а также второго раздела главы 10; Р.В. Евстифеев — автор главы 8; Н.Н. Козлова — автор глав 5 и 6; А.Ю. Сунгуров — автор введения, глав 1.2,4 и 7, первого раздела главы 10 и заключения.

В заключение хочется выразить благодарность всем коллегам, участвовавшим в обсуждении результатов проекта в ходе Ежегодных конференция РАПН, Апрельских конференция НИУ ВШЭ и Октябрьский чтений департамента прикладной политологии НИУ ВШЭ — СПб, а также на других площадках, за советы и доброжелательную критику в наш адрес. Мы наде-

---

<sup>2</sup> [www.center-strategy.com](http://www.center-strategy.com)

---

емся, что наша книга будет полезной всем заинтересованным в лучшем понимании процессов взаимодействия гражданских активистов, экспертного сообщества и власти, а также всем, кто хочет своими действиями и советами способствовать развитию в нашей стране демократических практик взаимодействия и по сокращению имитационных практик.

## Глава 1.

# ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА КАК СИТУАЦИЯ КОНСТРУКТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ, ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ЭКСПЕРТНОГО СООБЩЕСТВА. ПОНЯТИЕ ИНСТИТУТОВ — МЕДИАТОРОВ

Под публичной политикой (*publicpolicy*) сегодня понимают процессы подготовки, обсуждения, принятия и исполнения политико-управленческих решений, однако с акцентом на участии в этих процессах не только властных структур, но и других акторов — групп влияния, защитников интересов тех или иных меньшинств, экологических организаций, а также экспертного сообщества. Этим область *publicpolicy* отличается от *publicadministration*, в рамках которой угол зрения направлен все же на деятельность структур исполнительной власти, действующих тем не менее в режиме постоянных консультаций с разнообразными негосударственными акторами публичной политики.

Хорошее представление об основных направлениях исследований в области публичной политики (*publicpolicy*) может получить из вышедшего в 2008 г. сборника переводов под названием «Публичная политика: от теории к практике»<sup>1</sup>. Так, в одном из первых текстов этого сборника «Политика. Кто создает политику (*policy*)?» Хэл Коулбач, многолетний председатель Исследовательского комитета по публичной политике и администрированию Международной ассоциации политической науки, анализирует, как происходит включение различных акторов в процесс принятия решений, и останавливается подробнее на властных структурах, на роли гражданских организаций и экспертного сообщества, а также на способах упорядочивания этого процесса. В частности, он пишет: «...разработка политического курса связана с установлением и регулированием по-

---

<sup>1</sup> Публичная политика: от теории к практике: / сост. и научн. ред. Н.Ю.Данилова, О.Ю.Гурова, Н.Г.Жидкова. — СПб.: Алетейя, 2008.

рядка среди разнообразных участников политико-управленческого процесса, что относится **не столько к принятию решений, сколько к переговорному процессу**» (выделено мной. — А. С.)<sup>2</sup>. По мнению Коулбача, важной частью процессов публичной политики являются различные более или менее стабильные формы коллективной разработки политического курса, примерами которых могут быть межминистерские комитеты, консультативные советы с участием бизнеса, НКО и университетов либо такие структуры как «проблемные сети»<sup>3</sup>.

Следующая статья в этом сборнике принадлежит перу Реда Роудса, одного из авторов приобретающего все большую популярность термина *governance*, суть которого передана в названии этой статьи<sup>4</sup>. Как пишет Роудс: «Концепция *governance* позволяет уйти от различия между государством и гражданским обществом». Государство становится совокупностью межорганизационных сетей, придуманных государственными и социальными акторами без одного главного актора, способного ими управлять и их регулировать»<sup>5</sup>.

Одним из центральных направлений исследований в области публичной политики является изучение проблемы возникновения новых идей и предложений в конкретных направлениях политики- *policy*, часть из которых становится далее реальными реформами, а часть — так и остается их проектами. Кто ответственен за их возникновение, кто входит в инициативные группы, почему они не распадаются иногда в течение многих лет? В этом направлении наше внимание может быть привлечено к группе теорий, базирующихся на концепции «Обучаемых политик» (*Policylearning*). Эти представления берут начало в работах Хью Хекло, который одним из первых сформулировал предположение, что изменения в политических практиках и в реализации

---

<sup>2</sup> Коулбач Х. 2008. Политика. — *Публичная политика: от теории к практике*. СПб.: Алетейя. С. 44.

<sup>3</sup> Colebatch Hal K. *Policy*. University of Minnesota Press, 1998

<sup>4</sup> Роудс Р. Новый метод управления: управление без правительства. — *Публичная политика: от теории к практике*. СПб.: Алетейя, 2008. С. 51–74.

<sup>5</sup> Роудс, с. 70.

конкретных политик возникают не только и не столько в процессе разрешения конфликтов различных групп — от классов (Карл Маркс и его последователи) до отдельных социальных групп или групп интересов (Дарендорф и другие), — сколько в процессе приобретения и использования новых знаний. В своей работе 1974 г. Хью Хекло предложил такую трактовку: «Традиция учит, что политика — это про конфликты и власть. Это зашоренный взгляд на политику, и особенно сбивающий с толку, когда его применяют к социальной политике. Политика находит свои ресурсы не только во власти, но и в неизвестности — люди коллективно сомневаются, что им надо делать <...>. Выработка политики — это форма коллективного решения головоломок по поручению общества»<sup>6</sup>. Такой подход концентрирует наше внимание на том, что государство — это не столько арена социальных конфликтов (как сегодня повсеместно принято считать), которые являются источником политических изменений, а, скорее, фокус обучения как источника социальных изменений. Далее эта концепция получила развитие в виде концепции «социальногообучения»<sup>7</sup>, «организационногообучения»<sup>8</sup>, концепции «извлеченияуроков»<sup>9</sup>.

Наибольшую известность завоевал еще один вариант концепции обучения, развиваемый Полом Сабатье, вначале названный «политико-ориентированным обучением» (*policy-oriented learning*), под которым он понимал относительно устойчивые изменения в мышлении и целеполагании, возникающие из опыта и приводящие к изменению в существовавших ранее их установках и представлениях<sup>10</sup>. Эти представления

---

<sup>6</sup> Hecló H. *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. NewHaven: YaleUniversityPress. 1974. P. 305.

<sup>7</sup> Hall, Peter A. 'Policy paradigms, social learning and the state, 'a paper presented to the International Political Science Association, Washington, D.C. 1988.

<sup>8</sup> Lindblom, Charles E. and D. K. Cohen. *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University Press. 1979.

<sup>9</sup> Rose, Richard 'What is lesson-drawing. 'Journal of Public Policy, 1991. 11:3-30

<sup>10</sup> Sabatier P. 1978. The Acquisition and Utilization of Technical Information by Administrative Agencies. — *Administrative Science Quarterly*. Vol. 23.N 3. P. 396–417.

были преобразованы Сабатье далее вместе с Хэнксом Дженкинс-Смитом в концепцию коалиций общественных интересов (КОИ, *Advocacycoalitionframework*)<sup>11</sup>. Самым важным, на наш взгляд, в этой концепции стало представление о том, что любые изменения или реформы являются результатом совместных действий людей, представляющих как структуры исполнительной и (или) представительной власти, так и лидеров «групп защиты общественных интересов» (*advocacygroup*) — например, активистов «зеленого» движения, матерей- и отцов-одиночек и т. д. Наряду с ними в эти группы входят и представители экспертного сообщества (носители знаний), а также, как правило, журналисты. Именно эти иногда очень стабильные, а иногда распадающиеся группы и являются акторами, которые продвигают те или иные реформы или инновации<sup>12</sup>.

Большое внимание исследователей в области публичной политики привлекается к институтам и практикам, ответственным за взаимодействие представителей научного и экспертного знания с политиками, ответственными за принятие политико-управленческих решений<sup>13</sup>. Так, в 1999 г. Дэвидом Гастоном была предложена концепция пограничных структур (*boundarystructure*), возникающих на границах между системой научного знания и системой власти — в данном случае системой администрирования, управления различными политиками (*policy*) в конкретной местности, стране или регионе<sup>14</sup>. В качестве примеров таких пограничных структур вначале рассматривались преимущественно научно-консультативные советы, созданные

---

<sup>11</sup> Сабатье П., Дженкинс-Смит Х. Концепция лобби-коалиций: оценка. — Публичная политика: от теории к практике. СПб.: Алетейя. 2008. С. 94–154.

<sup>12</sup> Sabatier P. The advocacy coalition frame work: revision sandrelevance for Europe — *Journal of European Public Policy*. 1998. Vol. 5. N 1. P. 98–130.

<sup>13</sup> Сунгуров А.Ю. *Как возникают политические инновации: «фабрики мысли» и другие институты-медиаторы*. М.: Политическаяэнциклопедия. 2015

<sup>14</sup> Guston D.H. 1999. Stabilizing the boundary between U.S. politics and science: The role of the Office of Technology Transfer as a boundary organization. — *Social Studies of Science*. Vol. 29. N 1. P. 87–112; Guston D.H. 2000. *Between politics and science: Assuring the integrity and productivity of research*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

при органах власти. Главным достоинством подобных «пограничных структур» считается их способность обеспечить «институциональное пространство, в рамках которого могут развиваться и эволюционировать долговременные двухсторонние коммуникации, развиваются новые технологии управления, и сами границы оказываются преодоленными. Пограничные организации становятся тем самым динамичными структурами, отвечающими изменяющимся интересам акторов по обе стороны границы»<sup>15</sup>. Сегодня к «пограничным структурам» относят уже и организации типа «фабрик мысли»<sup>16</sup>.

Эти представления нашли развитие, в частности, в работах голландского ученого, председателя Исследовательского комитета по публичной политике и администрированию Международной ассоциации политической науки (2012–2016 гг.) профессора Роберта Хоппа<sup>17</sup>, посвященных условиям, в которых действуют эти «пограничные структуры» в процессе решения стоящих перед обществом и властью проблем. Роберт Хопп в рамках предложенной им многоуровневой концептуальной схемы предлагает рассматривать деятельность «пограничных структур» или, шире, «пограничную работу» в контексте трех уровней: микроуровня — консультации по политико-управленческим решениям и реализации конкретных проектов; мезоуровня — политических сетей и типологии решаемых проблем; и макроуровня — сферы политической культуры. Он предположил, что характеристики всех этих трех уровней влияют на конкретные формы и характер деятельности пограничных

---

<sup>15</sup> Cash D.W. In Order to Aid in Diffusing Useful and Practical Information»: Agricultural Extension and Boundary Organizations. — *Science, Technology and Human*. 2001. Vol. 26. N 4. P. 450

<sup>16</sup> Medvetz Th. Murky Power: “Think Tanks” as Boundary Organizations. — *Rethinking Power in Organizations, Institutions, and Markets Research in the Sociology of Organizations*. 2012. Vol. 34. P. 113–133.

<sup>17</sup> Hoppe R. 2009. Scientific advice and public policy: expert advisers’ and policy-makers’ discourses on boundary work. — *Poiesis & Praxis*. Vol. 6. N 3–4. P. 235–263; Hoppe R, Wesselink A., Cairns R. 2013. Lost in the problem: the role of boundary organisations in the governance of climate change. — *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*. Vol. 4. N 4. P. 283–300.

структур, обеспечивающих взаимодействие экспертно-научного сообщества и властных структур.

Сегодня имеется также достаточно большое количество работ, в которых анализируется деятельность консультативных советов различного уровня, созданных для практической реализации взаимодействия органов власти и научного, экспертного сообщества (см., например относительно недавнюю коллективную монографию под редакцией Justus Lentsch and Peter Weingart<sup>18</sup>, и ряд других исследований<sup>19</sup>).

Наконец, особенно в последнее время, все больше исследователей указывают на необходимость вовлечения в процесс принятия решений не только представителей экспертного сообщества, но гражданских активистов различного типа, что позволяет переходить от анализа чисто эпистемологических сообществ<sup>20</sup> к концепции гражданской эпистемологии<sup>21</sup>.

Двадцать лет тому назад, практически одновременно с концепцией пограничных структур, предложенной Дэвидом Гастоном<sup>22</sup>, в процессе изучения институтов и практик взаимодействия российских общества и власти автором этих строк была предложена концепция о наличии в поле публичной политики особого вида институтов, выполняющих медиаторские (посреднические) функции между основными акторами такой политики<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> The Politics of Scientific Advice: Institutional Design for Quality Assurance. / Ed. by Justus Lentsch and Peter Weingart. — Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

<sup>19</sup> Michael Schudson. The Trouble with Experts — and Why Democracies Need Them // *Theory and Society*, Vol. 35, No. 5/6 (Dec., 2006), pp. 491-506; Mark B. Brown. The Politics of Representation on Government Advisory Committees // *Political Research Quarterly*, Vol. 61, No. 4 (Dec., 2008), pp. 547-560; Roger Pielke Jr. & Roberta Klein. The Rise and Fall of the Science Advisor to the President of the United States. // *Minerva* (2009) 47:7-29.

<sup>20</sup> Ma'a K. Davis Cross. Rethinking epistemic communities twenty years later. // *Review of International Studies*, Vol.39. N. 01, January 2013, pp 137-160.

<sup>21</sup> Clark A. Miller. Civic Epistemologies: Constituting Knowledge and Order in Political Communities // *Sociology Compass* 2/6 (2008): 1896-1919.

<sup>22</sup> Gaston 1999.

<sup>23</sup> Сунгуров А.Ю. Организации-посредники в структуре гражданского общества. Некоторые проблемы политической модернизации России. — *Политические исследования*. 1999. № 6. С. 34-48.

Концепция институтов — посредников или медиаторов была предложена в процессе поиска причин столь медленного, как нам казалось, пути России в процессе демократического транзита. Напомним, что в соответствии с основными положениями теории демократического транзита, он состоит из трех фаз — либерализации авторитарного режима, фазы создания основных демократических институтов и фазы консолидации нового демократического режима<sup>24</sup>.

Исходя из такой последовательности, фазе либерализации в России/СССР соответствовала горбачевская перестройка, фазой создания основных демократических институтов бесспорно были 90-е годы, период президентства Б.Н. Ельцина, а вот на третья фаза определенно (как казалось тогда) запаздывала. Сложности реализации фазы консолидации демократии в различных странах в то время уже стали предметом анализа многих исследователей<sup>25</sup>, поиск возможностей преодоления этих сложностей был (и остается) и нашей задачей. Если рассматривать само понятие консолидации, то его можно определить как ситуация связности политической системы демократического типа, иначе говоря, ситуация, когда существуют самые различные формы и практики реализации взаимодействия между обществом и властными структурами, между основными акторами поля публичной политики.

---

<sup>24</sup> 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; Мельвил А.Ю. Опыт теоретико-методологического синтеза структурного и процедурного подходов к демократическим транзитам // Полис, 1998, 2, с. 6-38; Linz, Juan J. & Stepan, Alfred. Problems of Democratic Transition and Consolidation. — Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1996; Ronald A. Francisco. The politics of regime transitions — Boulder, Colo.: Westview Press, 2000.

<sup>25</sup> Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии. // Полис, 1996, № 5.С.16-27; The Consolidation of Democracy in East-Central Europe. Edited by Karen Dawisha and Bruce Parrott. — Cambridge: Cambridge University press, 1997; Diamond, Larry. Toward Democratic Consolidation. — In: Diamond, Larry and Plattner, Marc.F., Eds. The Global Resurgence of Democracy. Second Edition. — Baltimore, and London: The John Hopkins University Press, 1996, p.227-240.

Такая ситуация 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>26</sup>. Отсутствие же таких институтов-медиаторов, или их слабость будет препятствовать достижению фазы консолидации демократического режима.

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 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, могут выполнять и медиаторскую функцию. Проблема заключается в том, что они ее далеко не всегда реализуют в реальности, и она не является для них центральной. 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. Какие же институты-медиаторы мы будем иметь в виде? Примером такого института с ярко выраженными функциями медиатора является институт Уполно-

---

<sup>26</sup> Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия. / Редкол.: А.Ю.Сунгуров (отв. ред.) и др. — М.: Российская ассоциация политической науки; РОССПЭН, 2008; Трансформация публичной сферы и сравнительный анализ новых феноменов политики. Сборник научных статей. Краснодар: Кубанский государственный университет, 2010.

моченного 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<sup>27</sup>. В таком случае он становится посредником и между академическим сообществом, и властью<sup>28</sup>. Этот институт и его развитие в российских регионах, однако, уже был предметом нашего достаточно детального анализа<sup>29</sup>, поэтому в этой книге он будет рассматриваться лишь как потенциаль-

---

<sup>27</sup> Миронов О.О. Очерки государственного правозащитника. М.: Изд-во СГУ, 2009; Барандова Т.Л. Государственные правозащитные институты: «пробел» в академическом дискурсе. — *Журнал исследований социальной политики*. 2015. Т. 13. № 4. С. 669–675; Gilligan, Emma. The Human Rights Ombudsman in Russia: The Evolution of Horizontal Accountability // *Human Rights Quarterly*, 2010. Vol. 32. N 3. P. 300–315.

<sup>28</sup> Глухова Е.А. Практики интеграции экспертного знания в процесс принятия решений в рамках института Уполномоченного по правам человека. — *Политическая наука*. 2015. № 3. С. 267–275.

<sup>29</sup> Журик Т.В., Брянцев И.И. Политико-правовые аспекты развития взаимодействия института Уполномоченного по правам человека с институтами гражданского общества (на примере Саратовской области). // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*, 2016, № 6(113). С. 60–67; Козлова Н.Н. Уполномоченный по правам человека в политико-управленческом пространстве Тверской области: проблемы и перспективы // *Вестник ТвГУ, Серия: управление и экономика*. 2015. №4. С.155–166; Сунгуров А.Ю. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). — СПб.: Норма, 2005; Сунгуров А.Ю., Распопов Н.П., Глухова Е.А. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. III. Институт Уполномоченного по правам человека. // *Полис*, 2013, №2. С. 110–126; Нездюров А.Л., Сунгуров А.Ю. Права человека в России: общественные дискуссии и институт государственного правозащитника // *Мир России*. 2018. Т. 27. № 3. С. 61–81. DOI: 10.17323/1811-038X-2018-27-3-61-81.

ный партнер основного объекта изучения. Вторым примером институтов-медиаторов являются 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 умеющие эффективно взаимодействовать с его агентствами. 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 структуры гражданского общества, то мы можем говорить уже о Центрах публичной политики, как особой разновидности фабрик мысли<sup>30</sup>. Именно эта разновидность институтов-медиаторов наиболее близка к понятию «пограничных организаций», предложенному Давидом Гастоном<sup>31</sup>, используемому для обозначения различных организационных форм взаимодействия научного знания и практической политики<sup>32</sup>. Возникновение и развитие подобных структур в России и ее регионах также уже было предметом нашего анализа<sup>33</sup>, который, в частности, показал, что в условиях моноцентрического политического режима, установившегося в России в последние годы, а также в условиях

---

<sup>30</sup> Балаян А.А., Сунгуров А.Ю. Фабрики мысли и экспертные сообщества. — СПб.: Алетей, 2016; Медушевский Н.А. Технологии совместимости: переосмысления сути термина «Фабрика мысли». // Вестник РГГУ, 2012, №1(81), Серия «Политология. Социально-коммуникативные науки». С. 111-120; Беляева Н.Ю., Зайцев Д.Г. «Мозговые центры» в России и странах Запада: сравнительный анализ. — *Мировая экономика и международные отношения*. 2009. № 1. С. 26–35; Rich, Andrew. Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise. — Cambridge: Cambridge University Press, 2004; Hartwig Paultz. Think-Tanks, Social Democracy and Social Policy. — Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan, 2012.

<sup>31</sup> Guston 1999.

<sup>32</sup> См., например: Medvetz, 2012.

<sup>33</sup> Сунгуров А.Ю. Экспертное сообщество, фабрики мысли и власть: опыт трех регионов. // Полис, 2014, №2. С. 72-87; Брянцев И.И. Способы и практики реализации экспертного потенциала гражданского сообщества в системе властных отношений на территории Саратовской области. // Аналитические сообщества в Саратовской области: сб. ст. / Под ред. Ш.Ш.Какабадзе; МОФ «ИНТЕРЛИ-ГАЛ». — М.: «ИНТЕЛКОРП», 2010, с. 95-108

борьбы с неправительственными организациями, получающими иностранное финансирование, количество таких структур в российских регионах резко снизилось.

Фокус нашего внимания в этой книге будет направлен на еще одну разновидность институтов-посредников — а именно Общественные палаты различного уровня — начиная с Общественной Палаты РФ. 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>34</sup>. Так, Общественные палаты и общественно-консультативные советы различного типа могут служить медиаторами между властью и общественными организациями, фабрики мысли — медиаторами между властью и научным (экспертным) сообществом. В отличие от независимых «фабрик мысли», Общественные палаты получили развитие именно в последние годы, и стали одним из основных форм взаимодействия российского государства и общества именно в последние пятнадцать лет.

Здесь важно подчеркнуть, что наряду с предложенной нами ранее концепцией институтов-медиаторов, в современной России, особенно после принятия закона о медиации, под институтами — медиаторами могут пониматься специальные комиссии по медиации, создаваемые для разрешения различных конфликтов. Эти комиссии, использующие многие подходы, разработанные в конфликтологии, выполняют важную функцию

---

<sup>34</sup> Тарасенко А.В. Деятельность общественных палат в регионах России: эффективность vs фиктивность. // *Полития*, 2010. №1. С. 80-88; Петрова Л.А. Общественные советы при органах власти: опыт Санкт-Петербурга. // *Публичная политика — 2009. Сборник статей*. — СПб: Норма, 2010. С. 187-193; Горный М.Б. 2012. Общественные консультативные структуры при органах власти: опыт Санкт-Петербурга. — *Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования*. М.: РАПН, РОССПЭН. С. 262–293.

досудебного и внесудебного рассмотрения споров и конфликтов. Такая практика бесспорно очень важна для любой страны, но особенно она необходима для России, где за годы Советской власти укоренились традиции «борьбы до победного конца» с любыми инакомыслием и разномыслием. Эти медиаторские комиссии имеют очень конкретные функции и не связаны с развитием взаимодействия между обществом и властью, поэтому они в этой книге не будут далее рассматриваться.

Отметим также, что описанные выше кратко институты-медиаторы могут быть значимыми не только для понимания закономерностей и проблем эволюции пост-авторитарных политических режимов, но и для понимания развития демократии в странах с устойчивым политическим режимом. Действительно, в рамках развиваемой Джоном Кином концепции мониторинговой демократии<sup>35</sup>, именно институты и структуры, названные нами институтами — медиаторами приобретают особую роль. По мнению Джона Кина, которое разделяем и мы, где-то начиная с середины XX века на смену классической модели представительной демократии начинает приходить на смену (пусть только начинает) демократия мониторинговая. Под мониторинговой демократией здесь понимаются разнообразные институты и практики, в рамках которых жители страны, как правило, объединенные в различные неправительственные организации, выражают свои интересы, влияют на принятие властных решений и контролируют органы власти. Соответственно, в этих условиях основная нагрузка будет падать уже на разнообразные институты с посредническими функциями, иначе говоря — на предложенные нами институты — медиаторы.

Наконец, но далеко не в последнюю очередь, именно институты с медиаторскими функциями становятся теми формами организации общества, которые связывают, то есть обеспечивают взаимодействие различных акторов поля публичной по-

---

<sup>35</sup> Keane John. *The Life and Death of Democracy*, London e.a.: The End Company, 2009; Перегудов С.П. Рецензия на книгу: Keane John. *The Life and Death of Democracy*, London e.a.: The End Company, 2009. 958 p. // ProetContra, 2011, т. 15, № 1-2. С. 163-175.

литики, реализуя их трансграничное сотрудничество. А именно на границах различных сред и структур, если обратиться уже к результатам естественных наук, которые могут быть применимы и к наукам общественным, меняются скорости протекания различных процессов, то есть изменяются и свойства времени<sup>36</sup>. Иначе говоря, речь идет о метрических особенностях границ раздела любого рода — не только социальных структур, но и границ живых и неживых тел. Здесь будет полезно использовать понятие хронотопа — некоем единстве временных и пространственных характеристик определенных объектов, понятия, предложенного биологом и физиологом А.Ухтомским для анализа биологических объектов, но затем развитого культурологом М. Бахтиным для анализа культурных явлений и артефактов. Так, в одной из наших предыдущих работ мы рассматривали особенности хронотопа Калининградской области<sup>37</sup>.

Здесь же обратимся к строкам письма Отца Павла Флоренского, одного из блестящих исследователей свойств твердого тела, посланного его племяннику в 1936 году из концлагеря на Соловецких островах, незадолго до его гибели: «Все процессы происходят на поверхностях, на границах между внутри и вне... Углубляясь внутрь тела мы тем самым создаем новую поверхность раздела, и ее именно, а не внутреннее содержание тела зондируем и испытываем...Поскольку пространство не существует без времени, постольку же кривизна поверхности не есть абстрактная кривизна геометрии, а кривизна по всем координатам, т.е. и по времени. Ход времени на поверхностях различной кривизны различен»<sup>38</sup>. Добавим, уже из опыта наших исследований в биологии — чем выше кривизна поверхности, тем быстрее идут на ней химические реакции, то есть ход времени на

---

<sup>36</sup> Сунгуров А.Ю. *Время и политика: введение в хронополитику*. — СПб.: Алетейя, 2016.

<sup>37</sup> Сунгуров А.Ю. *Хронотоп как инструмент регионального политического анализа*. // *Полис*, 2003, 6, с. 62-70.

<sup>38</sup> В.И.Вернадский и семья Флоренских.//*Вопросы истории естествознания и техники*, 1988, 1.

---

границах раздела ускоряется<sup>39</sup>. Соответственно, именно здесь наиболее вероятно возникновение инноваций. Определив, таким образом, объект нашего изучения — Общественные палаты и подобные структуры, рассмотрим различные варианты (модели) взаимодействия государственной власти и общественных организаций — иначе говоря, условия (контекст) возникновения и деятельности изучаемых нами структур.

---

<sup>39</sup> Сунгуров А.Ю. Радиобиология клеточной поверхности. — М.:ВИНИТИ, 1988.

## ГЛАВА 2.

### ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ВОЗМОЖНЫЕ МОДЕЛИ И ОПАСНОСТЬ ИМИТАЦИИ

#### *2.1. Модели взаимодействия власти и общества в современной России*

Начало XXI века в современной России ознаменовалось поиском оптимальных для власти моделей взаимодействия с российскими неправительственными организациями. Ранее нами были сформулированы ряд возможных моделей такого взаимодействия<sup>1</sup>. Остановимся на некоторых положениях этой модели более подробно.

Исходя из системных представлений, в первом приближении можно представить себе три варианта взаимодействия органов власти и гражданских структур: сотрудничество, отсутствие сотрудничества (игнорирование) и конфронтация. При этом сотрудничество может быть как партнерским, подразумевающим равенство (в определенном смысле) сторон и взаимодействии, построенном на доминировании, вплоть до полного подчинения одной из сторон. Ясно, что в реальных современных условиях такой доминирующей стороной может быть только государство.

#### *Партнерское взаимодействие*

- Модель поддержки развития НКО, или **«модель садовника»**. Органы как федеральной, так и региональ-

---

<sup>1</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 / под ред. Л.И.Якобсона. — М.: Вершина, 2008. С. 209-236.

ной власти принимают нормативные акты, способствующие появлению и развитию независимых общественных организаций, как основы зарождающегося гражданского общества, и предпринимают конкретные действия по поддержке развития таких организаций. Этот вариант модели реализовывался, например, в 1990-1993 гг. в деятельности Ленсовета, Моссовета и ряда других городских советов молодой России

- **Партнерская модель**, при которой государственные органы понимают важность независимых неправительственных организаций и не пытаются ими управлять, а участвует в различных формах диалога с НКО, в виде «переговорных площадок» и иных форм. Важным критерием для существования подобной модели является понимание ответственными представителями органов государственной власти важности для эффективного демократического государства самого феномена общественного контроля, готовность услышать результаты такого контроля и принять меры для исправления выявленных недостатков.
- **«Модель архитектора»**: Организации гражданского общества формируют публичную политику, предлагая повестку дня, а также решения определенных проблем, предлагают и участвуют в реализации реформы конкретных институтов государственной власти, участвуют в создании новых органов государственной власти, обучают и воспитывают чиновников государственных структур. Здесь имеется в виду многие законодательные инициативы 90-х годов, в которых активно участвовали многие российские НКО<sup>2</sup>, а также, например, многолетние усилия СПб общественной организации «Гуманитарно-политологический

---

<sup>2</sup> Общественные объединения и органы власти: правовая основа и опыт взаимодействия / отв. ред. Н.Ю. Беляева. М.1997.

центр СТРАТЕГИЯ» по развитию института Уполномоченного по правам человека в регионах России<sup>3</sup>.

***Взаимодействие, основанное на доминировании власти.***

- ***Патерналистская модель.*** Государство разрешает определенную автономию неправительственных организаций при условии, что те не вмешиваются в дела власти, а также обеспечивают поддержку соответствующих кандидатов на выборах. В обмен на политическую лояльность властные структуры обеспечивают определенную поддержку деятельности подобных организаций — путем предоставления бесплатных помещений или льготной аренды, путем прямого финансирования, оказание преференций при распределении грантов и иными способами.
- ***Модель «Приводных ремней».*** Эта модель была наиболее ярко представлена в Советском Союзе в 1930-1970-е годы, когда партийно-государственный аппарат рассматривал все общественные организации исключительно как передаточные механизмы от партийного руководства к рядовым жителям страны, при этом ни о какой самостоятельности в этом случае и говорить не приходилось. «Общественные» организации занимали положенное им место винтиков, точнее, приводных ремней в находящейся под полным контролем руководства политической системы.

---

<sup>3</sup> На пути к региональному уполномоченному по правам человека. / Под редакцией А.Ю.Сунгурова. — СПб.: Норма, 2000; Комиссии и Уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. / Под ред. А.Ю.Сунгурова. — СПб.: Норма, 2002; Институт омбудсмана как институт государственной правозащиты: российский и международный опыт. Сборник статей. / Под ред. А.Ю.Сунгурова. — СПб.: Норма, 2007; Институт Уполномоченного по правам человека в России: опыт ветеранов и позиции экспертов. / Под ред. А.Ю.Сунгурова. — СПб.: Норма, 2011.

### ***Отсутствие взаимодействия (игнорирование)***

- ***Модель игнорирования***, когда государство не замечает большинства НКО, не мешает, но и не помогает их деятельности. Такая модель может быть реализована в условиях разнообразной негосударственной поддержке деятельности НКО, с одной стороны, и концентрацией власти на разнообразных политических и экономических проблемах, с другой, как это происходило на федеральном уровне власти в России в конце 90-х годов.

### ***Конфронтация***

- Модель «***Борьбы с противником***». В рамках этой модели представители государства видят, как правило, неоправданно, в лице независимых неправительственных организаций, в первую очередь правозащитного толка, не желающих «встраиваться» в патерналистскую модель (и опасющихся ее перерастания в «Модель приводных ремней»), опасность для собственной власти, и стараются осложнить их деятельность или даже их закрывать. При этом финансирование из международных фондов трактуется как превращение такой организации в «агента иностранного влияния».
- Модель «***Гражданского неповиновения***». В условиях нарушения властью гражданских прав человека и политических свобод ряд общественных организаций и отдельных избирает тактику гражданского неповиновения — участия в несанкционированных митингах, пикетах, других действиях, вызывающих репрессивные действия власти, переходя тем самым уже в фактически уже в плоскость политической борьбы. Органами власти такое поведения часто трактуется как экстремистское, вместе с тем право на гражданское неповиновения в ряде работ рассматривается как одно из важных полити-

ческих прав<sup>4</sup>. Отметим, что поиск границы между обоснованной реализацией этого права и настоящим экстремизмом является сложной задачей.

Важно обозначить, что в реальной ситуации всегда существует сочетание нескольких видов подобных моделей, однако в большинстве случаев можно выделить преобладающую модель.

Если мы обратимся к первому сроку президента РФ В.В. Путина, то ряд событий и действий власти в начале нулевых годов свидетельствовали о возможности реализации партнерской модели. Можно предположить, что в определенной степени новый Президент и его администрация заинтересовались сообществом НКО как потенциальным партнером в реализации проекта модернизации страны. Выражением этого интереса стала встреча Президента РФ В.В. Путина с группой представителей гражданского общества в День независимости России, 12 июня 2001 г. и последующий за ним Гражданской форум, который стал реальным примером развития действительно партнерского стиля сотрудничества. М.Э. Дмитриев, который в то время был Первым заместителем министра экономического развития и торговли РФ, считает, *«что была линия Суркова в администрации президента, который полагал, что вот механизмы содействия роли гражданского общества — это некая компенсация дефицита электоральной демократии, которую как бы тогда решили, что называется убрать в небытие. Вот, и этим честно занимались сурковцы, они в это верили»*<sup>5</sup>.

В этот период время, по крайней мере, на федеральном уровне на смену «модели игнорирования» пришла «партнерская модель», которая получила свое максимальное выражение в «переговорных площадках» Московско-

---

<sup>4</sup> Деметрадзе М.Р. Политико-правовые аспекты гражданского неповиновения // Полис, 2007, 4, с. 83-99.

<sup>5</sup> Интервью с М.Э. Дмитриевым, Москва, 01.03.2013 г.

го Гражданского форума 2001 г.<sup>6</sup>, в Тольяттинском диалоге 2002 г.<sup>7</sup> и в Российском Форуме в Нижнем Новгороде в 2003 г.<sup>8</sup> В эти годы начала уже становиться привычной практика создание «переговорных площадок», на которых представители профильных НКО и ответственные сотрудники исполнительной власти соответствующего профиля обсуждали конкретные общественные (гражданские) проблемы и пути их решения, что давало определенную надежду на развитие партнерской модели.

После Московского Гражданского форума относительная доля «модели игнорирования» стала стремительно падать. На региональном уровне партнерская и патерналистская модели конкурировали между собой, в зависимости от регионов. Так, наибольшее развитие партнерская модель (с элементами «модели садовника») получила в Приволжском федеральном округе, в котором существовали целых четыре уровня конкурсной поддержки НКО, тогда как в Дальневосточном федеральном округе преобладала патерналистская модель (Хабаровский край) или даже модель игнорирования (Приморский край). Одновременно, по мере укрепления организационного и исследовательского потенциала ряда НКО, продолжала развиваться и «модель архитектора».

Однако, как выяснилось, далеко не для всех НКО такая модель является предпочтительной, для многих более желательной оказалась модель патерналистская. Более того, противоречия между этой частью структур гражданского общества и тех

---

<sup>6</sup> Сунгуров Александр. Гражданский форум в Москве. Заметки участника. — В кн.: Межсекторные взаимодействия (Методология, технологии, правовые норм, механизмы, примеры). Настольная книга — 2002. Альманах. /Под ред. Н.Л.Хананашвили. — М.: РБФ «НАН», 2002, с.148-163.

<sup>7</sup> СунгуровАлександр. Тольяттинский диалог. Сайт СПб центра СТРАТЕГИЯ, 2002.

<http://strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=291>; Гражданский форум. Год спустя. — М., 2003.

<sup>8</sup> Т.Барандова, Л.Проскурякова, А. Сунгуров. Российский Форум-2003 в Нижнем Новгороде. Сайт СПб центра СТРАТЕГИЯ, 2003. <http://strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=292>

лидеров и активистов НКО, которые были готовы только на партнерскую модель, были часто более глубокими, чем между ними вместе и властью.

К сожалению, оказалось недолговечной и не смогла стать партнером в диалоге с властью созданная в конце 2000 года 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. Именно организации «Народной ассамблеи» были партнерами Администрации Президента РФ по подготовке Московского гражданского форума 2001 года.

Л.М. Алексеева, Председатель Московской Хельсинской группы в своем интервью рассказала, что сразу после Московского гражданского форума 2001 г. у Администрации президента было желание строить дальнейший диалог с лидерами НКО на более или менее паритетной основе, то есть так, как готовился сам форум: *«именно после этого форума...из Администрации президента последовало такое предложение, что именно этот оргкомитет, который готовил форум, должен остаться постоянно действующим органом. Мы сказали — нет, мы говорили, что мы не выборные...А теперь нас даже по-глупому не выбирали, а мы останемся? Нет, мы отказываемся. Они очень настаивали, им казалось, что это удобнее, им понравилось, как мы переговариваемся<sup>9</sup>».*

На наш взгляд, предложения представителей Администрации Президента РФ сделать оргкомитет Московского гражданского форума, в котором ведущую роль играли организации «Народной ассамблеи», давало реальную возможность реа-

---

<sup>9</sup> Интервью с Л.М.Алексеевой, Москва, 2 ноября 2012 г.

лизации в России либеральной версии нео-корпоративизма. Можно предположить, что лидеры правозащитных и других организаций, входящих в «Народную ассамблею», исходили из демократического опыта США, для которой, действительно в силу ряда исторических причин оказалась характерной плюралистическая модель взаимодействия государственной власти и общественных организаций, которая исключает каких-либо стабильных посредников в таком взаимодействии. Опыт же США в то время автоматически распространялся и на все страны, находящиеся в процессе пост-авторитарного перехода. Между тем Филипп Шмиттер уже в семидесятых годах обратил внимание на то, что наряду с плюралистической возможна и нео-корпоративистская модель, которая включает в себя структуры — посредники, типа трехсторонних комиссий, реализующих практики социального партнерства во многих европейских странах<sup>10</sup>.

Позже, на рубеже первого и второго десятилетий, А.В. Тарасенко показала, что существуют два варианта нео-корпоративистской модели — либеральная, которая соответствует партнерской модели взаимодействия, предложенной нами, и государственническая<sup>11</sup>, которая находится между подданической моделью и моделью «приводных ремней». К сожалению, образцом для лидеров «Народной ассамблеи», была тогда, по видимому плюралистическая модель, а о том, насколько она вообще была применима к России, они скорее всего не думали...

И представители российской власти стали двигаться в сторону подданической модели и тому или иному варианту государственнического нео-корпоративизма. Форма же диалога с МХГ и другими правозащитными организациями была найдена в виде включения их в Комиссию по правам человека при Президенте РФ, которая вскоре была преобразована в Совет

---

<sup>10</sup> Schmitter Ph. Still the Century of Corporatism? // The New Corporatism. Social-political Structures in the Iberian World / F. Pike and T. Stritch (eds.). — London: University of Notre Dame Press, 1974. — P. 85 — 131.

<sup>11</sup> Тарасенко А.В. Деятельность общественных палат в регионах России: эффективность vs фиктивность. — *Полития*. 2010. № 1(56). С. 80–88.

при Президенте РФ по развитию гражданского общества<sup>12</sup>. Этот Совет и сегодня продолжает отчасти действовать в рамках партнерской модели, насколько это вообще возможно в условиях современной России — середины четвертого президентского срока В.В. Путина.

Можно предположить, осень 2003 года стала периодом перехода к подданической модели взаимодействия власти и общества, и знаковым событием стал момент ареста М.Б.Ходорковского. Свою роль сыграли и «цветные революции» в ряде стран СНГ. За некоторыми исключениями стали преобладать патерналистская модель по отношению к готовым принять такую модель организациям, а затем и «модель борьбы с противником» по отношению к остальным. В свою очередь и некоторые общественные организации в такой ситуации начинали всерьез рассматривать себя как оппозицию, причем непарламентскую, переходя к тактике несанкционированных митингов и т.д. В России эта тенденция проявилась весной 2007 года в ходе «Маршей несогласных», что может быть примером проявления «модели гражданского сопротивления». Свою отрицательную роль сыграл и уход большинства зарубежных грантодающих организаций из России, а также отсутствие сложившейся системы частной благотворительности. Все же опыт партнерской модели остался как в памяти участвовавших в реализации такой модели представителей власти и НКО, так и в реальности — в отдельных сегментах общественной жизни на федеральном уровне, а также в некоторых регионах России (например, в Пермской области) и в ее крупных городах. Модели игнорирования и «садовника» в этих условиях практически полностью исчезли с публичной арены, с другой стороны, снова, впервые за прошедшие двадцать лет, проявились элементы «модели приводных ремней»,

---

<sup>12</sup> Сунгуров А.Ю., Захарова О.С., Петрова Л.А., Распопов Н.П. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. 1. Общественные палаты и консультативные советы: федеральный и региональный опыт. // Полис, 2012, №1. С. 165-178. Морозова М. Элла Памфилова — о «подставах» Суркова и миссии интеллигенции. // Выступление на дискуссии, 4 мая 2011. <http://www.svobodanews.ru/content/article/24090863.html>;

прежде всего в выстраивании многих общественных организаций вокруг «партии власти» — «Единой России». Существенно слабее, особенно, в 2005–2007 гг. стала проявляться и «модель архитектора», что было связано как с усилением закрытости власти, так и с проблемами финансирования организаций, действующих в рамках этой модели.

## **2.2. Понятие «имитация» в общественно-политической жизни**

Остановимся здесь на таком понятии, как имитация, которое, по мнению ряда исследователей, достаточно точно описывает некоторые характеристики взаимодействия общества и власти в современной России<sup>13</sup>. Прежде всего отметим, под эти термином сегодня понимают различные процессы.

Во-первых, исходя из смысла латинского термина (*imitatio* — подражание, подделка), подимитаций в естествознании и технических науках понимают воспроизведение характеристик некоторой системы, ситуации, события или явления в обстановке, отличной от той, в которой протекает реальное явление. И здесь наиболее близким синонимом оказывается понятие моделирование, в рамках которого явление, сложно изучаемое в природных условиях, можно анализировать в условиях лаборатории. Выделяют два типа имитации — физическая и символическая.

Физическая имитация может быть такой точной, что ее бывает трудно отличить от оригинала, который она имитирует. Однако полнота такой имитации как правило не бывает достаточно высокой. Примером могут служить различного рода военные учения, либо деловые игры.

---

<sup>13</sup> Шалюгина Т.А. Имитация в обществе как предмет социально-философского анализа. // *Теория и практика общественного развития*, 2011, №8. С. 33-35; Бабинцев В.П. Имитационные практики в государственном и муниципальном управлении // *Власть*, 2012, №5. С. 24-29; Зимин М.В., Виняр В. А. Имитации в системе муниципального управления // *Современные проблемы науки и образования*. — 2012. — № 6.; URL: <http://science-education.ru/ru/article/view?id=7753> (дата обращения: 28.10.2018);

Символическая имитация может быть достаточно полной копией протекающих в оригинале процессов, но наглядного сходства с ним в этом случае обычно не бывает. Примером этого является моделирование реальных процессов методом статистических испытаний, иначе говоря, методом Монте-Карло. Подобные исследовательские подходы описываются также термином «имитационное моделирование».

Во вторых, если приближаться ближе к процессам в социуме, подимитаций в антропологии понимают неосознанное копирование определенных процессов или явлений, которые часто становятся ритуалами. Ярким примером является феномен «Карго культа». Во время Второй мировой войны грузовые самолеты американской авиации, перевозившие различные продукты и товары к сажающимся с Японией вооруженным силам, делали остановку для дозаправки на островах Океании, где спокойно жили туземцы. Для поддержания добрых отношений с местным населением, им оставляли небольшую часть перевозимых продуктов. И туземцы быстро привыкли к этим «дарам, которые привозили небесные птицы». Но война закончилась, и самолеты грузовой авиации с надписями Cargo на борту перестали прилетать. Тогда на одном из таких островов туземцы построили из подручного материала копию/имитацию такого самолета и стали молиться перед ней о том, чтобы «продукты с неба снова прилетели».

Эту историю иногда приводят как пример процесса заимствования уже другими народами из других культур каких-то институтов, например, демократии или правового государства, которые почему то в условиях данной культуры не срабатывают и превращаются в Карго-культ.

Но в этом случае у участников описываемых событий в Океании не было никакого умысла на искажение оригинала — они просто воспринимали явление, как могли. Нас же будет интересно третий смысл понятия имитации — когда искажения вносятся умышленно, с целью получения определенной выгоды для себя.

В истории нашей страны, истории царской России был пример такой яркой имитации, которая даже осталось в народной

памяти с именем ее автора — «Потемкинские деревни». Напомним, что это деревни возникли во время путешествия Екатерины Великой в Крым во второй половине XVIII века, когда светлейший князь Потемкин-Таврический, «дабы не огорчать матушку-императрицу видами бедных российских поселян и их домишек» загодя по маршруту императорской кареты выстраивал декорации зажиточных деревень.

Этот вид имитации как для царствующих особ в царское время, так и для жителей Советского союза (см. послевоенный фильм «Кубанские казаки») стал уже определенной традицией в нашей стране. Именно подобные имитационные практики анализируют в своих работах упомянутые выше исследователи.

Остановимся, прежде всего, на работах исследователя Кубанского университета Т.А. Шалюгиной, которая в 2012 году защитила докторскую диссертацию по социальной философии на тему: «Имитация в современном российском обществе: сущность, субъекты воздействия, социальное пространство проявления». Т.А. Шалюгина определяет имитацию в пространстве социокультурной реальности как социальное явление, проявляющееся в искажении социальной определенности, в основе которого — процессы социального действия, связанные с подменой предметно-смысловой реальности путем конструирования символической социальной реальности, создания видимости, «кажмости»<sup>14</sup>. Вместе с тем, считает она имитация — это процесс, способствующий «а) символической легитимизации властных субъектов посредством реализации имитационных практик; б) выявлению отношения «массового человека» к власти (если он принимает «квазипарламент», «квазимодернизацию», «квазивыборы», следовательно, доверяет власти и не считает все эти «артефакты» иллюзорными)»<sup>15</sup>.

В рамках докторской диссертации имитация рассматривается как характерная черта политики как руководства царской

---

<sup>14</sup> Шалюгина Т. А. Имитация в современном российском обществе: сущность, субъекты воздействия, социальное пространство проявления. Автореф. дисс. докт. филос.н.:09.00.11 — Ростов-на-Дону . 2012

<sup>15</sup> Там же, с. 18.

России, так и СССР. Автор считает, что «метод Сталина заключался в «имитации гражданской войны в условиях гражданского мира». Милитаристская государственность с сакральным вождем во главе неизбежно включала не только создание образа «осажденной крепости», военно-приказную экономику, милитаристский идеологический язык, сокрытие информации и дезинформацию, но и имитацию гражданской смуты»<sup>16</sup>.

В современной России, по мнению Т.А. Шалюгиной, власть продолжает рассматривать общество не как полноценный субъект политического действия, а лишь в качестве объекта для своих манипуляций. «Естественно — иронизирует она — власть действует исключительно с наилучшими намерениями и лишь ввиду «исторической незрелости» или «неготовности» общества, пытаясь тем самым помочь ему сделать правильный выбор»<sup>17</sup>.

Практически одновременно с Т.А. Шалюгиной и. по-видимому, независимо от нее проблему имитации в деятельности органов региональной власти и местного самоуправления начал изучать коллектив под руководством д.филос.н., заведующего кафедрой социальных технологий Белгородского государственного национального исследовательского университета В.П. Бабинцева. В 2012 году в журнале «Власть» появились две его статьи, посвященные феномену имитации. Первая из них анализирует имитационные практики в государственном и муниципальном управлении, которые представляют собой «систему действий, в ходе которых реальные значения и смыслы замещаются и подменяются формальным воспроизведением операций и процедур, сопровождаемым их демонстрацией, декларацией и декорацией»<sup>18</sup>. Автор определяет далее, что он понимает под «демонстрацией, декларацией и декорацией». В результате в региональном социальном сообществе создается своеобразный «имитационный консенсус», в рамках которого

---

<sup>16</sup> Там же, с. 21.

<sup>17</sup> Там же, с. 23.

<sup>18</sup> Бабинцев В.П. Имитационные практики в государственном и муниципальном управлении // Власть, 2012, №5. С. 26.

субъекты управления формируют благоприятный идеологический фон для своих действий, а общественность старается не замечать элиминации смыслов из управленческого процесса.

В.П. Бабинцев указывает также, что имитационные практики в государственном и муниципальном управлении, как правило, нормативно подкреплены, и это формальное соответствие имитаций нормативным актам не просто представляет их важнейшую характеристику, но выполняет в отношении имитации защитную функцию, поскольку создает вокруг них зону неуязвимости для критики. «В результате любая попытка усомниться в конструктивности деклараций демонстраций и декораций автоматически рассматривается как деяние, несовместимое если не с правовыми нормами, то с традицией (обычаем), а потому подрывающее социальный порядок»<sup>19</sup>.

Во второй статье в журнале «Власть» 2012 года В.П. Бабинцев уже деконструирует явление имитации, классифицируя его по двум основаниям: первое — содержание практик, определяющее предмет имитаций, второе — способы их реализации.

В соответствии с первым основанием он выделяет четыре основных вида имитаций:

1. Имитация ценностей, включающая продуцирование и распространение метафор (на федеральном уровне: «национальный лидер», «суверенная демократия», «производство справедливости» и т.п.; в субъектах РФ возможны свои местные метафорические конструкты).
2. Имитация символов и кодов, логически связанная с имитацией ценностей и предполагающая в современных условиях массовое продуцирование симулякров.
3. Имитация действий, включающая в себя осуществление процедур, которые не влекут за собой реальных результатов, а осуществляются в силу формальной необходимости (подготовка разнообразных отчетов, организация массовых мероприятий, проведение совещаний и заседаний).

---

<sup>19</sup> Там же, с.

4. Имитация коммуникаций, которая обычно выражается в демонстрации отсутствия проблем во взаимодействиях между чиновниками, государственными и муниципальными структурами и обществом<sup>20</sup>.

Выделим также важный, на наш взгляд, тезис в этой статье В.П. Бабинцева, посвященный имитации реальных практик и состояний. «Объект в данном случае существует, и суть имитационных действий сводится главным образом к односторонней интерпретации его общественной роли. Обычно для этого используется комплекс приемов, деформирующих управленческие коммуникации и элиминирующих их содержательное начало»<sup>21</sup>. В качестве примеров таких приемов автор приводит административную казуистику, выражающуюся в разработке и использовании формально непротиворечивых доказательств для обоснования реальности фиктивных событий и наличия некоего объективного содержания в бюрократических мифах, а также диалог-спектакль, представляющий собой выстроенное по заранее подготовленному сценарию общение контрагентов процесса управления (чаще всего — руководителей и населения).

В своей более поздней работе В.П. Бабинцев пишет о том, что в российских регионах формируется когорта ангажированных административной системой гражданских акторов публичного пространства, которые формально не входят в бюрократическую иерархию, но, тем не менее, реализуют предложенные ею проекты. В результате «в сфере публичного администрирования сложился своеобразный консенсус субъекта и объекта управления, суть которого заключается в их неформальном согласии принципиально не менять сложившуюся в течение последних 10–15 лет систему взаимоотношений, принимая ее со всеми положительными и отрицательными характеристиками»<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Бабинцев В.П. Интеллектуальная деконструкция имитационного консенсуса как возможность // *Власть*, 2012, №6. С. 25–30.

<sup>21</sup> Там же, с. 29.

<sup>22</sup> Бабинцев В.П. Российский регион: иллюзорность имитационного консенсуса в сфере публичного администрирования. // *Социальная консолидация*

В статье коллег и сотрудников В.П. Бабинцева, М.В. Зимина и В. А. Виняра, приводятся результаты проведенного в 2011 году социологического исследования «Имитационные практики в муниципальном управлении: сущность, механизмы, социальные следствия». Респондентами выступили муниципальные служащие Белгородской области (N=450 человек), население (N=700 человек), а также эксперты (N=30 человек). Среди экспертов, опрошенных в рамках исследования, 72 % согласны с утверждением о том, что имитации в управлении с каждым годом получают все большее распространение<sup>23</sup>.

В заключение этого достаточно краткого рассмотрения российских публикаций, посвященных анализу явления имитации в системе российского государственного и муниципального управления приведем пример, свидетельствующий, что на широкое распространении имитационных практик на федеральном уровне указывали и руководители представленных в Государственной Думе партий. Так, в своем выступлении на заседании Государственной думы VI созыва 08 мая 2012 года председатель партии «Справедливая Россия» Николай Левичев отметил, что четыре «И» (институты, инфраструктура, инновации, инвестиции), обозначенные Президентом РФ Д. А. Медведевым как своеобразные направления развития, «так и не стали основой экономического развития страны. Зато в полной мере проявило себя пятое «И» — имитация».<sup>24</sup>

---

и социальное воспроизводство современного российского общества: ресурсы, проблемы, и перспективы : материалы III Всерос. науч.-практ. конф. / ФГБОУ ВО «ИГУ» ; под общ.ред. О. А. Кармадонова, О. А. Полошкевич. — Иркутск : Изд-во ИГУ, 2017. С. 17.

<sup>23</sup> Зимин М.В., Виняр В. А. Имитации в системе муниципального управления // Современные проблемы науки и образования. — 2012. — № 6.; URL: <http://science-education.ru/ru/article/view?id=7753> (дата обращения: 28.10.2018).

<sup>24</sup> Выступление Николая Левичева по вопросу назначения Дмитрия Медведева на пост Председателя правительства. URL: [http://www.levichev.info/2\\_2513.html](http://www.levichev.info/2_2513.html) (дата обращения: 25.05.2012).2

## Глава 3.

### КАК ВЫЯВИТЬ ИМИТАЦИОННЫЕ ПРАКТИКИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ И ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ?

Проводимая с середины 2000-х годов в Российской Федерации Административная реформа реализуется на основе формирования механизмов широкого вовлечения в процесс её структур гражданского общества. К числу приоритетов реформы относятся повышение эффективности органов власти и информационной открытости. Осуществлённая система мер привела к упорядочению функций органов исполнительной власти, повысила их информационную открытость правительственных структур. При этом формирование эффективных механизмов использования этой открытости на основе общественного участия требует своего дальнейшего развития.

В процессе формирования механизмов общественного участия в выработке управленческих решений можно обозначить два технологических направления: создание виртуального интернет пространства «Открытое Правительство» и создание реальной физической среды взаимодействия власти и общества, формируемой в виде системы «переговорных площадок» основу которой составляет Общественная палата РФ, ОП регионов, муниципальные палаты, общественные советы при органах власти и т. д.

В качестве основных акторов публичной политики, участвующих в формировании системы взаимодействия власти и общества, можно обозначить государственных гражданских служащих, некоммерческие организации и научное экспертное сообщество. При этом характер и направления интеграции этих акторов будет иметь свою специфику обусловленную направлениями их интеграции и действиями тех или иных факторов. Выявление этих особенностей и их практическое осмысление будет способствовать повышению качества управленческих решений принимаемых в этой сфере.

Рассмотрение начнем с наиболее заметного на сегодня в формируемом пространстве публичной политики российского государства феномен — института — Общественной палаты, в задачу которой входит реализация диалога власти различного уровня и общественности. Общественная палата (ОП), существует сегодня как на федеральном, так и на региональном и местном уровне и рассматриваются рядом исследователей как институты-медиаторы<sup>1</sup>.

Заняв по факту своего существования через механизм нормативно-правовой объективизации роль ключевого субъекта этого взаимодействия это институт коммуникации власти и общества приобрел, вместе с тем, статус наиболее обсуждаемой экспертным сообществом и общественностью институции. Много споров в научном сообществе идет о сущности этого феномена и его природе. На дискуссионность природы ОП совершенно справедливо обращает внимание Н.Н. Козлова, которая приводит позиции различных авторов трактующих этот орган как государственно-общественный либо как институт гражданского общества<sup>2</sup>. Оба эти подхода основываются на анализе нормативно-правовых актов регламентирующих их деятельность. И коль скоро есть такие, казалось бы, диаметрально противоположные трактовки, то логично сделать вывод, что законодатель, приняв такой закон, тем самым открыл широкие возможности для развития этого института в том или ином из обозначенных направлений.

В связи с этим важными аспектами анализа деятельности ОП как субъекта пространства публичной политики и формирующегося социального института становятся, во-первых,

---

<sup>1</sup> Сунгуров А.Ю., Захарова О.С., Петрова Л.А., Распопов Н.П. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. 1. Общественные палаты и консультативные советы: федеральный и региональный опыт. // Полис. 2012. № 1. С. 165–178.

<sup>2</sup> Козлова Н.Н. Правовые основы деятельности Общественной палаты РФ: анализ потенциала влияния института на формирование публичной политики / Н.Н. Козлова, И.С. Тарковский/Социально-политические процессы в меняющемся мире: межвуз. сб. науч. тр. / под ред. Н.Н. Козловой. — Тверь: Твер. гос. ун-т, 2017. — Вып. — 17. — С. 60-66.

практики функционирования региональных палат в субъектах Российской Федерации. После внесения поправок в федеральный закон об Общественной палате РФ, закрепивших право региональных палат выдвигать в состав федеральной палаты своих представителей и принятия рамочного закона о порядке формирования региональных палат можно обоснованно говорить, что законодательно обозначены контуры единой общегосударственной системы во многом определяющей характер формирования диалога между властью и обществом.

Во-вторых, важным обстоятельством является понимание, какие плюсы и минусы есть у функционирования палаты как государственно-общественного института или как представительского учреждения гражданского общества.

В третьих, артикуляция места и роли в функционировании этого института и в пространстве публичной политики представителей научного, экспертного сообщества. Следует, в полной мере, согласиться с обоснованиями ряда авторов о том, что при изучении закономерностей функционирования пространства публичной политики на основе анализа конкретных практик взаимодействия его основных акторов — органов государственной власти и местного самоуправления, с разнообразными стэйкхолдерами — общественными группами, заинтересованными в реализации (или не-реализации) тех или иных властных решений, важно учитывать, что в процессах подготовки этих решений участвует и третья стороны — представители экспертного, и, шире, академического сообщества, которые также обладают властью определенного типа — властью называть вещи своими именами. Во многом именно благодаря носителям научного знания решения, принимаемые органами власти, становятся все более эффективными с точки зрения решения публичных проблем<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Сунгуров А.Ю. Институты-медиаторы и их роль в развитии публичной политики в современной России / «Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования»/Отв. ред. Л.И.Никовская — М.: РОССПЭН, РАПН, 2012. С. 195-218.

Обозначим возможности, которые получает ОП при сценарии её функционирования в качестве государственно-общественного института.

К условным плюсам можно отнести: получение возможности дополнительного контроля вышестоящими властными инстанциями нижестоящих формально не бюрократическими, а публично-политическими способами; контроль и возможность опосредованного воздействия на экономических и политических субъектов, на которых нет прямых бюрократических механизмов воздействия или они имеют определенную нормативную регламентацию, которую трудно использовать оперативно; возможность бюджетного обеспечения организационной деятельности палаты. При этом реализация этих процедур происходит в непосредственной взаимодействии власти и общественности с использованием властных организационных возможностей.

В качестве минусов обозначим: появление возможности использования публичного ресурса в личных политических или экономических целях; манипулирование актуальностью общественной значимости субъективно формируемой «повестки дня»; имитация общественной активности в угоду власти<sup>4</sup> и формирование кордона от неудобных для власти представителей общественности<sup>5</sup>.

В связи с этим приобретает особое значение значимость раскрытия понятия имитация, которое в контексте проводимого анализа будем рассматривать в словосочетаниях: «имитация деятельности» и «имитация взаимодействия». В настоящее термин «имитация» применительно к деятельности ОП не имеет четкой устоявшейся детерминации и порой используется как некоторое контр пропагандистское средство для выражения своего негативного отношения теми или иными, как правило публичными персоналиями к этому институту. Для раскрытия сущности этого термина рассмотрим некоторые обобщения,

---

<sup>4</sup> Иваненко В. Президент оценил новый состав Общественной палаты URL: [ok-inform.ru/politics/d](http://ok-inform.ru/politics/d)

<sup>5</sup> Эксперты КГИ предлагают изменить порядок формирования Общественной палаты РФ/ URL: [mskzao.ru/archives/1466](http://mskzao.ru/archives/1466)

которые были получены рядом авторов, проводивших исследования имитационных практик в государственном и муниципальном управлении. В этих исследованиях при разработке категориально-понятийного аппарата описания имитационных практик они определяются как система действий, целью которой становится замещение реальных значений и смыслов формальным воспроизведением операций и процедур, сопровождающейся их демонстрацией, декларацией, которая приводит к подмене реальности некоторой декорацией. Декларативность проявляется в том, что заявления о желаемых результатах не подкреплены реальными возможностями субъекта их декларирующего в рамках ресурсов которыми он обладает. В результате такой декларации формируется декорация как виртуальная оторванная от реальности выгодная этому субъекту картина с удобным для него набором ценностей и смыслов. И такая искаженная реальность демонстрируется посредством ряда процедур, набора идей оторванных от реальности но нормативно детерминированных<sup>6</sup>.

В результате реализации имитационных практик появляется целый комплекс различных видов иллюзий: иллюзии собственного статуса; иллюзия собственной социальной объективности, в результате чего происходит искажение представления о социально значимых проблемах граждан; иллюзия обладания исключительными возможностями для осуществления взаимодействия между властью и обществом; корпоративные иллюзии.

Имитация действий, как правило, включает в себя осуществление процедур, которые не влекут за собой реальных результатов, а осуществляются в силу формальной необходимости. Чаще всего это подготовка разнообразных отчетов, организация массовых мероприятий, проведение совещаний и заседаний.

Имитация коммуникаций обычно выражается в демонстрации отсутствия проблем во взаимодействиях<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Бабинцев В.П. Имитационные практики в государственном и муниципальном управлении *Власть* № 5 2012. с 24-29

<sup>7</sup> Бабинцев В.П. Интеллектуальная деконструкция имитационного консенсуса как возможность *Власть* № 6 2012. с.25-30

Таким образом, применительно к анализу деятельности общественной палаты для выявления наличия имитационных практик в её деятельности необходимо сформировать систему критериев, фиксирование которых позволяло бы сделать выводы о наличии имитационной составляющей.

Реализация такого рода мониторинга позволит выработать предложения по их устранению, особенно это касается возможности устранения практики имитации действий и коммуникации, так как они связаны с технологическими аспектами их возникновения и могут быть устранены управленческими организационными процедурами.

Например, не проводить заседания по обсуждения той или иной проблемы, если отсутствует механизм учета предложений при принятии управленческого решения органами власти по данному вопросу и т. д.

Одной из технологий способной минимизировать имитационный компонент можно обозначить реализацию коммуникативных практик на медиативной основе, реализуемой по формуле: конфликт-диалог-согласие.

Эта формула очень наглядно демонстрирует и описывает ситуацию конструктивного взаимодействия власти и общества. Под конструктивным, будем понимать взаимодействие, направленное на развитие системы через разрешение имеющихся в ней противоречий и конфликтов. Таким образом, если в основе взаимодействия находится конфликт, то он обуславливает необходимость диалога, результатом которого становится принятие взаимных обязательств по выработке согласованного решения этого конфликта, а такого согласия нельзя достичь без взаимных уступок. Эта формула в полной мере дезавуирует представление некоторых чиновников о «конструктивном взаимодействии», которое, порой, понимается в весьма искаженном виде. Например, нередки ситуации, когда у представителей власти вызывает раздражение артикуляция общественностью проблем, без обозначения готовых решений, а ещё «конструктивнее», когда проблему обозначили, предложили решение и сами её и решили, а чиновнику останется только отчитаться за

успешно проведенную работу. Как правило, технологии «бесконфликтного взаимодействия» приводят к подмене смыслов иллюзиями и ритуалами, которые становятся комфортной для управленцев реальностью, формирующейся на основе, создаваемой при их активном участии особой формы корпоративных отношений. Включенные волей власти в эту систему взаимодействия представители общественности могут воспринимать это как исключительность своего положения и приобщения к корпорации, дающей возможность использовать её ресурс (организационный, финансовый и т.д.). Такая корпоративность будет способствовать легитимизации имитационных практик и стремлению сформироваться в глобальную целостную формально непротиворечивую систему, которая уже будет не способна адекватно отражать интересы общества.

Еще одним способом анализа выявления признаков имитационной составляющей в деятельности ОП может быть формирование технологии получения ответа на вопрос: кто или что является той иницирующей и движущей силой, которая обеспечивает функционирование всего спектра возможностей формально декларируемых нормативно-правовыми актами общественных палатах (федеральной, региональных и палат муниципальных образований).

Начало современного этапа в развитии взаимодействия власти и институтов гражданского общества условно можно соотнести с внесением изменений в порядок формирования Общественной палаты Российской Федерации, в которой появляется широкое представительство на условиях квотирования, от каждого региона по одному представителю от региональных палат и притяните рамочного закона согласно которому, регламентируется процесс формирования региональных палат. В соответствии с этим законом за органами исполнительной и законодательной власти закрепляется право выдвижение на паритетных условиях кандидатур в состав формируемых в регионе палат. В результате на основе этого закона были приведены в соответствии с ним региональные законы в субъектах РФ и исполнительная и законодательная ветвь власти стали непо-

средственно участвовать в процессе формирования персонального состава большинства членов общественных палат. В связи с этим возникла необходимость повышения открытости процедуры этого делегирования, так как в настоящее время она четко не прописана и создает предпосылки принятия субъективных решений в отношении представителей общественности и провоцирует к ситуации ненадлежащего исполнения государственными служащими принципа взаимодействия с общественными объединениями и гражданами. В связи с этим на государственных гражданских служащих и муниципальных служащих при формировании «переговорных площадок» различного уровня возлагается большая ответственность за формирование эффективной системы взаимодействия, лишенной какой либо политической ангажированности и личной зависимости, выдвигаемых в состав этих структур персоналий.

В качестве одного из подходов позволяющих минимизировать подобные риски может стать детальное регламентирование процедуры формирования списка участников предлагаемых и утверждаемых органами власти, что позволит исключить возможность влиять на участников общественного контроля посредством их зависимости от процедуры выдвижения в состав региональных общественных палат и общественных палат муниципальных образований.

Таким образом, одно из направлений развития и формирования системы взаимодействия органов власти и гражданского общества обусловлено тем, что крайне актуальной задачей становится решение проблем связанных с реализацией принципа взаимодействия с общественными объединениями и гражданами (ФЗ 79 ст. 4 Принципы гражданской службы). Сложность реализации этого закрепленного в законодательстве принципа обусловлена тем, что на практике очень трудно разработать и внедрить такую модель взаимодействия, которая бы полностью исключала возможность ангажированности и особой лояльности государственных служащих к тем или иным политическим партиям, движениям и иным общественным объединениям и организациям при исполнении своих служебных обязанностей.

Рассматривая систему взаимодействия власти и общество, отметим следующие основные составляющие, без которых это взаимодействие теряет всякий смысл с точки зрения реализации главной цели этого взаимодействия — защиты прав и свобод граждан в соответствии с конституционными нормами демократического государства. Исходя из необходимости реализации этой миссии, каждый из участников этого взаимодействия выстраивает собственную стратегию её реализации. Главной задачей по взаимному согласованию этих стратегий является выработка такого механизма, чтобы при их реализации соблюдались следующие принципы: они не были взаимоисключающими; не подменяли друг друга и не пытались выстраивать собственную приоритетность по отношению друг к другу. Количество этих принципов можно конечно расширить, но отметим главное, что они позволяют формировать зону ответственности каждого из этих субъектов взаимодействия.

В рамках этого направления анализа можно изучать роль и значимость влияния на этот процесс механизма обратной связи, который реализуется через систему общественного контроля. Важным элементом этой системы выступают некоммерческие общественные объединения (НКО), как один из самых активных и заметных субъектов пространства публичной политики. На сегодня в качестве наиболее актуальной «повестки дня» в вопросах согласования совместных стратегий действия является решение задач связанных с борьбой с коррупцией и для решения этой задачи технология общественного контроля приобретает особую актуальность. Отметим, что общественный контроль будет действительно эффективным только тогда, когда он начинается со стадии выработки и принятия управленческого решения, а не только на этапе его реализации. Российский подход к решению этой проблемы связан с системной работой по формированию широкой законодательной базы. В качестве таких законов можно назвать федеральные законы «Об Общественной палате Российской Федерации»; «О противодействии коррупции»; «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного само-

управления» и Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

Качественно новым этапом в развитии законодательства в этом направлении следует выделить Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>8</sup>. В ст. 4. этого закона под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

В качестве целей и задач общественного контроля в статье 5, в частности, обозначено повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Среди принципов общественного контроля (ст. 6.) отметим самостоятельность субъектов общественного контроля и их независимость от органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Субъектами общественного контроля в соответствии с этим законом являются: Общественная палата Российской Федерации; общественные палаты субъектов Российской Федерации; общественные палаты (советы) муниципальных

---

<sup>8</sup> Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 30 (часть 1). – Ст. 4213.

образований и общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

В качестве отдельной статьи (ст.12) выделена норма об Общественной палате Российской Федерации, общественных палатах субъектов Российской Федерации, общественных палатах (советах) муниципальных образований. Которая говорит, что Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований осуществляют общественный контроль в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», законами субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами о соответствующих общественных палатах.

Анализ содержания выше перечисленных законодательных актов позволяет сделать вывод о том, что законодатель, делая основной акцент при реализации механизма общественного контроля на общественные организации и их различные интеграционные формы, не наделил их правами активного оперативного воздействия на контролируемого и не зафиксировал способ привлечения к ответственности по результатам контроля.

Таким образом, разрешение этих противоречий следует обозначить как одно из направлений совершенствования системы взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества по повышению эффективности принимаемых органами власти управленческих решений с учетом независимой экспертной оценки со стороны гражданского общества.

Сформированная на сегодня система взаимодействия еще во многом несовершенна и требует своей дальнейшей модернизации. В ней отмечается несогласованность в деятельности социальных институтов, порой, государственные служащие не видят интересов общественных организаций, а общественные институции, реализуя отдельные проекты, не учитывают интересов государственных органов. Из-за такой несогласованности

в обществе порой возникает напряжение, и формируются тенденции усиливающие отчуждение от власти.

В таких условиях процессы институционального взаимодействия органов государственной власти и управления и институтов гражданского общества, соединяющие взаимные интересы в единое целое, устраняют возникающие противоречия. Поэтому включение механизмов взаимодействия институтов власти и институтов гражданского общества в общий процесс управления государством представляется в настоящее время необходимым и наиболее важным. «Нужно создавать максимально комфортные условия для работы социально ориентированных НКО, снимать остающиеся барьеры для их деятельности в сфере социального обслуживания, здравоохранения, образования, формировать эффективно функционирующее правовое поле» подчеркнул Президент Российской Федерации В.В.Путин<sup>9</sup>.

Это может быть оценено как обозначение политического приоритета по активизации процессов взаимодействия власти и общества в единой системе государственного и общественно-го развития и как одна из важнейших задач для современного этапа развития общественных отношений в России. В современных условиях развитие государства обусловлено результатом общих усилий органов власти, общества, бизнеса, самих граждан. Успех этой деятельности во многом зависит от слаженности действий каждого, от осознанного понимания своих собственных задач в контексте общих целей и социальной ответственности за результаты проделанной работы по их достижению. В такой конфигурации все субъекты взаимодействия, как органы власти, так и гражданское общество получают не только права, но и соразмерные им обязанности по надлежащему их применению с учетом интересов всего общества.

В связи с этим, необходимо обозначить ещё один аспект интеграции субъектов публичной политики в систему взаимодействия власти и общества обусловленный необходимо-

---

<sup>9</sup> Электронный ресурс: <https://kremlin.ru/events/president> — В.В.Путин выступление на Форуме «Государство и гражданское общество» 15 января 2015 года (Дата обращения: 10.02.2019).

стью формирования действенных механизмов для реализации принципа открытости государственной службы и её доступности общественному контролю, объективному информированию общества о деятельности государственных служащих, зафиксированному в статье 3 ФЗ 58 «О системе государственной службы Российской Федерации».

Сложность реализации в полной мере этих принципов порождает то обстоятельство, которое можно обозначить как некое скрытое противоречие по приоритетности решения следующих задач: укрепление института государства как основного ресурса для защиты его суверенитета с одной стороны и повышения степени доверия и легитимности для максимально широкого спектра общественных групп с другой, так как власть всегда сосредоточены в рамках достаточно узкого элитного представительства.

Решение задачи укрепления государственности без посягательства на демократические принципы и нормы формирования и осуществления публичной политики вполне возможно и без усиления авторитарных тенденций, когда укрепление вертикали власти будет связано с развитием системы сдержек и противовесов, как в самом государстве, так и вне его — в обществе. Это в свою очередь обуславливает необходимость усилия гражданской ответственности и политической культуры как со стороны граждан при вовлечении их в процесс принятия управленческих решений по социально значимым вопросам, так и со стороны государственных служащих ответственных за их реализацию.

В связи с этим артикулирование статуса представителей научного сообщества в качестве акторов пространства публичной политики несущих на себе основную экспертную нагрузку в системе взаимодействия власти и общества особо важно и в связи с тем, что участие представителей некоммерческих общественных организаций в работе различного рода переговорных площадок с органами власти в качестве экспертов стало общей практикой. При этом сам статус «эксперта» фактически приобретает автоматически в результате вхождения в ту или иную переговорную площадку (общественный совет, общественную палату).

В этих условиях реальным фактором и критерием оценки экспертной компетентности того или иного представителя НКО может выступать его практический опыт в реализации социально-значимых инициатив и его умение налаживать эффективные коммуникации с органами власти по их реализации.

С принятием в 2010 году Федерального закона № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» было введено понятие «социально ориентированные некоммерческие организации», которых следует рассматривать в качестве особого субъекта пространства публичной политики. Их институализация была инициирована Президентом Российской Федерации, в Послании Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 г. в котором была обозначена необходимость институализации социально ориентированного общественного движения и совершенствования существующей системы государственной поддержки третьего сектора.

В период с 2010 по 2014 гг. органами государственной власти России был принят ряд нормативно-правовых и организационных мер, в частности: Постановление Правительства РФ от 23 августа 2011 г. «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям»; Федеральная программа государственная программа Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», подпрограмма «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций».

В результате в качестве устойчивой тенденции стали фиксироваться рост внимания к проблематике повышения эффективности межсекторного социального взаимодействия со стороны государственных и муниципальных структур и разработка и внедрение инновационных технологий государственной поддержки и стимулирования социально ориентированных гражданских инициатив. В результате система взаимодействия власти и некоммерческих общественных организаций получивших статус социально-ориентированных сформировалась

в централизованную систему социальной государственной политики в сфере поддержки социально ориентированных НКО и были внедрены меры по ужесточению юридических санкций по отношению к НКО, осуществляющих «политическую деятельность» в России.

Формируемые на федеральном уровне приоритеты с одной стороны влияют на развитие ситуации в регионах, а с другой являются определенным обобщением формирующихся там практик. Так например, сформированные на территории Саратовской области практики взаимодействия власти и общества прошли определенный собственный эволюционный путь в ходе продвижения нашего общества по пути демократических преобразований, в результате чего в публичном пространстве региона закрепились некоторые устойчивые формы и механизмы этого взаимодействия<sup>10</sup>. Наиболее заметным и активным актором коммуникационного взаимодействия с органами власти выступает Общественная палата Саратовской области, при этом как было отмечено в ходе научно-практического симпозиума «Российские Реформы»<sup>11</sup> в презентации исследования А.Л. Нездюрова по активности и заметности в федеральном пространстве публичной политики Общественная палата Саратовской области занимает практически лидирующее место, при этом, по мнению автора, доклада эта активность во много реализуется благодаря потенциалу её председателя.

Такая характеристика региональной палаты как института с точки зрения привязки её возможностей к возможностям одного человека обозначает проблему её системной институциональной востребованности и значимости в пространстве публичной политики региона. При этом следует отметить, что для прихода в такие институции ярких и активных людей эти сами институции должны представлять интерес, то есть быть хорошей базой для самореализации. То есть опять видно, что в зависимости от рас-

---

<sup>10</sup> Фомин О.Н. Трудный путь к согласию: региональный опыт. — Саратов: Поволжская академия государственной службы, 2002. — 180 с.

<sup>11</sup> 15-16 июня в пригороде Санкт-Петербурга, г.Пушкине состоялся научно-практический симпозиум «Российские реформы» Дата обращения: 25.06.2017

смастриваемого ракурса ОП как явления в пространстве публичной политики можно увидеть новые её детали.

Регулярно проводимые мониторинги функционирования институтов гражданского общества и комплексный анализ системы взаимодействия с органами власти позволяет выявлять основные проблемы и риски, которые способны негативно влиять на динамику развития гражданского общества и эффективность функционирования системы взаимодействия власти и общества.

К числу основных таких рисков можно отнести: возникновение дефицита или нестабильность источников государственной поддержки некоммерческих организаций и, как следствие, уменьшение социальных проектов, предлагаемых к реализации и призванных решить задачи патриотического и гражданского воспитания, социальной поддержки слабо защищенных слоев населения и др.; недостаточная развитость инфраструктуры государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций; неравномерный профессиональный опыт некоммерческих организаций в подготовке и реализации социальных проектов, реализуемых при государственной поддержке.

В Саратовской области в качестве основных информационных ресурсов отражающих систему взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества можно назвать сайт Общественной палаты Саратовской области, сайт Уполномоченного по правам Человека Саратовской области, а также сайтом правительства Саратовской области, на котором создан раздел «Гражданское общество и общественные инициативы». Отметим, что недостаточно просто создать соответствующий Интернет-ресурс, необходимо, чтобы граждане знали о его существовании, чтобы он был удобен для пользования, упрощал общение людей и представителей власти, а также предоставлял важные, актуальные и понятные большому количеству посетителей сведения.

На официальном сайте Общественной палаты Российской Федерации сказано, что этот институт «призван осуществлять взаимодействие граждан с органами государственной власти

и местного самоуправления в целях учёта потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов власти»<sup>12</sup>, и тем самым подчёркивается особая роль этого института в формировании в России полноценного гражданского общества. Это является серьезным основанием для того, чтобы на региональном уровне уделялось особое внимание для развития информационных ресурсов региональных общественных палат, как локомотива для выстраивания информационно-коммуникативного взаимодействия между органами власти и институтами гражданского общества, как со стороны государственных гражданских и муниципальных служащих, так и представителей гражданского общества, которым необходимо более интенсивно использовать этот ресурс для общения и формирования обратной связи с обществом.

---

12 Электронный ресурс: <http://www.oprf.ru/> — Общественная палата Российской Федерации (Дата обращения 11.06.2019)

## Глава 4.

### ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РФ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПАЛАТЫ В СУБЪЕКТАХ РФ

#### *4.1. История возникновения и развития*

Анализируя развитие Общественной палаты как института, будет логично вспомнить о первой российской Общественной палате — Общественной палате при Президенте, существовавшей в 1994-1996 годы. В Общественную палату при Президенте РФ, представлявшую собой консультативный политический орган, входили представители общественных объединений, политических партии и движения, имевшие своей задачей осуществление координации действий различных политических сил по реализации Договора общественного согласия<sup>1</sup>. Эта палата, в которую входили как представители общероссийских политических партий, так и неполитических общественных организаций, была учреждена вскоре после принятия новой Конституции РФ, на основе одной из палат Конституционного совещания, работавшего летом-осенью 1993 года, которая как раз и состояла из представителей общественных и политических организаций и называлась поэтому Общественной.

Точнее говоря, ее история началась раньше, в мае 1993 года, когда появился Указ Президента РФ<sup>2</sup>, который предусматривал участие в работе создаваемого в то время Конституционного Совещания представителей политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций,

---

<sup>1</sup> Распоряжение Президента РФ от 16 февраля 1994 г. N 78-рпОб «Общественной Палате при Президенте Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. №8. Ст. 592.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 20 мая 1993 г. №718 «О созыве Конституционного Совещания и завершении подготовки Конституции Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №21. Ст. 1903.

массовых движений, религиозных конфессий. В развитие указа распоряжением Президента РФ осенью 1993 г. была создана Общественная палата Конституционного Сопровождения<sup>3</sup>. Автор этих строк, являясь в то время со-председателем Союза Возрождения России (бывшей либеральной фракции Демократической партии России) принимал участие в работе этой палаты, в том числе в подписании Договора об общественном согласии, происходившем в торжественной обстановке в Кремле. Опыт работы такой Общественной палаты, как коммуникативной площадки, на которой представители политических партий и неправительственных организаций могли вести прямой диалог с властью, был затем воспринят в ряде российских регионов, где также начали создавать подобные Общественные палаты. 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>4</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»<sup>5</sup>), 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).

Дальнейшие события 2001–2003 годов, когда в России появилась возможность реализации партнерской модели взаимодействия власти и общества, уже были кратко описаны нами в разделе 2.1. Как уже упоминалось, осенью 2003 года руководством страны был избран путь отхода от партнерской модели

---

<sup>3</sup> Распоряжение Президента РФ от 11 октября 1993 г. №686-рп «Об утверждении Положения об Общественной палате Конституционного Сопровождения» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №42. Ст. 4000.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 25.06.1996 г. 989 «О Политическом консультативном совете» // СЗ РФ, 01.07.1996, 27, ст. 3232.

<sup>5</sup> См. раздел 2.1.

взаимодействия с общественными организациями и перехода к модели патерналистской.

Именно в рамках этой модели в сентябре 2004 года вскоре после трагедии в Беслане на заседании Государственного совета РФ Президент РФ В.В. Путин, заявив, что в связи с необходимостью борьбы с терроризмом надо временно отказаться от прямых выборов губернаторов и президентов республик в составе Российской Федерации, в виде компенсации такой отмены заявил о создании Общественной палаты РФ<sup>6</sup>.

#### **4.2. Порядок формирования ОПРФ**

Наиболее горячие споры тогда разгорелись вокруг порядка ее формирования. В соответствии с проектом, который в апреле 2005 года уже стал законом, первая треть палаты назначалась непосредственно Президентом РФ из граждан, имеющих особые заслуги перед государством и обществом. Затем назначенные Президентом члены ОП формируют вторую треть из представителей общероссийских объединений, а затем они сообщают представителям региональных общественных объединений. Таким образом, состав Палаты фактически определяется назначениями 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 имеем 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, включая и учредителей «Народной ассамблеи».

---

<sup>6</sup> Выступление президента России Владимира Путина на расширенном заседании правительства с участием глав субъектов РФ 13 сентября 2004 года. URL: [http://www.ng.ru/politics/2004-09-14/1\\_speech.html](http://www.ng.ru/politics/2004-09-14/1_speech.html).

Описанная выше процедура формирования состава Общественной Палаты РФ просуществовала до 2013 года, когда в закон «Об Общественной Палате РФ» внесли поправки, в соответствии с которой за Президентом РФ остается право назначения своей части палаты, далее вторая часть формируется делегированием по одному представителю от Общественных палат субъектов РФ, а оставшаяся часть формируется с помощью интернет-голосования за выдвинутых кандидатов от общественных организаций.

Последнее предложение возникло, по-видимому, в рамках реализуемой тогда концепции Открытого правительства и просуществовало несколько лет, потом, в 2016 г. году от него отказались в связи с отсутствием у части жителей России доступа к Интернету и опасностью «накруток»<sup>7</sup>, и последнюю треть из кандидатов от общественных организаций формировали снова члены первых двух третей ОП РФ.

Анализ Федерального закона от 4 апреля 2005 г. N 32-ФЗ «Об Общественной Палате РФ»<sup>8</sup> позволяет сделать вывод, что потенциал ОП РФ как стейкхолдера гражданского общества не может реализоваться полностью. Рассматривая правовой статус ОП РФ, юристы задают больше вопросов, чем дают ответов. В комментариях правоведов к федеральному закону, отмечено, с одной стороны, ОП РФ — институт общественный, неполитический, не является юридическим лицом, с другой стороны, она имеет аппарат в форме государственного учреждения<sup>9</sup>. Все попытки уточнить правовой статус ОП РФ успехом не увенчались.

---

<sup>7</sup> Елена Мухаметшина. Интернет-голосование при формировании Общественной палаты отменено // Ведомости, 22 декабря 2016. <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/12/22/670722-internet-golosovanie-otmeneno>

<sup>8</sup> Н.Н. Козлова, И.С. Тарковский. Правовые основы деятельности Общественной палаты РФ: анализ потенциала влияния института на формирование публичной политики // Социально-политические процессы в меняющемся мире: межвуз. сб. науч. тр. / под ред. Н.Н. Козловой. — Тверь: Твер. гос. ун-т, 2017. — Вып. — 17. — С.60-67.

<sup>9</sup> КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ «ОБ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» ОТ 4 АПРЕЛЯ 2005 Г. N 32-ФЗ (Постатейный) А.Н. БОРИСОВ <https://www.lawmix.ru/commlaw/1336?page=2>

Принципиально важными для анализа общественных палат является вопрос об их комплектовании, поскольку ответ на него дает возможность понять, чей голос должен быть услышан в рамках публичной политики, насколько может быть независим этот голос. Значительную критику со стороны экспертно-аналитического сообщества вызывают принципы формирования ОП РФ, в частности президентская квота: Президент РФ определяет кандидатуры сорока двух членов ОПРФ. Здесь вполне справедлив вопрос: «Как может осуществлять общественный контроль за деятельностью исполнительной власти институт, состав которого полностью контролируется главой государства? Дальнейшее комплектование ОП РФ в редакции закона 2005г. происходило следующим путем: члены ОП РФ, утвержденные Президентом РФ, принимают решение о приеме в члены ОП РФ сорока двух представителей общероссийских общественных объединений, а затем члены ОП РФ, утвержденные Президентом РФ, совместно с представителями общероссийских общественных объединений, принятыми в члены ОП РФ, принимают решение о приеме в члены ОП РФ сорока двух представителей межрегиональных и региональных общественных объединений. С. Мулин назвал принцип формирования ОП принципом круговой поруки: один поручается за другого, и возводится замкнутая сама на себе корпорация<sup>10</sup>. На наш взгляд, процедура формирования слишком сложна и непрозрачна, учитывая, что речь идет о самоорганизующемся самодеятельном гражданском обществе. Такая строгая процедура отбора, видимо, объясняется позицией Президента РФ, что «результативность Общественной палаты в немалой степени определяется ее персональным составом»<sup>11</sup>. Предъявляя к кадровому составу палаты высокие требования, глава государства очертил круг достойных, на его взгляд, кандидатов в члены ОПРФ: «Очевидно, что членами палаты должны стать граждане, располагающие широкой общественной поддержкой, личным авторитетом, влиянием в обществе, в своей профессиональной

<sup>10</sup> Мулин С. Нация набрала немного совести // Новая газета, 2005, 3-5 октября.

<sup>11</sup> Путин: создание Общественной палаты укрепит гражданское общество <http://www.vesti.ru/doc.html?id=67113>

среде»<sup>12</sup>. Кроме того, согласно видению В.В.Путина, члены Общественной палаты должны быть «политически максимально не ангажированными»<sup>13</sup>. Поэтому неслучайно в ФЗ указывается, что представители политических партий не могут претендовать на членство в ОП РФ. Таким образом, общественная палата формируется как надпартийный орган (в отличие от парламента), представляющий общественную меритократию, обладающей значительным символическим капиталом в форме авторитета<sup>14</sup>.

### **4.3. Задачи Общественной палаты РФ**

В соответствии с исходно принятым в 2005 году законом<sup>15</sup>, перед ней были поставлены следующие задачи:

- привлечение граждан и общественных объединений к реализации государственной политики;
- выдвижение и поддержка гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений;
- проведение общественной экспертизы (экспертизы) проектов законов, проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации;
- осуществление общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти различного уровня и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации
- выработка рекомендаций органам государственной власти РФ при определении приоритетов в области госу-

---

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Там же

<sup>14</sup> Козлова Н.Н., Рассадин С.В. Общественные палаты современной России: тенденции трансформации // Социально-политические процессы в меняющемся мире: Межвуз. сб. науч. тр. / под ред. Н.Н. Козловой. — Тверь: Твер. гос. ун-т, 2019. — Вып. — 19. С.9.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной Палате Российской Федерации» // Электронный вариант доступен на сайте Российской Газеты. URL: <http://www.rg.ru/2005/04/07/obshestv-palata-dok.html> (дата обращения: 18.02.2010)

дарственной поддержки общественных объединений и иных объединений граждан, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в РФ;

- оказание информационной, методической и иной поддержки общественным палатам, созданным в субъектах РФ, и общественным объединениям, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в РФ;
- привлечение граждан, общественных объединений и представителей средств массовой информации к обсуждению вопросов, касающихся соблюдения свободы слова в средствах массовой информации, реализации права граждан на распространение информации законным способом, обеспечения гарантий свободы слова и свободы массовой информации, и выработки по данным вопросам рекомендаций;
- осуществление международного сотрудничества в соответствии с целями и задачами и участие в работе международных организаций, а также в работе международных конференций, совещаний и других мероприятиях.

#### **4.4. Состав ОП РФ**

Фактический руководитель Общественной Палаты РФ, ее секретарь (до 2014 г.) д.ф.-м.н. Е.П.Велихов — был не только представителем элиты академического сообщества — вице-президентом РАН, но и человеком, возглавлявшим консультативный орган еще в семидесятые годы, в период СССР (то есть за тридцать лет до создания ОП РФ). Он тогда, будучи еще и молодым членом-корреспондентом АН СССР, в течение ряда лет был председателем Совета молодых ученых и специалистов при ЦК ВЛКСМ. Достаточно показательным, что для руководства Общественной Палатой РФ в середине первого десятилетия XXI века была востребована кандидатура с опытом руководства консультативного совета в условиях полного доминирования во взаимодействии государства и общества модели «приводных ремней»<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> См. раздел 2.1.

Его сменил в 2014 году существенно более молодой (41 год) со-председатель Общероссийского народного фронта А.В. Бречалов, который, проработав на этом посту три года, был избран главой Республики Удмуртия. С 2017 по 2019 годы секретарем Общественной палаты был В.А. Фадеев, руководитель Института общественного проектирования (проправительственная фабрика мысли), один из авторов закона об «Общественной палате». В октябре 2019 года он стал председателем Комиссии при президенте РФ по развитию институтов гражданского общества и правам человека — советников Президента РФ, сменив ушедшего с этой поста по возрасту М.А. Федотова. Его заместитель на посту секретаря Общественной палаты, д.ю.н. Л.Ю. Михеева с 22 октября 2019 года стала новым секретарем Общественной палаты РФ.

Обращаясь к другим членам Общественной Палаты, 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»<sup>17</sup>. 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. Анализируя персональный состав Общественной палаты мы видим, 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

---

<sup>17</sup> Волков В. Общественность: забытая практика гражданского общества. // ProatContra, 1997. т.2, N4, С.77-91.

вошел во второй состав Общественной Палаты. С другой стороны, для молодых членов Общественной палаты, попавших в нее в составе представителей общероссийских и региональных организаций, участие в ней стало во многих случаях хорошим трамплином для дальнейшей карьеры в органах власти как федерального, так и регионального уровней<sup>18</sup>.

Вот как охарактеризовал состав Общественной палаты РФ через восемь лет после ее создания региональный эксперт, сам являющийся ее членом: *«В Москве, по моей оценке, наверное, до 10 членов Федеральной Палаты — это люди, которые отстаивают свои принципиальные интересы, взгляды, позиции и не являются марионетками. Примерно 20% (условно)- это «удобные люди», марионетки, сотрудники Администрации Президента, либо известные люди-певцы, актеры и т.п. Процентом 30-40- это мертвые души, это разные бывшие региональные министры, бывшие губернаторы, депутаты, у которых это «почетная отставка», причем для меня это любопытно, что многие депутаты рассматривают это место на одной планке, хотя я этого не понимаю»<sup>19</sup>.*

#### **4.5. Деятельность Палаты и Совета: есть ли место для медиаторских функций**

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 либеральной общественности в 2004-2005 годах вызывала возможность реализации сценария, при котором в стране останутся только общественные организации, вошедшие в Общественную

---

<sup>18</sup> Интервью с М-1., зам. министра правительства субъекта РФ, бывшего члена Общественной палаты РФ, апрель 2013 г.

<sup>19</sup> Интервью с М-2., экологом, в 2013 г. — членом федеральной и областной Общественных палат, апрель 2013 г.

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>20</sup>. В это же время была также создана и новая государственная структура — Госрегистрация, которая вполне могла осуществлять техническую сторону процесса ликвидации неудобных режиму НКО.

Это негативный сценарий, к счастью, не был реализован, и в этом существенную роль сыграла позиция самой Общественной палаты, члены которой, еще на стадии ее формирования, выступили против ускоренного принятия нового законодательства об НКО, вызывавшего сильный протест у многих организаций. И далее большинство ее членов не претендовали на монопольное представительство интересов гражданского общества.

В результате оба обсуждаемых института — и Общественная палата, и Совет при Президенте 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, ставший достоянием гласности, расширяет пределы публичной сферы.

---

<sup>20</sup> Отметим, что это был первый период «цветобязни», когда в руководстве страны опасались повторения в России сценария «цветных революций» — смены политических режимов при существенной роли коалиций независимых НКО.

На слушаниях в Общественной палате существенно сильнее представлены консервативные и левые точки зрения, существующие в российском обществе, в отличие, например, от Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. 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.

Существенную роль в конструктивном сотрудничестве обоих институтов играли и конкретные личности, входящие в них обоих. Так, например, член президентского совета, ректор Высшей школы экономики Я.И.Кузьминов был назначен и членом Общественной Палаты первого созыва, отвечая там за подготовку первого доклада о состоянии гражданского общества в России. Естественным образом в этом процессе были использованы и экспертные возможности членов президентского совета. С другой стороны, исполнительный директор Института прав человека, известный правозащитник В.М.Гефтер, до 2009 года не входя формально ни в один из обсуждаемых институтов, играл активную роль во многих обсуждениях в них обоих, а войдя в 2009 году в состав президентского света, продолжил свою роль со-организатора многих слушаний по правам человека в рамках Общественной палаты. Снова приведем фрагмент из интервью с ним: *«Несколько примеров: поправки в закон об общественном контроле в местах принудительного содержания, разработан был закон и прошел в Думе в 1-е чтение о комиссиях в детских интернатах... Это достижение что вошла отдельная статья этого закона, главное не статья, а опция вообще, об общественном контроле права на жизнь и здоровье заключенных и лиц, находящихся под стражей и возможность посещать, проверять и контролировать такие вещи, как транспортирование заключенных, чего раньше не было в законе... Точечные прорывы были за это трехлетие, я не могу сказать, что мы все везде проигрывали. Есть и второе направление — мы служили тормозом на пути нега-*

тивных явлений. Это тоже было, например по закону о предупреждениях ФСБ, который не прошел в то время. Например вот был вброс признать голодовки и членовредительства заключенных административно наказуемым (автоматически правонарушением в тюрьме). Ну, удалось неожиданно затормозить на тот момент»<sup>21</sup>.

Именно использование возможностей и Совета и Палаты, а иногда и Уполномоченного по правам человека — могло дать позитивный результат: «Были еще какие-то вещи. Иногда это через палату делалось путем заключения Палаты, поскольку Закон о заключении Палаты должно обязательно рассматриваться Государственной Думой. Иногда удавалось аппаратными ходами через Председателя Совета Э.А. Памфилову (а затем М.А. Федотова), иногда через В.П. Лукина»<sup>22</sup>.

Отметим также создание в 2006 году достаточно уникальной структуры — Объединенной рабочей группы по обеспечению участия гражданского общества в административной реформе, которая была создана по совместному решению Совета при Президенте, Совета Общественной Палаты РФ и Правительственной комиссии по административной реформе<sup>23</sup>. Эта группа проработала только около полутора лет, политические события президентских выборов сделали ее неактуальной, но все таки еще одна площадка для общественного диалога о ходе административной реформы была создана<sup>24</sup>.

В качестве положительного примера достижения конкретного результата можно предложить судьбу законопроекта «Об

---

<sup>21</sup> Интервью с В.М. Гефтером, исполнительным директором Института прав человека..

<sup>22</sup> Там же.

<sup>23</sup> О работе этой группы см.: Сунгуров А.Ю., Тиняков Д.К. 2016. Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки? — *Общественные науки и современность*. № 2. С. 39–51.

<sup>24</sup> Сунгуров А.Ю. Перспективы общественного контроля административной реформы и возможная роль уполномоченных по правам человека. // *Права человека в контексте российской модернизации. Материалы межрегиональной научно-практической конференции (17-18 мая 2006 г., г. Пермь)*. — Пермь: НОУ «Западно-Уральский институт экономики и права», 2007, с. 109-116.

общественном контроле мест лишения свободы», который был принят Государственной Думой во втором чтении в 2003 году, но затем, в новом составе Государственной Думы, в котором не были представлены ни СПС, ни «Яблоко», 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<sup>25</sup>, а вскоре начали работать и Общественные наблюдательные комиссии, в состав которых вошли многие правозащитники, долгие годы боровшиеся за возможность общественного контроля мест заключения.

Президент РФ как инициатор создания общественных палат позитивно оценивает опыт работы данного института. На встрече В.В. Путина шестым составом ОП РФ 20 июня 2017 г. глава государства заявил: «...при всех критических замечаниях,... Общественная палата состоялась, и она занимается своим делом. Палата выполняет большой объём экспертной работы, институт «нулевых чтений» работает эффективно, это очень важный аспект»<sup>26</sup>. В свою очередь секретарь ОП РФ В. Фадеев отметил, что при выполнении работы по анализу потенциальных законопроектов «мы выступаем ведомыми», тогда как «нам нужно влиять на повестку дня», формировать «народную повестку», включающую проблемы, «которые в первую очередь волнуют людей: доходы, ЖКХ, распределение доходов, неравномерное распределение доходов по регионам и так далее»<sup>27</sup>. Таким обра-

---

<sup>25</sup> 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».

<sup>26</sup> Встреча с членами Общественной палаты. Владимир Путин встретился в Кремле с членами Общественной палаты VI состава. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54831> (дата обращения — 25.09.2017)

<sup>27</sup> Там же.

зом, глава государства и глава палаты по-разному расставляют акценты в деятельности ОП РФ: для главы государства наиболее значимой работой ОП РФ является её экспертное направление, для главы ОП РФ — артикуляция проблем, связанных с формированием доходов населения, развитием регионов через активизацию общественности для их решения. В то же время ориентир палаты и власти на позитивную, созидательную работу, по выражению главы ОП РФ на «сотрудничество» власти и общества<sup>28</sup>, является взаимным.

Эту главу я заканчиваю в самом конце 2019 года, осенью которого произошли упомянутые выше изменения в руководстве как Общественной палаты РФ, так и Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека — секретарь палаты В.А. Фадеев стал председателем совета при Президенте. Можно предположить, что Президентский совет, превратившись из «Федотовского» в «Фадеевский» станет существенно более лоялистским. Что же касается Общественной палаты, то можно надеяться на большее внимание его нового руководства к экспертному обеспечению ее работы.

---

<sup>28</sup> Там же.

## Глава 5.

### **ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ: ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ ПАЛАТЫ И ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ**

Публичное пространство Тверской области во многом определяется ее географическим положением: она находится между Москвой и Санкт-Петербургом. Это обуславливает внимание столичных элит к Твери как сфере реализации своих политических и социально-экономических интересов.

В первые постперестроечные годы главами администрации области являлись представители местной элиты. В октябре 1991 года главой администрации Тверской области был назначен В. А. Суслов, который на тот момент занимал должность председателя исполкома Калининского областного Совета народных депутатов. В декабре 1993 года он был избран в Совет Федерации. В декабре 1995 года область возглавил глава администрации Бежецка и Бежецкого района Тверской области, В. И. Платов, который занимал данный пост два срока до 2003 года. В 2003 году губернаторские выборы выиграл представитель московской элиты Д. В. Зеленин, на время губернаторства которого и приходится создание Общественной палаты Тверской области (далее — ОП ТО). Непосредственным предшественником ОП ТО явился инициированный Д.В. Зелениным в 2004 году Совет Общественности при Губернаторе Тверской области, «созданный в целях обеспечения конструктивного взаимодействия Губернатора Тверской экономической и общественно-политической жизни области, укрепления гражданского общества области, органов государственной власти Тверской области с общественными объединениями, вовлечения общественности в процесс принятия и реализации решений, касающихся социально-экономической и общественно-политической жизни области, укрепления гражданского

общества»<sup>1</sup>. Первым председателем Совета Общественности стал председатель правления областного отделения Общероссийского общественного фонда «Российский детский фонд» О. А. Дунаевский, которого на данном посту сменил в 2007 году В. А. Суслов. Деятельность Совета общественности, действующего четыре года, в основном получала в СМИ позитивные отклики. Журналисты отмечали успешность работы совета, рост его авторитета, способность решать проблемы и добиваться реальных результатов, но в то же время они отмечали недовольство некоторых экспертов, желающих видеть это общественное формирование более свободным, имеющим возможность отстаивать свою позицию, приставкой «при» Губернаторе<sup>2</sup>. Поэтому с образованием в 2005 году Общественной палаты РФ администрация Тверской области активно включилась в проектную деятельность по созданию региональной общественной палаты как более совершенной формы «взаимодействия власти и НКО»<sup>3</sup>. Кстати, некоторые публичные фигуры Тверской области стояли у истоков и Общественной палаты РФ. Будущая глава ОП ТО 2–3составов Л. В. Туманова принимала участие в федеральных совещаниях, на которых общественность и Президент РФ В. В. Путин обсуждали задачи, функции ОП РФ<sup>4</sup>. К моменту создания ОП ТО в регионе уже был создан институт Уполномоченного по правам человека, должность которого заняла заместитель Губернатора ТО И. В. Блохина<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление Губернатора Тверской области от 4 октября 2004 г. N 84-пг «Об образовании Совета общественности при Губернаторе Тверской области». URL: <http://docs.cntd.ru/document/936008270>.

<sup>2</sup> Опубликован Закон Тверской области «Об Общественной палате». URL: [http://tversocium.ru/main.php?subaction=showfull&id=1223011980&archive=1325696698&start\\_from=&ucat=33,49&do=](http://tversocium.ru/main.php?subaction=showfull&id=1223011980&archive=1325696698&start_from=&ucat=33,49&do=)

<sup>3</sup> Суслов В. А. У Общественной палаты есть значительный потенциал // Вестник Общественной палаты Тверской области. 2009. №1. С. 1.

<sup>4</sup> Туманова Л. В. О перспективах развития гражданского общества. URL: <http://www.optver.ru/news/2529-2017-12-01>

<sup>5</sup> Подробно о работе Уполномоченного по правам человека в Тверской области — «Уполномоченный по правам человека в политико-управленческом пространстве Тверской области: проблемы и перспективы // Вестник Тверского государственного университета. ТвГУ. Серия: управление и экономика. 2015. № 4. С. 155–166.

Для практического воплощения идеи региональных палат в жизнь в рамках ЦФО была разработана концепция Программы общественного развития ЦФО на 2008–2010 годы. Заместитель губернатора Михаил Куржиямский на второй конференции Общественного совета ЦФО в Коломне заявил, что «мы намерены разработать соответствующий законопроект и внести его на рассмотрение депутатам Законодательного собрания Тверской области»<sup>6</sup>. Концепцию Закона разрабатывали члены Совета общественности, а сам законопроект — члены рабочей группы во главе с заместителем губернатора Тверской области В.А. Пызиным. В состав рабочей группы входили как представители общественности, так и сотрудники комитета внутренней политики Тверской области, юристы аппарата губернатора Тверской области<sup>7</sup>. Как отметил в экспертном интервью один из членов ОП ТО, стоявший у ее истоков, А. В. Никонов, что дискуссионной оказалась его идея предоставить ОП ТО право законодательной инициативы: «Многие коллеги не понимали, зачем это, есть депутаты, есть администрация, зачем еще палате. В принципе оказалось нужно»<sup>8</sup>. На тот момент из 18 областей ЦФО право законодательной инициативы было закреплено только за Общественной палатой Ярославской области. Заместитель Губернатора ТО М. Куржиямский так комментировал данную ситуацию: «До последнего заседания Законодательного Собрания мы сомневались в том, что депутаты проголосуют за эту новацию. Однако депутаты поддержали разработчиков и губернатора, внесшего законопроект, а, значит, Общественная палата наряду с прокуратурой области и Уполномоченным по правам человека также будет иметь право законодательной инициативы. Для этого

---

<sup>6</sup> Россия: институты гражданского общества. URL: <http://www.c-society.ru/main.php?ID=552974>

<sup>7</sup> Опубликован Закон Тверской области «Об Общественной палате». URL: [http://tversocium.ru/main.php?subaction=showfull&id=1223011980&archive=1325696698&start\\_from=&ucat=33,49&do=](http://tversocium.ru/main.php?subaction=showfull&id=1223011980&archive=1325696698&start_from=&ucat=33,49&do=)

<sup>8</sup> Интервью с А.В. Никоновым, заместителем председателя Общественной палаты Тверской области, октябрь 2018 г.

понадобится лишь внести поправки в Устав Тверской области и некоторые другие нормативно-правовые акты»<sup>9</sup>.

Закон Тверской области N 96-ЗО «Об Общественной палате Тверской области» был принят Законодательным Собранием ТО 18 сентября 2008 г. Статья 1 Закона гласила, что «Общественная палата Тверской области является коллегиальным общественным органом, формируемым на основе добровольного участия в его деятельности граждан Российской Федерации, место жительства которых находится на территории Тверской области, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность на территории Тверской области»<sup>10</sup>.

Региональный законодатель наделил ОП ТО более широкими полномочиями, чем федеральный ОП РФ: был расширен список органов, за которыми осуществляется общественный контроль: в федеральном законе институт общественного контроля позволял применять данный механизм «за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления», а в региональном законе — «за деятельностью органов государственной власти, государственных органов и органов местного самоуправления муниципальных образований». Наделение ОП ТО правом законодательной инициативы позволило ей расширять сферы своего влияния на публичную политику области. В частности, одной из важных законодательных инициатив ОП ТО, позволяющих влиять не только на исполнительную, но и на судебную власть, стало предоставление в 2010 году ОП ТО права вносить предложения по кандидатурам представителей общественности в квалификационную коллегию судей Тверской области<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Опубликован Закон Тверской области «Об Общественной палате». URL [http://tversocium.ru/main.php?subaction=showfull&id=1223011980&archive=1325696698&start\\_from=&ucat=33,49&do=](http://tversocium.ru/main.php?subaction=showfull&id=1223011980&archive=1325696698&start_from=&ucat=33,49&do=).

<sup>10</sup> Закон Тверской области N 96-ЗО «Об Общественной палате Тверской области». URL <https://base.garant.ru/16310696/>

<sup>11</sup> Закон Тверской области от 12 октября 2010 г. N 77-ЗО «О внесении изменений в закон Тверской области «Об Общественной палате Тверской области». URL <https://base.garant.ru/16320077/>.

Таким образом, изучение НПА, регламентирующего работу Общественной палаты Тверской области, свидетельствует, что региональный законодатель в первой редакции закона углубил и расширил видение миссии данного института, представляя в перспективе его развитие как серьезного института двустороннего взаимодействия общества и власти..

В целом региональный законодатель взял за основу областного закона нормативно-правовую базу федерального уровня, в которой заложены ограниченные возможности воздействия палаты на публичную политику. Принципы рекрутирования членов ОП ТО были заимствованы из принципов формирования ОП РФ: из сорока пяти членов «пятнадцать утверждаются Губернатором Тверской области из числа лиц, имеющих особые заслуги перед государством и (или) Тверской областью; пятнадцать отбираются (принимаются) членами Общественной палаты, утвержденными Губернатором Тверской области, из числа представителей региональных отделений общероссийских и межрегиональных общественных объединений, региональных общественных объединений; пятнадцать утверждаются Законодательным Собранием Тверской области из числа представителей местных общественных объединений»<sup>12</sup>. Таким образом, ОП ТО целиком и полностью формируется под контролем региональной власти, как исполнительной, так и законодательной, причем наблюдался существенный перекося в сторону первой.

В ходе проведения интервью с членами ОП ТО был задан вопрос о целесообразности и эффективности предложенного законодателем механизма комплектования ОП ТО. Представители органов власти и гражданского общества давали ответы с противоположных позиций. Бывший член Правительства Тверской области Респондент А. считает механизмы рекрутирования ОП ТО приемлемыми:

*«Мы же понимаем, что не губернатор определяет кандидатуры в ОП ТО, а формируется некий пул общественников, который лояльно относится к действующей власти, регионально-*

---

<sup>12</sup> Закон Тверской области от 02.10.2008 N 96-ЗО «Об Общественной палате Тверской области». URL.<https://base.garant.ru/16310696/>

*му правительству. Формат — он вполне рабочий. ОП ТО — это часть гражданского общества, ничего плохого в рекомендации от губернатора я не вижу. Можно отклонить эти рекомендации, другой вопрос — делает это кто-то или нет. Если не делают, то это потому, что очередь в ОП ТО не стоит»<sup>13</sup>.*

Члены ОП ТО, представители НКО относительно целесообразности применения квот при формировании ОП ТО дают комментарии альтернативного содержания:

*«ОП ТО — это не институт гражданского общества, это какой-то институт при Правительстве ТО... Нужно убрать квоты от Губернатора и Заксобрания»<sup>14</sup>.*

Таким образом, если чиновники считают способы комплектования ОП ТО залогом успешного диалога государства и гражданского общества, то общественники полагают их противоречащими природе гражданского общества. При том, что большинство опрошенных нами респондентов были против квот, новый механизм комплектования ОП ТО они не были готовы предложить.

Рассуждая о целесообразности системы квот и в целом о желании граждан участвовать в деятельности ОП ТО, респонденты выходили на проблему качества гражданского общества. Аргументация в пользу квот объяснялась ими слабостью гражданского общества.

Из интервью с респондентом В: *«Отмена квот ничего не изменит. Нужно, чтобы кто-нибудь разумно подходил к согласованию, может быть и качество было бы лучше, не было бы совсем случайных людей. В этом составе (четвертом составе — прим. мое — Н.К.) есть люди совсем случайные. Но на самотек не нужно пускать. Потому что нет развитого гражданского общества и само оно организовать не может, а государство делает все, чтобы этой самоорганизации и не произошло»<sup>15</sup>.*

Траектории вхождения в ОП ТО у всех респондентов выстраивались однотипно: работники аппарата органов государствен-

<sup>13</sup> Интервью с респондентом Т-1, НКО, член ОП ТО, октябрь 2018 г.

<sup>14</sup> Интервью с респондентом Т-2, НКО, член ОП ТО, октябрь 2018 г.

<sup>15</sup> Интервью с респондентом Т-3, НКО, член ОП ТО, ноябрь 2018 г.

ной власти региона предложили войти в состав палаты. Респондент В. описывает эту ситуацию следующим образом: *«Я в 2008 году участвовал в выборах в Тверскую городскую Думу, но место было непроходное, поэтому мою энергию и организаторские способности предложили использовать в ОП ТО... Позвонили от Губернатора»*<sup>16</sup>.

Для понимания природы ОП ТО как представительского органа важно рассмотреть вопрос о принципах отбора кандидатур в ОП ТО общественными организациями. В федеральном и, соответственно, региональном законодательстве не оговаривается, что представленные НКО кандидатуры в состав палат должны быть членами данных НКО. Таким образом, законодатель делает НКО элементом механизма формирования палат, но это не гарантирует представительство в палате интересов общественных организаций. Часть НКО предлагает в качестве кандидатов в состав ОП ТО людей, которые не являются членами данных НКО и которые не представляют интерес общественности в палате. Респонденты в интервью говорили о такой схеме: ответственные за комплектование палаты лица договариваются с определенной общественной организацией, которая берет на себя выдвижение постороннего для нее человека. Это отчасти объясняет наличие в палатах статистов — VIP-персон (о них речь еще пойдет ниже).

Из интервью с членом ОП ТО: *«Я заходила в ОП ТО вообще от левой организации, потому что от губернатора могут представляться в ОП ТО люди, которые представляют отделения всероссийских общественных организаций. Я вошла в ОП ТО от организации, в которой я вообще не состою, меня познакомили с руководителем и попросили сделать для меня бумажки»*<sup>17</sup>.

### **ОП ТО первого состава 2009–2011 гг.**

Формирование состава ОП ТО первого состава происходило осенью-зимой 2008 года, а первое заседание состоялось 30 января 2009 года. На основе анализа открытых данных о членах

<sup>16</sup> Интервью с респондентом Т-3, НКО, член ОП ТО, ноябрь 2018 г.

<sup>17</sup> Интервью с респондентом Т-2, НКО, член ОП ТО, октябрь 2018 г.

ОП ТО первого состава отразим социальный состав ОП ТО в следующей таблице:

Таблица: Социальный состав ОП ТО первого созыва (2009–2011 гг.)

Представительство	Кол-во	про-цент
Бизнес (директора предприятий, их замы, ИП, ИТР)	5	12%
НКО	13	31,7%
РПЦ	3	7,3%
Учреждения	14	34,1%
СМИ	4	9,6%
Пенсионеры	2	4,9%
Всего	41	100%

Как видим, большую часть состава ОП ТО (по одной трети) представляют члены НКО и учреждений образования, здравоохранения, социальной работы и пр., причем как рядовые сотрудники (в частности, учитель МОУ СОШ №2 г. Лихославля С.В. Зверева), так и руководство учреждений (в частности, Президент ГОУ ВПО «Тверская государственная медицинская академия» Б.Н. Давыдов)<sup>18</sup>. В контексте обсуждения предположения А.Ю. Сунгурова, что общественные палаты могут представлять собой своеобразные элитные клубы<sup>19</sup>, обратимся к поиску «статусных людей» в составе ОП ТО. Самым крупным представителем чиновничества являлся В.А. Суслов, который по итогам первого заседания ОП ТО стал главой палаты. Он вошел в состав ОП ТО по списку Губернатора ТО. В интервью журналистам В.А. Суслов отметил закономерность назначения на этот пост: «Я же возглавлял существовавший раньше Совет общественности при губернаторе»<sup>20</sup>. Среди бывших чиновников областного уровня также необходимо выделить В.П. Карасева (был избран секретарем

<sup>18</sup> Состав Общественной Палаты 2009-2011. URL: <http://www.optver.ru/structure/members/members>.

<sup>19</sup> См. далее главу 7.

<sup>20</sup> Владимир Суслов: Аналогов у Общественной палаты нет. URL: <https://tver-life.ru/news/7553.html>.

рем ОП ТО) и Н.И. Гусеву. В интервью с членами ОП ТО все без исключения респонденты отметили выдающиеся организаторские В.А. Суслова и В.П. Карасева, благодаря которым структура ОП ТО в короткие сроки обрела свою жизнеспособность.

Фрагменты из интервью с членами ОП ТО: *«Владимир Антонович Суслов, я с ним работал три года, это идеальный руководитель, высочайшие личные качества»<sup>21</sup>. «Он (В.А. Суслов — прим. мое — Н.К.) по своему характеру и ментальности, видимо, не представляет, как можно прийти и орать на человека, давить и насиловать. Он дает возможность человеку раскрыть то, что он хочет, а если нет этого, то с ним не работает»<sup>22</sup>.*

*«А Карасев человек структуры и системы, без которого просто невозможно. Но нужно прохождение документов, написать внятно доклад. Кто это будет делать? Помимо доклада о состоянии гражданского общества нужны справки, документы. Кто это будет делать? Карасев. Он интересовался этим. У него есть опыт»<sup>23</sup>.*

Позитивные отзывы о работе бывших высокопоставленных чиновников на общественной поприще означают, что организация деятельности ОП ТО требует профессиональных управленческих компетенций, глубокого знания проблем региона, знакомство с лидерами общественного мнения и поддержание связи с ними, обладание значительным символическим капиталом в форме авторитета. Если рассматривать элитный клуб в более широком формате — формате совпартхозактива, то следует добавить руководителей крупных предприятий, глав социально-ориентированных НКО, профсоюзов, военных в отставке, руководителей социальных учреждений (социально-культурную элиту: главврачей, директоров театра и т.д.). В совокупности VIP-персон в ОП ТО можно насчитать до 1/3 состава.

Сами респонденты отмечали наличие в ОП ТО «политических статистов»: *«Ведущую роль во всех этих палатах играют люди, которые попали туда за былые заслуги, для которых*

<sup>21</sup> Интервью с респондентом Т-3, НКО, член ОП ТО, ноябрь 2018 г.

<sup>22</sup> Интервью с респондентом Т-4, НКО, член ОП ТО, октябрь 2018 г.

<sup>23</sup> Интервью с респондентом Т-3, НКО, член ОП ТО, ноябрь 2018 г.

*это была общественная приятная синекура, которые в силу возраста и положения не горели желанием»<sup>24</sup>. «Там немало людей, чисто формально туда попавших, которые мало что делают, потому что для кого-то это запись в визитной карточке, для кого-то это почётная такая ссылка, т.е. там был и Краснов, сейчас там Иванова знаменитая. Было ощущение, что просто для кого-то сделать приятно, кого-то пристроить туда люди отправляют»<sup>25</sup>.*

В целом большая часть членов ОП ТО — это известные в области люди, по словам респондента Г, «действительно социально активные, пассионарные личности», лидеры общественного мнения (ЛОМы), многие из них лично знакомы с Губернатором и главой регионального парламента». Как показывает анализ состава ОП ТО, членами данных институтов помимо активистов, становятся бывшие государственные чиновники с большим стажем управленческой работы. Для вышедших на пенсию работников госаппарата ОП ТО представляет собой престижную нишу околотовластия. Данная категория членов ОП ТО, по выражению одного респондента, «суперветераны», попав в палату в силу былых заслуг, в отличие от «живого народа» относилась к работе палаты «как к почетному поручению», как к общественной синекуре, не принимая активного участия в деятельности ОП ТО. На наш взгляд, отказ от включения в члены палаты последней категории может существенно повысить эффективность её работы.

По гендерному принципу состав ОП ТО первого состава делится следующим образом: из 41 членов палаты насчитывалось 25 мужчин (61%) и 16 женщин (39%). Следуя известному гендерному принципу «где больше власти — там меньше женщин», можно сделать вывод, что ОП ТО менее ресурсная организация, чем органы государственной власти. В частности, в течение шести составов в депутатском составе Законодательное Собрание ТО женщин насчитывалось 10–18%<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Интервью с респондентом Т-3, НКО, член ОП ТО, ноябрь 2018 г.

<sup>25</sup> Интервью с респондентом Т-5, преподаватель ВУЗа, член ОП ТО, октябрь 2018 г.

<sup>26</sup> Козлова Н.Н. Законодательное собрание Тверской области (1994–2016): гендерный профиль // Вестник ТвГУ. Серия «Экономика и управление». 2016. №3. С. 202–211.

В рамках анализа ОП ТО целесообразно рассмотреть кейс «Первое заседание ОП ТО первого состава» как модель дальнейшего взаимодействия власти и ОП ТО. Первое заседание проходило 30 января 2009 года в торжественной обстановке с музыкальным сопровождением духового оркестра Академии ВКО в библиотеке имени Горького<sup>27</sup>. На открытие ОП ТО были приглашены гости федерального уровня: члены Общественной палаты РФ: Мария Слободская, Павел Астахов, Валерий Фадеев, Андрей Дементьев, председатель Общественного совета ЦФО Евгений Юрьев, депутат ГД Госдумы Александр Тягунов и член Совета Федерации Владимир Савин, руководство Твери, представители епархии. В дальнейшем формат торжественных заседаний ОП ТО с участием VIP-персон будет продолжен, но упрощен; представители власти будут приходить, как правило, на первое и последнее заседания составов, вместо губернаторов будут присутствовать их заместители.

До избрания председателя Палаты заседание вел Губернатор ТО. Голосования по выборам главы ОП ТО, его зама и секретаря прошли единогласно. По сообщениям СМИ, Губернатор не раз повторял, что не допустит вмешательства в деятельность Общественной палаты и в какой-либо форме давления на нее<sup>28</sup>. При этом на первом заседании он попросил главу ОП ТО заняться снижением тарифов на электроэнергию<sup>29</sup>. Формат, при котором глава региона поручает ОП ТО проработать те или иные вопросы, не только сохранился на данный момент, но и имеет тенденцию к усилению. Помимо оргвопросов, единственное решение, которое приняла ОП ТО касалось Русской Православной Церкви — было принято отправить поздравление с избранием новому Патриарху. На протяжении дальнейших составов РПЦ будет являться одним из главных партнеров ОП ТО.

---

<sup>27</sup> Мангазеев И. Общественную палату Тверской области возглавил Владимир Сулов. [http://vesvladivostok.ru/publ/politika/geopolitika/obshhestvennuju\\_palatu\\_tverskoj\\_oblasti\\_vozglavil\\_vladimir\\_suslov/52-1-0-29999](http://vesvladivostok.ru/publ/politika/geopolitika/obshhestvennuju_palatu_tverskoj_oblasti_vozglavil_vladimir_suslov/52-1-0-29999).

<sup>28</sup> Общественная палата Тверской области — очередная фикция? URL: <http://www.etver.ru/NOVOSTI/39613/#>

<sup>29</sup> Владимир Сулов избран председателем Тверской Общественной палаты. <https://www.tver.kp.ru/daily/24236/436043/>.

Местные СМИ разошлись в своих оценках потенциала нового института гражданского общества. При обилии официозных репортажей прозвучала и скептическая позиция: *«Несмотря на все пафосные речи, в истинную дееспособность, эффективность и независимость данного института верится с трудом. Ведь опыт предшествующих организаций подобного толка в регионе показал, что они были не более чем декорацией»*<sup>30</sup>.

Поэтому в первое время после создания ОП ТО была разработана информационная стратегия, направленная на информирование граждан о деятельности палаты. Поскольку решения ОП ТО не являются обязательными для органов государственной власти и МСУ, то эффективность ее деятельности напрямую связана с авторитетом ее членов, а также открытостью и гласностью обсуждения социально значимых вопросов. Используя публичность как один из способов общественного контроля и привлечения внимания граждан к социальным проблемам, палата информирует о своей работе, решениях, рекомендациях в «Вестнике ОП ТО», на официальном сайте ОП ТО, а также активно взаимодействуя со СМИ. Помимо учреждения собственного издания и сайта ОП ТО, ее глава активно разъяснял в прессе миссию, обозначая место данной гражданской институции в публичном пространстве региона. В.А. Суслов подчеркивал «необходимость создания независимой от власти общественной структуры», которая могла бы стать «рупором общественного мнения», каналом «связи между гражданами, их общественными организациями и властью»<sup>31</sup>, смогла бы «аккумулировать мысли, идеи, проблемы, заботы, которыми живут общественные организации и население региона»<sup>32</sup>. По мнению главы ОП ТО, аналогов у палаты нет, поскольку Общественная палата — это новый демократический институт, рожденный нашим временем<sup>33</sup>. Специфику ОП ТО В.А. Суслов определял следующим об-

---

<sup>30</sup> Общественная палата Тверской области — очередная фикция? <http://www.etver.ru/NOVOSTI/39613/#>

<sup>31</sup> Суслов В.А. У Общественной палаты есть значительный потенциал // Вестник ОП ТО. 2009. № 1. С. 1.

<sup>32</sup> Владимир Суслов: Аналогов у Общественной палаты нет. URL: <https://tver-life.ru/news/7553.html>

<sup>33</sup> Там же.

разом: «Палата объединяет лидеров общественных организаций и их представителей. Мы не орган государственной власти, не Законодательное собрание, не прокуратура, не народный контроль, не совнархоз. Мы общественный институт, который должен выражать и доводить идеи общественности до власти, предлагать пути решения социально-экономических проблем общества и улучшения качества жизни населения»<sup>34</sup>.

Для организационной, методической и др. помощи при реализации поставленных целей был создан ГКУ «Аппарат Общественной палаты Тверской области», который на данный момент состоит из 9 человек и получает финансирование по данным СМИ в размере 12 млн 846 тыс. руб.<sup>35</sup>

В ОП ТО первого состава было организовано 13 профильных комиссий, по которым распределились члены палаты, а также был создан Совет палаты и сформирован пул экспертов. Помимо стандартных форм деятельности, таких как пленарные заседания и заседания комиссий, ОП ТО в течение первого состава организовывала работу «горячих линий», прием граждан, разбирала их письменные обращения, проводила Дни ОП ТО в муниципальных образованиях, выездные заседания, добровольческие акции, «круглые столы», форумы, научные исследования и мониторинги социальных проблем, разрабатывала законопроекты, занималась их экспертизой, участвовала в работе органов государственной власти региона и МСУ, общественных советов, осуществляла организационную, методическую, образовательную помощь НКО, вела активную информационную политику и т. д.

Значительный объем работы ОП ТО первого состава проделала для решения экономических вопросов региона, в частности, в отношении снижения тарифов (того поручения, которое палате дал Губернатор Тверской области на ее открытии). В течение первого года работы члены и эксперты ОП ТО приняли участие в рабочих группах по формированию тарифов, созданных при РЭК. В результате взаимодействия ОП

<sup>34</sup> Там же.

<sup>35</sup> Зачем нужна Общественная палата Тверской области? URL: <https://pravdatver.ru/novosti/politika/zachem-nuzhna-obshchestvennaya-palata-tverskoy-oblasti/>.

ТО и РЭК было достигнуто соглашение о снижении дневного тарифа на электричество для населения<sup>36</sup>. Аналогичный вопрос для предприятий и организаций был поднят ОП ТО в 2011 году, когда члены и эксперты ОП ТО приняли участие в общественных слушаниях на тему «Тарифы для предприятий и организаций»<sup>37</sup>. Помимо этого ОП ТО совместно с Департаментом финансов в марте 2011 года провела круглый стол «Пути повышения эффективности жилыми домами и энергосбережения в ЖКХ»<sup>38</sup>. В рамках мониторинга цен в сфере энергетики ОП ТО запрашивает материалы РЭК и регулярно рассматривает ее доклад о формировании тарифов в сфере электро- и теплоснабжения на заседаниях Совета ОП ТО<sup>39</sup>.

Особое внимание ОП ТО уделяет экономическому развитию областной столицы. В 2009 г. Палатой был инициирован пересмотр действующих тарифов на теплоснабжение в г. Твери<sup>40</sup>. Итогом принципиальной позиции ОП ТО стал пересмотр органами государственной власти ряда документов, имеющих стратегического значение для развития экономики области. В частности, в результате конструктивной критики ОП ТО «Стратегии социально-экономического развития Тверской области до 2025 года» (пленарное заседание 24 декабря 2010 года), подкрепленной квалифицированной экспертизой тверских ученых, представителей деловых кругов, областная исполнительная власть приостановила утверждение региональной программы социально-экономического развития, и данный документ ушел на доработку<sup>41</sup>. В дальнейшем ОП ТО в сотрудничестве с экспертным сообществом направляла рекомендации для корректировки долгосрочной программы социально-экономического развития региона, в том числе содержащие инновационные составляющие экономической деятельности<sup>42</sup>. Более подробно участие ОП

<sup>36</sup> Важная проблема // Вестник ОП ТО. 2009. №1. С. 26.

<sup>37</sup> Загогулины в тарифах на электроэнергию // Вестник ОП ТО. 2011. №6. С.4.

<sup>38</sup> Энергосбережение — задача комплексная // Вестник ОП ТО. 2011. №6. С.5.

<sup>39</sup> Заседание Совета Палаты // Вестник ОП ТО. 2010. №3. С.3.

<sup>40</sup> Важная проблема // Вестник ОП ТО. 2009. №1. С.25.

<sup>41</sup> Проект областного бюджета представлен общественности // Вестник ОП ТО. 2012. № 12. С. 18.

<sup>42</sup> Инновации — в основу экономики. URL:<http://optver.ru/news/894-2012-04-11>.

ТО в решении экономических проблем региона рассмотрено в других статьях<sup>43</sup>. Анализируя вклад ОП ТО в развитие экономики региона, можно сказать, что данный институт максимально полно использовал предусмотренные законодателем полномочия — проводил экспертизу социально-экономических проектов, осуществлял общественный контроль за их реализацией, занимался мониторингом социально-экономических проблем, использовал право законодательной инициативы для расширения функционала своего воздействия на экономические процессы в регионе. Анализ мероприятий ОП ТО показывает, что с момента зарождения этот институт гражданского общества существенно увеличил возможности своего влияния на решение экономических проблем региона, расширяя формы и направления работы, а также количество партнеров. Вопросы экономического развития ОП ТО рассматривал как в рамках стратегических программ, так и в оперативном индивидуальном порядке при рассмотрении жалоб и обращений граждан. Взаимодействие ОП ТО и органов государственной власти/местного самоуправления, а также общественных организаций происходило конструктивно, демонстрируя возможности ОП ТО выступать диалоговой площадкой между бизнесом-властью-обществом.

Итак, логика возникновения общественных палат определялась рамками тех задач, которые были поставлены Президентом РФ. Анализ нормативно-правовой базы, истории создания ОП ТО показывает, что палаты являются общественно-государственным, «гибридным» институтом. Проект общественных палат неслучайно возник параллельно с укреплением вертикали власти и сокращением каналов влияния общества на государство. Данный институт является частью широкомасштабного проекта по консолидации гражданского общества «сверху». Согла-

---

<sup>43</sup> Козлова Н.Н., Рассадин С.В. Общественная палата Тверской области в структуре организационно-экономических отношений: институты общественного контроля в системе управления ЖКХ // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2018. № 3. С. 113–123; Козлова Н.Н., Гавриков В.П. Общественная палата Тверской области как субъект социально-экономического развития региона // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2017. № 3. С. 127–138.

симся с мнением одного из респондентов, что *«ОП создавалась как инструмент, которым государство понуждает, граждан проявлять активность. Пытается государство само себя одернуть, как-то ограничить себя, поэтому с этой целью и создали палаты, чтобы общество могло бы гражданское проявить себя, заявить о себе и стать партнером не каким-то, а равнозначным»*<sup>44</sup>. В историческом прошлом России можно обнаружить аналоги общественных палат — Земские соборы. В наиболее артикулированной форме теоретико-философские обоснования легитимности Земских соборов можно встретить в учениях славянофилов, в идеологеме К.С. Аксаков: «Сила власти царю — сила мнения народу»<sup>45</sup>.

Анализ НПА показывают, что общественные палаты имеют возможность осуществлять свою policy ограниченного спектра деятельности. Главным ресурсом ОП ТО являются авторитет ее членов и публичный, транспарентный характер деятельности. При этом ключевую роль в процессе становления общественной палаты Тверской области сыграла личность главы ОП ТО первого состава. Глубокое знание проблем региона, знакомство с лидерами общественного мнения и сохранение связи с ними при губернаторе-варяге, авторитет лидера ОП ТО позволили выстроить относительно партнерские отношения с органами государственной власти Тверской области. Кадровый состав формируется при значительном участии органов власти. Руководящий состав ОП ТО первого состава состоял из представителей политической элиты советского и постсоветского периода, обладающей, с одной стороны, большим опытом управления, связями, ресурсами для решения конкретных проблем, с другой стороны, был мало связан с гражданским активизмом. В целом, рассматривая опыт работы ОП ТО первого состава как субъекта развития региона, необходимо отметить, что в **рамках своих полномочий** (курсив мой. — Н.К.) данный публичный институт региональной политики активно и продуктивно функционировал, палата являлась системным игроком на поле региональной политики.

<sup>44</sup> Интервью с респондентом Т-4, НКО, член ОП ТО, октябрь 2018 г.

<sup>45</sup> Аксаков К.С., Аксаков И.С. Избранные труды. М.: РОССПЭН, 2010. с. 253.

## Глава 6.

### ЛОГИКА РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ

Деятельность ОП ТО второго состава совпала с изменением руководства региона: 7 июля 2011 года в Тверскую область был назначен новый Губернатор — Андрей Владимирович Шевелёв. Он родился в Ленинграде, но закончил среднюю школу и суворовское военное училище в Калининской области, что условно позволяет его отнести к «местным элитам». До губернаторства А.В. Шевелёв успешно строил военную карьеру в ВДВ, являлся депутатом Государственной Думы 4-го состава и первым заместителем председателя правительства Рязанской области. Формирование ОП ТО второго состава происходило под контролем новой администрации. На первом заседании ОП ТО второго состава 28 февраля 2012 года был избран новый глава — доктор юридических наук, декан юридического факультета Тверского государственного университета Лидия Владимировна Туманова, которая в рамках первого состава ОП ТО возглавляла Комиссию по законодательству, а позднее занимала должность заместителя председателя Палаты, инициировала организацию работы электронного «Центра правовой помощи» на сайте ОП, «горячей линии» во время предвыборной кампании и т. д.

Смена руководства и в органе исполнительной власти региона, и в ОП ТО позволяет выделить не только институциональные, но и персонифицированные факторы влияния на механизмы взаимодействия государства и институтов гражданского общества. Несмотря на заверения нового губернатора, что «Правительство Тверской области открыто для конструктивного взаимодействия с Общественной палатой и нацелено на эффективную совместную работу на благо жителей Верхневолжья»<sup>1</sup>, площадка для медиации региональной

---

<sup>1</sup> Второй состав региональной Общественной палаты приступил к работе. <http://www.optver.ru/news/833-2012-02-28>.

власти и местного сообщества стала постепенно сокращаться. Среди опрошенных членов ОП ТО второго состава преобладали скептические и негативные оценки сотрудничества ОП ТО и Правительства ТО.

*«Большой крен произошел во втором составе, пришла Лидия Владимировна и поменялся губернатор. И поменялась тактика этой работы, которая была в первом составе. Владимир Антонович как человек самодостаточный никогда не шел на поклон, на совет к Правительству, к Губернатору, напротив, если что-то губернатору надо было, звонил лично Зеленин Владимиру Антоновичу и какие-то вопросы обсуждал персонально. А вот уже после ухода Владимира Антоновича все последующие руководители палаты стали более зависимы от администрации области. Их личный статус ниже, чем Владимира Антоновича. И в силу того, что гражданское общество не развито, надо понимать, что статус у него выше как у регионального. А поскольку общество слабое, оно и вне рамок палаты, и внутри общепризнанного лидера не имеет»<sup>2</sup>.*

*«Нам никто ни в чем не отказывал. Но это все спокойно полегло, де-то в недрах правительства то, тогда был губернатор Шевелев и его зам Дудукин. Все и умерло. Нам не препятствовали профильные структуры власти... Ни на одно мое предложение о встрече Сергей Анатольевич Дудукин не ответил. Из чего я сделала вывод, что нашу структуру он не воспринимал как угрозу или как партнера. Вообще не воспринимал»<sup>3</sup>.*

В то же время нарастание имитационного характера взаимодействия власти и палаты сопровождалось официальной демонстрацией смычки государства и общества: начиная с 2012 г. в Ежегодных докладах о состоянии гражданского общества в Тверской области на первых страницах доклада стали публиковаться цитаты из посланий Губернатора к Законодательному Собранию, а в последующие годы и его фото на первых страни-

---

<sup>2</sup> Интервью с респондентом Т-3, НКО, член ОП ТО, ноябрь 2018 г.

<sup>3</sup> Интервью с респондентом Т-4, НКО, член ОП ТО, октябрь 2018 г.

цах. В докладе 2015 года фото Губернатора ТО и Президента РФ размещены таким образом, что визуально создается впечатление о реальном диалоге между главой государства и Тверской области.

В 2014 году в Тверской области был принят новый закон «Об Общественной палате Тверской области». Необходимость принятия нового регионального закона объяснялась тем, что за 6 лет ОП ТО накопила большой практический опыт работы, а также произошли изменения в федеральном законодательстве. Новый закон конкретизировал уже существующие правила взаимодействия органов государственной власти и общественных объединений, а также предложил новые положения. В документе была установлена новая систематизация статей, уменьшилось число членов Общественной палаты с 45 до 36 человек, сократились сроки формирования палаты до 100 дней; большое внимание было уделено статусу члена Общественной палаты, подробно изложены его права и обязанности, а также детально регламентируется порядок приостановления и прекращения полномочий члена Общественной палаты<sup>4</sup>.

Новый этап развития общественных палат в регионах наступает с принятием федерального закона № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов российской федерации» 23 июня 2016 года. Необходимость принятия «рамочного» закона для общественных палат всех российских регионов обосновывалась различием правовых статутов и полномочий данных институтов публичной политики, неодинаковыми условиями их организационного и материально-технического обеспечения, что, с точки зрения многих экспертов, нарушало конституционный принцип единства прав граждан на всей территории страны, противоречило общественным интересам, представляло собой интервенцию в исключительные права субъектов Российской Федерации и нарушение ст. 72 Конституции РФ<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Закон Тверской области от 1 октября 2014 года № 70-ЗО «Об общественной палате Тверской области. URL. <http://www.optver.ru/documents/417-law>.

<sup>5</sup> Портал НКО. URL. <http://www.portal-nko.ru/biblio/law/p/292>.

Законодатель утвердил новые правила формирования ОП регионов: одна треть состава Общественной палаты утверждается высшим должностным лицом субъекта РФ по представлению зарегистрированных на территории субъекта РФ структурных подразделений общероссийских и межрегиональных общественных объединений; одна треть состава Общественной палаты утверждается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению зарегистрированных на территории субъекта РФ некоммерческих организаций, в том числе региональных общественных объединений; члены Общественной палаты, утвержденные высшим должностным лицом субъекта РФ, и члены Общественной палаты, утвержденные законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, определяют состав остальной одной трети членов Общественной палаты из числа кандидатур, представленных местными общественными объединениями, зарегистрированными на территории субъекта РФ.

Комментарии экспертов к новому закону варьировались от позитивных до негативных. В частности, глава ОП ТО 2–3составов Л.В. Туманова отметила тот факт, что если Губернатор ранее был свободен в принятии решений по кандидатурам членов ОП, то теперь они должны быть рекомендованы общественными организациями определенного уровня<sup>6</sup>. Критики закона, в свою очередь, подчеркнули противоречивость механизма выдвижения кандидатов в члены Общественной палаты организациями, указанными в ч.3 ст. 8: выдвижение осуществляется по решению коллегиальных органов организации, а при отсутствии коллегиальных органов — по решению иных органов, обладающих в силу закона или уставов указанных организаций правом выступать от имени этих организаций. Таким образом, право на выдвижение кандидата на членство в региональные ОП получит высший орган выдвигающей организации. В це-

---

<sup>6</sup> Туманова Л.В. О перспективах развития гражданского общества. <http://www.optver.ru/news/2529-2017-12-01>.

лом, анализируя правила и механизмы выдвижения членов в состав палат, критики закона пророчили заполнение ОП регионов представителями абсолютно сервильных НКО, для которых быть при властях — способ существования<sup>7</sup>.

Исследователь Ю.В. Соболева отмечала, что согласно закону тот факт, что общественные палаты субъектов Российской Федерации преимущественно формируются государственными органами субъекта РФ, за деятельностью которых они впоследствии призваны осуществлять общественный контроль, не будет способствовать эффективности последнего и предлагает сократить количество органов государственной власти, участвующих в данной процедуре до одного<sup>8</sup>. Она констатировала, что при формировании ОП РФ участвует только один орган государственной власти — Президент РФ. Таким образом, по ее мнению, «процедура создания федеральной общественной палаты является более демократичной, чем региональной»<sup>9</sup>. Согласимся с мнением Соболевой и в том, что возможны трудности при реализации прописанного в законе принципа независимости ОП региона при утверждении одной трети состава общественной палаты субъекта РФ высшим должностным лицом субъекта РФ.

Благодаря ряду законов, дающих правовую основу общественному контролю, общественные палаты стали наряду с общественно-консультативными советами при органах исполнительной власти одним из субъектов этого контроля. Среди важных изменений закона в 2017 года следует назвать наделение ОП РФ и ОП СРФ правом направлять наблюдателей на выборах Президента России.

---

<sup>7</sup> Некоторые замечания к Проекту Федерального закона N 984349-6 «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации». URL. <https://7x7-journal.ru/discuss/79400>.

<sup>8</sup> Соболева Ю.В. Правовое регулирование организации и деятельности общественных палат субъектов российской федерации: проблемы и перспективы // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2016. № 5. С. 138–141.

<sup>9</sup> Там же.

### ***Изменения социального состава ОП ТО***

С 2009 по 2019 гг. ОП ТО была созвана четыре раза: первый состав (2009–2011), второй состав (2012–2015), третий состав (2015–2018), четвертый (2018–2021). За данный период изменились количество членов ОП ТО — с 45 до 36.

*Таблица 1*

#### **Социальный состав ОП ТО 1–4 созывов**

Состав	Бизнес		НКО		Церковь		Учреждения		СМИ		Пенсионеры		Итого	
	Число	Процент	Число	Процент	Число	Процент	Число	Процент	Число	Процент	Число	Процент	Число	Процент
1	5	12,2%	13	31,7%	3	7,3%	14	34,1%	4	9,8%	2	4,9%	41	100%
2	4	4,9%	14	32,6%	1	2,3%	17	39,5%	2	4,7%	5	11,6%	43	100%
3	7	20,6%	13	38,2%	1	2,9%	10	29%	2	5,8%	1	2,9%	34	100%
4	17	47,2%	7	19,4%	3	8,3%	9	25%					36	100%

Из данных, представленных в таблице 1 следует, что по-прежнему большую часть состава ОП ТО (по 1/3) представляют члены НКО и учреждений образования, здравоохранения, социальной работы и пр. В то же время представительство бизнеса в ОП ТО увеличилось. Один из интервьюируемых членов ОП ТО пояснил это позицией губернатора Шевелева, который поручил набрать в ОП ТО глав и сотрудников компаний<sup>10</sup>. Важно отметить, что в составе ОП ТО четвертого состава нет журналистов и пенсионеров-фрилансеров. Процент ВИП-членов ОП ТО остается на прежнем уровне, интерес у «бывшей» элиты к палате не увеличивается. В первых трех составах бывших чиновников было по 2–3 человека (заместители губернатора Тверской области Ю.М. Краснов, Ю.В. Секержицкий, полномочный представитель Президента РФ в Тверской области Т.Т. Карякина, зам. главы г. Твери Н.Н. Черников и др.)

<sup>10</sup> Интервью с респондентом Т-3, НКО, член ОП ТО, ноябрь 2018 г.

По мнению одного из членов ОП ТО: «Нынешний состав четвертой палаты проседает в персональном подборе это отсутствие вообще какого-либо подбора, это полный хаос и хаотичность, кто друг другу какие-то симпатии имел в Правительстве, в Заксобрании, это пестрый мозаичный состав сейчас, такого не было в предыдущие составы»<sup>11</sup>. Респондент объясняет это тем, что в первые составы руководство области подходило более внимательно к подбору членов палаты, а на данный момент пустило эту работу на самотек. Данный факт свидетельствует о незначительном интересе власти к палате.

Гендерный профиль палаты не претерпел значительных изменений.

Таблица 2:

**Представленность женщин в ОП ТО 1–4 состава**

Состав	Количество	Процент
1 состав	16	39
2 состав	16	37,2
3 состав	16	47
4 состав	11	30,5

Представленность женщин в ОП ТО в течение четырех созывов колебалась в диапазоне от 30,5 до 47%. В ОП РФ текущего состава насчитывается 57 женщин (33,9%) — процент, близкий к показателям состава Верховного Совета СССР. Для сравнения — по итогам выборов в Госдуму 7 созыва женщин насчитывалось 15%.

Рассмотрим представительство интересов общественности через анализ профиля НКО, выдвинувших членов ОП ТО.

<sup>11</sup> Интервью с респондентом Т-4, НКО, член ОП ТО, октябрь 2018 г.

Таблица 3

**Профиль НКО, выдвинувших членов ОП ТО  
четвертого состава<sup>12</sup>**

N	Направление деятельности НКО	Название НКО	Кол-во
1	Военно-патриотические и ветеранские	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Союз ветеранов Афганистана</li> <li>2. ОО ветеранов (пенсионеров) войны, труда, вооруженных сил и правоохранительных органов Осташковского района</li> <li>3. ТРО ОО ветеранов «Боевое братство»</li> <li>4. ОО г. Твери «Военно-исторический клуб «Пост № 1» г. Твери»</li> <li>5. ТРО ОО движения по увековечению памяти погибших при защите Отечества «Поисковое движение России»</li> <li>6. ОО ветеранов (пенсионеров) войны, труда, вооруженных сил и правоохранительных органов Московского района г. Твери</li> <li>7. Тверское городское отделение ОО «Российский союз ветеранов Афганистана»</li> <li>8. ООО ветеранов государственной гражданской и муниципальной службы</li> <li>9. «Военно-исторический поисковый центр. Память 29-й армии» г.Ржева</li> <li>10. ТОО ветеранов (пенсионеров) войны, труда, вооруженных сил и правоохранительных органов</li> </ol>	10
2	Экономические	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Союз «Тверская торгово-промышленная палата»</li> <li>2. НП по развитию туризма «Тверской союз Туриндустрии»</li> <li>3. Тверская региональная Ассоциация ТСЖ и ЖСК (ЖК)</li> </ol>	

<sup>12</sup> По данным сайта ОП ТО.

## Продолжение таблицы 3

		<ol style="list-style-type: none"> <li>4. ТРО ОО «Вольное экономическое общество»</li> <li>5. ОО Творческое объединение «Жар-Птица» Кашинского района</li> <li>6. РОО «Ассоциация участников Президентской программы Тверской области»</li> <li>7. Ассоциация «Саморегулируемая организация «Тверское объединение проектировщиков»</li> <li>8. Союз лесопромышленников и лесозэкспортёров Тверской области</li> <li>9. Тверское областное отделение Общероссийской ОО малого и среднего предпринимательства «Опора России»</li> <li>10. НП «Саморегулируемая организация управляющих компаний ЖКХ «Тверской Управдом»</li> </ol>	10
3	Спортивные	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. РОО физкультурно-спортивной организацией «Союз чир спорта и черлидинга Тверской области»</li> <li>2. РОО Федерация футбола Тверской области</li> <li>3. РОО Федерация Дзюдо</li> <li>4. РОО Федерация мини-футбола Тверской области»</li> </ol>	4
4	Педагогические	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ТРО ОО «Педагогическое общество России»</li> <li>2. ТГОО содействия учебно-воспитательному процессу в МОУ гимназия № 12 г. Твери «Перспектива»</li> <li>3. ТГОО «Попечительский совет содействия развитию Гимназии № 8»</li> </ol>	3
5	Объединения инвалидов	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ТРО ОО «Всероссийское общество инвалидов»</li> <li>2. Клуб надежда г.Твери</li> </ol>	2
6	Религиозные	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Бежецкая Епархия РПЦ</li> <li>2. Ржевская Епархия РПЦ</li> </ol>	2

## Окопчание таблицы 3

7	Волонтерские	1. «Дирекция долгосрочной социальной программы «Важное дело»	1
8	Национальные	1. «Еврейская национально-культурная автономия»	1
9	Культурные	1. ТРО ОО «Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры»	1
10	Профессиональные	1. ТРО ОО «Ассоциация юристов России»	1
11	НКО для развития гражданского общества	1. Центр НКО Ассоциации по развитию гражданского общества «Институт регионального развития»	1
12	Другие направления	1. Кашинская городская ОО «Мотоклуб Ночные волки», г. Кашин»	1

Как видно из таблицы 3, преобладают общественные организации военно-патриотического, экономического, спортивного, религиозного и педагогического профиля. Как уже отмечалось выше, члены ОП ТО бывают не связаны с теми НКО, которые представили в состав палаты их кандидатуры. Тем не менее члены ОП ТО активно продвигают проекты общественных организаций, лидерами которых они являются, например, Н.П. Болгова — проекты «Женской ассамблеи», Ю.А. Саранова — Ассоциации по развитию гражданского общества «Институт регионального развития», Д.Ф. Дамаева — «Российского союза Молодежи» и т. д. В частности, члены ОП ТО лоббируют грантовую поддержку на предлагаемые ими общественные инициативы. В 2018 году финансирование получили ТРО ВОО «Боевое братство», «Дирекция долгосрочной социальной программы «Важное дело», Ассоциация по развитию гражданского общества «Институт регионального развития», «Российский союз Молодежи», ТОО организация ветеранов (пенсионеров) войны, труда, Вооруженных Сил и правоохранительных органов и др.<sup>13</sup> Некоторые ОП ТО в одном из интервью говорили о

<sup>13</sup> Ежегодный доклад о состоянии гражданского общества в Тверской области в 2018 году. Тверь, 2019. С. 43–45.

том, что продвижение интересов своей НКО через лоббирование финансовой поддержки является одним из важных мотивов их участия в деятельности палаты<sup>14</sup>. Итак, курс ОП ТО на выполнение социально ориентированных проектов — патриотическое воспитание, волонтерскую деятельность, поисковую работу, экономическое, правовое, духовно-нравственное просвещение является вполне очевидным.

Важно отметить, что количество НКО в области в последнее десятилетие сокращается. Это трактуется составителями Ежегодных докладов о состоянии гражданского общества в Тверской области как проявление общественной пассивности граждан, причины которой видятся в неудовлетворенности граждан отношением властных структур к инициативам общественности, низкий авторитет НКО, определенная усталость населения от необходимости выживать в сложных социально-экономических условиях<sup>15</sup>.

Таблица 4

**Количество НКО в Тверской области<sup>16</sup>**

Год	Количество НКО
2009	3185
2010	3064
2011	2746
2012	2701
2013	2666
2014	2523
2015	2505
2016	2461
2017	2111
2018	2055

<sup>14</sup> Интервью с респондентом Т-2, НКО, член ОП ТО, октябрь 2018 г.

<sup>15</sup> Ежегодный доклад о состоянии гражданского общества в Тверской области в 2018 году. Тверь, 2019. С. 29.

<sup>16</sup> Таблица составлена на основе данных ежегодных докладов о состоянии гражданского общества в Тверской области.

Таким образом, потенциал развития ОП ТО напрямую связан и с характеристиками гражданского общества в Тверской области.

### **Информационная политика ОП ТО и анализ ее Интернет-сайта**

Официальный сайт Общественной палаты Тверской области — <http://www.optver.ru>

Сайт **Общественной Палаты Тверской области** содержит следующие разделы «первого уровня», которые отражающие его основные направления деятельности:

— Новости

— Структура палаты (включает персональный состав всех составов, Совет, комиссии, экспертов). На сайте нет отдельной странички председателя и его заместителей. Однако, информацию обо всех членах ОП можно найти в разделе Состав ОП.

— Документы (Закон об Общественной палате Тверской области, Регламент Общественной палаты Тверской области, Кодекс этики членов Общественной палаты Тверской области, Ежегодные доклады о состоянии гражданского общества в Тверской области 2011 — 2018 гг.).

— Аппарат палаты (ГКУ «Аппарат Общественной палаты Тверской области», задачи Аппарата, состав Аппарата).

— Фотогалерея

— Вестник

— Контакты.

На главной странице сайта выделена лента событий, постоянно обновляемая и содержащая подробную информацию о событиях, касающихся деятельности Общественной палаты и некоммерческих организаций-партнеров ОП ТО. Анализируя новости с 10 января по 31 марта 2019 г., количество которых составило 41, можно сделать вывод, что большинство из них (41,5%) содержит информацию о заседаниях комиссий, рабочих групп, Совета палаты, например, заседание рабочей группы по организации и проведению общественных (публичных) слушаний по вопросу создания лесопаркового зелёного пояса г. Твери, заседание ра-

бочей группы по вопросу правоприменения Федерального закона «Об оружии». На втором месте по объему (34,1%) находятся публикации об участии членов ОП ТО в различных мероприятиях: в конференции, посвященной 25-летию Законодательного Собрания Тверской области, в Международных рождественских образовательных чтениях и т. д. Информации о деятельности региональных и федеральных НКО посвящено 19,5% новостного контента ОП ТО. Две публикации (4,9%) информируют о работе районных общественных палат. Читая новостной контент ОП ТО можно сделать выводы, что, во-первых, информационная политика ОП ТО профессионально выстроена, во-вторых, что ОП ТО функционирует как единая организационная структура. В интервью респонденты говорили о предложении Аппарата ОП ТО писать новости самим членам палаты. Один из членов палаты высказал мнение, что ОП ТО недостаточно информационно открыта, поскольку нельзя во время заседания палаты информация сразу выкладывать в социальные сети<sup>17</sup>.

В интервью члены ОП ТО говорили, что могут выступать с критикой власти, что на заседаниях палаты проходят дебаты, развиваются дискуссии, но на публичной позиции палаты это не отражается, действует практика самоцензуры. Приведем фрагменты из интервью по вопросам пенсионной реформы: *«Самое яркое событие лета, когда обсуждали пенсионную реформу и когда мы призывали членов палаты, и я в том числе, вопрос этот заблокировать и соответственно вынести на референдум. По Конституции источник власти — народ, а высшее проявление — референдум. На что мне один депутат ЗакСобрания сказал, что я призываю к гражданской войне, не надо раскачивать лодку. Я ему говорю: с такими представления мы далеко пойдем. Получается по вашему, есть одно мнение — мое, и оно правильное, а все остальные точки зрения — неправильные. И когда выясняется, что уже государство 2 млрд. сэкономило, то возникает вопрос — смысл всех этих телодвижений, при этом пытались превратить в то, чтобы*

---

<sup>17</sup> Интервью с респондентом Т-2, НКО, член ОП ТО, октябрь 2018 г.

*ОП ТО это одобрила, но и федеральная палата одобряем не сделала. И во многих регионах палаты либо устранились от высказывания поддержки, ни один человек не скажет, что был в реформе здравый смысл в пенсионных преобразованиях, либо заняли принципиальную позицию «нет». ОП ТО не одобрила, но и не стали обращаться с критикой. Близкую к страусиной позиции заняли. Хотя мы требовали, три члена совета, писали письмо, за три недели до совета, но ЗС ТО уже проголосовали «за», поэтому мы не стали устраивать бурю в стакане. Все показывает, что у нас все в режиме ручного управления, как ручной режим соизволит, так и будет»<sup>18</sup>.*

Палата также представлена в информационном пространстве Законодательного Собрания ТО на сайте <http://www.zsto.ru>. На сайте Правительства области ОП ТО отсутствует, палата упоминается в новостной ленте<sup>19</sup>. ОП ТО открыла свои профили в социальных сетях (<https://www.facebook.com/civil.chamber.tverobl/posts>, <https://twitter.com/optver>, <https://vk.com/optver>), но последние записи в них были сделаны в 2017 г. Если до указанного времени обновление в сетях шло активно, то на данный момент очевидно, что данные ресурсы не актуальны. Среди членов ОП ТО существуют разногласия в отношении степеней открытости информационной политики палаты, часть респондентов считает, что палата должна быть «ближе к народу, к городу»<sup>20</sup>. Местные СМИ уделяют мало внимания текущей деятельности, освящая первые и последние заседания ОП ТО определенного состава<sup>21</sup> или публикуя информацию об ее отдельных проектах<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Интервью с респондентом Т-3, НКО, член ОП ТО, ноябрь 2018 г.

<sup>19</sup> Общественная палата второго созыва отчиталась о первых ста днях работы. [https://tverskayaoblast.ru/novosti/?print=y&ELEMENT\\_ID=55473](https://tverskayaoblast.ru/novosti/?print=y&ELEMENT_ID=55473) (проверено 23.07.2019).

<sup>20</sup> Интервью с респондентом Т-2, НКО, член ОП ТО, октябрь 2018 г.

<sup>21</sup> Общественная палата Тверской области провела первое заседание в новом составе. <http://tver.bezformata.com/listnews/obshhestvennaya-palata-tverskoj-oblasti/65516028/> (проверено 11.08.2019)

<sup>22</sup> Издательский проект «Тверская родословная» будет расширен. <https://tverigrad.ru/publication/izdatelskij-proekt-tverskaya-rodoslovnaya-budet-rasshiren> (проверено 12.08.2019).

### *Деятельность ОП ТО 2–4 состава*

Для выявления потенциала влияния ОП ТО на публичное пространство региона проанализируем некоторые аспекты работы палаты.

ОП ТО идентифицирует свою роль в публичном пространстве субъекта как инструмента медиации гражданского общества и власти. Глава ОП ТО 4 состава А.А. Бутузов в интервью так определил миссию палаты: «Это площадка для диалога исполнительной власти, законодательной власти с гражданским обществом»<sup>23</sup>. Несмотря на то, что ОП ТО является деполитизированной организацией, она реализует политику малых дел, направленную на решение локальных задач по развитию регионов. Анализируя спектр актуальных для области проблем, артикулированных респондентами, и круг вопросов, рассмотренных на заседаниях ОП ТО, можно прийти к выводу, что они практически совпадают. Как отметил в интервью Председатель Законодательного Собрания Тверской области С.А. Голубев, «специфика коллегиального органа зависит от личности того, кто возглавляет его. Когда это была Людмила Владимировна, естественно, что они больше с точки зрения законодательных актов, с точки зрения корректировки нормативных актов до правительства шли. Ну а Александр Анатольевич, он, как известно, биолог по образованию, поэтому экология для него, по факту так получается, более близка»<sup>24</sup>. В целом на заседаниях палаты и ее комиссий обсуждаются социально-экономические, демографические, экологические и другие темы. По мнению респондентов, план работы в ОП ТО вырабатывается совместно и открыто, принимаются предложения всех членов палаты, а запретных тем для обсуждения не существует. Многообразие направлений деятельности ОП ТО можно свести к двум: выдвижение, координация гражданских инициатив и общественный

---

<sup>23</sup> Интервью с председателем Общественной палаты Тверской области 4 состава А.А. Бутузовым, ноябрь 2018 г.

<sup>24</sup> Интервью с Председателем Законодательного Собрания Тверской области С.А. Голубевым, февраль 2019 г.

контроль. В рамках реализации первого направления ОП ТО проводит различные мероприятия — «круглые столы», форумы, горячие линии, выездные заседания и пр. В рамках активизма члены ОП ТО также выступают популяризаторами новых законов, принятых региональной властью.

С точки зрения членов ОП ТО основные проблемы в области, требующие решения, — это экономические проблемы. Будучи пристольичным регионом, Тверская область характеризуется структурной безработицей, значительным оттоком населения в Москву и Санкт-Петербург. Один из респондентов увязывает решение экономических и социальных вопросов: *«Может быть, потому, что у нас государство социальное, может быть, еще почему-то, есть глобальная диспропорция: когда вопросы социальные в приоритете. Я не говорю, что это плохо. Но социальные вопросы рассматриваются по некому вторичному признаку. А если у нас экономическая ситуация будет такая какая сейчас есть, а она либо стагнация, либо рецессия, то у нас в конечном счете будут социальные проблемы, потому что мы не сможем решать социальные вопросы. А социальные вопросы в приоритете, а экономика живет сама по себе»*<sup>25</sup>.

На пленарных заседаниях ОПТО 2–4 состава были рассмотрены значимые вопросы экономического развития области: «Перспективы развития туризма в Тверской области», «Взаимодействие власти, бизнеса и институтов гражданского общества на территории Тверской области в решении социально-значимых вопросов»; на заседаниях Совета ОПТО, профильных комиссий, «круглых столов», общественных слушаний обсуждались вопросы налогообложения, региональной тарифной политики в сфере ЖКХ, поддержки среднего и малого предпринимательства, ценообразования на товары первой необходимости<sup>26</sup>, антимонопольного законодательства<sup>27</sup> и др.

---

<sup>25</sup> Интервью с респондентом Т-1, НКО, член ОП ТО, октябрь 2018 г.

<sup>26</sup> Булка могла подорожать. Отреагировали вовремя // Вестник ОП ТО. 2010. №4. С. 17.

<sup>27</sup> Итоги работы Общественной палаты за 2009-2011 гг. <http://www.optver.ru/news/813-2012-02-02>.

Сложности в выстраивании отношений с бизнесом и властью четко обозначила председатель ОП ТО 2–3 состава Л.В. Туманова: «В триумвирате власть-бизнес-общество нет закольцованности: все что-то просят и хотят друг от друга. Бизнес хочет преференций от власти, власть — помощи со стороны общества, общество — поддержки со стороны бизнеса. Но в то же время никто ничего не предлагает. Как открыть на этом пути двустороннее движение взамен одностороннего? Мы начнем с себя и внесем свои предложения»<sup>28</sup>. Поэтому одним из направлений работы ОП ТО стали выработка системных подходов, а также создание долгосрочных и эффективных каналов объединения власти, предпринимателей и общественности. По вопросам стратегического развития экономики региона ОП ТО взаимодействует с Правительством Тверской области, по отдельным социально-значимым проблемам — с профильными департаментами/министерствами Тверской области: финансов, экономического развития, транспорта и связи, промышленности и информационных технологий, туризма, а также с Контрольно-счетной палатой Тверской области. В частности, с целью повышения качества транспортных услуг и обеспечения их безопасности в июне 2013 года ОТПО поддержала Министерство транспорта Тверской области в проведении акции «Такси вне закона»<sup>29</sup>, а в 2015 году Совет ОП ТО предложил ввести лицензирование транспортных компаний, которые занимаются пассажирскими автоперевозками<sup>30</sup>.

Долговременные связи ОТПО стремится создать также с деловым сообществом. В октябре 2014 года члены общественной палаты приняли участие в совещании региональных отраслевых объединений предпринимателей «Деловой климат в Тверской области»<sup>31</sup>. Докладчики от ОП ТО предложили свои рекомендации по улучшению делового климата в регионе, усиливая

<sup>28</sup> Власть — бизнес — общество. <http://www.optver.ru/news/1181-2012-12-18>.

<sup>29</sup> Общественная палата поддержала акцию «Такси вне закона». <http://www.optver.ru/news/1329-2013-06-03>.

<sup>30</sup> Общественная палата предложит лицензировать пассажирские перевозки // Вестник ОП ТО. 2015. № 18. С. 13.

<sup>31</sup> Пригородные перевозки подорожают? // Вестник ОП ТО. 2010. № 5. С. 17.

партнерство бизнеса и органов власти. В рамках работы совещания состоялось подписание соглашения о сотрудничестве между ОП ТО и Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Тверской области<sup>32</sup>. В июне 2015 года ОП ТО провела дискуссионную площадку «Быть патриотом в бизнесе — это выгодно»<sup>33</sup>. Участники мероприятия выработали ряд мер по пропаганде патриотизма в деловой среде, презентация которых состоялась на III Форуме НКО<sup>34</sup>.

Для повышения качества рекомендаций ОПТО ведет работу в двух направлениях: первое — создание института экспертов при ОПТО, второе — регулярное проведение семинаров с целью обучения членов ОПТО, а также оказание методической помощи членам муниципальных общественных палат/общественных советов Тверской области. Например, в ноябре 2012 года ОПТО провела семинар-совещание с председателями общественных советов /общественных палат муниципальных образований Тверской области на тему «Участие населения в решении социально-экономических проблем муниципальных образований»<sup>35</sup>.

Для более глубокого анализа проблем экономической направленности и подготовки качественных рекомендаций по их преодолению в рамках ОПТО были сформированы несколько профильных комиссий. В сфере внимания комиссии по экономическому развитию и предпринимательству находятся вопросы, связанные с поддержкой малого и среднего бизнеса, развитием дорожной и транспортной сети, частно-государственным партнерством, часть которых успешно решалась. По рекомендациям членов комиссии областными органами исполнительной власти была создана единая региональная «Карта мер государственной поддержки предпринимательской деятель-

---

<sup>32</sup> Общественная палата начинает сотрудничество с защитником прав предпринимателей. <http://www.optver.ru/news/1693-2014-10-09>.

<sup>33</sup> Патриотизм в бизнесе — взгляд в будущее // Вестник ОП ТО. 2015. № 18. С. 12.

<sup>34</sup> Общественная палата провела III Форум НКО. <http://www.optver.ru/news/1847-2015-06-05>.

<sup>35</sup> Плагиат уместен. URL: <http://www.optver.ru/news/1142-2012-11-01>.

ности», сформирован банк данных о резерве квалифицированных кадров для малого бизнеса с использованием современных информационных технологий<sup>36</sup>. Члены ОП ТО и делового сообщества области приняли участие в создании ряда информационных материалов о проблемах взаимодействия власти, бизнеса и институтов гражданского общества в решении социально-экономических задач региона<sup>37</sup>.

В решении экономических вопросов региона также активно задействована профильная комиссия ОП ТО по вопросам местного самоуправления и жилищной политики. Данная комиссия вырабатывает рекомендации по оптимизации ценообразования в сфере ЖКХ, а также контроль за их практической реализацией, и рассматривает ситуацию, сложившуюся в ЖКХ по трем направлениям — управление многоквартирными домами (создание ТСЖ, ТОСОВ); тарифообразование; энергосбережение<sup>38</sup>.

В рамках реализации проектов по молодежному предпринимательству инициативно работает комиссия ОП ТО по молодежной политике, развитию спорта и патриотическому воспитанию. Члены данной комиссии приняли участие во встрече лидеров молодежного Парламента и Правительства Тверской области с бизнесменами и политиками в июне 2012 года<sup>39</sup>, а ноябре 2012 года сами выступили организаторами дискуссионной площадки по вопросам и перспективам развития молодежного предпринимательства региона в ОП ТО. Участники мероприятия отметили, что большое количество структур для поддержки молодых предпринимателей в регионе работает разрозненно и в целях координации их работы необходимо создать информационное пространство для молодых предпринимателей, сформировать

---

<sup>36</sup> Итоги работы Общественной палаты за 2009-2011 гг. <http://www.optver.ru/news/813-2012-02-02>.

<sup>37</sup> Власть — бизнес — общество. <http://www.optver.ru/news/1181-2012-12-18>.

<sup>38</sup> Как сделать сферу ЖКХ более прозрачной. URL: <http://optver.ru/news/archive?year=2012&month=05&modid=48&start=20>; Куда уходят деньги, перечисленные на капитальный ремонт. <http://www.vedtver.ru/news/16/3595/>; Работникам промыслов — почетное звание. URL: <http://www.optver.ru/news/2251-2016-09-14>.

<sup>39</sup> Бизнес для молодых. <http://optver.ru/news/1031-2012-06-22>.

единую базу предпринимателей региона для рассылки через call-центры актуальной и полезной информации, создать специализированный интернет-портал<sup>40</sup>. Осенью 2013 года при участии и поддержке ОП ТО молодежь Тверской области приняла участие в реализации федеральной программы «Ты — предприниматель», представив 240 бизнес-планов, часть из которых получила субсидию от Министерства экономического развития Тверской области<sup>41</sup>.

В декабре 2012 года члены и эксперты ОП ТО приняли участие в обсуждении проекта Программы социально-экономического развития Тверской области до 2020 года. ОП ТО внесла свои предложения об увязке будущего исполнения программы с программой бюджетного финансирования<sup>42</sup>. Аналогичную экспертную оценку ОП ТО давала и при обсуждении других документов, определяющих стратегию социально-экономического развития Тверской области — проектов и отчетов по исполнению регионального бюджета, проекта генерального плана г. Твери<sup>43</sup>. Последний документ эксперты рекомендовали кардинально пересмотреть. Например, в целях модернизации региональной экономики ОП ТО инициировала ряд мероприятий по обсуждению проблем научно-исследовательской деятельности и внедрению инноваций. В феврале 2014 года члены ОП ТО приняли участие в заседании Общественного Совета при Министерстве промышленности и информационных технологий Тверской области. В сентябре 2015 года в рамках сотрудничества ОП ТО и Министерства промышленности и информацион-

---

<sup>40</sup> Бизнес-хаб как рельсы для молодых предпринимателей региона. <http://www.optver.ru/news/1145-2012-11-09>.

<sup>41</sup> Мечтать о собственном бизнесе или начать свое дело? // Вестник ОП ТО. 2014. № 17. С. 26–27.

<sup>42</sup> Общественная палата Тверской области в 2012 году. Тверь: ОПТО, 2012. С. 14–15.

<sup>43</sup> Владимир Левицкий: Поговорим о бюджете. <http://www.optver.ru/news/1698-2014-10-17>; Областной бюджет выдержал экзамен общественности // Вестник ОП ТО. 2011. № 8. С. 3; Общественники обсудили бюджет области // Вестник ОП ТО. 2010. № 4. С. 9; Общественность приняла отчет об исполнении бюджета Тверской области // Вестник ОП ТО. 2013. № 14. С. 9.

ных технологий Тверской области был проведен круглый стол, посвященный государственной поддержке предприятий Тверской области. В апреле 2016 года при участии ОП ТО состоялся круглый стол «Внедрение инноваций в Тверской области».

Одним из последних проектов социально-экономической направленности стало участие ОПТО в разработке программы развития регионального туризма. Для более тщательного анализа проблемы ОПТО провела выездные заседания в муниципальные образования региона, а члены палаты посетили ряд туристических объектов. В мае 2015 года на заседании ОПТО была рассмотрена проблема интеграции историко-культурного наследия и туризма как основы инвестиционной привлекательности региона, на которой члены ОПТО решили выработать комплекс мер по осуществлению мониторинга организации туристической деятельности в регионе и общественному контролю за туристическими объектами. В апреле 2016 г. комиссия по сохранению историко-культурного наследия и туризма ОП ТО приняла участие в заседании круглого стола с представителями туристического бизнеса региона на тему «Туристическая привлекательность Тверского императорского дворца и филиалов Тверской областной картинной галереи»<sup>44</sup>. Повесткой заседания стало формирование маршрутов с включением в них объектов Тверской областной картинной галереи и ее филиалов. В июне 2016 г. на пленарном заседании ОП ТО обсуждался вопрос о развитии туризма как возможности развития малых городов Тверской области. В качестве объекта для развития индустрии гостеприимства был выбран Весьегонский район<sup>45</sup>.

В сентябре 2016 года на заседании ОП ТО члены и эксперты высказали предложения по совершенствованию поддержки народных промыслов, включения объектов народных промыслов в туристические маршруты, учреждения звания «Почетный мастер народных художественных промыслов Тверской

---

<sup>44</sup> Императорский дворец включают в турмаршруты. <http://www.optver.ru/news/2078-2016-04-06>.

<sup>45</sup> Туристическим объектам нужен общественный контроль // Вестник ОП ТО. 2015. № 18. С. 14.

области»<sup>46</sup>. На выездном заседании ОП ТО в октябре 2016 года в Лихославле обсуждалась проблема подготовки кадров для народных промыслов, а также сбыта продукции<sup>47</sup>. В рамках мониторинга организации туристической деятельности ОП ТО предложила создать электронный каталог музеев и выставочных центров региона, уделив при этом особое внимание небольшим сельским музеям и коллекциям народных мастеров и умельцев<sup>48</sup>.

Помимо экономических вопросов, по мнению респондентов, ОП ТО удалось рассмотреть и реализовать ряд других актуальных проблем: добровольческое движение в регионе; трудовое, природоохранное, ювенальное законодательства; сохранение историко-культурного наследия; общественный контроль в сфере здравоохранения, повышение правовой культуры населения Тверской области и др.

Одной из форм работы ОП ТО является личный прием граждан и разбор их обращений. Как сказал в интервью один из респондентов: «Общественная палата — это помощь конкретным людям. Так есть приём, и люди туда приходят со своими проблемами, горестями и бедам»<sup>49</sup>.

*Таблица 5*

**Обращения граждан  
в Общественную палату Тверской области<sup>50</sup>**

<b>Год</b>	<b>Количество обращений</b>
2009	80
2010	154
2014	93
2015	80

<sup>46</sup> Реализуй свои мечты, а не чужие. <http://www.optver.ru/news/1459-2013-12-02>.

<sup>47</sup> В Общественной палате продолжают тему развития народных промыслов. <http://www.optver.ru/news/2279-2016-10-07>.

<sup>48</sup> Мониторинг организации туристической деятельности. <http://www.optver.ru/news/2423-2017-05-05>.

<sup>49</sup> Интервью с респондентом Т-5, преподаватель ВУЗа, член ОП ТО, октябрь 2018 г.

<sup>50</sup> Таблица составлена на основе данных, представленных на официальном сайте ОП ТО.

Год	Количество обращений
2016	172
2017	233
2009	80
2010	154
2014	93
2015	80
2016	172
2017	233
2018	478

Как видно из таблицы 5, количество жалоб и обращений в ОП ТО увеличивается год от года, что косвенно свидетельствует о росте эффективности ее работы в глазах граждан. Анализ работы с обращениями граждан в палату показывает, что самыми острыми проблемами для жителей являются ситуации, складывающиеся в сфере ЖКХ, здравоохранения, транспорта. В «Докладе о состоянии гражданского общества в Тверской области в 2014 году» указано, что 76% обращений граждан в ОП ТО были направлены для рассмотрения в соответствующие органы исполнительной власти и в органы прокуратуры; на остальные обращения (24%) даны соответствующие разъяснения, рекомендации, предоставлены необходимые документы для дальнейшего решения вопросов заявителей в порядке, установленном законодательством<sup>51</sup>. По содержанию ответы распределились следующим образом: 58% ответов — вопрос решен или приняты меры по его решению; 40% ответов — гражданам даны необходимые разъяснения о возможностях или путях решения поставленных вопросов; 2% факты не подтвердились<sup>52</sup>.

По отдельным проблемам ОП ТО практикует другие формы работы. В частности, в 2018 г. ОП ТО организовала работу четырех горячих линий по проблемам изменения в пенсионном

---

<sup>51</sup> Доклад о состоянии гражданского общества в Тверской области в 2014 году. Тверь, 2015. С. 74.

<sup>52</sup> Там же.

законодательстве, безопасности детей в городе в каникулярное время, реализации избирательных прав граждан, волонтерской помощи в подключении пользовательского оборудования для приема цифрового телевидения<sup>53</sup>. Респонденты отмечают, что для полноценной реализации активистской миссии ОП ТО не имеет необходимых ресурсов. Решение данной проблемы они видят в создании Дома общественных связей, который выступил бы ресурсной площадкой для обеспечения взаимодействия палаты и общественных организаций<sup>54</sup>.

Пользуясь правом законодательной инициативы, ОП ТО вносит законопроекты в региональную легислатуру, наращивая свои полномочия. Из приведенных ниже в таблице данных следует, что с 2010 по 2018 гг. ОП ТО воспользовалась правом законодательной инициативы 19 раз, в результате 6 законопроектов получили силу закона.

Таблица 6

**Реализация Общественной палатой Тверской области права законодательной инициативы и разработка проектов иных нормативных правовых актов<sup>55</sup>**

Год	Законодательная инициатива	Итог
<b>2010</b>	Проект закона Тверской области «О внесении изменений в закон Тверской области «Об Общественной палате Тверской области» (в части расширения направлений экспертной деятельности, определение принципов общественного контроля, формирование Общественных советов, конкретизация содержания деятельности аппарата Общественной палаты).	<b>принят</b> закон Тверской области от 12.10.2010 № 77-30»

<sup>53</sup> Ежегодный доклад о состоянии гражданского общества в Тверской области в 2018 году. <http://www.optver.ru/images/content/doklad/doklad2018.pdf>.

<sup>54</sup> Интервью с респондентом Т-3, НКО, член ОП ТО, ноябрь 2018 г.

<sup>55</sup> Информация предоставлена Аппаратом ОП ТО.

## Продолжение таблицы 6

2010	Внесение поправок к проекту закона Тверской области «О внесении дополнений в статью 2 закона Тверской области «О представителях общественности в квалификационную коллегия судей Тверской области» (в части предоставления права Общественной палате Тверской области предлагать представителей общественности в состав ККС, формулирования конкретных требований к выдвигаемым кандидатам и перечню предоставляемых на них документов), внесенный депутатом ЗС ТО Ю.М. Калининным.	<b>принят</b> закон Тверской области от 12.10.2010 № 79-ЗО»
2011	Проект закона Тверской области «О пенсии за выслугу лет к трудовой пенсии по старости (инвалидности) отдельным категориям граждан, замещавшим должности в органах государственной власти СССР».	<b>не принят</b> — отсутствие бюджетных средств для реализации проекта закона
2011	Проект закона Тверской области «О благотворительной деятельности в Тверской области» (основы правового регулирования благотворительной деятельности, определение целей, возможных форм поддержки ОГВ, ОМС).	<b>в разработке</b>
2011	Проекты положений о порядке образования Общественных советов при ИОГВ, положение о предоставлении субсидий некоммерческим организациям, положение об осуществлении общественного контроля за деятельностью ОГВ.	<b>результат рассмотрения неизвестен</b>
2012	Проект закона Тверской области «О внесении изменений в закон Тверской области «О мерах социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период с 22 июня 1941 года по 9 мая 1945 года не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР, либо награжденных орденами или медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной	<b>возвращен на доработку</b>

## Продолжение таблицы 6

	войны, и дополнительных мерах социальной поддержки инвалидов Великой Отечественной войны и участников Великой Отечественной войны» (в части определения дополнительных мер социальной поддержки в отношении несовершеннолетних узников концлагерей).	
<b>2012</b>	Проект закона Тверской области «О благотворительной деятельности в Тверской области» (основы правового регулирования благотворительной деятельности, определение целей, возможных форм поддержки ОГВ, ОМС).	<b>возвращен на доработку</b>
<b>2012</b>	Проект закона Тверской области «О регулировании отдельных вопросов в сфере труда» (проведение уведомительной регистрации коллективных договоров и соглашений (во исполнение ст.ст. 50, 51 ТК РФ)).	<b>результат неизвестен</b>
<b>2012</b>	Проект закона Тверской области «О защите прав пациентов в Тверской области» (защита права пациентов как определенной группы прав, производных от общих прав человека, и определение гарантий обеспечения этих прав в области здравоохранения, исходя из основополагающей ценности жизни человека, безопасности, тесной взаимосвязи физического и духовного здоровья).	<b>в разработке — результат неизвестен</b>
<b>2012</b>	Проект закона Тверской области «О внесении изменений в закон Тверской области «Об Уполномоченном по правам человека Тверской области и Уполномоченном по правам ребенка в Тверской области».	<b>принят</b> Закон Тверской области от 27.09.2012 №81-ЗО «О внесении изменений в закон области и Уполномоченном по правам ребенка в Тверской области»

## Продолжение таблицы 6

<b>2013</b>	Проект закона Тверской области «О внесении изменения в закон Тверской области «О статусе города Твери — административного центра Тверской области».	<b>проект отозван</b> Общественной палатой Тверской области
<b>2013</b>	Проект закона Тверской области «Об охране окружающей среды».	<b>результат неизвестен</b>
<b>2013</b>	Проект закона Тверской области «Об участии общественности в охране окружающей среды» (определение порядка участия представителей общественности, в том числе отдельных групп, в охране окружающей среды, формы такого участия, их права и обязанности, а также порядок взаимодействия с ОГВ и ОМС); Проект закона Тверской области «Об отходах производства и потребления».	<b>результат неизвестен</b>
<b>2014</b>	Проект закона Тверской области «Об Общественной палате Тверской области» (уточнения статуса Общественной палаты Тверской области, порядка участия членов Общественной палаты в ее деятельности, конкретизация права общественного контроля и его форм).	<b>п р и н я т</b> закон Тверской области от 01.10.2014 № 70-ЗО «Об Общественной палате Тверской области»
<b>2014</b>	Проект закона Тверской области «О внесении изменений в статью 9 закона Тверской области «О порядке назначения и деятельности мировых судей Тверской области» (в части увеличения срока нахождения мировых судей на своей должности).	<b>проект отозван</b> Общественной палатой Тверской области
<b>2015</b>	типовое положение об общественной палате муниципального района (городского округа) Тверской области (направлено в управление общественных связей аппарата Правительства Тверской области).	<b>результат неизвестен</b>

## Окончание таблицы 6

<b>2016</b>	Проект закона Тверской области «О внесении изменений в закон Тверской области «Об Общественной палате Тверской области» (в части приведения в соответствие с Федеральным законом от 23.06.2016 № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации»).	<b>в разработке</b>
<b>2017</b>	Проект закона Тверской области «О внесении изменений в закон Тверской области «Об Общественной палате Тверской области» (в части приведения в соответствие с Федеральным законом от 23.06.2016 № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации»).	<b>принят</b> закон Тверской области от 05.05.2017 № 33-ЗО «О внесении изменений в закон Тверской области «Об Общественной палате Тверской области»).
<b>2018</b>	Проект закона Тверской области «О внесении изменения в статью 23 закона Тверской области «Об Общественной палате Тверской области» (изменения дают право Общественной палате Тверской области назначать в соответствии с законодательством о выборах в каждую избирательную комиссию, расположенную на территории Тверской области, не более двух наблюдателей).	<b>принят</b> закон Тверской области от 4 марта 2019 г. № 6-ЗО «О внесении изменения в статью 23 закона Тверской области «Об Общественной палате Тверской области»).

Из интервью с председателем ОП ТО четвертого состава А.А. Бутузовым:

*«Этот вопрос (законотворчества — прим мое. — Н.К.) достаточно сложный, тем более, что есть такой момент: у нас законодательное собрание и исполнительная власть имеют высокую интенсивность законодательной инициативы, и здесь, понимаете, как бы придумывать или выходить с какими-то дополнительными инициативами сейчас-то нет оснований. Более того, у нас в отношении нормотворчества у палаты есть две ипостаси: вот с одной стороны мы сами обладаем правом законодательной инициативы, а с другой стороны мы являемся субъектом общественного контроля, то есть мы принимаем участие во всех первых и вторых чтениях»<sup>56</sup>.*

Помимо реализации права законодательной инициативы ОП ТО практикует совместно с региональным парламентом следующие формы работы: Законодательное Собрание ТО приглашает на заседание рабочей группы легислатуры членов ОП ТО, заблаговременно предоставив законопроект ОП ТО для анализа. Таким образом, члены ОП ТО могут подготовить свои замечания для рассматриваемых ЗС ТО законопроектов.

Респонденты отмечали значительные сложности в реализации данной функции, поскольку большая часть предложенных ОП ТО законопроектов требовала финансирования.

Из интервью с членом ОП ТО:

«В первом составе я был в комиссии по благотворительности, мы создали законопроект «О благотворительности», хотели расширить систему мотивации благотворительной деятельности на региональном уровне, на федеральном уровне мало мотивации для бизнеса участвовать в благотворительной деятельности, благотворительная деятельность честно говоря очень слаба, а на региональном совсем нет по сравнению с другими развитыми государствами. Мы разрабатывали этот закон

---

<sup>56</sup> Интервью с председателем Общественной палаты Тверской области 4 состава А.А. Бутузовым, ноябрь 2018 г.

в последний год существования ОП ТО 1 состава, поэтому когда он ЗС ТО был возвращен и мы стали его дорабатывать, менять и т.д. Отказ был по формальным признакам, деньги нужно было, хотя можно было и деньги найти. И потом он был похоронен»<sup>57</sup>.

Таким образом, право законодательной инициативы ОП ТО регулярно использует, однако существуют объективные трудности при его реализации.

Общественный контроль как направление работы ОП ТО актуализировался с выходом одноименного закона в 2014 года. В качестве примера рассмотрим общественный контроль ОП ТО в сфере ЖКХ. Новый этап в развитии функции общественного контроля в сфере ЖКХ был связан с выходом Указа Президента РФ от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг». Для формирования конструктивных предложений органам власти, управляющим компаниям на базе ОПТО была формированием межкомиссионная рабочая группа по общественному контролю в сфере ЖКХ под руководством А. Михайлова<sup>58</sup>. В апреле 2013 года ОП ТО на расширенном заседании данной рабочей группы с участием сотрудников Министерства ТЭК и ЖКХ Тверской области, ГУ «ГЖИ» Тверской области, Управления Роспотребнадзора по Тверской области обсуждался вопрос «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»<sup>59</sup>. Комиссия выработала 5 стратегических задач в реализации функции общественного контроля, такие как: формирование единой стратегии мониторинга ситуации в сфере ЖКХ в муниципальных образованиях региона по методике, разработанной ОПРФ; повышение эффективности общественного контроля и защиты прав гражд-

---

<sup>57</sup> Интервью с респондентом Т-3, НКО, член ОП ТО, ноябрь 2018 г.

<sup>58</sup> Как организовать общественный контроль над ЖКХ? URL: <http://www.optver.ru/news/1256-2013-04-02>.

<sup>59</sup> Общественная палата усиливает в регионе общественный контроль в сфере ЖКХ. URL: <http://www.optver.ru/news/1273-2013-04-12>.

дан через объединение усилий активистов гражданского общества; составление реестра ресурсоснабжающих компаний, управляющих компаний, ТСЖ и ЖСК, разработка региональной программы жилищного просвещения, включающей проведение обучающих семинаров, круглых столов по вопросам ЖКХ. Одним из направлений работы стало установление обратной связи с населением в форме организации «горячей линии» по проблемам предоставления жилищно-коммунальных услуг. Участники мероприятия обсудили перечень основных мероприятий рабочей группы ОП ТО по общественному контролю в сфере ЖКХ. Анализируя информацию о дальнейшей деятельности рабочей группы, следует отметить, что она достаточно эффективно работала по всем направлениям.

Для обмена опытом в сфере осуществления общественного контроля и жилищного просвещения в муниципальных образованиях, сбора и обобщения информации ОП ТО создала в регионе сеть партнеров, участвующих в решении вопросов ЖКХ (Общественные палаты (советы) муниципальных образований, Общественный совет при Министерстве ТЭК и ЖКХ Тверской области, Общественный совет при ГУ ГЖИ Тверской области, профильные, и другие заинтересованные НКО, ТОСы, домовые советы и т. д.). Представители муниципальных общественных советов выработали и предложили свои рекомендации для решения проблем в сфере ЖКХ<sup>60</sup>. В свою очередь, ОП ТО вошла в федеральную сеть институтов, объединенных вокруг Национального центра общественного контроля в сфере ЖКХ «ЖКХ Контроль» и НП «ЖКХ Развитие»<sup>61</sup>. Позитивный опыт работы в области общественного контроля в сфере ЖКХ стал предметом обсуждения на проводимом ОП ТО в октябре 2013 года семинаре для представителей общественных советов (палат) «Формы общественного контроля: опыт регионов» и на Форуме

---

<sup>60</sup> Старицкая общественность готовит предложения по совершенствованию системы ЖКХ. <http://www.optver.ru/news/1931-2015-10-16>.

<sup>61</sup> Тарифы — под общественный контроль! <http://www.optver.ru/news/1370-2013-07-09>.

некоммерческих организаций Верхневолжья<sup>62</sup>. В рамках реализации регионального закона №43-ЗО от 28 июня 2013 года «Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории Тверской области» межкомиссионная рабочая группа проводила общественную экспертизу проекта региональной программы по капитальному ремонту и организация и общественный мониторинг выполнения, координировала действия по разъяснению среди граждан, актива профильных НКО, руководителей ТСЖ и ЖСК, управляющих компаний положений регионально-го закона<sup>63</sup>. В качестве положительного примера в реализации общественного контроля в сфере ЖКХ была приведена работа Регионального центра общественного контроля за ЖКХ на базе общественной организации «Качество жизни» под руководством Е.Ю. Юлегиной. Деятельность данной организации была высоко оценена на федеральном уровне: в 2016 года Е.Ю. Юлегина с проектом «Организация и развитие деятельности по осуществлению общественного контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства Тверской области» стала финалистом премии, учрежденной ОПРФ «Я — гражданин» в номинации «Общественный контроль»<sup>64</sup>.

В целом в ОПТО сложилось две практики работы в области реализации общественного контроля в сфере ЖКХ: постоянная, опирающаяся на стратегический план деятельности в этом направлении (например, проведение совещаний о подготовке жилищного фонда к отопительному сезону<sup>65</sup>), и оперативная,

---

<sup>62</sup> Состояние гражданского общества обсудили на региональном форуме. <http://tver.bezformata.ru/listnews/obshhestva-obsudili-na-regionalnom-forume/12625438/>.

<sup>63</sup> Для общественного контроля в сфере ЖКХ определены приоритетные задачи. <http://www.optver.ru/news/1471-2013-12-06>.

<sup>64</sup> Два активиста из Тверской области стали финалистами премии «Я — гражданин». <http://www.optver.ru/news/2296-2016-10-26>.

<sup>65</sup> В Общественной палате Тверской области прошло обсуждение деятельности управляющих компаний в сфере ЖКХ в 2015 году и хода подготовки жилищного фонда к зиме 2015-2016 гг. <http://www.optver.ru/news/1889-2015-07-29>.

связанная с нестандартными ситуациями (например, эпизодические прорывы теплотрассы<sup>66</sup>).

Новые задачи в области общественного контроля в сфере ЖКХ перед ОП ТО возникли в связи с дальнейшим реформированием ЖКХс 1 мая 2015 года (введение лицензирования управляющих компаний, штрафов за неправильный расчет платежей и пр.). Необходимость продолжения диалога о проблемах в сфере ЖКХ была ОП ТО обозначена в ходе проведения Форума некоммерческих организаций в июне 2015 года<sup>67</sup>. Для реализации данной цели в июле 2015 г. ОП ТО провела встречу руководителей областных исполнительных органов государственной власти сферы ЖКХ с представителями некоммерческого сектора. Разъяснения специалистов соответствующих служб были опубликованы на сайте ОП ТО<sup>68</sup>. Впервые в повестке ОП ТО была обозначена проблема с реализацией программы по переселению граждан из аварийного жилья. В свою очередь, озвучивая факт юридической безграмотности населения и его нежелания принимать участия в управлении домом, органы государственной власти обратились к ОП ТО с идеей проведения «коммунального ликбеза» и активизации собственников квартир<sup>69</sup>.

Помимо проведения собственных мероприятий в области общественного контроля в сфере ЖКХ ОТПО активно принимает участие в проведении мероприятий своих партнеров. В марте 2015 года ОП ТО оказало содействие в организации VII научно-практической конференции по энергосбережению «Энергия — ваши деньги», посвященная Дню работника жилищно-коммунального

---

<sup>66</sup> В системе ЖКХ необходимо призывать бизнес к ответственности. <http://www.optver.ru/news/2037-2016-02-29>.

<sup>67</sup> Общественная палата провела III Форум НКО. <http://www.optver.ru/news/1847-2015-06-05>.

<sup>68</sup> Владимир Левицкий в «Прямом эфире»/ ТНТ — Тверской проспект. <http://www.optver.ru/news/1892-2015-08-07>; О сфере ЖКХ из первых уст. Ответы на вопросы URL: <http://www.optver.ru/news/1895-2015-08-25>.

<sup>69</sup> Осуществление общественного контроля в 2015 году. URL: <http://www.optver.ru/social-control>.

хозяйства конференция и организованная Ассоциацией участников Президентской Программы Тверской области<sup>70</sup>.

Выступая как общественная площадка для диалога и дискуссий, в июне 2016 года ОП ТО организовала встречу прокурора Тверской области с представителями общественных советов и палат муниципальных образований, на которой затрагивались вопросы ЖКХ<sup>71</sup>. В августе 2016 года один из членов ОП ТО выступил с инициативой создания Фонда поддержки Тверской области и некоммерческого общества, который взяло бы на себя обязанности по контролю за деятельностью в сфере ЖКХ<sup>72</sup>.

В марте 2018 года начал работать четвертый состав ОПТО. Новый состав решил разделить функции общественного контроля и ЖКХ, поэтому были сформированы две рабочие группы: первая — по общественному контролю, общественной экспертизе нормативных правовых актов и противодействию коррупции, вторая — по развитию городской среды ТОС, ЖКК, сферы услуг и потребительского рынка<sup>73</sup>. В апреле 2018 года на первом заседании рабочей группы по развитию городской среды ТОС, ЖКК, сферы услуг и потребительского рынка ОП ТО был избран руководитель — известный в регионе эксперт в сфере ЖКХ, председатель Тверской региональной Ассоциации ТСЖ и ЖСК (ЖК) О.Л. Кириченко<sup>74</sup>. В рамках утвержденного плана рабочая группа в июне 2018 г. провела мероприятие, посвященное утилизации твердых отходов<sup>75</sup>.

---

<sup>70</sup> VII научно-практическая конференция по энергосбережению «Энергия — ваши деньги», посвященная Дню работника жилищно-коммунального хозяйства URL: [https://тверскаяобласть.рф/b3/novosti/novosti/?print=y&ELEMENT\\_ID=61416](https://тверскаяобласть.рф/b3/novosti/novosti/?print=y&ELEMENT_ID=61416).

<sup>71</sup> Активный диалог в интересах области. <http://www.optver.ru/news/2166-2016-06-09>.

<sup>72</sup> Встреча с В.П.Лукиным. <http://www.optver.ru/comment/2222-2016-08-11>.

<sup>73</sup> Рабочие группы Общественной Палаты 2018-2021. <http://www.optver.ru/structure/members4/groups2018-21>.

<sup>74</sup> Первое заседание рабочей группы по развитию городской среды ТОС, ЖКК, сферы услуг и потребительского рынка. <http://www.optver.ru/news/2640-2018-04-17>.

<sup>75</sup> 1. В Общественной палате обсуждали проблемы обращения с отходами потребления. <http://www.optver.ru/news/2776-2018-06-08>.

Однако функция общественного контроля ОП ТО в сфере ЖКХ имеет свои границы и палата как институт гражданского общества, выносящей только рекомендации, не всегда может влиять на решения бизнеса и государственных структур. Как отмечала председатель ОП ТО 2–3 состава Л.В. Туманова: «Повлиять мы действительно не в силах. Однако мы можем выразить мнение общества, дать нужные рекомендации и корректировки, подтолкнуть к решительным действиям, выступить с инициативой... Общественная палата должна быть как герценовский «Колокол» — звучать не прекращая, не давая спать органам власти»<sup>76</sup>.

Одной из форм общественного контроля является общественная экспертиза. Как видно из приведенной ниже таблицы 7, количество проводимых ОП ТО экспертиз НПА год от года увеличивается.

Таблица 7

**Экспертизы проводимых ОП ТО  
нормативно-правовых актов<sup>77</sup>**

Год	Количество экспертиз
2009	19
2010	15
2014	60
2015	60
2016	67
2017	52
2018	72

На данный момент экспертное сообщество, сформированное при ОП ТО, насчитывает 41 человека. Эксперты ОП ТО при проведении независимой процедуры оценки обеспечивают подготовку заключений о соответствии проектов решений

<sup>76</sup> Общественная палата провела III Форум НКО. <http://www.optver.ru/news/1847-2015-06-05>.

<sup>77</sup> По данным Ежегодных докладов о состоянии гражданского общества в Тверской области.

положениям социально-экономической политики региона, целям и задачам развития и функционирования гражданского общества, выявляют положения, которые могут привести к негативным социальным последствиям, прогнозируют оценку возможных масштабов и форм проявления таких последствий<sup>78</sup>.

Из «Ежегодного доклада о состоянии гражданского общества в Тверской области в 2018 году»:

«В 2018 году Общественная палата осуществила экспертизу 72 документов, в том числе 68 законопроектов (26 — федерального уровня, 42 — областного). В формате «нулевого чтения» впервые на площадке Общественной палаты Тверской области был рассмотрен проект областного закона об областном бюджете на 2019 год и плановый период 2020–2021 годов. В подготовленных заключениях содержалось 19 рекомендаций органам федеральной власти и государственной власти Тверской области. Из них восемь рекомендаций субъектами законотворческой инициативы не учтены (регулирование публичных мероприятий и добровольческой (волонтерской) деятельности, государственная поддержка деятельности некоммерческих организаций, государственная регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, организация работы с твердыми коммунальными отходами, изменение транспортного налога). Важно отметить уважение региональных законодателей к результатам общественных экспертиз: правовые основания отклонения поправок, предложений, мнений общественников при принятии правового акта обязательно разъясняются членам Общественной палаты на заседаниях рабочих групп или постоянных комитетов Законодательного Собрания Тверской области»<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> Ежегодный доклад о состоянии гражданского общества в Тверской области в 2018 году. Тверь, 2019. С. 53.

<sup>79</sup> Ежегодный доклад о состоянии гражданского общества в Тверской области в 2018 году. Тверь, 2019. С. 53.

Эффективность общественного контроля, на наш взгляд, во многом определяется представлениями членов ОП ТО о назначении данного механизма. В ходе интервью мы выявили, что респонденты видят цель общественного контроля в содействии государственным органам в выработке более действенных способов решения проблем.

Глава ОП ТО 2–3 составов Л.В. Туманова, поясняя принципы взаимодействия палаты и губернатора, отмечала, что глава региона «сам предлагает взять те или иные вопросы под общественный контроль», в частности, «мониторинг качества и доступности образования, адаптации в обществе выпускников интернатных учреждений»<sup>80</sup>. Один из респондентов, член ОП ТО так комментировал свою позицию: *“У нас такой задачи нет — контролировать деятельность губернатора. Это неправильный посыл ... у нас нет недоверия к, так скажем, министру, министерству, ведомствам, замам губернатора. У нас просто должен быть более простой, человеческий взгляд, потому что у любой исполнительной власти в силу их большой загруженности есть болезнь — замыливание глаз”*<sup>81</sup>. Палата и власть действуют в рамках единой повестки, ориентируясь на сотрудничество, «сорботничество»<sup>82</sup> друг с другом. Выработанные в ходе общественного контроля рекомендации ОП ТО воплощаются в жизнь с разной степенью успешности. В частности, общественный контроль подготовленных ОП ТО наблюдателей для выборов, был высоко оценен ОП РФ — за организацию наблюдения на выборах Президента РФ в марте 2018 года ОП ТО получила от нее благодарность. Общественный контроль в других сферах, например, в области охраны окружающей среды респонденты оценивали низко.

---

<sup>80</sup> О перспективах развития гражданского общества <http://www.optver.ru/news/2530-2017-12-01>

<sup>81</sup> Интервью с респондентом Т-6, преподаватель ВУЗа, член ОП ТО, ноябрь 2018 г.

<sup>82</sup> Термин был использован главой ОП РФ В. Фадеевым для характеристики отношений палаты и власти на встрече с Президентом РФ В.В. Путиным. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54831>.

Один из респондентов отмечал, что *«буддировать вопросы — да, довести до конца... по вопросам охраны природы я бы не стал говорить, что у нас сильно что-то получалось»*<sup>83</sup>.

При этом формат взаимодействия с исполнительной властью в регионе, по мнению респондентов, в течение последних лет приобрел еще более асимметричный характер: *«Региональная власть не видит реально возможностей, потенциала в самостоятельном гражданском обществе. Используют так: положено иметь палату, вот она есть. Есть выполнение тех указаний, которые идет с Москвы, говорят надо — значит они делают. А внутреннего понимания нет... постепенно все это приобретает формальный характер»*<sup>84</sup>.

Персонафикация публичных отношений, свидетельствующая о слабой институционализации как структур гражданского общества в целом, так и ОП ТО в частности, влияет на медиацию палаты и власти и на данном этапе. По мнению одного из респондентов, *«все зависит от первого лица, приходит человек со своими устоявшимися взглядами, он считает, что нужно делать так, а не иначе: кто любит хоккей, кто — лошадей, кто — религию»*<sup>85</sup>. Респонденты отмечают, что происходит подстраивание палаты под исполнительную власть: действующий Губернатор ТО дает поручения палате, приглашает главу ОП ТО на заседания Правительства области, но сам в заседаниях ОП ТО не участвует. Как выразился один из респондентов: *«динамика взаимодействия волатильный характер»*<sup>86</sup>. Динамику отношений ОП ТО и органов законодательной власти региона респонденты оценивают более позитивно — помимо совместной работы в рамках законотворческой деятельности, глава ЗС ТО проводит регулярные встречи с той частью ОП ТО, которая избрана от регионального парламента.

---

<sup>83</sup> Интервью с респондентом Т-7, преподаватель ВУЗа, член ОП ТО, октябрь 2018 г.

<sup>84</sup> Интервью с респондентом Т-3, НКО, член ОП ТО, ноябрь 2018 г.

<sup>85</sup> Интервью с респондентом Т-1, НКО, член ОП ТО, октябрь 2018 г.

<sup>86</sup> Интервью с респондентом Т-8, Власть, член ОП ТО, декабрь 2018 г.

В целом респонденты отмечают, что наблюдается «пробуксовка» в развитии ОП ТО, ее деятельность приобретает инерционный характер, снижение ее влияния на публичную политику региона. Они объясняют данный факт изменением общественно-политической ситуации в стране, отмечая такие ее параметры как закрытость власти от общества, режим ручного управления, слабость гражданского общества и т. д. Приведем мнение одного из респондентов: *«Я это связываю с неизбежной ангажированностью властью. Именно неизбежной, я не вижу здесь какую-то неумелость личную или ангажированность руководства вот последних лет, но давление власти таково, что противостоять ей фактически не получается»*<sup>87</sup>. Из интервью с руководителем рабочей комиссии ОП ТО Г: *«Идея общественной палаты на первом этапе и сейчас — это две большие разницы. Она сама не виновата в том, что вырuling не туда. С ней произошло то, что происходит с любыми структурами, которые аффилированы с властью. У нас все институты потеряли свою независимость»*<sup>88</sup>.

Отмеченные респондентами проблемы в развитии ОП ТО отражены и в докладах о состоянии гражданского общества в Тверской области: «Однако говорить об одинаково сильной позиции и авторитете региональной палаты и общественных советов (палат) в системе общественно-государственных и муниципальных отношений на карте всей области пока преждевременно...основной показатель состояния гражданского общества — возможность граждан влиять на процессы, происходящие на конкретной территории, в конкретном направлении (сфере деятельности) публичной власти, — нельзя назвать однородным»<sup>89</sup>. Составители доклада 2018 года выделили ряд тенденций в ее развитии: бюрократизация некоторых общественных структур, равнодушные части регионального сообще-

---

<sup>87</sup> Интервью с респондентом Т-7, преподаватель ВУЗа, член ОП ТО, октябрь 2018 г.

<sup>88</sup> Интервью с респондентом Т-4, НКО, член ОП ТО, октябрь 2018 г.

<sup>89</sup> Ежегодный доклад о состоянии гражданского общества в Тверской области в 2018 году. Тверь, 2019. С. 5, 6.

ства, недостаточная координация деятельности различных институтов гражданского общества, отсутствие возможностей для информирования граждан о своей работе, имеющее место формальное отношение органов публичной власти к запросам и обращениям членов палаты<sup>90</sup>.

Указанные недостатки, по мнению респондентов и составителей докладов, не означают, что потенциал палаты как института гражданского общества исчерпан: *«В любом случае, это какое-то пусть и не сильно эффективное еще одно окно в мир, если еще мы и это окно законопатим, то власть будет делать все, что захочет с регионом, и с нами. Это все-таки общественная сила, пусть она и частично подконтрольная, но есть хотя бы куда-то к людям обращаться за поддержкой»*<sup>91</sup>. Среди «точек роста» ОП ТО ее члены предлагают расширенный формат работы (больше работать с населением), наделение палаты правом распределять финансовые ресурсы, разработку ПР-стратегии, опирающейся на гарантированное место в контенте СМИ, укрепление материальной базы ОП ТО созданием Дома общественных связей и др.

### **Выводы:**

Итак, общественные палаты возникли «сверху» вопреки логике становления гражданского общества. ОП ТО является деполитизированноинструментом медиации гражданского общества и власти, реализует в политику малых дел, направленную на решение задач по развитию регионов — преодоление бедности, низкого уровня качества работы ЖКХ и пр. ОП ТО исходно создавалась как реальный институт региональной политики, обладающий прописанными в законе рычагами влияния на процесс принятия властных решений (право законодательной инициативы, возможность направления представителей в квалификационную коллегия судей). Существенную роль

---

<sup>90</sup> Там же. С.

<sup>91</sup> Интервью с респондентом Т-6, преподаватель ВУЗа, член ОП ТО, октябрь 2018 г.

в тверском случае сыграло то обстоятельство, что Общественная палата Тверской области создавалась в бытность там губернатором Д.В. Зеленина, который будучи «варягом», реализовывал не-силовой вариант встраивания в местную специфику, и председатель первой ОП ТО, бывший глава администрации области В.А. Суслов также выполнял, по-видимому, функцию неформального консультанта по внутренней политике.

Публичная философия общественных палат определяется их гибридной общественно-государственной природой и когерентна основным направлениям государственной политики РФ. ОП ТО манифестирует идеи патриотизма, позиционирует себя как приверженца традиционных ценностей, мобилизуют те силы гражданского общества, которые готовы участвовать в осуществлении военно-патриотических, духовно-нравственных (традиционно-ортодоксальных), социально ориентированных проектов. Общественные палаты позиционируют себя как носители экспертного знания, как консолидаторы и координаторы деятельности всех стейкхолдеров гражданского общества, как обладатели значительного символического капитала. Анализ контента общественных палат позволяет сделать вывод, что в их публичной философии отражены: нацеленность на реализацию принципов народного представительства, выражение «народной повестки дня», ориентации на проведение локальной политики.

В целом основными тенденциями трансформации общественных палат являются: изменение принципов формирования, численности состава, наделение их дополнительными функциями, стремлением придать единообразие системе палат и выстраивание их в вертикальную структуру. Моделью медиации ОП ТО с властью стала не партнерская, апартерналистская модель («сороботничество»). Данная модель является асимметричной: заглавной фигурой является власть, а палата выполняет роль общественного помощника — выявляет проблемы, решает частные вопросы отдельных граждан, способствует деятельности НКО и пр. Сороботничество означает сосредоточение на единых задачах, действие в одном проблемном поле,

согласование подходов и пр., отсутствие разногласий и критики власти, допускается критика отдельных чиновников, но не позиция органов государственной власти в целом. Данную позицию лапидарно озвучил Президент РФ: «Если государство и общество действуют в одной повестке — это гарантия достижения успеха»<sup>92</sup>.

В качестве детерминант трансформации ОП ТО помимо субъективного фактора (личность губернаторов, глав общественных палат), следует назвать национальный социально-политический контекст (основные направления внутренней и внешней политики) и региональные политические режимы (специфика формирования элитных групп и их функционирования, степень зрелости регионального гражданского сообщества и пр.).

---

<sup>92</sup> Путин о гражданском обществе: действовать в одной повестке <http://www.optver.ru/news/1725-2014-12-04>.

## Глава 7.

# ОБЩЕСТВЕННЫЙ СОВЕТ И ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

### *7.1. Власть и общественные организации*

Санкт-Петербург (до сентября 1991 г. — Ленинград) в начале 90-х годов был одним из ведущих центров демократического, реформаторского движения. В июне 1990 г., одновременно с выборами первого Президента России, мэром города был избран председатель Ленсовета и народный депутат СССР А.А. Собчак. В 1996 года он проиграл выборы своему заместителю В.А. Яковлеву, который стал первым губернатором Санкт-Петербурга. В.А. Яковлев активно участвовал в политической жизни России, став в 1999 г. одним из лидеров блока «Отечество — Вся Россия», затем снова (уже в первом туре) победил на выборах губернатора в 2000 году, а в 2003 году, проведя мероприятия по случаю 300-летия Санкт-Петербурга, добровольно сложил полномочия губернатора и был назначен вице-премьером российского правительства. С 2003 по 2011 годы губернатором была В.И. Матвиенко, ныне — председатель Совета Федерации РФ, с 2011 по 2018 годы — Г.С. Полтавченко, а с 2018 года, сначала в позиции И.О., а с сентября 2019 г. — и по итогам выборов — А.Д. Беглов.

В Санкт-Петербурге в девяностые годы прошлого века не сложилось сколь-нибудь стабильных и долговременных институциональных форм взаимодействия исполнительной власти города — субъекта РФ и городских общественных организаций. В городе действовала Общественная палата при полномочном представителе Президента РФ в Санкт-Петербурге С.А. Цыпляеве, созданная, как полагается, по аналогии с Общественной палатой при Президенте РФ, существовавшей в 1994-1996 гг. После реорганизации в 2000 г. института представителей Президента и создания Федеральных округов, Общественная палата была учреждена уже при Полномочном представителе Президента РФ в Северо-западном Федеральном округе<sup>1</sup>. В эту Общественную

---

<sup>1</sup> Распоряжение полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе №94 от 24.11.2000.

палату, в которой был также и Санкт-Петербургский филиал, входили в основном представители неполитических организаций. Деятельность Палаты не оставила особого следа и была приостановлена 1 января 2008 г. в связи с необходимостью создания региональных Общественных палат, которые бы действовали, аналогично Общественной палате РФ, на основе специальных законов субъектов РФ<sup>2</sup>.

## ***7.2. Общественный совет при губернаторе СПб***

Опыт Общественной палаты Санкт-Петербурга (далее — ОП СПб) достаточно специфичен. Здесь общественная палата, действующая по образцу ОП РФ, была создана лишь в 2017 году, то есть на двенадцать лет позже, чем ОП РФ. Все эти годы вместо нее существовал Общественный совет (далее — ОС) при губернаторе, и основной состав этого совета стал основой и ОП СПб в 2017 году. Поэтому наше изложение мы начнем именно с Общественного совета при Губернаторе города.

Этот совет был образован в 2000 году по предложению бывшего депутата, председателя постоянной комиссии Ленсовета/Петросвета по связи и информатике (1990-1993) А.С. Козырева, которое поддержал бывший тогда на посту губернатора В.А. Яковлев.

«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»<sup>3</sup>. В соответствии с Положением, персональный состав Совета утверждается Губернатором города. Совет создавался изначально в основном как экспертный орган, но в процессе его работы в районах го-

---

<sup>2</sup> Петербургу и Ленобласти придется обзавестись Общественными палатами. <http://www.gazeta.spb.ru/77016-0/>

<sup>3</sup> Положение об Общественном совете Санкт-Петербурга от 18 октября 2000 г. № 1114-р, утверждено распоряжением губернатора Санкт-Петербурга. // <http://www.gov.spb.ru/gov/governor/sovetspb>

рода стали создаваться Общественные советы при главах Администраций районов Санкт-Петербурга (руководители советов вошли в Общественный совет Санкт-Петербурга), и Совет стал также координировать деятельность районных советов.

Среди причин появления Общественного совета респонденты экспертных интервью отмечают важность политического контекста: с одной стороны, это конфликт исполнительной власти с законодательной. Общественный Совет должен был сформировать пул людей, которые поддерживали бы губернатора и легитимировали его решения, что в условиях демократического режима было необходимым. Поэтому в состав Совета были включены известные и уважаемые в городе люди: *«дело в том, что у администрации города и у ЗакСа (Законодательное Собрание СПб) были не совсем нормальные отношения... И для того, чтобы эти отношения восстановить, а соответственно и с населением города не было проблем... группа товарищей во главе с А.С. Козыревым решила создать такой орган»*<sup>4</sup>. Кроме того, члены Общественного совета отмечают, что *«при Яковлеве правительства практически не было, оно было в статусе совещательного органа. Это уже издержки нашего роста. И в то же время, эти люди могли бы донести позицию губернатора до жителей Петербурга. По некоторым, в том числе, и острым вопросам. Вот какова была идея изначально»*<sup>5</sup>. Таким образом, появление Общественного Совета было связано с необходимостью властей наладить процесс управления, именно поэтому в его состав вошли люди, которые занимали значимые позиции в городе, руководили большими предприятиями или занимали государственные должности, как, например, Петров Б.М., Лобко В.Н., Рыбин В.Б., Соболевский И.А. и другие. Несмотря на то, что в процессе развития политической системы города и трансформации политического режима, перед губернаторами уже не стояли такие задачи, которые помогал решать Общественный совет, этот орган

---

<sup>4</sup> Интервью с респондентом СПб-1, СМИ, член Общественного совета, июнь 2013 г.

<sup>5</sup> Интервью с СПб-2, власть, наука, член Общественного совета, июнь 2013 г.

обладал серьезной институциональной инерцией, которая позволяла ему почти десятилетие вполне успешно противостоять попыткам федерального центра создать региональную общественную палату. Так, один из членов этого совета отмечал в 2013 году: *«мы ведь так и не соглашаемся становиться палатой. Я когда работал [вице-губернатором], то сам подписывал ответы уважаемому господину Велихову, что живите вы себе с названием Общественная Палата, мы будем с вами сотрудничать. Но позвольте нам остаться теми, кем мы являемся и тем более, что это удовлетворяет потребности и интересы Петербурга»*<sup>6</sup>. Можно сказать, что вопрос о создании Общественной палаты Санкт-Петербурга являлся одним из важных пунктов повестки дня Общественного Совета, который эффективно блокировал этот процесс почти десятилетие.

Как уже отмечалось инициатором создания и председателем Общественного совета Санкт-Петербурга с момента его создания и до 2009 г. был А.С. Козырев, специалист по телекоммуникациям, и по совместительству писатель и драматург. Автор ряда повестей и пьес, которые идут на российских сценах, он принимал участие в выборах губернатора Ленинградской области в 1999 г. в качестве кандидата. В 2009 г., 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». В 2011 г. А.С. Козырев подал в отставку с поста Уполномоченного по правам человека и снова стал членом Общественного Совета. Позже он входил и в состав Общественной палаты РФ и в состав Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека.

Первый законопроект об «Общественной палате Санкт-Петербурга» был подготовлен еще в 2005 году и даже внесен в Законодательное Собрание города, но был там успешно похо-

---

<sup>6</sup> Интервью с СПб-2.

ронен<sup>7</sup>. Против были и депутаты, не желающие иметь орган-дублер, и губернатор, который полностью контролировал состав ОС, но теряя эту монополию при появлении ОП, и влиятельные члены ОС<sup>8</sup>.

Согласно Положению, Общественный совет состоял «из числа почетных граждан Санкт-Петербурга, руководителей некоммерческих союзов, советов, ассоциаций, руководителей иных организаций, учреждений, общественных деятелей, давших свое согласие на включение в состав Совета». Так, в 2010 г. в состав ОС вошли: представителей коммерческих организаций — 33%, различных государственных учреждений — 27%, представители НКО — 13%, общественные деятели — 10%, СМИ — 7%, чиновники и политики разного уровня — 10%.

Мы видим, что представители некоммерческих общественных организаций составляют всего 13% от общего числа его членов. Анализ формулировок задач Общественного совета показал также, что в них широко используется термин «общественность», и не используется вообще понятие некоммерческой организации. Судя по этим формулировкам, деятельность Общественного совета «заточена» именно на взаимодействие с «общественностью» в старом, советском понимании этого слова<sup>9</sup>. Об этом же свидетельствует и персональный состав совета.

Основной частью работы ОС были обсуждение и экспертиза нормативно-правовых актов, программ, концепций развития города. В 2010 г. 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.

Среди значимых обсуждаемых вопросов, выносимых на заседания ОС можно выделить обсуждение (1) 7 указов Президента РФ

---

<sup>7</sup> Вишневский Б.Л. Шестьдесят «бессмертных»: в Петербурге создается общественная палата. // Новая газета-СПб, 2005, 17.06.2005.

<sup>8</sup> Интервью с респондентом СПб-2.

<sup>9</sup> Волков В. Общественность: забытая практика гражданского общества. // ProetContra, 1997. т.2, №4. С. 77-91.

В.В.Путина (которые были сформулированы в мае 2012 года), (2) вопрос о законодательном регулировании публичного проявления гомосексуальных отношений и (3) создание Общественной Палаты Санкт-Петербурга. Члены Общественного совета следующим образом комментируют рассматриваемые вопросы:

*«В правительстве Санкт-Петербурга должны были работать и утвердить план по реализации указов Президента. Они проект плана сформировали, и говорят, рассмотрите вы, пожалуйста. Это устроит петербуржцев? Мы ломали голову над этим проектом плана, формировали свои предложения, что-то предлагали конкретизировать, что убрать или добавить. Другое дело, что исходя из позиций, которые нам до конца не известны, допустим, как финансовые возможности, они говорят, что вот этот пункт мы учитывать не можем, потому что нет средств. Но действительно при принятии решения на заседании правительства соответствующий комитет докладывает, что Общественным советом и были предложены такие-то поправки»<sup>10</sup>.*

*«С теми же не педофилами, или как они там, гомики-то. У нас однозначное мнение. Мы русские люди, православные, это что за дела такие? Мы не понимаем этого. Вот наша позиция есть, а это уже позиция для губернатора. Значит надо идти с забралом»<sup>11</sup>.*

*«Члены Общественного совета исполняют функцию экспертов, то что я говорил, у нас в отличие от других палат, где люди стонут, что они должны заказывать экспертизы где-то. Нам никого не надо. Вы, ребята, собрались бедные в своих советах, у вас там ничего нет. У нас другая ситуация. У нас есть умнейшие руководители с опытом и молодые, которые руководят структурами, и ни один год, они знают структуру руководящую. Дайте нам любую инициативу, мы будем отслеживать и нам эти деньги а которые вы там боретесь, они нам особо не нужны»<sup>12</sup>.*

<sup>10</sup> Интервью с респондентом СПб-2.

<sup>11</sup> Интервью с СПб-3, СМИ, член Общественного Совета, июнь 2013 г.

<sup>12</sup> Интервью с респондентом СПб-1.

Помимо обсуждения значимых вопросов, Общественный совет ежегодно проводил конкурс на присуждение Молодежной премии Санкт-Петербурга (которую он же и учредил), а также выдвигал кандидатуры на присуждение звания «Почетный гражданин Санкт-Петербурга».

Приведем здесь также мнение одного из «старожилов» Общественного совета о его работе в первые годы в целом и об отношениях с губернатором: *«Когда это создавалась, какая-то романтика была. Это было в первые, это было признано, что это было впервые. В России такого не было. Ухватился за эту идею тогда губернатор Владимир Яковлев, который на меня оставил очень положительный впечатление... Очень многое зависело от губернатора. Скажем Яковлев с интересом к этому делу относился, и, раз при губернаторе, а в положении было написано, что мы в основном проводим оценки, экспертизы и так далее готовившихся каких-то дел губернатора, то, что он нам скидывал, мы за то и хватались. А он скидывал: это был и генеральный план, и при нём мы уже организовали вот эту группу, которая по памятникам было, без нас, вроде бы, и не должен был устанавливаться и ещё целый ряд моментов, потом отпочковались кое-какие комиссии, став самостоятельными. В частности, по-моему, по автоматизации связи.*

*Шло несколько внепланово, шло несколько хаотично, шло от души и больше это напоминало, может даже, какой-то клуб, если честно. Если честно, клуб. Не было никакого давления со стороны губернатора»<sup>13</sup>*

Отметим, что обсуждения городских проблем на Общественном совете не стали частью активных дискуссий публичной сферы города, так, например, по острому вопросу о строительстве 400-метровой башни Охта-Центра напротив Смольного собора Совет был полностью солидарен с руководством города. Отсутствовала позиция Общественного Совета и по такой

---

<sup>13</sup> Интервью с респондентом СПб-4 — член Общественного совета и Общественной палаты СПб, декабрь 2018 г.

острой проблеме жизни города, как уплотнительная застройка, искажения исторического облика города при строительстве новых зданий и перестройке старых.

Такая «про-властная» позиция Общественного совета проявилась и в том, что единственной формой участия его в событиях подъема общественно-гражданской активности в стране зимой 2011/2012 гг. стало выступление его председателя, директора музея «Исаакиевский собор» Николая Бурова на митинге сторонников В.В.Путина 18 февраля 2012 г.<sup>14</sup>, т.е. он, как председатель Общественного совета демонстрировал, что общественность города на стороне власти.

Интересно привести и позицию первого председателя Совета, высказанную им несколько лет тому назад в ходе экспертного интервью: *«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>15</sup>.

Особенностью консультативных органов является рекомендательный статус выносимых им решений. Эксперты и члены консультативных органов по-разному оценивают этот статус. Интересно, что некоторые члены Общественного совета, подчеркивая совещательный статус решений, рассматривают его скорее как преимущество: *«Общественный совет работает на губернатора. Он никаких самостоятельных функций не несет. Мы посоветовали и все, и не больше, мы не отвечаем за дальнейшие действия»*<sup>16</sup>. Возможно, эта позиция связана с необходимостью аргументировать для федеральных властей безопасность работы Общественного совета в условиях, когда Общественная палата РФ настаивает на создании региональной Общественной палаты в Санкт-Петербурге.

---

<sup>14</sup> Митинг сторонников В.Путина в Санкт-Петербурге, <http://www.amic.ru/news/173203/>

<sup>15</sup> Интервью с А.С. Козыревым, март 2009 г.

<sup>16</sup> Интервью с респондентом СПб-1.

Выше мы представили мнения и позиции ряда членов Общественного совета. Рассмотрим теперь позицию ученых и общественных деятелей, не входящих в эту структуру: «С моей точки зрения логика следующая: поскольку Общественный совет является срезом или представителем лучших, что называется, представителей общественности, то в силу этого обстоятельства они и коммуницируют. То есть их вектор направления коммуникации, строго говоря, наверх. Для них существует необходимость собираться как-то и в Совете и представлять собой некий кворум общества, который коммуницирует с государственной властью. И я так понимаю, что для губернатора, для Матвиенко, не знаю как для Полтавченко, который сейчас работает с Советом, полагаю, что тем же самым способом. То есть мнение общества заменяется мнением Общественного совета. Во всяком случае, это тот самый *feedback*, который необходим власти для легитимации каких-то решений»<sup>17</sup>.

«У меня есть личный опыт общения с Общественным советом. В 2011 году в декабре были выборы в Законодательное собрание СПб и Государственную Думу РФ, перед началом предвыборной компании Общественный совет объявил о заседании, которое должно было определить его роль в предвыборной компании и была декларировано намерение обсудить проблемы. До прошлого года я была членом избиркома с правом совещательного голоса. И зная о том, что в практике фальсификации выборов стало нормой, хотя у меня с самого начала не было особенных иллюзий, тем не менее я туда поехала. Заседание Общественного совета прошло в лучших традициях партхозактива. Выступили какие-то люди, секретарь горизбиркома Шубина, которая рассказала как все замечательно. Я высказала свою точку зрения. Члены совета выступали. Меня поразила полная абстрагированность от всего, что было сказано до этого. Сами речи вот себя показать. Я не хочу никого обидеть из этих уважаемых людей.

---

<sup>17</sup> Интервью с респондентом СПб-5, наука, июнь 2013 г.

*Но было понятно, что они совершенно не хотят заниматься этой проблемой и так оно и было. Каков масштаб фальсификаций был на выборах сейчас не надо никому объяснять. Даже после того, как все это произошло, неужели не было желания вспомнить о том, что ничего не сделали? К ним обращались, но они не отреагировали. Да, структура для других целей создавалась, не для того, чтобы отражать общественные настроения»<sup>18</sup>.*

И в заключение приведем мнение о деятельности Общественного совета Санкт-Петербурга депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, журналиста Б.Л. Вишневого, на публикацию которого в «Новой Газете» в 2005 году о попытке создания Общественной палаты СПб мы ссылались ранее: «Что касается оценки его деятельности, то с моей точки зрения никакой пользы для города не несет. Этот совет сформирован из статусных персонажей, руководителей общественных организаций и известных граждан. Но к большому сожалению слышен только тогда, когда власти надо какое-то свое начинание поддержать. Этот совет самым охотнейшим образом на эти начинания откликается. В последний раз голос этого совета звучал, когда возник вопрос об установлении мемориальной доски бывшему секретарю ленинградского обкома коммунистической партии Григорию Васильевичу Романову. Фигуре абсолютно мерзкой, которая оставила самый мрачный черный след в истории нашего города и нашей страны..... Тем не менее, Общественный Совет установку доски bravо поддержал. А перед этим он также поддержал идею появления в нашем городе 400-метровой башни Охта-центра. Уже этих двух фактов было бы достаточно чтобы крайне негативно оценивать его деятельность. Ни разу в противостоянии между гражданами и властями городскими по каким-то важным проблемам Общественный совет не стал на сторону граждан. Он всегда был на стороне власти. Он так и сформирован, сверху, по распоряжению губернатора. Из тех

---

<sup>18</sup> Интервью с СПб-6, власть, июнь 2013 г.

людей, на которых губернатор может опираться. Которых он использует, чтобы сказать, вот видите, общественность же нас поддерживает. Это такая общественность, к которой я вынужден относиться по большей части без уважения. Там есть отдельные приличные люди. Но когда этот совет собирается и что-то рассматривает, судя по его решению, я вижу, что он играет роль группы поддержки городской администрации. И назначен для того, чтобы имитировать общественную поддержку»<sup>19</sup>.

Для сохранения своего положения, Общественный совет стремится вписаться в федеральные инициативы. На основании Постановления Правительства 15.10.2012 N 1108 (ред. от 28.03.2013) «О внедрении принципов и механизмов открытого правительства в деятельность исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга», Общественный совет был выбран в качестве проектного центра Открытого правительства Санкт-Петербурга (соответствующие изменения были внесены в положение об Общественном Совете). При этом деятельности по развитию открытого правительства фактически не велось. То есть Общественный совет оказался для руководства города удобным «резервуаром», куда спускались инициативы из федерального центра, которые реализовать по каким-то причинам не хотелось.

### **7.3. Трансформация Общественного совета в Общественную палату**

Между тем общественно-политическая ситуация в городе менялась. После выборов в декабре 2011 года в составе Законодательного собрания Санкт-Петербурга появились несколько оппозиционных фракций, фракции «Единой России» удавалось проводить нужные решения, только опираясь на голоса фракции ЛДПР. И теперь уже лидер «Яблока», депутат

---

<sup>19</sup> Интервью с Б.Л. Вишневым, июнь 2013 г.

Законодательного Собрания СПб Г.А. Явлинский в июне 2013 года вносит законопроект «Об общественной палате Санкт-Петербурга», в котором состав определялся на паритетных началах губернатором и депутатами. Законопроект Г.А. Явлинского соответствовал аналогичным законам, уже принятым в других регионах, однако дальнейшее прохождение этого закона было заблокировано фракцией «Единая Россия». Вскоре, в октябре 2013 года, Администрация Губернатора СПб делает ответный ход: Общественный совет СПб, состав которого полностью назначается губернатором, был ... просто переименован в Общественную палату Санкт-Петербурга постановлением губернатора СПб<sup>20</sup>. Председателем палаты остался председатель Общественного совета — Н.В. Буров, а члены продолжали назначаться и исключаться решением Губернатора.

Один из лидеров Общественного совета, ставшего в одночасье Общественной палатой, так прокомментировал эту трансформацию: *«Мы сопротивлялись до последнего, но когда надавили на губернатора, когда уже со всех сторон нас зажали, и мы переименовались в палату, но опять же при губернаторе Санкт-Петербурга, и формирование ее шло распоряжением губернатора. Это не то, что сейчас новая палата будет, мы были при губернаторе, а это совершенно разные вещи, поэтому мы держались до конца, по сути дела, этого года. А название изменили, а суть осталась та же самая»*.<sup>21</sup>

Конечно же, вместе с изменением названия были внесены определенные новация и в организацию деятельности теперь уже Общественной палаты. Основным изменением стало формирование профильных комиссий — по здравоохранению, по социальным вопросам, по культуре, памятникам, по науке, по промышленности и т. д., в рамках которых теперь протекала ее деятельность.

---

<sup>20</sup> Постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 11 октября 2013 г. № 52-пг «Об Общественной палате Санкт-Петербурга». [Электронный ресурс]. <http://docs.cntd.ru/document/537941763>. (дата обращения: 17.04.2017).

<sup>21</sup> Интервью с респондентом СПб-7, член ОП, март 2017 г.

Помимо комиссионной организации деятельности к новым принципам можно отнести тенденцию к активному привлечению молодежи для работы в палате. Вот как описывает деятельность Общественного совета переименованного в Общественную палату еще один респондент: *«Работа продолжала идти в принципе по старым лекалам. Почему? Потому что, как мне кажется, эти лекала были вполне пригодны для того времени. Сейчас по-новому поставлен вопрос, наверное, по-новому пойдет. Но мы ведь не сразу пришли к комиссионной работе. Не сразу. Это происходило осознанно и по потребности, которая заявлялась в отношении нас. Чуть-чуть менялись люди. Вот именно, назвавшись палатой, мы вернулись, стали активнее искать среди молодежи «жертвы» и очень хороших ребят нашли.»*<sup>22</sup>

В 2015 году Н.В. Бурова на посту председателя этой Общественной палаты сменила Н.В. Кукурузова, директор Санкт-Петербургского Дворца культуры работников просвещения. А в остальном все оставалось по-прежнему.

Ситуация изменилась в 2016 году, когда был принят Федеральный закон № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации». В соответствии с положениями этого закона в декабре 2016 г. был принят закон Санкт-Петербурга об Общественной Палате Санкт-Петербурга, причем принцип ее формирования практически совпадал с соответствующими положениями законопроекта Г.А. Явлинского.

К новой версии Общественной палаты, создаваемой на основе федерального и петербургского законодательства, отрицательно отнеслись и ряд «ветеранов» Общественного совета: *«По Питеру, я был сторонник создания самостоятельной Общественной палаты или Общественного Совета, чтобы выйти из-под губернатора и формально, и чтоб морально чувствовать вот. Но не в том виде, в каком это произошло. А произошло это, так называемый рамочный закон, который*

---

<sup>22</sup> Интервью с респондентом СПб-8, член ОП, март 2017 г.

*шаг влево, шаг вправо, независимо от того, какой регион, с какими особенностями, с какими людьми, с какой историей и прочее, прочее, прочее, они все пошли под одну гребёночку и, в основном, они стали таким контролирующим органом, так как основа всё-таки заложена — это общественный контроль. Естественно, это мне совершенно не интересно, ну, кому-то это может быть интересно, а кому-то даже и приятно. Есть многие желающие проконтролировать»<sup>23</sup>*

Весной 2017 года прошло формирование нового состава Общественной палаты, действующей уже на основе соответствующего закона Санкт-Петербурга. Представителям «Яблока», чья фракция была представлена в законодательном собрании, было обещано, что четыре места в списке 21 члена Общественной палаты, утверждаемом Законодательном собранием, займут кандидаты, поддержанные этой партией. В итоге был поддержан только один — известный кинорежиссер А.Н. Сокуров. Материал, опубликованный в интернет-издании «Политическая жизнь Санкт-Петербурга» по поводу выборов в члены Общественной Палаты Санкт-Петербурга, символически назывался «Общественная палата в руках «Единой России»<sup>24</sup>.

#### **7.4. Общественная палата СПб: первые шаги**

В результате в сформированном к лету 2017 года Общественной палате из шестидесяти трех человек двадцать — то есть почти треть общего состава — составили ветераны Общественного совета, такие, как Директор кабельного телевидения Ю.В.Третьяков, президент Петербургского университета путей сообщения, бывший первый вице-губернатор СПб В.Н.Лобко, один из руководителей крупной строительной компании города, бывший вице-губернатор СПб А.И. Вахмистрови другие.

<sup>23</sup> Интервью с респондентом СПб-4

<sup>24</sup> Святослав Афонькин. Общественная палата в руках «Единой России» // 10.04.2017 <https://www.zaks.ru/new/archive/view/166680>

Председателем Общественной палаты вновь стала Н.В. Кукурова, вошли в состав палаты и бывшие председатели Общественного совета А.С.Козырев и Н.В.Буров.И начинала она свою деятельность достаточно кулуарно, так, чтобы на первое ее собрание никто из ненужных журналистов не попал<sup>25</sup>.

Мы видим, таким образом, как, несмотря на многочисленные попытки создать на базе совета при Губернаторе СПб структуру, более схожую с Общественной палатой РФ, снова и снова воспроизводится все тот же созданный в 2000 году Общественный совет при губернаторе.

В конце 2018 — начале 2019 годов, то есть спустя полтора года после начала деятельности созданной на основе закона Общественной палаты СПб, мы провели анализ ее деятельности на основе ряда экспертных интервью и информации, доступной в Интернете. Приведем сначала некоторые результаты экспертных интервью. Так, депутат Законодательного собрания СПб, председатель одной из комиссий, считает: *«Ключевым моментов при подготовке проекта закона «Об Общественной палате» было то, что мы не должны были создать некую искусственную структуру, которая бы не знала, чем она должна заниматься. Это раз. А во-вторых, это конечно же — экономия бюджетных средств. Я считаю, что эти две задачи нам выполнить удалось..Я могу сказать, что Общественная палата работает тихо, она аккумулирует в себе такие вот гражданские позиции по важным вопросам городской жизни, и в принципе я считаю, она со своей задачей справляется»*<sup>26</sup> В качестве примера эффективности ее деятельности он привел инициативу поправки в закон СПб, подготовленную комиссией Общественной палаты по развитию гражданского общества, которая позволяет НКО, получившим грант (субсидию) от правительства города, получать аванс для начала реализации проекта. Другой депутат, правда, считает, что *«из всех комиссий*

---

<sup>25</sup>

<sup>26</sup> Интервью с респондентом СПб-9, депутатом Законодательного собрания СПб, февраль 2019 г.

*Общественной палаты только пара является действительно работающими, а об остальных этого не скажешь»<sup>27</sup>.*

Третий депутат Законодательного собрания настроен по отношению к деятельности «Общественной палаты» наиболее резко: *«Что касается Общественной палаты, то я ее вообще не вижу. Просто для меня она не существует. Почему? Потому что мне совершенно понятно, что это абсолютная имитация общественного представительства. Палата формируется губернатором, депутатами, но, в общем, единственный человек независимый человек, которого я там знаю — это А. Сокуров. ...Я не знаю ни одной инициативы этой палаты, ни одной ситуации, когда бы она сказал, что власть не права.»<sup>28</sup>.*

Обратимся теперь к мнению самих членов Общественной палаты СПб. Респондент, председатель одной из ее постоянных комиссий так формулирует первые результаты ее деятельности: *«Прошёл только год работы вновь избранного Состава. Есть вещи, которые, на мой взгляд, получились, есть вещи, над которыми ещё надо работать и работать. Главная проблема, как мне представляется, заключается в том, что до конца ещё как сама общественная палата, так и структуры его учредившие (а это и ЗакС СПб, и Администрации города и НКО) не до конца ещё не отработали механизмы взаимодействия. А это видно по текущей жизни внутри палаты. Созданы различные комиссии по тем или иным направлениям, в то же время есть элементы дублирования»<sup>29</sup>.*

На вопрос о том, что удалось уже сделать Общественной палате СПб, этот респондент отвечает так: *«Во-первых, это работа по проведению общественного контроля за выборами Президента Российской Федерации, во-вторых — это работа*

---

<sup>27</sup> Интервью с респондентом СПб-10., депутатом Законодательного собрания СПб, февраль 2019 г.

<sup>28</sup> Интервью с респондентом СПб-11., депутатом Законодательного собрания СПб, ноябрь 2018 г

<sup>29</sup> Интервью с респондентом СПб-12., председателем комиссии Общественной палаты СПб, ноябрь 2018 г.

по проведению городского, я бы сказал даже общероссийского Форума по вопросам экологии»<sup>30</sup>.

Соответственно, следующим был вопрос о том, что не удалось пока сделать? *«Я бы сказал так: не выстроена правильная информационная политика. Многие вещи, которые делаются и интересны, не являются достоянием большинства наших сограждан. Сегодня явно недостаточно этого открытого диалога с петербуржцами... Кроме того, наличие статусных людей не увеличивает продуктивность работы, а является в некотором роде, как помягче сказать, тем случаем, когда человек ежедневно не готов тратить время на это общественное благо»*<sup>31</sup>.

Тему большого числа «статусных людей» в составе Общественной палаты развивает, причем более резко, и другой респондент, член Общественной палаты СПб.: *«Общественная палата в СПб — это, конечно, в основном имитационная структура, но, с другой стороны — и своего рода элитарный клуб. Последнее хорошо видно в дни, когда собирается вся Общественная палата на свое заседание — лицо и социальная стратификация уже внутри членов Общественной палаты. С одними членами члены-ветераны обнимаются, с другими — здороваются за руку, с улыбкой, с другими — ограничиваются просто кивками...Вообще то большинство членов Общественной палаты не уделяют е деятельности большого внимания.на заседания ее комиссий, в составе которых по 7-8 человек, ходят по два-три человека. люди то все заняты...»*<sup>32</sup>.

Так как предыдущий респондент в качестве важного дела палаты назвал подготовку общественных наблюдателей на выборах, вопрос об этом направлении деятельности был задан и респонденту СПб-13: *«Это была какая-то профанация. Мне прислали письмо, чтобы я порекомендовал таких наблюда-*

---

<sup>30</sup> Там же.

<sup>31</sup> Там же.

<sup>32</sup> Интервью с респондентом СПб-13., членом Общественной палаты СПб, октябрь 2018 г.

телей. Я ответил, что сам готов быть наблюдателем на своем участке. Несмотря на это, более никакой информации, приглашений или инструкций я не получал, из чего сделал вывод, что это было чисто формальное мероприятие»<sup>33</sup>

У респондента СПб-13 есть, тем не менее, и оптимистические ожидания от его членства в палате: «Я внес в план работы нашей комиссии рассмотрения вопроса о деятельности судебных исполнителей по реализации исков от частных лиц... Эти иски реализуются примерно на половину. Этот вопрос мы и будем обсуждать с представителями службы судебных исполнителей»<sup>34</sup>.

Критически к возможности Общественной палаты эффективно реализовывать функцию общественного контроля настроен и другой ее член: «Но заниматься общественным контролем, при том, не буду сейчас называть конкретные фамилии, но есть там председатели комиссии, которые должны заниматься контролем не то что подведомственной, по профилю, теми же комитетами, они сами находятся под комитетами. И попробуй проконтролировать, тебя сразу же снимут с работы. То есть, немножечко пока ещё фикция здесь есть»<sup>35</sup>. По мнению этого респондента, Общественная палата СПб уже нашла себя в качестве набора тематических коммуникационных площадок: «И комиссия по межнациональным и межконфессиональным отношениям. Ну, там более сложное название. Там Третьяков Юрий Валентинович, который как-то неожиданно удачно вписался в представительстве этой комиссии, потому что он, по-моему, вообще атеист, и ни к какой конфессии не относится, и не вызывает аллергии. И аппаратчик он такой опытный и умеет найти мероприятия по каждой из конфессий, по каждому из направлений и подогнать всё. Мне там интересно участвовать, когда интересная тема обсуждается интересными людьми, а если ещё и приглашаются туда не члены палаты, а какие-то

<sup>33</sup> Там же.

<sup>34</sup> Там же.

<sup>35</sup> Интервью с респондентом СПб-4.

*ещё дополнительные интересные люди, то с удовольствием. Когда же это идёт по какому-то указанию, как например, поступила Общественная палата России: чуть ли не указание провести то-то, то-то, то-то. Когда я это читаю, я туда просто не иду, даже если интересная тема»<sup>36</sup>.*

Тема отсутствия у Общественной палаты СПб отсутствия выстроенной информационной политики нашла подтверждение и в интервью с респондентом О, петербургским тележурналистом. *«Я знаю только то, что она [Общественная палата] существует. Если бы я был рядовым горожанином, я думаю, я бы о существовании Общественной Палаты и не знал. То есть вроде бы входят в городе люди известные, узнаваемые, но чем они занимаются — мне трудно сказать. И, честно говоря, сейчас на память не приходит ни одной инициативы нашей городской Общественной Палаты, о которой я вспомнил бы и сказал бы «Да, вот, смотрите, как интересно»<sup>37</sup>.* Близкую к этой позиции по отношению к работе Общественной палаты занимает и другой респондент, руководитель крупной неправительственной организации, много сделавшей ранее для развития НКО города<sup>38</sup>.

Обратимся теперь к представленности деятельности Общественной палаты в интернете. Спустя десять месяцев после начала работы Общественной палаты СПб мы набрали в Яндексе в поисковой строке «Общественная палата Санкт-Петербурга». В результате из первых 60 ссылок более половины посвящены ее формированию почти два года тому назад, еще несколько — периоду еще более раннему, а часть имеют скорее протокольный характер. Новостная лента сайта Общественной палаты<sup>39</sup> обновлялась довольно регулярно, для анализа был взят период 2019 года — с 17 января по 7 марта (восемь недель) в ленте новостей появилось 36 публикаций.

---

<sup>36</sup> Там же.

<sup>37</sup> Интервью с респондентом СПб-14., тележурналистом, ноябрь 2018 г.

<sup>38</sup> Интервью с респондентом СПб-15, руководитель НКО

<sup>39</sup> <https://www.gov.spb.ru/gov/palataspb/>

Из них относительное большинство — 39% — было посвящено участию членов Общественной палаты в различных мероприятиях, например, на открытии выставки памяти Калашникова, посещению Духовной Академии, встрече с буддийской общиной, участию в открытии Памятной доски Д.А. Гранину. Еще 19% — это поздравления или соболезнования председателя Общественной палаты Н.В.Кукурузовой. Следующие 13% — это информация о деятельности отдельных членов ОП (участие в совещаниях, конференциях). И лишь в четырех сообщениях информационной ленты (11%) шла речь о деятельности Общественной палаты как организации — о заседании всей Общественной палаты, о заседании ее совета, а также о заседаниях двух ее комиссий.

Кроме новостной ленты на сайте ОП СПб присутствовал также раздел «анонсы», в котором на момент анализа (09.03.2019) таковые отсутствовали в принципе, а также Состав Общественной палаты, Комиссии общественной палаты и созданный в конце 2018 года Экспертный совет Общественной палаты. Эти разделы содержат не-обновляемую информацию, что несколько неудобно, так как, например, чтобы получить информацию о заседаниях какой-то комиссии, надо «прокручивать» ленту новостей на несколько месяцев назад. Общественная Палата присутствует также в социальных сетях Вконтакте и Фэйсбуке, в Инстаграмме и Твиттере, причем сообщения там, в основном, дублируют сообщения в информационной ленте основного сайта.

Полгода спустя — в начале сентября 2019 года, характер информации новостной ленты сайта ОП СПб существенно изменился. Для анализа были выбраны сообщения также за 8 недель — с 17 июля по 5 сентября, всего 30 сообщений. Из них треть — 33% были посвящены теме подготовки общественных наблюдателей к выборам губернатора города и органов МСУ, еще 10% — общественному обсуждению названия парка на берегу Невы рядом с Биржевым мостом, участию членов ОП СПб в различных мероприятиях — 37%, одобрению создания ряда памятников — 10%, обсуждению предложений ОП СПб на заседаниях правительства города — 7% и заседанию совета ОП

СПб — 3%. Мы видим, что здесь существенно увеличилась доля информации о собственно деятельности палаты, что внушает определенный оптимизм.

Одним из результатов этого этапа мониторинга информационной ленты сайта ОП СПб стало то, что в предвыборный период около трети сообщений было посвящено обучению наблюдателей за выборами. Каков же итог этой работы? 8 сентября 2019 года на сайте ОП СПб появилась информация о том, что Общественная палата подвела итоги общественного мониторинга соблюдению прав избирателей в Санкт-Петербурге. Эти итоги широко дублировались во многих СМИ города. Завершается эта информация так: «В основном жалобы поступали от наблюдателей, и они относились скорее к техническим и организационным моментам — например, не всем наблюдателям были видны урны для голосования. Большинство инцидентов, которые были опубликованы в открытых источниках не были подтверждены нашими наблюдателями», — рассказал председатель рабочей группы, заместитель председателя Общественной палаты Санкт-Петербурга Александр Вахмистров. Подводя итоги общественного мониторинга, заместитель председателя Общественной палаты Санкт-Петербурга подчеркнул, что выборы в городе прошли без серьезных нарушений, с участием большого количества наблюдателей от различных партий и структур»<sup>40</sup>.

С другой стороны, Центральная избирательная комиссия РФ указывала на многочисленные вопиющие нарушения прав избирателей в Санкт-Петербурге, особенно при выборах депутатов МСУ, на предновогоднем ее заседании 25 декабря 2019 года отмечалось, что Городская избирательная комиссия так и не предприняла необходимых мер по недопущению подобных нарушений в будущем<sup>41</sup>. Об этом же говорилось и в выступлении Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> <https://www.op78.ru/2019/09/08/>

<sup>41</sup> <http://www.cikrf.ru/news/cec/45325/>

<sup>42</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=UOVygp-xrKA&feature=share&fbclid>

Мы видим таким образом, что хотя Общественная палата и ведет сегодня определенную деятельность, которая представляет некоторую общественную пользу, все же она остается по-прежнему скорее «вещью в себе», своеобразным «клубом статусных людей» а настоящим медиатором, посредником между городской властью и гражданскими организациями города ей еще только предстоит быть. Шлейф от опыта работы прежнего Общественного совета будет еще тянуться долго, потому так важно больше информировать жителей города о реальных инициативах Общественной палаты, о которых, в частности, говорили наши респонденты. И можно полностью согласиться с респондентом СПб-М. в том, что у Общественной палаты до сих пор не выстроена правильная информационная политика.

Кроме того, если при ОП СПб уже смогла добиться определенных успехов в исправлении явных ошибок исполнительной власти, как, например, возможности авансирования деятельности НКО, получивших гранты от областного правительства, то в процессе выстраивания серьезного общественного контроля, особенно за процедурой выборов, ей еще представит много сделать, чтобы избавиться от имитационной составляющей.

## Глава 8.

### **ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА ВЛАДИМИРСКОЙ ОБЛАСТИ: СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА-ПРИЗРАКА**

История появления и развития Общественной Палаты Владимирской области, как института, который не смог стать институтом, целиком связана с особенностями развития общественно-политической ситуации в регионе. Региональная Общественная Палата довольно долго не могла состояться из-за этих особенностей.

В качестве источников данных для написания данного обзора нами были привлечены следующие ресурсы:

- Нормативные документы администрации Владимирской области и Законодательного Собрания Владимирской области;
- Материалы деятельности общественных советов при Губернаторе Владимирской области;
- Информация на сайте Общественной Палаты Владимирской области (<http://www.palatavo.ru/news/>);
- Ежегодные доклады о состоянии гражданского общества (публикуются на сайте ОП, <http://www.palatavo.ru/doc/report/>);
- Сообщения и репортажи в СМИ (почти 100 публикаций за 10 лет в ведущих региональных СМИ);
- Интервью с респондентами (14 полуструктурированных интервью с респондентами — экспертами и членами Общественной Палаты Владимирской области разных созывов).

В результате изучения указанных источников информации сложилась следующая схема создания и деятельности Общественной Палаты региона:

1. Создание Общественной Палаты Владимирской области как часть политического конфликта между губернатором-коммунистом и региональным отделением партии «Единая Россия» (середина 2009-го — начало 2010 года).

2. Перевод политического конфликта в сферу борьбы за «представительство» в Общественной Палате (2010–2011 годы).

3. Общественная Палата как форпост части политической элиты, связанной с партией «Единая Россия» (2011–2013 годы)

4. Общественная Палата как «приятное излишество» при губернаторе Орловой (2013–2018).

5. Общественная Палата уходит в тень, превращаясь в институт-призрак (2018–2020 годы).

Таким образом, Общественная палата Владимирской области существовала при трех губернаторах разной партийной принадлежности, то есть, в трех разных политических региональных режимах. При этом, возглавлял Общественную Палату все эти годы один и тот же человек.

К 2010 году в Российской Федерации оставалось только два субъекта Федерации, в которых еще не было создано региональных общественных палат. Одним из таких регионов была Чеченская республика, а вторым — Владимирская область. Собственно, большой надобности в Общественной Палате в регионе не было и в 2010 году: политические элиты в ней не нуждались; ни исполнительной власти, во главе которой стоял губернатор Виноградов, член КПРФ, ни представительной власти, в большинстве своем подконтрольной партии «Единая Россия» такие общественные институты были не нужны. В области существовало хрупкое равновесие между политическими силами, в основе равновесия лежали политические сети, в которые входили все местные политики, хорошо знающие друг друга еще с позднесоветских времен.

Членство губернатора Н.В. Виноградова в КПРФ особенно не отражалось на внутренней региональной политике. Более того, в феврале 2009 года, когда у Николая Виноградова заканчивался второй срок пребывания в должности, губернатор Владимирской области, член КПРФ, получил публичную поддержку от председателя высшего совета партии «Единая Россия» Бориса Грызлова. На личной встрече два политика тепло обсудили направления сотрудничества партии и

администрации региона<sup>1</sup>. В результате, в марте 2009 года кандидатура Н.А. Виноградова была внесена Президентом РФ Д.А. Медведевым в региональный парламента для наделения полномочиями губернатора Владимирской области. Законодательное Собрание Владимирской области, полностью контролируемое партией «Единая Россия», приняла предлагаемую кандидатуру.

Однако, отношения губернатора-коммуниста и партии «Единая Россия» не были безоблачными. Периодически возникали периоды обострения отношений между губернатором и региональным отделением Единой России бывали, но чаще всего они были связаны с внешним давлением. Именно так было в период, когда регион по линии партии курировал депутат Государственной Думы М.В. Бабич (2007–2011 гг.), который жестко настаивал на обострении отношений, и местным элитам приходилось изображать политическую борьбу. Один из таких кейсов обострения отношений между исполнительной и представительной властью был связан как раз с созданием Общественной Палаты.

Уже в середине 2009 года в рамках наращивания общего политического давления на губернатора-коммуниста, к которому призывал Михаил Бабич, в руководстве регионального отделения партии «Единая Россия» возникает идея создания Общественной Палаты, как противовеса некоторым общественным органам, активно действующим при губернаторе.

Так, особую значимость в этот период имели две институции:

1. Общественно-политический консультативный совет при губернаторе, действующий с 1997 года (с 1997 по 2004 — политический консультативный совет при губернаторе).
2. Общественная комиссия по правам человека при губернаторе, действующая с 1998 года.

Как видно из времени создания этих двух органов к 2010 году это были уже проработавшие более 10 лет институты, со своими

---

<sup>1</sup> «Единая Россия» поддержит губернатора Владимирской области Николая Виноградова. 16.02.2009 // <https://regnum.ru/news/polit/1125704.html> .

традициями, наработанным опытом, с сотнями людей, участвовавших в разное время в работе этих институтов. В целом можно отметить, что Общественно-политический консультативный совет и Общественная комиссия по правам человека вместе выполняли почти все значимые функции, которые должна была выполнять региональная Общественная Палата.

Целью Общественно-политического консультативного совета при губернаторе было официально обозначено достижение общественного согласия и привлечения широких слоев ответственности к процессу выработки предложений Губернатору области по важнейшим вопросам социально-политического и экономического развития региона, защиты прав и свобод граждан и принципов гражданского общества<sup>2</sup>.

Целью общественной комиссии по правам человека при губернаторе было обозначено оказание содействия Губернатору области в реализации его полномочий в области защиты прав и свобод человека, информирования Губернатора области о положении дел в этой сфере, подготовки предложений Губернатору области по вопросам, входящим в компетенцию Комиссии, содействия развитию институтов гражданского общества, осуществления общественного контроля за соблюдением прав и свобод граждан, проживающих во Владимирской области<sup>3</sup>.

Отметим, что в соответствии с положением в состав Общественно-политического консультативного совета при губернаторе могли входить на добровольной основе представители политических партий, областных общественных и иных объединений, предпринимательских союзов, профсоюзных организаций, имеющих государственную регистрацию, изъявивших желание войти в его состав. Таким образом, в основу формиро-

---

<sup>2</sup> Об общественно-политическом консультативном совете при Губернаторе области (с изменениями на 1 сентября 2010 года). Указ Губернатора Владимирской области от 17 июля 2007 года № 16 // «Владимирские ведомости», № 141, 25.07.2007, «Информационно-методический бюллетень администрации Владимирской области», 2007, « 5(55), стр. 2.

<sup>3</sup> Об общественной комиссии по правам человека при губернаторе Владимирской (с изменениями на 21 декабря 2011 года). Указ Губернатора Владимирской области от 10 июня 2002 года № 18 // <http://docs.cntd.ru/document/412304415>

вания совета был положен принцип открытости и добровольности, что делало его привлекательным и доступным для выражения интересов большинства общественных организаций и лидеров. Сама деятельность Совета была, конечно, более заформализована и состояла из заседаний, которые проводились, как правило, раз в квартал по заранее намеченным темам. Тем не менее, любой участник заседания имел возможность высказать свое мнение или задать вопрос первым лицам региона.

Деятельность Общественной комиссии по правам человека при губернаторе в соответствии с Положением о ней, была направлена на оказание содействия Губернатору области в реализации его полномочий в области защиты прав и свобод человека, информирование Губернатора области о положении дел в этой сфере, подготовку предложений Губернатору области по вопросам, входящим в компетенцию Комиссии, содействие развитию институтов гражданского общества, осуществление общественного контроля за соблюдением прав и свобод граждан, проживающих во Владимирской области. Состав комиссии утверждался указом губернатора, во главе комиссии был председатель из числа членов комиссии.

Среди опрошенных экспертов и членов региональной Общественной Палаты разных созывов доминирует в целом позитивное отношение к деятельности этих двух институтов: для большинства респондентов Общественная комиссия по правам человека и Общественно-политический консультативный совет были важными институтами, в деятельности которых они принимали участие до их ликвидации в 2014 году. Часть респондентов, отмечали, что им импонировал подчеркнута надпартийный характер этих институтов (*«Там можно было встретиться и поговорить с любым общественником и политиком»*)<sup>4</sup>, правда, некоторые эксперты утверждали, что эти институты работали, прежде всего, в интересах губернатора и часто в противостоянии с местным парламентом (*«Заметно было, что на ПКС (общественно-политических консультатив-*

---

<sup>4</sup> Респондент В-1, предприниматель, член ОП 2011 – 2013, сентябрь 2018 г.

ный совет) *часто рассматриваются вопросы как бы в пику депутатам Заксобрания»<sup>5</sup>*).

Тем не менее, можно отметить, что в первом десятилетии XX века деятельность этих двух институтов создавала в целом позитивную политическую повестку в регионе и, прежде всего, для губернатора региона, привлекала к позитивному взаимодействию всех активных общественных деятелей, известных политических фигур, активистов, ученых, экспертов.

Именно это обстоятельство вынудило политических оппонентов действующего губернатора обострить вопрос о создании Общественной Палаты региона, как противовеса указанным институтам. Нужно отметить, что сама идея создания Общественной палаты не встретила особого сопротивления со стороны губернатора: федеральный тренд был уже очень хорошо понятен, Владимирская область, действительно оставалась одним из последних субъектов, в которых не был сформирован этот институт, и, так или иначе, региональную Общественную Палату пришлось бы создавать.

Как отметил один из интервьюируемых экспертов — *«Было уже стыдно жить в регионе, в котором не было Общественной палаты, об этом все говорили, писали, и на федеральном уровне отмечали»<sup>6</sup>*.

В такой обстановке в 2009 году группа депутатов Законодательного собрания приступила к разработке проекта областного закона об Общественной палате, который, в конечном своем варианте, соответствовал федеральному законодательству и опыту других регионов.

Закон «Об Общественной палате Владимирской области» №177-ОЗ был принят региональным парламентом 25 декабря 2009 г. В законе указывалось, что Общественная палата — постоянно действующий консультативный совещательный орган. Цель создания Общественной палаты — обеспечение взаимодействия граждан Российской Федерации, постоянно или пре-

---

<sup>5</sup> Респондент В-2, руководитель НКО, член ОП 2015–2019, сентябрь 2018 г.

<sup>6</sup> Респондент В-3, руководитель НКО, член ОП 2015–2019, сентябрь 2018 г.

имущественно проживающих на территории Владимирской области, с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти Владимирской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Владимирской области в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод при формировании и реализации социально-экономической политики, а также защиты демократических принципов развития гражданского общества.

Стоит отметить, что цели, задачи и функции Общественной Палаты, прописанные в законе, не вызвали почти никаких дискуссий и конфликтов. Всеми участниками политического процесса и лидерами общественного мнения признавалась необходимость создания Палаты, признавалось необходимость участия общественности в выработке решений возникающих в области проблем, признавалось необходимость влияния общества на принимаемые органами власти решения.

*«Нам казалось, что наш голос должен быть услышан, не в парламенте — так хотя бы в Общественно Палате, нам казалось, что мы к нам будут прислушиваться, обязаны прислушиваться»<sup>7</sup>.*

Общее воодушевление от создания в регионе Общественной Палаты не позволило внимательно разобраться со сложным порядком ее формирования, при котором, треть членов назначалась губернатором региона, треть направлялась от Законодательного Собрания, а оставшуюся треть избирали на своем первом заседании члены Палаты из первых двух списков.

В результате, подковерный конфликт между губернатором-коммунистом и региональным отделением партии «Единая Россия» неожиданно вышел наружу при формировании состава Общественной Палаты и выразился в противостоянии части членов Палаты, вошедших в этот орган по списку губернатора, другой части, вошедших в Палату по списку Законодательного Собрания. При этом мало кого интересовали функции и планы

---

<sup>7</sup> Респондент В-4, доцент вуза, член ОП 2011–2015, сентябрь 2018 г.

работы Палаты, актуальные вопросы и проблемы — все усилия были направлены на то, чтобы в третьей трети Палаты большинство получили общественники, так или иначе связанные с губернатором, с одной стороны, или с «Единой Россией», с другой.

Это проявилось в том, что назначенные губернатором и парламентом члены Палаты несколько месяцев не могли избрать треть членов палаты, нарушая все установленные Законом сроки. В результате почти год Палата проработала в неполном составе из-за противостояния членов Палаты, назначенных от двух ветвей власти. Голосование за новых членов раз за разом приводило к тому, что новые члены оказывались неизбранными так как за них не проголосовало большинство членов Палаты<sup>8</sup>. Иными словами, губернаторская часть членов ОП голосовала только за «своих» доверенных кандидатов, а «парламентская» часть — за своих. По всей видимости, голосование координировалось, с одной стороны, представителями администрации области, а с другой — представителями Законодательного Собрания. По мнению некоторых респондентов, эта координация была связана с желанием получить в Общественной Палате более лояльное большинство (хотя не ясно еще было, зачем это нужно функционально).

В общественном мнении региона этот первый период деятельности Палаты четко воспринимался как бесславный и безрезультатный («...а ОП всё сидит и выбирает, сидит и выбирает... Короче ОП это такая новая тусовка и к гражданскому обществу пока никакого отношения не имеет»<sup>9</sup>).

Не вдаваясь в технологические и юридические подробности, отметим, что патовая ситуация в голосовании за последнюю треть членов Палаты продолжалась до декабря 2010 года. В результате работы и обсуждений среди членов Палаты было сформировано два подхода к разрешению ситуации. Первый подход был поддержан губернатором и заключался во внесении в За-

<sup>8</sup> Выборы последней трети Общественной палаты опять не состоялись. 13.10.2010 // <https://vedom.ru/news/2010/10/13/2108-vybory>.

<sup>9</sup> Респондент В-5, журналист, октябрь 2018 г.

кон «Об Общественной Палате Владимирской области» поправок, в соответствии с которыми в случае, если Палата не смогла в установленный срок полностью сформировать свой состав, она распускается и назначаются новые сроки формирования Палаты<sup>10</sup>. Второй подход был выработан с участием депутатов Законодательного Собрания и заключался в том, что формирование третьей трети состава Палаты происходит с участием муниципальных органов, конкретно — местных советов, которые на своих заседаниях и принимают решения о делегировании новых членов Палаты. При этом действующие члены Общественной Палаты к этому процессу уже никакого отношения не имеют. В итоге, региональный парламент принял именно такие поправки в Закон «Об Общественной Палате Владимирской области» и изменил порядок формирования третьей трети состава Палаты: члены Общественной Палаты оказались непричастны к избранию новых членов. Часть членов общественной Палаты, не согласная с таким решением, начала отстаивать свои интересы в суде, который, впрочем, в иске отказал. Тем не менее, подобный порядок просуществовал недолго — уже в 2012 году в Закон вновь были внесены изменения и участие муниципальных органов в формировании Общественной Палаты было отменено. В результате, второй созыв Общественной Палаты был полностью избран в 2013 году опять по «старым» правилам<sup>11</sup>.

Таким образом, первый «бесславный» период деятельности Общественной Палаты Владимирской области целиком был связан с проблемами ее формирования, за которыми стоял растущий конфликт между губернатором и Законодательным Собранием. При этом, несмотря ни на что, Общественной Палате удалось избрать, как казалось, компромиссную фигуру председателя, которым стала Н.В. Юдина, директор Владимирского филиала Финансового университета при Правительстве РФ,

---

<sup>10</sup> Губернатор Н.Виноградов предложил Законодательному Собранию выход из кризисной ситуации по формированию Общественной палаты. 17.11.2010 // <https://vedom.ru/news/2010/11/17/2423-gubernator>.

<sup>11</sup> Палатные войны-2?. 29.01.2013 // <https://zebra-tv.ru/novosti/jizn/palatnyey-voyny-2/>.

доктор филологических наук, профессор. Этот выбор для Палаты оказался весьма стратегическим — Наталья Владимировна Юдина остается председателем Палаты до сих пор.

Годовой конфликт в Палате стал самым значимым явлением старта работы этого общественного института. Попытки начать какую-то содержательную деятельность не вызывали большого интереса и активности как со стороны членов Палаты, так и со стороны общества.

Однако, как только в начале 2011 года институт оказался полностью сформированной по новым правилам, Общественная Палата начала свою работу. Впрочем, общественное мнение региона этого почти не заметило. Члены Палаты разделили должности, исходя из своих интересов пытались поднимать те или иные вопросы, но цельной картины работы Палаты так и не получилось. Общее влияние на ситуацию в регионе со стороны Общественной Палаты было весьма невелико. Как отметил один из респондентов, в Палате собрались *«сильные личности, активные общественники, но сумма оказалась намного слабее каждого из них»*<sup>12</sup>.

Общественной Палате не хватало собственной субъектности, которую она изначально разменяла на подчиненность политическим интересам одной из ветвей власти. Впрочем, после думских выборов декабря 2011 года, ознаменованных массовыми протестами против фальсификаций, в том числе и во Владимирской области (Общественная Палата их не заметила), сменился куратор регионального партийного отделения партии «Единой России», в результате чего конфликт между губернатором Виноградовым и областным парламентом полностью затих. Общественная Палата перестала быть центром этого конфликта и заработала, исходя из собственной логики, превращаясь в общественный институт. Однако, такое «свободное плавание», а точнее — балансирование в ожидании новых конфликтов, привело к тому, что Общественная Палата старалась не создавать собственную повестку, отрабатывая вопросы, ко-

---

<sup>12</sup> Респондент В-6, профессор вуза, сентябрь 2018 г.

торые по тем или иным причинам оказываются на периферии интересов областного парламента.

Как отмечают респонденты, *«Трудно вспомнить какой-то важный вопрос, который рассматривался бы на заседании Общественной Палаты»*<sup>13</sup>. *«Удивительным образом Общественной Палате удавалось избегать рассмотрения на своих заседаниях острых и актуальных проблем регионального развития, которых было достаточно вне Общественной Палаты»*<sup>14</sup>. В целом, респонденты с трудом могут вспомнить перечень проблем, поднятых Палатой, и ее достижений этого периода.

Тем не менее, некоторые респонденты считают, что Общественной Палате удалось предотвратить превращения в политический орган, не стать инструментом политической борьбы. Но мы уже отмечали, что это, скорее, связано с некоторым затиханием основного политического конфликта в регионе. Представители общественности накапливали опыт, нарабатывали связи, однако, в целом, важно отметить, что, за редким исключением, Общественная Палата, областной парламент и областная администрация — были пересекющимися институтами в части кадрового обеспечения.

В общественном сознании жителей области Общественная Палат региона также не стала значимым институтом гражданского общества, граждане вполне разумно рассматривали этот орган как декоративный, в котором, в лучшем, случае, происходят выяснение отношений между губернатором и Законодательным Собранием области, а не реальная работа общественного института<sup>15</sup>.

Ситуация резко изменилась в марте 2013 года, когда неожиданно Указом Президента в отставку был отправлен губернатор Виноградов и на должность губернатора была назначена Светлана Орлова. Назначение нового губернатора практиче-

<sup>13</sup> Респондент В-7, журналист, сентябрь 2018 г.

<sup>14</sup> Респондент В-8, социолог, сентябрь 2018 г.

<sup>15</sup> Бутафорская палатка. 26.11.2012 // <https://zebra-tv.ru/novosti/vlast/butaforskaya-palatka/>.

ски совпало с окончанием полномочий первого созыва Общественной Палаты. В апреле 2013 года без особых проблем был сформирован новый состав<sup>16</sup>, а 16 апреля 2013 года состоялось первое пленарное заседание Общественной палаты второго созыва, на котором председателем палаты была вновь избрана Н.В. Юдина.

Жесткий стиль управления, привнесенный новым губернатором в регион, заставил руководство Общественной Палаты быть еще более аккуратным в своих планах, словах, деятельности в целом. Региональный политический режим трансформировался в вертикально ориентированную систему, при которой решения принимались в центре, где были сконцентрированы все рычаги власти, как исполнительной, так и партийной. Этим центром была губернатор Светлана Орлова. Как отмечали респонденты *«при Орловой нельзя было послушаться. Или поднять какую-то проблему, которая не была согласована. Можно было получить по шапке и вылететь не только из Палаты, но и с работы!»*<sup>17</sup>.

Осознавая это, руководство Палаты и большинство ее членов пытались выстраивать свою деятельность таким образом, чтобы не вызывать гнев первого лица области. И в целом у них это получалось. Однако результатом такой политики стало превращение Общественной Палаты в ненужный институт, который почти не заметен в региональной повестке, или как называл один из респондентов — в *«приятное излишество» при губернаторе Орловой*<sup>18</sup>.

«Приятность» в данном случае неслучайный термин: публично и для СМИ губернатор Орлова была подчеркнута мягка и даже ласкова с Общественной Палатой и ее руководством. При этом, никаких серьезных вопросов Палате не поручалось,

---

<sup>16</sup> В последний день, под вечер: Общественная палата окончательно сформирована, 17.04.2013 // <https://provladimir.ru/2013/04/17/v-poslednij-den-pod-vecher-obshchestvennaya-palata-okonchatelno-sformirovana/>

<sup>17</sup> Респондент В-9, руководитель государственного учреждения, член ОП 2015–2019, октябрь 2018 г.

<sup>18</sup> Респондент В-10, руководитель НКО, сентябрь 2018 г.

однако, сама Палата как могла поддерживала и формировала образ позитивных изменений, происходивших в регионе при Орловой, в том числе перед федеральным уровнем.

Можно отметить, что такое существование Палаты привело к тому, что она почти исчезла из материалов СМИ, о ней мало вспоминали и мало кто мог сказать, чем она занимается. В результате, главным информационным поводом, связанным с деятельностью Общественной Палатой этого периода стала ситуация перед осенними выборами губернатора 2018 года.

В конце мая 2018 года ряд средств массовой информации региона сообщил о том, что 28 мая 2018 совет Общественной палаты Владимирской области выступил с заявлением о поддержке выдвижения Светланы Орловой кандидатом в губернаторы на сентябрьских выборах. Как писала областная газета «Владимирские Ведомости» (учредители — администрации области и Законодательное Собрание области) «в понедельник провел свое плановое заседание Совет областной Общественной палаты в расширенном составе. Обсуждали подготовку вопросов будущего пленарного заседания ОП, ответы на обращения в адрес палаты. Одно из обращений было посвящено поддержке выдвижения Светланы Орловой кандидатом на пост губернатора Владимирской области»<sup>19</sup>.

Для передачи атмосферы и лучшего понимания роли Общественной Палаты в регионе фактически буквально, с сохранением стиля, процитируем сообщение областной газеты. Председатель Общественной палаты Наталья Юдина сообщила коллегам:

— К нам массово обращаются граждане, которые просят разъяснить, кого из кандидатов Общественная палата намерена поддержать на будущих выборах. Какие будут мысли и предложения?

— Только лукавый может не замечать, сколько позитивного происходит во Владимирской области за последние пять лет, —

---

<sup>19</sup> Совет Общественной палаты поддержал выдвижение Орловой // <https://vedom.ru/news/2018/05/29/29731-совет-obschestvennoj-palaty-podderzhal-vydvizhenie>.

начала череду мнений директор областной библиотеки для детей и молодежи Татьяна Сдобникова....

...Руководитель областного профобъединения Надежда Сухарникова напомнила о росте заработной платы, создании новых рабочих мест.

Другие члены ОП добавили свои доводы в поддержку Светланы Орловой на основе сделанного при ней в регионе: об открытии новых производств, о поддержке народных промыслов и ремесел, о высоком уровне инвестиционной привлекательности региона.

В итоге Совет Общественной палаты в расширенном составе единогласно поддержал выдвижение Орловой кандидатом на пост губернатора.

Наталья Юдина так прокомментировала решение Совета:

— Члены Совета идею поддержки Светланы Юрьевны Орловой разделяют. Почему? Потому что Владимирская область за минувшие 5 лет проявила большой стратегический рост и динамической развитие. Это и большое количество инновационных проектов, и создание новых рабочих мест, и поддержка образования, культуры, новых молодежных проектов.

Впрочем, по словам Натальи Юдиной, это видно каждому жителю Владимирской области.

— Безусловно, для членов Общественной палаты важно главное качество Светланы Юрьевны Орловой — умение слушать и слышать наших граждан, — добавила председатель ОП. — И большое количество обращений граждан, которое было направлено Светлане Орловой за эти пять лет, имели свой положительный резонанс: люди получили от власти ответы, которых ожидали в течение долгого времени.

И еще одну причину симпатий к Орловой со стороны ОП назвала Наталья Юдина:

— Долгое время общественники предлагали создать систему поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций. И только при участии Светланы Орловой такая программа была принята, и сегодня большое количество НКО имеет государственную поддержку федерального и регионального

уровней. И это лишь один из результатов совместной работы губернатора и Общественной палаты. Я надеюсь, что большая волна поддержки за выдвижение Светланы Юрьевны будет нарастать.

Наталья Юдина добавила, что решение Совета в расширенном составе, как и все решения Общественной палаты, носит исключительно рекомендательный характер и является выражением коллективного мнения общественников.

Переходя из газетного репортажа в реальность, отметим, что, как известно, граждане не согласились позицией руководства Общественной Палаты и в сентябре 2018 года не переизбрали Орлову на должность губернатора, предпочтя проголосовать за почти неизвестного широкой публике депутата областного парламента, члена ЛДПР Сипягина.

Обращение Совета Общественной Палаты не осталось незамеченным. Вслед за ним последовали упреки к институту в том, что он занимается политической деятельностью, тогда как не должен этим заниматься по закону. В общественном мнении окончательно утвердилось представление об Общественной Палате, как о близком к начальству органе, который существует для начальства, а не для людей.

Впрочем, интересно отметить, что в заметке во «Владимирских Ведомостях» было важное окончание:

«На пленарное заседание 20 июня члены Общественной палаты запланировали ряд больших обсуждений, в том числе касающихся острых вопросов для региона: о музейной политике во Владимирской области; о создании «зеленого щита» в виде лесопарковой зоны вокруг областного центра; о работе бюро медико-социальной экспертизы во Владимирской области».

Иными словами, Общественная Палата пыталась хоть как-то реабилитировать себя за политизированное решение Совета Палаты и взяться за решение «острых» вопросов. Однако, Палата так и не смогла сдержать обещания. «Острые» вопросы, заявленные для обсуждения на пленарном заседании, по разным причинам были сняты с обсуждения. В результате, конфликт вокруг застройки лесопарковой зоны г. Владимира стал разви-

ваться по протестной логике, перейдя в открытое противостояние жителей и городских властей; конфликт общественности и руководства Владимиро-Суздальского музея-заповедника также остался без внимания Общественной Палаты и развивался в открытое противостояние, в которое оказалось включено и Министерство культуры, что привело в итоге к отставке и аресту в ноябре 2018 года руководителя федерального музея.

У Общественной Палаты в 2018 году был еще один шанс стать значимым общественным институтом — речь идет об отношении к повышению пенсионного возраста. В июне 2018 года некоторые члены Палаты неожиданно критично отнеслись к идее Правительства<sup>20</sup>. Однако, никаких официальных заявлений и решений по этому поводу Общественная Палата сформулировать не смогла.

Политическая ситуация после выборов сентября 2018 года в регионе отличалась большой неопределенностью, в результате чего Общественная Палата Владимирской области полностью «ушла в тень», превратившись в институт-призрак, который юридически существует, состоит из реальных членов, но не имеет совершенно никакого веса и влияния в общественно-политическом пространстве области.

Респонденты весьма однозначно оценивают сегодняшнее состояние Общественной Палаты Владимирской области и ее значимость для региона оценками, близкими к нулю. При этом, отмечается, что для самих членов Палаты, общение и взаимодействие друг с другом, с представителями органов власти может быть весьма полезным. Но польза для региона крайне скромна, либо незаметна.

При этом, для администрации области и областного парламента Общественная Палата не является обузой: ее деятельность поддерживается, как на основе закона, так и исходя общей логики регионального политического процесса, в котором позиция «общественности», которую «представляет» Обще-

---

<sup>20</sup> Общественники: «Надо искать иные способы пополнения пенсионной казны». 28.06.2028 // <https://vedom.ru/news/2018/06/28/30069-obschestvenniki-nado-iskat-inye-sposoby>.

ственная Палата (хотя бы по названию) часто бывает необходима для легитимизации тех или иных решений.

Пожалуй, самым заметным событием, связанным с деятельностью Общественной Палаты в 2019 году, было заявление председателя Палаты Н.Юдиной о том, что у общественников не складываются отношения с новым губернатором<sup>21</sup>. Такие заявления прозвучали в ходе визита в регион Временной комиссии Совета Федерации по совершенствованию правового регулирования государственного контроля и муниципального контроля. Интересно, что по словам члена Временной комиссии зампреда комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству Александра Башкина в целом ситуация во Владимирской области стабильная, однако со стороны Общественной Палаты региона были высказаны замечания о том, что команда нового губернатора не так активно работает, как прежняя команда. Вместе с тем, комиссия подчеркнула, что среди общественников региона есть и другие, более позитивные отзывы о взаимодействии с новым губернатором. Таким образом, даже на уровне комиссии Совета Федерации мнение Общественной Палаты, выраженное ее председателем, не было принято в качестве мнения всей общественности региона.

Изучение практики работы (ивент-анализ, анализ акторов) и документов (контент-анализ ежегодных отчетов за последние пять лет) Общественной палаты Владимирской области показало, что в ее документах находят отражение в основном описание взаимодействия с акторами, которые демонстрируют высокую степень лояльности к органам власти и готовы эту лояльность транслировать во внешнюю среду. Эта же тенденция проявляется и в информации об общественной палате, попадающей в публичную сферу. В гораздо меньшей степени в деятельности общественных палат представлены эксперты, требующие изменений в самом институте, поиска новых решений и эксперты и

---

<sup>21</sup> Юдина пожаловалась на Сипягина ревизорам из СовФеда. 29.03.2019 // <https://zebra-tv.ru/novosti/vlast/yudina-pozhalovalas-na-sipyagina-revizoram-iz-sovfera/>.

граждане, требующие от Палаты и от органов власти приобретения новых навыков и компетенций.

Более глубокое изучение вопроса методами включенного наблюдения показало, что при формировании Общественной палаты и ее деятельности лояльность членов Палаты и экспертов рассматривается как важнейший фактор отбора, в том числе и решаемых проблем. Иными словами, чтобы проблему «заметила» Общественная Палата, необходимо, чтобы, во-первых, ее высветил подходящий эксперт, имеющий историю «лояльности», и, во-вторых, чтобы эта проблема была сформулирована в лоялистских терминах, не затрагивающих интересы органов власти (если на то не будет соответствующей санкции). Организационно и технически это реализуется через существующие способы формирования Общественной Палаты, регламент работы, сложившиеся формы работы. Очевидно, что это создает определенную стабильность во взаимоотношениях с экспертами и с органами власти, стабильность в кадровом составе руководства Палаты, но, с другой стороны, превращает Общественную Палату региона в институт-призрак, мерцающий на фронтире взаимодействия общества и государства и, в целом, мешающий и обществу, и государству увидеть и понять друг друга.

## Глава 9.

# СИСТЕМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА НА ТЕРРИТОРИИ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

### *9.1. Практика формирования институтов медиации и их роль в развитии демократии на региональном и местном уровне*

Рассмотрение практик гражданского участия в развитии местной демократии в рамках концепции «мониторинговой демократии», как активного диалога власти и общества<sup>1</sup> обуславливает необходимость выявления медиативной сущности формирующихся институтов взаимодействия.

В качестве наиболее распространенной формы взаимодействия власти и общества на уровне местного самоуправления, которую можно рассматривать как сформировавшийся институциональный субъект публичной политики можно рассматривать созданные в большинстве муниципальных образований общественных советов. Анализ практик создания в субъектах Российской Федерации таких структур позволяет сделать вывод о том, что по многим направлениям своей деятельности они действуют как сетевые системы наблюдения, которые позволяют гражданам и общественным организациям принимать участие в реализации мониторинговых функций через различные способы общественного контроля. Что в соответствии с концепцией Дж. Кина свидетельствует о создании «сетевой» системы наблюдения и контроля за ходом принятия и реализации управленческих решений органами власти<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Перегудов С.П. Концепция «мониторинговой демократии»: в поисках альтернативных моделей политического развития // «ПОЛИС», 2012, № 6. — С.55-67.

<sup>2</sup> Keane, J., Bad Moons, Little Dreams? [http://www.thelifeanddeathofdemocracy.org/about/book\\_introduction.html](http://www.thelifeanddeathofdemocracy.org/about/book_introduction.html)

Анализ практик взаимодействия на местном уровне на территории Саратовской области, через такие институты как общественные советы позволяет выявить приоритетные направления медиации к которым можно отнести участие общественности в профилактике межнациональных конфликтов и урегулирования в случаи их возникновения, общественная экспертиза разрабатываемых органами власти управленческих решений по социально-значимым вопросам и мониторинг коррупционных проявлений в органах власти.

Созданные на сегодня на территории Саратовской области общественные советы представляют собой структуры, действующие на основании «Положения об Общественном Совете ...», утверждаемом Постановлением администрации МО, Распоряжением Главы ОМО, решением Собрания МР и т.д., то есть тем или иным властным органом исполнительной или представительной власти. Общественные советы состоят из представителей органов власти района, представителей общественных организаций, представителей бизнеса и известных в районе социально активных граждан, которых можно охарактеризовать таким понятием, как лидеры общественного мнения. Организационная и информационная поддержка деятельности общественных советов осуществляется также органами местной власти. Информация о деятельности общественных советов размещается в разделе для размещения информации о деятельности Общественного совета на сайте органа исполнительной власти либо органа представительной власти.

В качестве одной из тенденций, которую можно обозначить как направление повышения экспертной самостоятельности и независимости общественных организаций при реализации медиативных практик можно обозначить уровень их финансовой самостоятельности и наличие опыта реализации социально-значимых проектов, через механизм участия в конкурсах для социально-ориентированных НКО за счет средств федерального или регионального бюджетов.

Еще одним направлением для развития медиативных практик можно обозначит развитие взаимодействия с регио-

нальной общественной палатой и Общественной палатой Российской Федерации.

Начиная с конца 1990-х и начала 2000-х в общественно-политической жизни регионов и России в целом отмечалось динамичное развитие сектора некоммерческих общественных объединений (НКО), который постепенно формируется в силу, способную оказывать значительное влияние на социальные процессы. В этот период НКО все более заметно и профессионально стали заявлять о себе в качестве заметных и активных участников общественно-политического процесса. В частности положительную динамику их формирования можно рассматривать в качестве одного из показателей процесса становления гражданского общества.

В этот период в Саратовской области была сформирована разветвленная инфраструктура взаимодействия органов власти с институтами гражданского общества, включающая в себя сеть горизонтальных общественных взаимосвязей, инициированных представителями общества, совершенствовались механизмы социального партнерства<sup>3</sup>. Необходимость и целесообразность взаимодействия власти и некоммерческих организаций определяется тем, что государство и общественный сектор имеют во многом схожие цели, интересы и функции. Одним из инструментов продвижения интересов гражданского общества является экспертная активность.

Практика последних 10 лет позволяет говорить об активизации диалога между государством и институтами гражданского общества в рамках законотворческого процесса. Общественные объединения накопили большой экспертный потенциал и потребность в экспертах от некоммерческого сектора со стороны власти и бизнеса, реализующего проекты в социальной сфере, возросла. Изучение и учёт независимых и альтернативных экспертных точек зрения при принятии ответственных решений становится нормой.

---

<sup>3</sup> Фомин О.Н.// Трудный путь к согласию: региональный опыт. Саратов: ПАГС, 2002. — 180 с.

В настоящее время активными участниками этого процесса являются Общественная палата Саратовской области и Общественные Советы МО. Расширение этого влияния возможно через дальнейшее развитие деятельности Общественных советов в муниципальных образованиях области. Их активная интеграция в региональный общественно-политический процесс и более широкое взаимодействие с Общественной палатой позволит во многом снять те противоречия и критику в адрес Палаты, появляющиеся время от времени в различных СМИ, как некоего узкого общественного круга, не имеющего широкого общественного представительства, которые обусловлены механизмом её формирования.

На сегодня Общественной палатой региона прилагаются усилия по организации этого процесса. На сайте Палаты появился раздел Общественные советы МО<sup>4</sup>.

Правительством Саратовской области реализуется ряд системных мер направленных на активизацию работы по повышению мотивации участия некоммерческих общественных объединений действующих на местном уровне в реализации социально значимых проектов и в развитии диалога с местными органами власти. В частности, Законом Саратовской области № 110 от 03.07.2012 г. утверждена «Программа социально-экономического развития Саратовской области до 2015 года», в которой в разделе «Оптимизация предоставления государственных и муниципальных услуг (исполнения функций), противодействие коррупции» обозначены основные приоритеты и направления деятельности органов государственной власти области и органов местного самоуправления по формированию эффективной системы государственного и муниципального управления в регионе на период реализации Программы.

Одной из приоритетных задач, в частности, определено повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти области и органа-

---

<sup>4</sup> URL: <http://www.op64.pф/spravka/obsoveti.html>.

ми местного самоуправления, качества и оперативности предоставления государственных услуг. А в качестве пути реализации обозначено формирование системы мониторинга, обеспечивающей соблюдение установленных требований к качеству услуг, предоставляемых органами государственной власти области, органами местного самоуправления, подведомственными им организациями и учреждениями, а также комфортности и безопасности пребывания в них граждан, а также реализация положений национального плана противодействия коррупции на соответствующий период, планов государственных органов и органов местного самоуправления по противодействию коррупции, предусматривающих комплекс мер по повышению эффективности механизмов урегулирования конфликта интересов, обеспечению соблюдения государственными и муниципальными служащими ограничений, запретов и принципов служебного поведения, выявлению и систематизации причин и условий проявления коррупции в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, мониторингу коррупционных рисков и их устранению, взаимодействию государственных органов и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества и гражданами, обеспечению доступности информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

В рамках раздела Программы «Развитие институтов гражданского общества» отмечено, что переход к социально ориентированному типу развития невозможен без функционирования эффективных структур и механизмов гражданского общества, общественного контроля деятельности государства и бизнеса.

Для контроля, за ходом реализации Программ в рамках обозначенных приоритетов и направлений, определены индикаторы развития гражданского общества области. Из 19 индикаторов 7, представленных в таблице 8, характеризуют выполнения программных показателей на муниципальном уровне<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Программа социально-экономического развития Саратовской области до 2015 года URL: <http://saratov.gov.ru>

Таблица 8

<b>Показатели</b>	<b>2012 год</b>	<b>2013 год</b>	<b>2014 год</b>	<b>2015 год</b>
1	2	3	4	5
Число муниципальных образований области, в которых реализуются получившие государственную поддержку проекты общественных объединений и социально ориентированных некоммерческих организаций, направленные на вовлечение жителей в активную общественную жизнь, поддержку общественных инициатив и развитие институтов гражданского общества, ед.	15	20	27	29
Число муниципальных образований области, в которых действуют структуры территориального общественного самоуправления, ед.	10	15	20	22
Число органов местного самоуправления области, принявших решение о грантовой поддержке общественных инициатив, ед.	5	8	10	12
Число некоммерческих организаций, включенных в областной и муниципальные реестры социально ориентированных некоммерческих организаций — получателей государственной (муниципальной) поддержки, ед.	96	110	130	150

Окончание таблицы 8

<b>Показатели</b>	<b>2012 год</b>	<b>2013 год</b>	<b>2014 год</b>	<b>2015 год</b>
Число мероприятий, направленных на укрепление институтов гражданского общества и развивающих общественные инициативы, организованных или поддержанных органами государственной власти области и органами местного самоуправления, ед.	15	20	25	30
Доля массовых мероприятий, нацеленных на повышение гражданской активности, в общем количестве мероприятий, проводимых в муниципальных образованиях органами местного самоуправления и некоммерческими организациями, в процентах	25	26	27	28
Число поддержанных органами государственной власти области и органами местного самоуправления инициатив предпринимательского сообщества, направленных на оказание социальных услуг и работ, благотворительной деятельности и добровольчества и поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций, ед.	10	10	12	14

Существование столь подробного нормативно регламентированного алгоритма действий дает возможность оценить эффективность деятельности органов власти всех уровней в этой сфере.

В рамках принятой на федеральном уровне программы поддержки социально ориентированных общественных организаций, начиная с 2012 года, в регион стали поступать соответствующие субсидии: 12 млн. рублей федеральных средств поступило 2012 году<sup>6</sup> и 16 млн. в 2013 году<sup>7</sup>. По абсолютной величине деньги не большие, но для Саратовской области такой объем финансирования на общественные организации выделялся впервые.

Для распределения средств к участию в процедуре организации конкурса и процедуре конкурсного отбора было привлечено максимальное количество представителей региональных НКО, которые фактически и проводили конкурс.

Подводя итоги анализа обозначенных тенденций, можно сделать вывод, что в политическом пространстве России на региональном уровне сформировались механизмы, которые позволяют эффективно влиять на стабилизацию социально-политической ситуации, а в качестве механизмов совершенствования гражданского участия в развитии местной демократии следует обозначить:

— развитие системы финансовой поддержки общественных инициатив общественных организаций, средств массовой информации муниципального уровня на основе регулярного проведения на муниципальном уровне конкурсов социальных и культурных проектов;

— предусмотреть специализированное выделение, на принципах квотирования для общественных организаций муниципального уровня, части финансовых средств поступающих из федерального бюджета в регион на поддержку проектов социально-ориентированных некоммерческих организаций;

---

<sup>6</sup> Конкурс 2012 URL: <http://saratov.gov.ru>

<sup>7</sup> Конкурс 2013 URL: <http://saratov.gov.ru>

- реализовать обучающие программы для муниципальных служащих и представителей некоммерческих организаций местного уровня по вопросам организации и проведения на территории муниципальных образований конкурсов социально значимых проектов;
- информационная поддержка общественных инициатив местного уровня с целью последующее продвижение лучших практик;
- создание интернет-сайтов общественных советов муниципальных образований;
- создание механизмов общественного контроля и мониторинга реализации программы социально-экономического развития региона.

### ***9.2. Региональные общественные палаты как индикатор процессов в пространстве публичной политики и специфика его развития в Саратовской области***

Анализ содержания принятого Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» позволяет сделать вывод о том, что с его помощью формируются вполне определенные контуры и содержание российского пространства публичной политики, а также вектор и стратегия его дальнейшего развития.

Анализ процессов связанных с формированием и функционированием федеральной и региональных общественных палат позволяет рассмотреть черты, реализуемой стратегии формирования пространства публичной политики политической системы в масштабах всего государства. Позволяет удивить способы регуляции и формирования социально значимых приоритетов и механизмы их реализации в виде управленческих решений различного уровня, обязательных для исполнения действий в государстве.

Общественная палата Российской Федерации, возникнув на волне активизации процессов развития российского пространства публичной политики, связанных с проведением в 2001 году Гражданского Форума, созданного по инициативе и при активном организационном участии широкого спектра общественных организаций, как площадки свободной и широкой дискуссии с органами власти всех уровней, постепенно стала трансформироваться в структуру, которую власть позиционирует, как главный коммуникационный ресурс ведения диалога с гражданским обществом.

С принятием Федерального закона N 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации»<sup>8</sup> процесс формирования единого общероссийского формата ведения конструктивного диалога власти и общества вступил в стадию, в ходе которой сформируется определенный тип пространства публичной политики, где органы власти получают ведущую роль в формировании состава участников диалога, а через них и направления дискуссии.

Формируемая таким образом общероссийская система диалога власти и общества центральным своим элементом и главным технологическим звеном обозначила региональные общественные палаты. При этом их деятельность и принципы формирования приводятся в единую систему в соответствии с принятым федеральным законом.

Основными новациями и жестко детерминированными требованиями стали способ формирования региональных общественных палат, закрепляющий роль органов региональной исполнительной и законодательной власти в этом процессе и наличие руководителя палаты в лице его Председателя.

Принятие данного закона и предыдущие поправки в закон «Об Общественной палате Российской Федерации», на основании которых появился механизм влияния региональных

---

<sup>8</sup> Федеральный закон от 23 июня 2016 г. N 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации». <https://rg.ru/2016/06/28/palata-dok.html>

палат на процесс формирования федеральной Палаты, а также доминирующее количество в составе федеральной Палаты представителей регионов (ст.6 и ст. 8)<sup>9</sup> позволило сформировать систему, которая в значительной степени определяет характер современного пространства публичной политики и при этом формирует механизм влияния органов власти на стратегию его развития.

Таким образом, для описания этого процесса можно ввести термин «фрактальная стратегия» формирования пространства публичной политики, под которой будем понимать процесс формирования генераторов фрактала определяющий дальнейшее содержание и рельеф всего пространства в направлении повышения устойчивости и упорядоченности всей системы в целом.

Пространство публичной политики как социально-политический феномен понимается как пространство социальных и политических акторов, вступающих между собой во взаимодействие для влияния на процесс общественного развития, в том числе и через воздействие на государственно-властные институты. Такая обобщенная формулировка не противоречит и соответствует по смыслу основным трактовкам, которые используют современные российские исследователи феномена публичной политики<sup>10, 11</sup>, развивающие подходы и концепции, сформированные западными социологами, политологами и философами<sup>12, 13, 14</sup>. Пространство публичной политики формируется как форма регуляции и формирования социально значимых приоритетов

---

<sup>9</sup> Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). <http://base.garant.ru/12139493/>

<sup>10</sup> Красин Ю.А. Публичная сфера и публичная политика в российском измерении // Публичная политика в России: По итогам российско-канадского проекта «Университет Калгари — Горбачев Фонд». М.: Альпина Бизнес Букс, 2005.

<sup>11</sup> Шматко Н. Феномен публичной политики // Социс. 2001. № 7. С. 106-112.

<sup>12</sup> Хабермас Ю. Проблема легитимации позднего капитализма. — М.: Практикс, 2010.

<sup>13</sup> Бурдые П. Социология политики. М.: Socio-Logos, 1993.

<sup>14</sup> Дьюи Дж. Общество и его проблемы / Пер. с англ. И. И. Мюрберг, А. Б. Толстова, Е. Н. Косиловой. — М.: Идея-Пресс, 2002.

и механизмов их реализации в форме управленческих решений обязательных для исполнения действий в государстве.

Рассмотрение социально-политических явлений в терминах пространства публичной политики, как совокупного множества отдельных полей<sup>15</sup>, позволяет систематизировать и выявлять различные взаимосвязи возникающие внутри него. Одним из важных аспектов и характеристик любого пространства является понимание его границ и непроницаемости его внешней оболочки, а также движущих сил обуславливающих процессы его расширения или сжатия под действием внутренних и внешних сил.

В качестве значимого фактора, который влияет на понимание и изучение процессов, происходящих в пространстве публичной политики, является фактор однородности или неоднородности этого пространства и выявление причин этой неоднородности. Говоря о пространстве публичной политики в качестве такой неоднородности можно рассматривать различие возможностей влияния тех или иных субъектов на принятие управленческих решений. Понимание неоднородности в данной трактовке автора ближе всего к описанию этой неоднородности через понятие неоднородности «распределения различных видов капитала» и борьбы за него<sup>16</sup>.

В узко прагматическом смысле пространство публичной политики востребовано и властью и обществом как средство легитимация и перераспределения ответственности.

Для общества и его, основных акторов — общественных организаций, СМИ, экспертного сообщества это возможность получить дополнительный ресурс от власти.

Для власти и её конкретных носителей повысить свою устойчивость через повышение легитимности и перераспределение ответственности за реализуемые решения путем частичного её перекладывания на общество в целом и конкретных акторов

---

<sup>15</sup> Ильин В.М. Феномен поля от метафоры к научной категории // Рубеж. 2003. № 18. С. 29-49.

<sup>16</sup> Бурдьё П. Социология политики: Пер. с фр. / Сост., общ.ред. и предисл. Н.А. Шматко. М.: Socio-Logos, 1993.

формирующих коммуникативные поля (Общественная палата, экспертные советы и т.д.).

Вовлечение в сферу публичной политики создаваемых при непосредственном участии власти и политически инициированной её институций позиционируемых как гражданских, можно рассматривать, как технологию, позволяющую государству в современных условиях перераспределить ответственность за невозможность в необходимых объемах достигать результатов и показателей в решении социальных задач формируемых обществом в качестве основной повестке дня. Эти процессы трактуются как кризис «государства всеобщего благоденствия»<sup>17</sup>. Одной из ключевых проблем, обуславливающих кризисные явления в современном государстве является проблема усложнения общества и, соответственно, как следствие усложнение системы государственной бюрократии, в результате чего всё более сложным и запутанным становится процесс принятия решений, который в большинстве случаев приводит к «кризису легитимности»<sup>18</sup>.

И в этом смысле российскую практику изучения феномена «общественных палат» и «общественных советов» и особенно выводы об их назначении и деятельности как «общественных симулякрах»<sup>19</sup> стоит рассматривать как одну из составляющих проявления этих общемировых кризисных явлений и отсутствия единых рецептов по их преодолению<sup>20</sup>. В связи с этим особо актуальным становится изучение существующих практик наполнения пространства публичной политики и выявления

---

<sup>17</sup> Дойчман К. Будущее государства благосостояния / Государство благосостояния и его социально-экономические основы: Сборник статей СПб., 1998.

<sup>18</sup> Розанваллон П. Новый социальный вопрос. Переосмысливая государство всеобщ.благосостояния : [Пер. с фр.] / Пьер Розанваллон, М.: Московская школа политических исследований, 1997.

<sup>19</sup> ЧернышовЮ. Г. Общественная палата: «симулякр» или институт гражданского общества в России? // Полис Электронная библиотека Гражданское общество в России // [Электронный ресурс]. [http://www.civisbook.ru/files/File/Chernyshov\\_ob\\_palata.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Chernyshov_ob_palata.pdf) (дата обращения: 11.01.2016)

<sup>20</sup> Сунгуров А.Ю. Общественные палаты и советы: опыт стран СНГ // [Электронный ресурс]. [ivil-forum.wiki-help.ru/file/224/download](http://ivil-forum.wiki-help.ru/file/224/download) (дата обращения: 11.01.2016)

позитивных технологий решающих задачи общественного развития и совершенствования диалога власти и общества.

Региональная практика развития пространства публичной политики, как пространства, в котором формируется открытая для всех субъектов гражданского общества система взаимной коммуникации и коммуникации с институтами власти показывает, что это пространство обладает значительной неоднородностью с точки зрения реализации этих возможностей для его различных субъектов, а также и то, что оно имеет признаки того, что подвержено определённому конструированию, в том числе, и со стороны органов власти. Выявление мотивов, направления и целей этого конструирования будет способствовать пониманию более глобальных процессов происходящих в общественно-политической системе в целом.

Анализ практики взаимодействия общественных организаций и органов власти на территории Саратовской области целесообразно рассматривать в контексте функционирования регионального пространства публичной политики, которое можно представить как суперпозицию множества её подпространств, каждое из которых имеет свою специфику формирования и своих ключевых акторов:

— подпространство, формируемое Общественной палатой (ОП) региона, ОП муниципальных образований, общественными советами при различных органах власти и другими переговорными площадками, в формировании которых принимают участие органы власти;

— подпространство, формируемое ведущей, имеющей наибольшее представительство в органах власти всех уровней, политической партией;

— подпространство, формируемое неполитической общественной организацией ОНФ;

— подпространство, формируемое Уполномоченным по правам человека в Саратовской области;

— подпространство системной оппозиции, под которой понимаются политические акторы, интегрированные по результатам выборов в процесс государственного управления, т.е.

представители тех политических партий, которые представлены в Государственной Думе РФ, в региональных парламентах, в ОМСУ. На сегодня это в первую очередь такие политические партии как КПРФ, СР и ЛДПР;

— подпространство, формируемое активными акторами межнациональных отношений, это лидеры национально-культурных объединений и представители бизнес-сообществ, представители научной и творческой интеллигенции, которые принимают активное участие в деятельности своих национальных объединений. Это особенно актуально в связи с многонациональным составом региона состоящего из более 135 представителей этнических групп. Это подпространство также имеет свои институциональные формы проявления в системе коммуникации с властью: Ассамблея народов Саратовской области, соответствующие советы при Губернаторе и УПЧ;

— подпространство несистемной оппозиции, которое крайне неоднородно, противоречиво, не консолидировано и малочисленно.

В качестве основных акторов пространства публичной политики региона выступают общественные и некоммерческие организации зарегистрированные в установленном порядке и представители активно участвуют в формировании и работе различных сформированных в регионе переговорных коммуникационных площадках по взаимодействию с органами власти. На 1 января 2016 года в реестре зарегистрированных некоммерческих организаций в Управлении Министерства юстиции России по Саратовской области содержатся сведения о 2576 НКО, из них 1331 общественных объединений, 750 некоммерческих организаций, 438 религиозных организаций, 57 региональных отделений политических партий.

Несмотря на многочисленность зарегистрированных некоммерческих организаций в процесс активного коммуникативного взаимодействия с органами власти различных уровней, интегрировано всего лишь порядка десяти процентов из них. В качестве основных факторов влияющих на этот процесс можно выделить.

Во-первых, сформированный и закреплённый нормативно-правовыми актами различного уровня механизм участия органов власти в процессе формирования общественной палаты региона и общественных палат и советов на уровне МСУ. Существующая регламентация их создания и обеспечения их деятельности фактически формирует их статус не как общественных органов и институций гражданского общества, а как в некотором роде общественно-государственных структур, которые способны при необходимости усиливать управленческое регулирующее воздействие власти на систему общественных отношений.

Другим фактором способным влиять на характер взаимоотношений органов власти и общественных организаций является сформированный в настоящее время механизм финансовой поддержки общественных организаций. Проведение конкурсов для социально-ориентированных организаций с привлечением большей части средств за счет федерального бюджета сформировало действенный механизм консолидации общественных организаций вокруг органов власти в целях проведения согласованной и совместной социально-экономической политики в регионе.

За период с 2012 по 2015 год получателями поддержки, оказанной комитетом общественных связей и национальной политики Саратовской области и управлением делами Правительства Саратовской области стали всего 108 из почти 2500 некоммерческих организаций региона, которые получили поддержку по 210 проектам [12]. Финансирование проектов за этот период по годам составило: в 2012 году — 15 млн. руб., в 2013 году — 17.405 млн. руб., в 2014 году — 10.333 млн. руб. и 2015 году — 10.333 млн. руб. Ежегодно субсидии получали проекты 16 организаций, 14 организаций были победителями конкурсов 3 раза, 24 организации по 2 раза и 54 организации получали поддержку своих проектов 1 раз. Качественный анализ организаций, которые выигрывали конкурс ежегодно показал, что их руководители имеют большой опыт работы в «третьем секторе»: многие годы активно участвуют в различ-

ных формах взаимодействия власти и общества, большинство из которых формировались при их непосредственном участии и во многом благодаря их инициативе. Из этих 16 организаций, ежегодных победителей конкурсов, больше половины их руководителей входят и активно работают в Общественной палате Саратовской области, ОП города Саратова и различных общественных советах таких как, например, при Уполномоченном по правам человека в Саратовской области, при УВД Саратовской области и д.р.

Совместная деятельность общественных организаций и власти проявляется также в ходе проведения различных рейдов представителей Общественной палаты региона, в ходе которых осуществляется мониторинг качества работы различных учреждений как государственных и муниципальных, так и коммерческих<sup>21</sup>. Эту тенденцию можно обозначить, как формирование механизма наделения общественных организаций контрольно-властными функциями, так как инициированные общественными организациями эти, формально общественные проверки, за счет участия в них представителей органов власти, приобретают фактически властно-надзорный характер по выявлению имеющихся нарушений.

Наиболее ярко и отчетливо тенденция на консолидацию с властью была обозначена в качестве лозунга форума Общественной палаты Саратовской области 2015 года — «Мы вместе». Комментируя этот лозунг, председатель палаты отдельно пояснил: «Мы выбрали лозунг «Мы вместе». В данном случае имеется в виду то, что мы вместе с властью. Речь идет о проблемах, которые нужно решать совместно для благополучия населения»<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> От «Магнита» до «Палитры вкусов». Опасения подтвердились // ОП64 КОНТРОЛЬ [Электронный ресурс]. URL <http://оп64.рф> (дата обращения: 11.01.2016)

<sup>22</sup> Александр Ландо рассказал общественникам, как задавать вопросы губернатору // [Электронный ресурс]. <http://nversia.ru/news/view/id/76821> (дата обращения: 11.01.2016)

Таким образом, можно сделать вывод, что формирование вектора развития общественной палаты региона в направлении тесного и всестороннего взаимодействия с властью во многом обусловлено, во-первых, механизмом её формирования, а во-вторых, сформированным механизмом государственной поддержке общественных организаций, через конкурсы социально-значимых проектов.

Прогнозируя основное направление развития пространства публичной политики региона можно с большой долей вероятности отметить, что будет продолжено дальнейшее усиление подпространства формируемого общественными силами, которые участвуют в коммуникационном взаимодействии по усилению регулирующего воздействия органов власти. Это усиление, по всей видимости, найдет отражение в принятии различного рода нормативно-правовых актов, как на федеральном, так и на региональном и местном уровне, которые будут укреплять финансовые возможности палат и советов различного уровня и создавать им организационные преференции при проведении и реализации процедуры общественного контроля. При этом органы власти будут оставлять, через различные процедуры связанные с процессом их формирования, возможность влиять на их качественный состав и тем самым при необходимости осуществлять опосредованное управление их активностью и её направленностью. Под действием этих факторов будет происходить процесс сокращения количества зарегистрированных некоммерческих организаций региона и усиление влияния тех организаций, которые интегрированы в систему конструктивного взаимодействия с властью.

В качестве основного позитивного аспекта этих процессов можно обозначить их консолидирующее значение для общества, а для власти повышение управляемости этими процессами особенно важное в условиях усиления конфронтационных тенденций во внешней среде.

В качестве негативного момента этих процессов можно обозначить, то обстоятельство, что власть в силу сформированной

на этих принципах широкой коалиции её общественной поддержки перестает быть заинтересованной в поиске диалога и формировании механизмов коммуникации с теми общественными, пусть и малочисленными, силами, которые не разделяют и не поддерживают обозначенные ею приоритеты. При этом, что также можно обозначить как негативную тенденцию, в противостояние с этой группой общественных сил оказываются втянутыми и представители общественных организаций консолидированных с властью и сама власть<sup>23</sup>. В этой связи можно вспомнить практику, которая напротив снимала подобные противоречия. Эта практика, реализовывалась в регионе с середины 90-х по середину 2000-х. Пусть во многом и формальная, но зато она была политически детерминированная и направлена на консолидацию всех политических и общественных сил, в рамках подписания договора об общественном согласии и социальном партнерстве, а также была подкреплена и практическим управленческим институтом в виде постоянно действующей переговорной площадки между главой исполнительной власти региона и представителями всех зарегистрированных в регионе политических партий<sup>24, 25</sup>.

Следует отметить, что особое место в пространстве публичной политики занимает институт уполномоченного по правам человека. В силу обозначенных выше тенденций развития пространства публичной политики на уровне региона роль института уполномоченного по правам человека приобретает крайне важное значение, для формирования коммуникационного пространства диалога со всеми акторами пространства публичной политики. Преимущества этого ин-

---

<sup>23</sup> Александра Ландо просят покинуть палату. Общественные организации недовольны его работой на посту руководителя ОП // [Электронный ресурс]. <http://www.kommersant.ru/doc/2868016> (дата обращения: 11.01.2016)

<sup>24</sup> Договор об общественном согласии и социальном партнерстве в Саратовской области (Саратов, 6 ноября 2004 г.) [Электронный ресурс]. <http://www.garant.ru/hotlaw/saratov/110906/> (дата обращения: 15.01.2016).

<sup>25</sup> Саратовская область. Состоялось заседание Круглого стола лидеров политических партий Саратовской области [Электронный ресурс]. <http://regnum.ru/news/polit/54821.html> (дата обращения: 20.01.2016).

ститута обусловлены тем, что с одной стороны он является государственным органом, а с другой, он максимально независим в проведении политики своих действий от соотношения сил региональных политических элит и формируемых ими органов власти. Институтом уполномоченного накоплен большой опыт в решении вопросов в сфере межнациональных отношений, связанных с реализацией миграционной политики и защите прав граждан<sup>26</sup>. В настоящее время, политическим руководством страны перед институтом уполномоченного актуализируется его участие в политических процессах, связанных с предстоящими избирательными кампаниями<sup>27</sup>.

Следует отметить, что формирование актуальной общественно значимой «повестки» через институт уполномоченного позволит формировать более, политически не ангажированный, взгляд на происходящие общественно-политические и социальные процессы и снизить накал общественного противостояния, а также будет способствовать выработке профилактических мер по противодействию их замалчивания и протеканию скрытых негативных общественных процессов.

### ***9.3. Политико-правовые аспекты функционирования института уполномоченного по правам человека и Общественной палаты как элемента обратной связи общества и власти***

Понимание закономерностей развития политических процессов, как на уровне Российской Федерации, так и на уровне ее отдельных регионов, является необходимым условием для подготовки рекомендаций по оптимизации и повышению

---

<sup>26</sup> Социальное партнерство Уполномоченного по правам человека в Саратовской области [Электронный ресурс]. <http://saratoff.ru/doc/sprav-prava2008.pdf> (дата обращения: 21.01.2016).

<sup>27</sup> Омбудсмены займутся избирательными правами. На выборах в Госдуму [Электронный ресурс]. <http://www.kommersant.ru/doc/2872388> (дата обращения: 21.01.2016).

эффективности функционирования российской политической системы. Актуальным является изучение этих закономерностей через анализ функционирования механизмов публичной политики, как конкретных практик взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, с разнообразными общественными группами, заинтересованными в реализации тех или иных властных решений. Эти практики складываются под влиянием, как регионального опыта, так и под воздействием инициатив идущих с общероссийского уровня и постепенно приобретают устойчивые формы и закрепляются в виде определенных институтов. Многие образцы практик и институтов такого взаимодействия часто заимствуются из опыта других стран, а в процессе такого заимствования, или переноса институтов, их судьба, в соответствии с представлениями неинституциональной теории<sup>28</sup>, может быть достаточно различной: от адаптации и гармоничного встраивания в региональные условия, до отторжения или даже перерождения<sup>29</sup>.

Выявление и обобщение региональных практик функционирования позволяет сформировать более полное представление о характере развития пространства публичной политики в России в целом. При этом выявление политико-правовых аспектов этого процесса будет способствовать повышению их практической значимости, с точки зрения, их дальнейшего внедрения в управленческую практику и функционирование конкретных субъектов участвующих в этом взаимодействии.

Как было показано выше региональное пространство публичной политики, можно представить как суперпозицию множества её подпространств, каждое из которых имеет свою специфику формирования и своих ключевых акторов. Особо следует выделить в нём такие институции представления общественных интересов как институт уполномоченного по правам

---

<sup>28</sup> Фомичев О. В. Импорт институтов и оценка его эффективности. // [Электронный ресурс]. <http://www.institutional.boom.ru> (дата обращения: 15.07.2019)

<sup>29</sup> Сунгуров А.Ю. Нововведения и среда: на пути к политическим инновациям. СПб.: НИУ ВШЭ (СПб.), 2012. 186 с.

человека и институт общественных палат. Если первая институция формируется в России под влиянием и в рамках общедемократических традиций западноевропейских демократий, то феномен общественных палат во многом связан с нашими постсоветскими российскими реалиями, в рамках которых институты гражданского общества в лице общественного сектора воспринимаются властью, во многом, как система «приводных ремней» для реализации инициатив, которые от неё исходят. И в этой модели институции «несущие весть» как элемент обратной связи общества и власти начинают работать избирательно: если властные инициативы находят поддержку, то можно говорить о конструктивном взаимодействии, если нет, то можно прикрепить ярлык «оппозиционности», а в случае выявления иностранного финансирования обозначить их как «иностранного агента». Сама по себе, с одной стороны, эта логика понятна, прозрачна и имеет своё рациональное зерно с точки зрения отстаивания внутригосударственных интересов соответствующими властными институциями, но с другой стороны, дает возможность отдельным политикам и политическим силам неконкурентные преимущества, за счет уже имеющегося у них государственного статуса используя его в личных целях и в борьбе с оппонентами, что приведет к снижению эффективности работы системы обратной связи. И в этой ситуации возникает потребность в присутствии «политического арбитра», который бы контролировал реализацию равноправных, конкурентных отношений. Роль такого арбитра в российских политических реалиях выполняет институт Президента, от которого в основном и исходят инициативы по поддержке институтов гражданского общества, повышения прозрачности, открытости и эффективности органов власти.

Таким образом, присутствие в пространстве публичной политики института УПЧ и института Общественных палат можно воспринимать, как объективную реальность нашего транзитного перехода от прежней во многом закрытой политической системы к системе, которая готова и пытается интегрироваться с передовыми демократическими государствами.

В силу своего государственного устройства Россия является федеративной республикой и в связи с этим крайне актуальным является понимание процессов на уровне отдельного субъекта и их взаимосвязь с общенациональными тенденциями.

В рамках проведенного исследования отметим, что в современном региональном пространстве публичной политики ключевую роль занимает Общественная палата Саратовской области, так как это одна из самых заметных форм коммуникации власти и общественности. При этом ярко и отчетливо обозначена тенденция на её консолидацию с властью, которая постоянно демонстрируется в тех или иных формах и технологиях её функционирования<sup>30</sup>.

Таким образом, прогнозируя основной вектор развития публичного пространства региона можно с большой долей вероятности отметить, что будет продолжено дальнейшее усиление подпространства формируемого общественными силами, которые участвуют в коммуникационном взаимодействии по усилению регулирующего воздействия органов власти. Это усиление, по всей видимости, найдет отражение в принятии различного рода нормативно-правовых актов, как на федеральном, так и на региональном и местном уровне, которые будут укреплять финансовые возможности палат и советов различного уровня и создавать им организационные преференции при проведении и реализации процедуры общественного контроля.

В этих условиях значимым субъектом, влияющим на формирование пространства публичной политики и расширяющей его поле для институтов гражданского общества выступает, в силу специфики своего политико-правового статуса, институт уполномоченного по правам человека. Имеющийся у него потенциал способен эффективно содействовать и обеспечивать сотрудничество власти и гражданского общества, развивать механизмы общественного контроля, способствовать дальнейшему продвижению внесудебных способов

---

<sup>30</sup> Александр Ландо рассказал общественникам, как задавать вопросы губернатору // [Электронный ресурс]. <http://nversia.ru/news/view/id/76821> (дата обращения: 01.08.2019)

урегулирования конфликтов, выработке доброжелательного и конструктивного отношения чиновников всех уровней к жалобам людей является институт Уполномоченного по правам человека (УПЧ), который существует в Саратовской области с 19 января 1999 года. Закон Саратовской области «Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области» от 12.10.98 г. №50-ЗСО закрепил, что Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности только областной Думой, большинством голосов от общего числа депутатов Думы, причём тайным голосованием, на альтернативной основе. Важным явилась и закреплённая в законе норма о том, что УПЧ в Саратовской области назначается на должность сроком на пять лет и истечение срока полномочий областной Думы, а также её роспуск не влекут прекращения полномочий Уполномоченного. Особенность статуса Уполномоченного заключается в том, что он избирается законодательным органом области, но не зависим в своей деятельности по защите прав граждан. В целях координации деятельности общественных правозащитных объединений с 1999 года стал действовать Общественный совет при Уполномоченном по правам человека в Саратовской области, который сформировался в эффективную переговорную площадку не только для некоммерческих организаций, но и органов государственной власти и местного самоуправления. С 2000 года издается информационный бюллетень «Уполномочен защитить...», который является официальным изданием аппарата Уполномоченного по правам человека в Саратовской области. Бюллетень распространяется в России и за рубежом среди государственных и неправительственных организаций, политиков, ученых. Полномочия первого уполномоченного по правам человека в Саратовской области истекли в 19 января 2004 года. Через десять дней состоялись выборы нового уполномоченного по правам человека.

Новый этап в становлении регионального института УПЧ характеризуется тем, что была сохранена преемственность в работе регионального УПЧ, возрос его авторитет и влияние

на региональное пространство публичной политики. За десятилетний период её работы в аппарат Уполномоченного поступило более 50 000 обращений. В этот период создается эффективная система мониторинга действующего законодательства и правоприменительной практики: по результатам рассмотрения жалоб граждан Уполномоченный выявляет несовершенство правовой системы как в области законодательного обеспечения гарантий соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, так и в сфере организации правоприменения. В марте 2006 года Уполномоченный был наделен правом законодательной инициативы.

По инициативе Уполномоченного по правам человека в Саратовской области в 2007 году в Закон Саратовской области «Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области» были внесены изменения. Согласно данным поправкам Уполномоченному предоставлено право иметь общественных помощников, законодательно определены их права и обязанности.

Рост влияния регионального УПЧ в пространстве публичной политики региона в вопросах правозащитной деятельности можно охарактеризовать и тем, что при его непосредственном участии в марте 2007 года было утверждено новое Положение об Общественном совете при начальнике Главного управления Федеральной службы исполнения наказаний по Саратовской области и обновлен его состав. Его членами стали депутаты Саратовской областной Думы, сотрудники министерств здравоохранения; социального развития; образования; занятости, труда и миграции Саратовской области; представители общественных организаций; духовенства и другие. Председателем Общественного совета была избрана Уполномоченный по правам человека в Саратовской области.

Следующим этапом, характеризующим рост влияния регионального института УПЧ можно обозначить создание и начало активной работы Общественного совета по вопросам защиты прав мигрантов при Уполномоченном по правам человека в Саратовской области. Создание данного совета, не имеющего

аналогов в регионах России, обусловлено тем, что в силу географического положения Саратовская область является одним из регионов, куда направляются потоки мигрантов, значительная часть из которых нуждается в помощи и поддержке в процессе их социальной адаптации. В состав данного совета вошли представители властных структур, правоохранительных органов, ученые, лидеры национальных объединений, общественных организаций, занимающихся защитой прав мигрантов.

С избранием 29 января 2014 года депутатами Саратовской областной Думы нового регионального УПЧ можно выделить следующий этап развития института Уполномоченного по правам человека в Саратовской области.

Институт Уполномоченного по правам человека в Саратовской области становится реальным центром правозащитного движения на территории области, влиятельным связующим звеном между органами власти и гражданским обществом. Продолжает активно развиваться и конструктивно влиять на гармонизацию межнациональных отношений Общественный совет по вопросам защиты прав мигрантов, преобразованный в Совет национально культурных общественных объединений, который доказал свою самостоятельность, необходимость существования и способность положительным образом влиять на ситуацию в области.

В работе советов принимают участие не только их члены и другие представители общественных и правозащитных организаций, но и эксперты, ученые, представители органов государственной власти и местного самоуправления, надзорных и контролирующих органов. По итогам всех проведенных заседаний были приняты рекомендации заинтересованным ведомствам, о реализации которых Уполномоченный был проинформирован.

Новым интересным и перспективным направлением в работе регионального УПЧ в настоящее время стала работа по организации и проведению широкого спектра социологических исследований и публикации различного рода методической литературы и организации широкомасштабной консалтинговой работы по вопросам защиты прав граждан.

Результаты данных исследований показывают, что в качестве основных негативных факторов, с которыми приходится сталкиваться в настоящее время региональному УПЧ в своей работе следует отметить: дефицит доверия между обществом и властью; острая нехватка жилья; рост цен на лекарства и продукты питания, и др. Проведенный анализ структуры обращений граждан по нарушению их прав показал, что наибольший удельный вес — у социальных прав; отмечается устойчивый ежегодный рост удельного веса обращений о нарушении прав — гарантий (на государственную и судебную защиту, на обращение в государственные и муниципальные органы).

Исследована социальная база заявителей — это пенсионеры и инвалиды, проблемы которых усугубляются опережающим ростом цен на основные продукты питания и коммунальные услуги. Доминирование обращений по двум указанным группам прав и социальный состав заявителей свидетельствует о возросших требованиях людей к обязательствам государства по гарантированию их прав и свобод.

Результаты социологического исследования, проведенные в период с 01 июня по 31 августа 2015 года по теме «Реализация прав и законных интересов граждан в Саратовской области, обеспечение доступности и качества бесплатной юридической помощи населению» по инициативе Уполномоченного по правам человека в Саратовской области Фондом социологических и экспертных исследований «РОСС-XXI век» подтверждают значимость проблемы соблюдения прав человека в сфере ЖКХ области.

Услуги ЖКХ и коммунальные платежи как острую социальную проблему отметили 69% представителей экспертных групп области. В сочетании с другими социальными проблемами дополнительную напряженность в работе УПЧ по защите прав граждан создают:

- высокие цены, низкие доходы;
- трудоустройство, угроза безработицы;
- качество предоставления медицинских услуг.

Анализа обращений в адрес УПЧ показал, что представители некоторых органов власти не всегда готовы на уровне современных требований обеспечивать реализацию прав граждан, предоставлять государственные и муниципальные услуги, реагировать на обращения, поддерживать открытость своей работы в силу ряда причин (недофинансирование, слабый контроль и др.).

Сохранение ситуации, когда более половины обращений к Уполномоченному приходится на жителей Саратова, свидетельствует (кроме их большей социальной активности) о наличии проблем в работе муниципальных органов областного центра. Работа практически всех уровней государственных и муниципальных органов по рассмотрению обращений граждан, в большинстве случаев соответствует формальным требованиям законодательства. Однако имеют место случаи, когда в официальных ответах не содержится информация «по существу», а при их подготовке отсутствует стремление разрешить нестандартные коллизионные ситуации в интересах людей.

По результатам проведенного социологического опроса примерно половина (46%) непосредственных получателей государственных и муниципальных услуг считают, что права человека и гражданина в Саратовской области в основном соблюдаются.

Вместе с тем, 39% участников опроса отмечают, что права иногда не соблюдаются, а по мнению 7,5% респондентов — имеют место массовые нарушения прав и законных интересов.

При этом, в профессиональном сознании представителей власти ситуация с правами человека в области выглядит иначе:

— 78% должностных лиц в органах власти считают, что права граждан в основном соблюдаются.

— 22% (каждый 5-й) признает частые нарушения прав и законных интересов.

Представители экспертных групп дают оценки, близкие к народной оценке соблюдения прав граждан:

— 31% общественных и политических деятелей (ОПД) и 42% экспертов-юристов отмечают, что права граждан иногда не соблюдаются;

— 41% муниципальных депутатов считают, что права человека в основном соблюдаются.

Анализируя сформированную в регионе систему защиты прав и свобод граждан следует отметить, что институт УПЧ является центральным элементом этой системы и при этом не проявляет никаких устремлений по доминированию в этой сфере и закреплению своего исключительного положения. Масштаб деятельности этого института ограничивается его штатно-структурными и финансовыми возможностями в соответствии с утверждённой в региональном бюджете сметой расходов на его деятельность.

При этом расширение его влияния происходит за счет конструктивного сотрудничества с широким спектром общественных организаций и экспертного сообщества.

В качестве одного из факторов, негативно влияющих на расширение коммуникативного пространства регионального УПЧ является то, что многие региональные организации, занимающиеся правозащитной деятельностью возглавляются людьми, которые активно занимаются и политической деятельностью и, как правило, те из них, которые входят в политические организации, находящиеся в оппозиции, как центральной политической власти, так и к региональной, и в связи с этим, уполномоченный по правам человека рассматривается ими как часть регионально политической власти и на него во многом проецируется их отношение к власти в целом. Это в основном обусловлено тем, что процедура утверждения регионального УПЧ предполагает принятие соответствующего решения региональным законодательным собранием.

Можно отметить, что институт регионального УПЧ конструктивно влияет на формирование и развитие пространства публичной политики региона, увеличивая свое позитивное воздействие как на уровне областного центра и районах об-

ласти, так и во внешней среде общенационального и международного уровня развивая соответствующие партнерские отношения и предлагая широкий спектр социально-значимых инициатив. В партнерстве с региональным УПЧ находятся наиболее влиятельные и авторитетные в регионе правозащитные организации.

В качестве дополнительного обоснования вывода о росте влияния института УПЧ в целом и динамичном его развитии на территории Саратовской области в частности, можно привести результаты исследования, которые были проведены в четвертом квартале 2015 года и первом квартале 2016 года в Приволжском Федеральном округе в рамках проекта «Развитие конструктивного взаимодействия общественных и государственных правозащитных организаций в Приволжском Федеральном округе с использованием средств государственной поддержки, выделенных в качестве гранта в соответствии с Распоряжением Президента Российской Федерации от 01.04.2015г. № 79-рп и на основании конкурса, проведенного Движением «Гражданское достоинство»<sup>31</sup>.

В ходе исследования деятельность УПЧ и его аппарата анализировалась по следующим составляющим:

- 1) реакция на нарушение прав человека, защита прав конкретных людей;
- 2) действия по профилактике (улучшение законов, гражданское образование, содействие сотрудничеству НКО и власти и т.д.).

В рамках первого компонента фиксировались данные о наличии сотрудничества на уровне консультативных/экспертных органов при УПЧ; работа с обращениями, поступающими от НКО (в защиту граждан/НКО); использование материалов НКО при подготовке ежегодных и специальных докладов; обсуждение докладов.

---

<sup>31</sup> Гранты // [Электронный ресурс]. <http://civildignity.ru/ru/submenu/5> (дата обращения: 20.05.2019).

В качестве промежуточного вывода отмечалось, что сотрудничество с НКО в процессе защиты нарушенных прав на сегодня наиболее развито в большинстве регионов с правозащитными НКО, входящими в состав Общественных наблюдательных комиссий и в этой работе УПЧ и ОНК могут хорошо дополнять друг друга.

В рамках второго компонента, анализировались конкретные направления сотрудничества и постоянные формы взаимодействия, которые содействуют развитию диалога власти и НКО и развивают сотрудничество. В качестве таких форм фиксировались: работа по правовому просвещению и обучению правам человека; участие УПЧ в создании системы финансовой поддержки НКО, через получение грантов; совместная организация мероприятий, а также транслирование в органы власти рекомендаций НКО.

Анализируя характер развития процессов в пространстве публичной политики региона и влиянии института регионального УПЧ на процессы происходящие в нем можно отметить, что перспективным направлением по расширению влияния регионального УПЧ среди общественных организаций на уровне районов области может стать формирование на основе, созданных в районах институтов общественных помощников Уполномоченного, экспертных групп из представителей районных общественных организаций.

Реализация этих мер способна значительно расширить возможности для развития регионального пространства публичной политики и закреплять демократические практики коммуникационного взаимодействия в нем, а также роста активности институтов гражданского общества и усиления влияния на процесс выработки социально-значимых управленческих решений органами власти всех уровней.

## ГЛАВА 10.

### ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ: ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ И ЭВОЛЮЦИИ

#### *10.1. Появление Общественной палаты и деятельность в условиях раскола элиты*

Преимущественно аграрная Саратовская область в начале 90-х годов не выделялась в общественно-политическом плане чем-то особым от соседних поволжских регионов, входя в так называемый «красный пояс», где коммунисты в то время традиционно набирали много голосов. Так, первым главой администрации края в 1992 году стал Ю.В. Белый, директор совхоза и народный депутат РФ в 1990-1993 гг. (фракция «Аграрный союз»). Он проработал на этом посту четыре года, выполняя все распоряжения и инициативы Президента РФ Б.Н.Ельцина и российского правительства, при этом область так и оставалась частью «красного пояса». В 1996 году должны были состояться выборы Президента РФ, и в Администрации президента сделали выбор в пользу другого саратовского агрария, Д.Ф.Аяцкого, который с 1992 года работал заместителем мэра г. Саратова, а в 1993 году стал к тому же избранным членом Совета Федерации РФ (вторым «сенатором» от области был Ю.В.Белых). Д.Ф.Аяцков проработал на посту губернатора два полных срока с лишком, с 1996 по 2005 гг. и сумел за это время вывести область из «красного пояса». По характеру он был несколько более харизматичен, чем его предшественник, любил разнообразные форматы общения с гражданскими активистами, но при этом был достаточно авторитарен, и под конец испортил отношения с большей частью местной элиты. К тому же к нему были серьезные претензии и у органов прокуратуры. С другой стороны, под его «крылом» выросли и такие известные политики федерального уровня как Л.К. Слиска и В.В. Володин. В итоге

в 2005 году Президент РФ вместо него рекомендовал на пост губернатора области директора Балаковской АЭС П.Л.Ипатова.

Новый губернатор, выходец из «провинциального» Балаково не смог выстроить конструктивных отношений с саратовской политической элитой, опиравшейся на поддержку набравшего силы В.В. Володина, и в течение последующего времени в области наблюдался острый конфликт между большинством Областной Думы и действующим губернатором, при этом все принадлежало, естественно, к «Единой России». Это продолжалось до весны 2012 года, когда П.Л.Ипатов ушел в отставку, и новым губернатором стал В.В.Радаев, возглавлявший до этого законодательное собрание региона<sup>1</sup>.

История развития общественных советов на областном уровне в Саратовской области берет свое начало в середине 90-х годов, как развитие концепции Общественной палаты при Президенте РФ, основной задачей которой уровнем была подготовка и подписание Договора об общественном согласии. Этот договор был заключен на Российском уровне в 1994 г., что было актуально после осени 1993 года, когда страна была на грани гражданской войны. Эта форма консолидации общественных организаций и политических партий затем транслировалась на уровень регионов. Как отмечал респондент С-1, работавший тогда в администрации области, с приходом Д.Ф.Аяцкова на пост губернатора области появилась политическая воля к развитию подобного сотрудничества. В итоге в Саратовской области была принята форма подписания договора об общественном согласии и социальном партнерстве. Аяцкову благодаря этому договору, по мнению респондента С-1, удалось в то время объединить элиты. Фактически участники подписывали не просто написанную бумагу, а систему обязательств, которая оказалась системой политического и общественного «себя-позиционирования». «То есть

---

<sup>1</sup> О первых трех главах администрации Саратовской области в сравнении см. также: П.К. Губернский БАИ. // Информационно-аналитическое издание «Время», 2011 (Электронный ресурс) — <http://www.timesaratov.ru/gazeta/publication/28543> (дата обращения 31.07.2013)

ты фактически был никому не известным, я имею в виду ту или иную общественную организацию, а когда подписал, ты стал востребованным, тебя приглашает власть, с тобой считаются и власть приобретает собственно механизм собственной легитимации»<sup>2</sup>. И именно те организации, которые подписывали такой договор, становились в результате членами Общественной палаты, внутри которой создавались профильные комиссии и подкомиссии. Причем в эту Общественную палату, ставшую реальной переговорной площадкой, входили также и представители муниципальных советов области. Вначале ее возглавлял сам Д.Ф.Аяцков, затем, с 1999 года по 2003 г. ее председателем был ректор ПАГС С.Ю.Наумов.

Интерес Д.Ф.Аяцкова к новым формам диалога с общественными организациями подтверждается и тем, что уже в июле 1996 г., всего месяц спустя после появления Указа Президента РФ №864 о создании комиссий по правам человека при главах администраций субъектов РФ, появилось подписанное губернатором Д.Ф.Аяцковым постановление Администрации Саратовской области «Об областной комиссии по правам человека»<sup>3</sup>. Это постановление утверждало Положение об областной комиссии по правам человека, а также поручало «вице-губернатору В.В.Володину в 10-дневный срок представить согласованные с областной думой и представителем Президента РФ в Саратовской области предложения по составу комиссии. Отметим здесь, что состав комиссии должен был быть согласован с Областной думой. Эту процедуру предложил губернатору А.С.Ландо, будущий председатель этой комиссии<sup>4</sup>. Участие представительной власти в формировании комиссии было подсказано, скорее всего, опытом работы самого А.С.Ландо в составе депутатского корпуса — в 1990-1993 гг. он был председателем комиссии по законности в Саратовском городском совете. Отметим, что именно в эти годы, когда

<sup>2</sup> Интервью с респондентом С-1, исполнительная власть, сентябрь 2012 г

<sup>3</sup> Постановление № 569 от 15.07.96.

<sup>4</sup> Интервью с А.С. Ландо, Уполномоченный по правам человека в Саратовской области, Саратов, июнь 2001 г.

городские советы оказывали существенное влияние на формирование исполнительной власти, вице-мэрами Саратова были Д.Ф.Аяцков и В.В.Володин.

Комиссия по правам человека успешно проработала два года, подготовив закон «Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области», которым в 1999 г. стал ее председатель А.С.Ландо (Саратовская область стала тем самым четвертым субъектом РФ, в котором появился этот новый демократический и правовой институт), сотрудники комиссии стали основой Аппарата Уполномоченного, и комиссия по правам человека прекратила свою работу.

Начиная с 1998 года в области прижилась и такая форма, как ярмарки социальных проектов. Позже, после проведения в 2001 году Московского Гражданского форума эта форма была творчески воспринята и в Саратовской области. Причем если Гражданский Форум был политической площадкой, площадкой проведения диалогов, то ярмарка социальных проектов представляла собой некую экономическую мотивацию привлечения общественников к этому диалогу. И в рамках Гражданского Форума оба эти два направления были объединены в один процесс. Гражданский форум фактически стал системой ведения диалогов в течение года, а затем на муниципальном уровне, на уровне областного центра проходили переговорные площадки по общественно-значимой тематике. В конце года подводилось общее заседание, на котором те или иные организации позиционировались через их проекты, лучшие из которых поддерживались областными грантами. Общественная палата, сформированная по вышеупомянутому инициативному принципу, была как бы постоянно действующим институтом, скрепляющих оба эти направления<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> О деятельности Общественной палаты этого периода см.: Брянцев И.И. Общественная палата как центр публичной политики (на примере Саратовской области в период с 1996 по 2005 гг.). Публичная политика в современной России: субъекты и институты. Сб.ст. /отв.ред.-сост. Н.Ю.Беляева. — М.: ТЕИС, 2006. С. 335-351.

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

А так как к этому времени уже наметился внутриэлитный раскол между губернатором П.Л.Ипатовым и поддерживающими его сторонниками, с одной стороны, и активом областной «Единой России», контролировавшими Областную думу, с другой, то и формирование Общественной палаты вылилось в делегирование сторонников обеих лагерей в новую структуру, что не могло не сказаться на эффективности ее работы. Фактически Общественная Палата стала площадкой противостояния сторонников губернатора и Областной думы. Вначале председателем этого органа был избран Ф.А.Григорьев — ректор Саратовской академии права, затем, после новых выборов и непростого формирования ее состава (как арены борьбы двух лагерей областной элиты), уже в 2010 году им стал бывший министр международных связей и внешнеэкономических связей в правительстве Д.Ф.Аяцкого Б.Л.Шинчук, по мнению местных журналистов, являющийся «верным володинцем»<sup>6</sup>. Летом 2012 года, после отставки П.Л. Ипатова и назначение спикера Областной думы В.В.Радаева губернатором области, Борис Шинчук стал председателем комитета по общественным связям и национальной политике — министром Правительства Саратовской области.

---

<sup>6</sup> Губернатор Радаев и его команда. <http://www.conspirology.org/2012/07/governator-radaev-i-ego-komanda-chast-22.htm>

Вместо него на должность председателя Общественной палаты приходит Александр Соломонович Ландо, оставивший для этого позиции депутата Областной Думы и председателя комиссии Областной думы по регламенту и организации ее работы. Общественная палата получает небольшое отдельное здание в центре города, с собственным конференц-залом в цоколе здания, ее деятельность перестает быть местом споров между представителями разных политических кланов, есть надежда на развитие конструктивной работы. Вместе с А.С.Ландо в аппарат палаты приходит ряд его сотрудников, сопровождающих его в течение последних лет, начинает практически ежедневно обновляться новостная лента веб-сайта палаты ([www.Оп64.рф](http://www.Оп64.рф)).

Отметим, что в отношении к Общественной палате Саратовской области, как к форме взаимодействия власти и общества, в СМИ и в экспертном сообществе, по крайней мере, неоднозначное. Показательной является статья в саратовской газете «Версия», в которой обсуждается внимание Общественной палаты к таким, по мнению автора статьи, маловажным проблемам, как работа городского парка, в то время, как более важные проблемы проходят мимо ее внимания<sup>7</sup>.

В ходе экспертных интервью были получены самые различные мнения об Общественной палате Саратовской области. Вот мнение члена общественной палаты: *«Поскольку я с первого дня в Общественной палате, с тех пор, когда она еще не была на законодательном уровне утверждена, а просто была Общественная палата, где то 95-96 год, по инициативе общественников была создана и она очень успешно работала. И мы, саратовцы, считаем себя застрельщиками этой идеи, поскольку по образу и подобию была построена Всероссийская общественная палата, не говоря уже о нашей Саратовской и других областях тоже. Почему считаю это очень важным? Во первых, произошло объединение всех общественников, это для нас особенно важно, консолидация наших общественных*

---

<sup>7</sup> Деришев Михаил. Вот такая карусель. // Версия (Саратов), 7 сентября 2012 г. С. 3.

*усилий, во—вторых, а может быть и во-первых, это та площадка, где мы можем взаимодействовать и быть может, в каком-то смысле партнерствовать с властью. И пройдя этот большой путь, хотела бы отметить, что лучшего и не придумаешь, потому что через Общественную палату мы решаем такие важнейшие вопросы, как для общества, для некоммерческого сектора, для бизнес-сообщества — у нас есть возможность прямого общения на этой площадке.»<sup>8</sup>*

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

---

<sup>8</sup> Интервью с респондентом С-2, лидер НКО, член Общественной палаты, сентябрь 2012 г.

*ответ на вопрос — Существует ли взаимодействие между властью и гражданским обществом — ответ отрицательный — не существует. Потому что нельзя считать взаимодействие между заказчиком и исполнителем в случае сателлитной структуры, ибо это не взаимодействие, а исполнение заказа. То есть это «подчиненные-хозяева». Нельзя считать взаимодействием лоббистские структуры, потому что это, как правило, работают либо по принципу коррупции, либо по локально реализуемому договору в чьих либо интересах»<sup>9</sup>*

*«И лишь в последнее время власть обратилась к Общественной палате, как площадке, где возможно выстроить какой то диалог, но удивительным образом содержание работы этой Палаты стало определяться просто партийным заданием. Поскольку новая Общественная Палата Саратовской области стала формироваться по принципу полуназначения, когда половина кандидатов назначает парламент, областная Дума, а половина идет по списку губернатора и поскольку в этот момент еще работал Ипатов, то это выродилось в элементарную борьбу за власть, когда каждый стремился назначить лояльных себе членов. В результате произошел большой скандал, это на всех уровнях обсуждалось и это была чисто политическая игра на площадке гражданского общества»<sup>10</sup>*

В целом, отвлекаясь от порядка создания этой структуры, можно согласиться с точкой зрения одного из хорошо информированных, и при этом не вовлеченного в «политические взаимодействия» эксперта, который на вопрос о том, что удалось и что не удалось сделать Общественной палате ответил: «Удалось — публичное освещение «наболевших» вопросов в обществе; доведение их до органов власти: наладили постоянные контакты с высшими органами законодательной и исполнительной власти на территории области. Не удалось — проведение общественной экспертизы проектов законов обла-

<sup>9</sup> Интервью с респондентом С-3, НКО, февраль 2013 г.

<sup>10</sup> Интервью с респондентом С-4, наука, февраль 2013 г.

*сти и других нормативных актов, выработка рекомендаций органам госвласти»<sup>11</sup>.*

Отметим также, что в ряде других экспертных интервью, в качестве значимого и достаточно влиятельного института взаимодействия общества и власти, называлась Торгово-промышленная палата Саратовской области. В области действует, или, по крайней мере, существует также Общественный совет при Областной Думе, а также профильные общественные советы при различных ведомствах, однако их известность гораздо ниже, чем известность общественной палаты. Отметим также два института, созданные, в отличие от Общественной палаты, по инициативе самих общественных организаций. Это, во-первых, Гражданская общественная палата Саратовской области, учрежденная в августе 2010 г. группой инициативных общественников и представителей различных организаций с целью поддержка и продвижение в Саратовской области практик и институтов гражданской активности и самоорганизации<sup>12</sup>, но которая пока не стала сколь-нибудь влиятельной силой в публичном поле области. Приведем здесь мнение одного из респондентов наших интервью: *«Они основали Гражданскую общественную палату, то есть это была самоучрежденная ячейка гражданского общества и входили туда журналисты, экологи. Я, например, в основном читал о чем они там говорят, что обсуждают, они выносили на обсуждение, конечно, вопросы, которые были не совсем приятны власти. Эта гражданская Общественная Палата оппозиционна официальной Общественной Палате, но я не могу сказать, что они получили большую известность»<sup>13</sup>.*

Во-вторых, это появившееся в начале 2012 года Саратовское объединение избирателей (СОИ), поставившее среди своих целей как «недопущение фальсификаций, злоупотреблений, административного давления и неравенства кандидатов во всех их формах на любых выборах органов государственной власти

<sup>11</sup> Интервью с респондентом С-5, власть, наука, сентябрь 2012 г.

<sup>12</sup> См. сайт Гражданской общественной палаты <http://gop.social-forum.ru/>

<sup>13</sup> Интервью с респондентом С-4.

и местного самоуправления, проводимых на территории Саратовской области», так и «активизацию гражданского общества и постановку под его контроль процесса избрания и дальнейшей работы любых органов власти на основе открытости, уважения к правам и свободам граждан, к их законным требованиям и интересам», возникшее на волне массовых протестов против фальсификаций на выборах в Государственную Думу РФ 4 декабря 2011 года»<sup>14</sup>.

Мы видим, таким образом, что несмотря на интересный опыт создания системы институтов взаимодействия общества и власти, существовавший в Саратовской области примерно до 2005 года, в сентябре 2012 года мы имеем официальную Общественную палату, до недавнего времени скорее проецировавшую на общественную сферу области внутриэлитные расколы областной власти, чем представляющие перед этой властью интересы и проблемы общества, а также возникающие снизу гражданские инициативы, не имеющие пока должного организационного закрепления.

### ***10.2. Общественная палата и общественные советы в Саратовской области сегодня (2018-2019 гг)***

Реализация направлений административной реформы связанных с повышением эффективности деятельности органов власти и повышением их прозрачности находится в тесной взаимосвязи с повышением эффективности сформированных социальных институтов, которые обеспечивают формирование диалога власти и общества и влияют на развитие гражданского общества в России. Анализ федеральных тенденций и региональных практик реализации и развития взаимодействия между властью и обществом обозначил их основные формы. За последнее десятилетие сформировались устойчивые социальные институты, которые отвечают на запросы, как общества, так и

---

<sup>14</sup> См. страницу СОИ ВКонтакте: <https://vk.com/soizbiratel>

власти в реализации такого диалога и способных обеспечивать обратную связь между принимаемыми управленческими решениями и реакцию на них со стороны граждан.

Как справедливо отмечают многие исследователи основным целеполаганием при разработке эффективных моделей взаимодействия власти и общества является создание эффективного и сильного государства без перекосов в сторону усиления авторитарных свойств исполнительной системы власти<sup>15</sup>, работающих на основе диалога (переговоров), общественного контроля, экспертизы и мониторинга<sup>16</sup> и реализующих медитативный потенциал переговорных площадок формируемых при участии институтов гражданского общества<sup>17</sup>. При этом особенно следует отметить, что наиболее спорными вопросами деятельности переговорных площадок в форме региональных Общественных палат и общественных советов являются проблемы их формирования, определение и реализация их функций и полномочий, а также оценка эффективности их работы<sup>18</sup>.

В связи с этим актуальной становится задача поиска путей повышения эффективности этих институтов на региональном и местном уровне. Накопленная практика функционирования региональных общественных палат и общественных советов муниципальных образований позволяет их обозначать в качестве наиболее репрезентативных стейкхолдеров третьего

---

<sup>15</sup> Никовская Л.И., Якимец В.Н. Публичная политика в России: состояние, проблемы и альтернативы развития. Первая международная конференция «Системный анализ и информационные технологии», САИТ-2005, 12–16 сентября, Переславль-Залесский. Труды конференции, Т.2, С. 41-48

<sup>16</sup> Акрамовская А.Г., Якимец В.Н. АЯ-рейтинг регионов по уровню продвижения механизмов межсекторного социального партнерства //Актуальные проблемы управления — 2007. М.: Государственный университет управления. 2007. С. 3-10

<sup>17</sup> Сунгуров А.Ю. Институты-медиаторы и их роль в развитии публичной политики в современной России // «Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования» / Отв. ред. Л.И. Никовская — М.: РОССПЭН, РАПН, 2012. С. 195-218.

<sup>18</sup> Евстифеев Р. В. Общественные палаты субъектов Российской Федерации в системе управления региона: основные проблемы функционирования и оценки эффективности работы // Научный результат. Социология и управление. 2018. Т. 4, N 4. С. 87-100. DOI: 10.18413/2408-9338-2018-4-4-0-8)

сектора в России<sup>19</sup>. Значимость этих форм взаимодействия обусловлена тем, что их формирование происходит при непосредственном участии органов власти, которые тем самым берут на себя большую ответственность за качество функционирования этих институтов. Правовые нормы закрепляющие участие органов власти в процессе формирования региональных общественных палат закреплены как в федеральном в статье 8 п.п. 7, 8, 9<sup>20</sup>, так и в региональном законодательстве, в частности в Саратовской области, в ст. 6 п.1, соответствующего областного закона<sup>21</sup> и в связи с этим организацию таких социальных институтов можно считать унифицированной в рамках всего государства и ограниченной этими правовыми нормами. Что касается нормативного оформления положения об общественных советах на местном уровне и их составе оно в основном оформляется решением представительного органа МСУ или же главой исполнительной власти органа местного самоуправления и тем самым также закрепляется прерогатива органов власти на формирование общественного совета. Общественные советы состоят из представителей органов власти района, представителей общественных организаций, представителей бизнеса и известных в районе социально активных граждан, которых можно охарактеризовать таким понятием, как лидеры общественного мнения. Организационная и информационная поддержка деятельности общественных советов осуществляется также органами местной власти. Информация о деятельности общественных советов размещается в разделе для размещения информации о деятельности Общественного совета на

---

<sup>19</sup> Козлова Н.Н., Рассадин С.В. Проблема «власть и общество» vs публичная философия стейкхолдеров гражданского общества современной России: дискурс-анализ контента общественных палат // Вестник ТвГУ. Серия «Философия». 2018. № 2. С. 47–53

<sup>20</sup> Федеральный закон от 23 июня 2016 г. N 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации // Российская газета — Федеральный выпуск №7007 (139)

<sup>21</sup> Закон Саратовской области № 18-ЗСО от 02.03.2017 «Об Общественной палате Саратовской области // В сборнике «Собрание законодательства Саратовской области» № 4 от 03.03.2017 г., с. 1305

сайте органа исполнительной власти либо органа представительной власти.

Изучение практики деятельности общественных палат и общественных советов и поиск инструментов позволяющих проводить как качественную, так и количественную оценку их эффективности было основным содержанием межрегионального исследования на тему «Институты и практики взаимодействия власти, экспертного сообщества и общественных организаций в российских регионах». В рамках выборки по Саратовской области, проводились интервью с двумя депутатами областного законодательного собрания, с одним помощником депутата, двумя государственными гражданскими служащими органа государственной исполнительной власти региона, четырьмя членами Общественной палаты Саратовской области, тремя представителями ВУЗовского сообщества региона, имеющих опыт экспертной работы с органами власти и общественными объединениями, двумя представителя крупных общероссийских организаций и руководителя регионального СМИ. Результаты обработки проведенных полуструктурированных интервью с экспертами выявили в качестве направлений повышения эффективности необходимость актуализации экспертного потенциала членов общественной палаты и общественных советов и повышение их роли в формировании информационной коммуникационной среды власти и общества, что позволит усилить их влияния на устойчивость системы общественных отношений, в рамках которой они реализуют свой экспертный потенциал, а также позволит полнее раскрывать медиативные возможности общественной палаты и общественных советов при органах власти различного уровня как института согласования интересов и поиска компромиссных решений.

В частности, было обозначено, во-первых, что национально-культурными объединениями накоплен большой опыт участия в выработке согласованных решений, направленных как на профилактику, так и на разрешение конфликтов в международной сфере. Эта проблематика была актуализирована в качестве одной из ключевых тем в рамках экспертного опроса

и обозначена роль общественной палаты. На вопрос: «Каково ваше мнение, влияет ли региональная Общественная палата на жизнь в регионе? Есть ли примеры такого влияния?», был дан, в частности, ответ: *«позитивно влияет на межнациональное сотрудничество и предотвращение конфликтов»*. Отмечалась работа комиссии по межнациональным вопросам<sup>22</sup>.

Во-вторых, что при формировании общественных советов и отборе кандидатур в их состав кандидатам на вхождение в тот или иной совет необходимо подтверждать свою экспертную компетенцию в той или иной сфере или обозначать возможности, как организационные, так и материальные для привлечения в советы экспертов к обсуждению тех или иных проблем. На вопрос: «Что, на ваш взгляд, следовало бы изменить в организации работы Общественной палаты и общественных советов?» были ответы: *«Привлекать компетентных и независимых экспертов, чтобы учитывать самые разные мнения, искать по профессионализму, власти требуется перезагрузка. Нужны авторитетные люди. Нужны представители бизнеса. Не хватает бизнес-логики, четкий прагматизм, денег нет, можно экономить, а можно думать, где взять. Конвертировать социальный ресурс в эффективные управленческие технологии, когда бесплатно будут делать то, что для них полезно, уборка, благоустройство, воспитательная функция»*<sup>23</sup>. *«Качество работы Общественных советов зависит от компетентности членов ОС. ОС нужно повысить свою открытость. Чтобы общество знало об их работе. Общественная палата должна более тщательно и скрупулёзно формировать повестку. Чтобы повестка отражала мнение (запросы) общества»*<sup>24</sup>.

Кроме того большинство опрошенных экспертов высказалось о необходимости расширения возможностей членов общественных советов по их работе с информационно-коммуникационными ресурсами. В частности необходимо

<sup>22</sup> Интервью с респондентом С-6, представитель НКО и ОКС, ноябрь 2018 г.

<sup>23</sup> Интервью с респондентом С-7, представитель академического сообщества, ноябрь 2018 г.

<sup>24</sup> Интервью с респондентом С-8, представитель власти, ноябрь 2018 г.

информировать сообщества о деятельности общественных советов и формировать интерактивное взаимодействие с различными целевыми аудиториями и отдельными гражданами через создание и продвижение собственных интернет сайтов. *«Развитие IT-сферы, работа с социальными сетями. Технологии вовлечения граждан в конструктивную социальную активность»<sup>25</sup>.*

В настоящее время практически все общественные советы, как при органах региональной государственной власти<sup>26</sup>, так и общественные советы муниципальных образований<sup>27</sup> пользуются информационным ресурсом органов власти в том объеме и в той конфигурации, в котором они (органы власти) им выделили этот ресурс.

Таким образом, можно обозначить следующие ключевые направления для оценки эффективности этих органов: во-первых — способ формирования Общественной палаты и общественных советов (ОС), как переговорной площадки, который закрепляет право органов власти влиять на процесс её формирования, отдавая предпочтения тем или иным общественным организациям. В связи с этим возникает проблема представительности общественной палаты, которая ограничивается представительностью соответствующих властных институций. Решение её возможно через формирование открытой и демократичной процедуры формирования состава, который предлагается и утверждается этими властными институциями.

*«Дать больше полномочий членам Общественной палаты. Раньше (палата) была более демократичная, [сейчас] больше участвует сам председатель, а не члены палаты, (дать) больше самостоятельности членам палаты во взаимодействии с органами власти»<sup>28</sup>.*

---

<sup>25</sup> Интервью с респондентом С-7.

<sup>26</sup> Пример сайта ОС [http://saratov.gov.ru/gov/auth/mineconom/DR/MER\\_OS.php](http://saratov.gov.ru/gov/auth/mineconom/DR/MER_OS.php)

<sup>27</sup> Пример сайта ОКС <http://pugachev-adm.ru/obshhestvennaya-palata-pugachevskogo-rayona>

<sup>28</sup> Интервью с респондентом С9, представитель ОП, октябрь 2018 г.

Во-вторых, условиям участия в осуществлении общественного контроля. Повышение его эффективности напрямую зависит от уровня экспертной компетентности его участников и открытости деятельности. В-третьих, роль общественной палаты и ОС в процессе предоставления субсидий НКО для реализации социально-значимых проектов. Увеличение в составе общественной палаты и советов количества НКО поставщиков социальных услуг в различных сферах: культуры, образования, здравоохранения, спорта и т. д., что будет являться показателем финансовой самостоятельности и профессионализма соответствующих НКО и общественной палаты и совета в целом.

Выбранные критерии обозначены также и потому, что они отражают три важных функции общественных палат и ОС, которые позволяют им влиять на управленческий процесс: представительство интересов общества, реализацию управленческой функции контроля через нормативно регламентированную процедуру общественного контроля и участие в перераспределении бюджетных средств в направлении повышения эффективности их расходования.

Рассмотрим основные периоды работы Общественной палаты Саратовской области соотнеся их с персоналией её лидера, экспертной оценкой и основными наиболее заметными результатами её работы, которые нашли отражения в СМИ.

Первый период работы Палаты с момента её создания — председатель Ф.А.Григорьев 26 марта 2008 года до 26 марта 2010 года.

В этот период Общественная палата активно принимала участие в общественно-политической жизни Саратовской области, на заседаниях комиссий Общественной палаты проводился экспертный анализ нормативно-правовых актов, члены палаты принимали участие в рабочих группах по подготовке законопроектов, среди которых: комплексная антикризисная программа Правительства области, экологическая программа, программа развитие институтов гражданского общества, в рамках которых реализовывались мероприятия по важнейшим направлениям защиты интересов граждан. По

инициативе Общественной палаты Саратовской был организован и проведен при поддержке Губернатора Саратовской области П.Л. Ипатова<sup>29</sup> I Гражданский Форум Саратовской области, который продемонстрировал высокую эффективность сложившихся принципов взаимодействия Общественной палаты, Правительства области, Саратовской областной Думы. Общественная палата за короткий период времени оформилась, прошла путь от становления до дееспособного и активного института гражданского общества, как на региональном уровне, так и за его пределами. Такие характеристики вновь созданному институту стали даваться различными экспертами и публиковаться в средствах массовой информации<sup>30</sup>. Заметным результатом оценки усилий первого председателя Общественной палаты Саратовской области стало его включение в марте 2010 года в состав Общественного Совета Приволжского федерального округа по развитию институтов гражданского общества сформированного при полномочный представитель Президента РФ в ПФО. В этот период принимается беспрецедентное решение, которое можно было бы назвать прорывом во взаимоотношениях институтов гражданского общества и власти, если бы оно нашло свою пролонгацию и преемственность при смене руководителей региона: резолюция Гражданского форума с её рекомендациями была переведена в ранг управленческого решения для органов исполнительной власти на основании принятия соответствующего распоряжения Правительства Саратовской области подписанного губернатором П.Л. Ипатовым «Об итогах Гражданского форума Саратовской области» от 17 февраля 2009 года N 19-Пр<sup>31</sup>, в которое вошли предложения разработанные в ходе Гражданского форума.

---

<sup>29</sup> Распоряжение Правительства Саратовской области от 23.05.2008 № 174-Пр (ред. от 01.11.2008) «О проведении гражданского форума Саратовской области» <http://www.zakonprost.ru/content/regional/58/273724>

<sup>30</sup> <https://online.sarbc.ru/index.php?action=showquestion&id=220>

<sup>31</sup> «Об итогах Гражданского форума Саратовской области» от 17 февраля 2009 года N 19-Пр / <http://docs.cntd.ru/document/933012208>

Второй этап работы Палаты (2010-2012 г.г.) непосредственно связан с активностью в политическом пространстве региона его председателя Б.Л. Шинчука. Этот этап характеризуется с момента формирования её нового состава излишне политизированным<sup>32</sup> и его более детальная экспертная характеристика уже представлена в разделе 7.1.

Третий этап (2012-2019 г.г.) под председательством А.С. Ландо может быть охарактеризован как этап деятельности Палаты как ключевого актора на поле публичной политики Саратовской области. Мероприятия, проводимые Палатой, проходят при активной поддержке профильного ведомства Правительства Саратовской области, присутствует критика деятельности отдельных министерств и ведомств, а также их руководителей, но при этом при этом сохраняется и обозначается поддержка политического курса проводимого Губернатором Саратовской области. Тезис «Мы вместе» обозначенный на одном из очередных Гражданских форумов проводимой Палатой<sup>33</sup> постоянно продвигался её председателем в информационном пространстве региона в ходе публичных выступлений и в блогосфере<sup>34</sup>. Значимой характеристикой этого этапа можно считать налаживание взаимодействия с Общественной палатой РФ, руководители и члены которой стали постоянными гостями и участниками проводимых ежегодно Гражданских форумов. Экспертная оценка деятельности председателя и Палаты имеет диаметрально противоположные характеристики, которые порой имеют эмоциональный окрас. Так на вопрос: «Скажите, исходя из своего опыта (на ваш взгляд), какой опыт накоплен Общественной палатой за весь период ее существования? Как бы вы этот опыт характеризовали? Как вы считаете, он где-то обобщен? Хранится? Как он передается?» Экспертами давались ответы: «*Практика (работы палаты) озвучивается в докла-*

---

<sup>32</sup> <https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Fnversia.ru%2Fnews%2Ffedor-grigorev-rasskazhet-polpredu-prezidenta-rf-v-pfo-o-situacii-s-obschestvennoy-palatoj-saratovskoy-oblasti%2F>

<sup>33</sup> <http://on64.pф>

<sup>34</sup> <http://www.vzsar.ru/blogs/4438>

*де ОП о состоянии ГО. На ГФ. Надо больше обращать внимание (на то что сделано), так как нет понимания в ГО, зачем нужна ОП»<sup>35</sup>; «Раньше это было народное вече, учились говорить, ставить задачи, от имени своих целевых сообществ, важно. Переговорные площадки. Был Экспертный совет при Правительстве области в законотворческой деятельности. Сейчас все меньше демократии. Заформализовав работу палаты, не сделали шага вперед в гласности. Не изменилось общественное мнение в отношении общественников в СМИ, скепсис»<sup>36</sup>.*

На вопрос: «Оцените, пожалуйста, насколько Общественная палата в своей деятельности отвечает на запросы, возникающие в обществе? Есть ли примеры такого рода деятельности?» экспертами давались следующие ответы: «Для профанации, послушаем, кардинально не решаем. На компенсацию проезда денег нет, а на дорогие авто чиновникам есть»<sup>37</sup>; «Не четко реагирует на запросы общества, но четко реагирует на запросы власти. Пытается погасить возникающий в обществе конфликт не в пользу общества. Пример — пенсионная реформа, члены ОП были «против», но решение было «за». ОП предала интересы общества. Дети войны (разработка регионального закона), также не поддержала из-за позиции председателя»<sup>38</sup>; «Создана горячая линия на площадке ОП, размещен телефон обращения на сайте, работали электронные интернет-приемные, в ОП проводится прием граждан»<sup>39</sup>; «Возникает потребность — реагирует, рейды, детские оздоровительные лагеря, дошкольные образовательные учреждения, контроль качества дорог»<sup>40</sup>.

На вопрос «Каково ваше мнение, влияет ли региональная Общественная палата на жизнь в регионе? Есть ли примеры та-

---

<sup>35</sup> Интервью с респондентом С-9.

<sup>36</sup> Интервью с респондентом С-10-, представитель НКО, октябрь 2018 г.

<sup>37</sup> Интервью с респондентом С-11, представитель ОП, ноябрь 2018 г.

<sup>38</sup> Интервью с респондентом С-10.

<sup>39</sup> Интервью с респондентом С-12, представитель власти, ноябрь 2018 г.

<sup>40</sup> Интервью с респондентом С-13, представитель власти, ноябрь 2018 г.

кого влияния?» были ответы «Влияет. Формирует определенный тип поведения граждан при взаимодействии с органами власти, конструктивный, более цивилизованный диалог в рамках правового поля. Рейды по ценам на продукты питания, табак, алкоголь. Форма привлечения внимания»<sup>41</sup>; «Да влияет, инициатор смены времени. ОП обслуживает власть, но не совсем так, есть элементы, но ставим острые вопросы. Не хватает умения и ресурсов донести до населения. ОС при муниципалитетах не работают, зависят от власти»<sup>42</sup>.

На вопрос «Что, на ваш взгляд, следовало бы изменить в организации работы Общественной палаты и общественных советов?» были ответы: «Нужно обновить кадры и демократический путь формирования палаты»<sup>43</sup>; «Изменение состава ОС и ОП, ротация, возрастной и кадровый состав должен быть изменен хотя бы на треть. Нулевая эффективность тех, кто долго сидят, ОС должны иметь электронные адреса, телефоны, чтобы к ним обращались граждане, (знать) проблемы от людей. ОС — находятся в зоне влияния профильных министерств»<sup>44</sup>;

Завершением этого этапа можно считать досрочное снятие с себя полномочий и уход из Палаты А.С. Ландо.

Четвертым этапом (с 2019 г. по н.в.) можно назвать современный период начавшейся в 2019 году в связи с досрочной сменой полномочий прежнего председателя. Его место занял уже функционировавший в этой должности Шинчук Б.Л., который обозначил курс на сохранение её статуса как «бренда Саратовской области» и сделал акцент на участие палаты в контроле реализации национальных проектов<sup>45</sup>.

Проводя итоги ретроспективного анализа деятельности Общественной палаты Саратовской области, обращает на себя

---

<sup>41</sup> Интервью с респондентом С-14, представитель академического сообщества, октябрь 2018 г.

<sup>42</sup> Интервью с респондентом С-15, представитель ОП, ноябрь 2018 г.

<sup>43</sup> Интервью с респондентом С-16, представитель власти, октябрь 2018 г.

<sup>44</sup> Интервью с респондентом С-17, представитель НКО, октябрь 2018 г.

<sup>45</sup> <http://www.4vsar.ru/news/117009.html>

следующее обстоятельство, что её деятельность при формально не политическом статусе всегда приобретала «политическую» составляющую, так как в силу своего способа формирования политическими институциями: губернатором и законодательным собранием не могла, не становиться их ресурсом и проводником в пространстве публичной политики. В связи с этим особую роль органами власти всегда отводилась персоне Председателя Общественной палаты. Следует отметить, что название, Председатель общественной палаты, появилось в варианте проекта закона инициированного депутатами законодательного собрания, а в первоначальном варианте, в разработке которого активную роль занимала областная федерация профсоюзов и первоначально поддержанной Губернатором, эта должность называлась, секретарь Общественной палаты, по аналогии как она называется в Общественной палате Российской Федерации. Таким образом, персоналия председателя во многом определяла взаимоотношения общественной палаты и органов власти. В связи с этим можно ввести признак персонификации Палаты, который также можно рассматривать как фактор, влияющий на её эффективность в рамках существующего порядка её формирования, так как фигура председателя в таких условиях является основным технологическим коммуникационным звеном с первым лицом исполнительной власти региона.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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

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

С другой стороны, наименьшими успехами пока может похвастать Общественная палата Санкт-Петербурга, которая была создана позже всех остальных как рассмотренных, таки

не рассмотренных палат — только в 2017 году. Иначе говоря, в Санкт-Петербурге более 10 лет сопротивлялись этому общероссийскому тренду. Причина — в городе уже действовал Общественный совет, полностью формируемый губернатором, и другой, неподконтрольной ему полностью структуры ему было не надо. К тому же в этот совет входили по-прежнему влиятельные люди уровня заместителей (включая и первых заместителей) двух, а теперь уже и трех заместителей предыдущих губернаторов города. Этот совет стал своего рода «элитным клубом» для избранных, и его влиятельные члены достаточно долго сопротивлялись попыткам его трансформации во что то более открытое. Когда же после принятия федерального закона сопротивляться было уже невозможно, в сформированную уже по казалось бы новым принципам Общественную палату вошли двадцать человек из предыдущего Общественного совета, обеспечив необходимую преемственность и даже клубный характер. Более того, к ним добавился и тяжеловес еще советского периода — В.Я. Ходырев, работавший в 1983-1990 гг. председателем Ленгорисполкома.

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

В Саратовской области обе стороны конфликта были из Единой России, но из разных кланов. Клан саратовских единороссов не принял губернатора из Балаково, за которым стоял Сечин, но за саратовскими единороссами и контролируемой ими

Областной думой — стоял Володин. Это был острый конфликт, но не артикулируемый публично. Общественная палата и стала на время в итоге площадкой артикуляции этого конфликта.

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

Роль персоналий очень велика для реализации того или иного варианта развития Общественных палат. Так, в Тверской области Общественная палата создавалась в период начала губернаторства «молодого приезжего технократа» Д. В. Зеленина (стал губернатором в 41 год, также как и М.В. Юревич), который нуждался в союзниках в местной элите. Таким союзником и стал В. А. Суслов, бывший в 1991-1995 гг. главой региона, а теперь ставший первым председателем Общественной палаты. В главе 5 достаточно подробно описывается, что оба лидера-тяжеловеса часто общались, и это повлияло и на авторитет новой структуры — Общественной палаты, которая стала обладать и правом законодательной инициативы. Сравните ситуацию с Общественной палатой Санкт-Петербурга, председателем которой является Н.В. Кукурузова, работающая с 2003 года директором Санкт-Петербургского Дворца культуры работников просвещения. В случае Тверской области ситуация изменилась в 2011 году, когда губернатором стал полковник-десантник А.В. Шевелев, по-видимому, не очень понимавший, зачем ему эта Общественная палата, но тут уже срабатывал «эффект

---

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

колеи», когда все в области уже знали, что Общественная палата — организация серьезная и уважаемая.

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

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

---

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

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

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

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

---

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

## Респонденты интервью

### *Открытые*

Алексеева Людмила Михайловна — Председатель Московской Хельсинской группы — Москва, 2 ноября 2012 г

Бутузов Александр Анатольевич — Директор Тверского филиала Московского гуманитарно-экономического института. Председатель Тверского регионального отделения общественной организации «Педагогическое общество России». Председатель Общественной палаты Тверской области, Тверь, ноябрь 2018 г.

Вишневский Борис Лазаревич — журналист, депутат Законодательного собрания СПб с 2012 г. — СПб, март 2013 г

Голубев Сергей Анатольевич — председатель Законодательного собрания Тверской области, Тверь, февраль 2019 г.

Дмитриев Михаил Эгонович — д.э.н, президент хозяйственного партнерства «Новый экономический рост», в 2000–2004 г. — первый заместитель министра экономического развития и торговли, в 2005-20014 гг. — президент фонда «Центр экономических разработок», Москва, март 2013 г.

Козырев Алексей Сергеевич — первый председатель Общественного совета СПб, Уполномоченный по правам человека в СПб (2009-2011гг.), член Общественной палаты РФ (2005-2009), член Общественной палаты СПб, СПб, сентябрь 2009

Ландо Александр Соломонович — Уполномоченный по правам человека в Саратовской области (1999-2004), председатель Областной палаты Саратовской области (2012-2019), Саратов, июнь 2001 г.

Тихонов Алексей Валерьевич — заместитель председателя Общественной палаты Тверской области, заместитель директора по учебно-воспитательной работе МБОУ СШ № 36 г. Твери. Директор областного общественного учреждения «Дирекция долгосрочной социальной программы «Важное дело», Тверь, октябрь 2018 г.

## **Закрытые**

### **Глава 4**

М-1., зам. министра правительства субъекта РФ, бывший член  
Общественной палаты РФ, апрель 2013 г.

М-2., эколог, в 2013 г. — член федеральной и областной Обще-  
ственных палат, апрель 2013 г.

### **Главы 5 и 6.**

Т-1 — НКО, член ОП ТО, октябрь 2018 г.

Т-2 — НКО, член ОП ТО, октябрь 2018 г.

Т-3 — НКО, член ОП ТО, ноябрь 2018 г.

Т-4 — НКО, член ОП ТО, октябрь 2018 г.

Т-5 — преподаватель ВУЗа, член ОП ТО, октябрь 2018 г.

Т-6 — преподаватель ВУЗа, член ОП ТО, ноябрь 2018 г.

Т-7 — преподаватель ВУЗа, член ОП ТО, октябрь 2018 г.

Т-8 — власть, член ОП ТО, декабрь 2018

### **Глава 7**

СПб-1 — СМИ, член Общественного совета, июнь 2013 г.

СПб-2 — власть, наука, член Общественного совета, июнь 2013 г.

СПб-3 — СМИ, член Общественного Совета, июнь 2013 г.

СПб-4 — член Общественного совета и Общественной палаты  
СПб, декабрь 2018 г.

СПб-5 — наука, июнь 2013 г

СПб-6 власть, июнь 2013 г.

СПб-7 — член Общественной Палаты, действующей по ~~Носта-~~  
~~новлению~~ губернатора СПб, март 2017

СПб-8 — член Общественной Палаты, действующей по ~~Носта-~~  
~~новлению~~ губернатора СПб, март 2017

СПб-9 — депутат Законодательного собрания СПб, февраль  
2019 г.

СПб-10. — депутат Законодательного собрания СПб, февраль  
2019 г.

СПб-11. — депутат Законодательного собрания СПб, ноябрь  
2018 г

СПб-12. — председатель комиссии Общественной палаты СПб, ноябрь 2018 г.

СПб-13. — член Общественной палаты, октябрь 2018 г.

СПб-14 — Тележурналист, ноябрь 2018

СПб-15 — руководитель НКО, Ноябрь 2018 г

## **Глава 8**

В1 — предприниматель, член ОП 2011 — 2013, сентябрь 2018 г.

В2 — руководитель НКО, член ОП 2015 — 2019, сентябрь 2018 г.

В3 — руководитель НКО, член ОП 2015-2019, сентябрь 2018 г.

В4 — доцент вуза, член ОП 2011 — 2015, сентябрь 2018 г.

В5 — журналист, октябрь 2018 г.

В6 — профессор вуза, сентябрь 2018 г.

В7 — журналист, сентябрь 2018 г.

В8 — социолог, сентябрь 2018 г.

В9 — руководитель государственного учреждения, член ОП 2015-2019, октябрь 2018 г.

В10 — руководитель НКО, сентябрь 2018 г.

## **Глава 10**

С-1 — представитель исполнительной власти, ученый, сентябрь 2012 г.

С-2 — лидер НКО, член Общественной палаты, сентябрь 2012 г

С-3 — лидер НКО, член Гражданской общественной палаты, сентябрь 2012.

С-4 — доцент Саратовского госуниверситета, сентябрь 2012 г.

С-5 — представительная власть, наука, сентябрь 2012 г.

С-6 — представитель НКО и ОКС, ноябрь 2018

С-7 — представитель академического сообщества ноябрь 2018

С-8 — представитель власти ноябрь 2018

С-9 — представитель ОП, октябрь 2018

С-10 — представитель НКО, октябрь 2018

С-11 — представитель ОП, ноябрь 2018

С-12 — представитель власти, ноябрь 2018

С-13 — представитель власти, ноябрь 2018

С-14 — представитель академического сообщества, октябрь 2018

С-15 — представитель ОП, ноябрь 2018

С-16 — представитель власти, октябрь 2018

С-17 — представитель НКО, октябрь 2018

### ***Список нормативных документов***

Договор об общественном согласии и социальном партнерстве в Саратовской области (Саратов, 6 ноября 2004 г.) [Электронный ресурс]. URL <http://www.garant.ru/hotlaw/saratov/110906/> (дата обращения: 15.01.2016).

Закон Саратовской области № 18-ЗСО от 02.03.2017 «Об Общественной палате Саратовской области // В сборнике «Собрание законодательства Саратовской области» № 4 от 03.03.2017 г., с. 1305

Закон Тверской области от 02.10.2008 N 96-ЗО «Об Общественной палате Тверской области». URL <https://base.garant.ru/16310696/>

Закон Тверской области от 12 октября 2010 г. N 77-ЗО «О внесении изменений в закон Тверской области «Об Общественной палате Тверской области». URL <https://base.garant.ru/16320077/>.

Закон Тверской области от 1 октября 2014 года № 70-ЗО «Об общественной палате Тверской области. URL <http://www.optver.ru/documents/417-law>

Комментарий к Федеральному Закону “Об Общественной палате Российской Федерации” от 4 апреля 2005 г. N 32-ФЗ (Постатейный) А.Н. Борисов <https://www.lawmix.ru/commlaw/1336?page=2>

«Об итогах Гражданского форума Саратовской области» от 17 февраля 2009 года N 19-Пр / <http://docs.cntd.ru/document/933012208>

Об общественной комиссии по правам человека при губернаторе Владимирской (с изменениями на 21 декабря 2011 года). Указ Губернатора Владимирской области от 10 июня 2002 года № 18 // <http://docs.cntd.ru/document/412304415>

Об общественно-политическом консультативном совете при Губернаторе области (с изменениями на 1 сентября 2010 года). Указ Губернатора Владимирской области от 17 июля 2007 года № 16 // «Владимирские ведомости», № 141, 25.07.2007, «Информационно-методический бюллетень администрации Владимирской области», 2007, « 5(55), стр. 2.

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>

Постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 11 октября 2013 г. №52-пг «Об Общественной палате Санкт-Петербурга». [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/537941763>. (дата обращения: 17.04.2017).

Постановление Губернатора Тверской области от 4 октября 2004 г. N 84-пг «Об образовании Совета общественности при Губернаторе Тверской области». URL:<http://docs.cntd.ru/document/936008270>

Программа социально-экономического развития Саратовской области до 2015 года URL: <http://saratov.gov.ru>

Распоряжение Правительства Саратовской области от 23.05.2008 № 174-Пр (ред. от 01.11.2008) «О проведении гражданского форума Саратовской области» <http://www.zakonprost.ru/content/regional/58/273724>

Распоряжение полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе №94 от 24.11.2000.

Распоряжение Президента РФ от 11 октября 1993 г. №686-рп «Об утверждении Положения об Общественной палате Конституционного Сопещения» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №42. Ст. 4000.

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.

Указ Президента РФ от 20 мая 1993 г. №718 «О созыве Конституционного Сопещения и завершении подготовки Конститу-

ции Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №21. Ст. 1903.

Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). URL: <http://base.garant.ru/12139493/>

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».

Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. –2014. – № 30 (часть 1). – Ст. 4213.

Федеральный закон от 23 июня 2016 г. N 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // Российская газета – Федеральный выпуск №7007 (139) URL: <https://rg.ru/2016/06/28/palata-dok.html>

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

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Акрамовская А.Г., Якимец В.Н. АЯ-рейтинг регионов по уровню продвижения механизмов межсекторного социального партнерства //Актуальные проблемы управления — 2007. М.: Государственный университет управления. 2007. С. 3–10.
- Аксаков К.С., Аксаков И.С. Избранные труды. М.: РОС
- Бабинцев В.П. Имитационные практики в государственном и муниципальном управлении // Власть, 2012, №5. С. 24–29.
- Бабинцев В.П. Интеллектуальная деконструкция имитационного консенсуса как возможность // Власть, 2012, №6. С. 25–30.
- Бабинцев В.П., Г.Ф.Ушамирская. Субкультура Бюрократии в региональном хронотопе // Регионология, №1, 2014. С. 87–98.
- Бабинцев В.П. Российский регион: иллюзорность имитационного консенсуса в сфере публичного администрирования. // Социальная консолидация и социальное воспроизводство современного российского общества: ресурсы, проблемы, и перспективы : материалы III Всерос. науч.-практ. конф. / ФГБОУ ВО «ИГУ» ; под общ.ред. О. А. Кармадонова, О.А. Полюшкевич. — Иркутск : Изд-во ИГУ, 2017. С. 14–21.
- Балаян А.А., Сунгуров А.Ю.. Фабрики мысли и экспертные сообщества. СПб.: Алетейя.2016. — 240 с.
- Барандова Т., Проскурякова Л., Сунгуров А. Российский Форум-2003 в Нижнем Новгороде. Сайт СПб центра СТРАТЕГИЯ, 2003. <http://strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=292>
- Барандова Т.Л. 2015. Государственные правозащитные институты: «пробел» в академическом дискурсе. — Журнал исследований социальной политики. Т. 13. № 4. С. 669–675.
- Беляева Н.Ю., Зайцев Д.Г. 2009. «Мозговые центры» в России и странах Запада: сравнительный анализ. — Мировая экономика и международные отношения. № 1. С. 26–35.

- Брянцев И.И. 2006. Общественная палата как центр публичной политики (на примере Саратовской области в период с 1996 по 2005 г.). — Публичная политика в современной России: субъекты и институты. М.: Теис. С. 335–351.
- Брянцев И.И. Способы и практики реализации экспертного потенциала гражданского сообщества в системе властных отношений на территории Саратовской области. // Аналитические сообщества в Саратовской области: сб. ст. / Под ред. Ш.Ш. Какабадзе; МОФ «ИНТЕРЛИГАЛ». — М.: «ИНТЕЛКОРП», 2010, с. 95-108.
- Брянцев И.И. 2016. Специфика развития регионального пространства публичной политики Саратовской области. — Вестник Поволжского института управления. № 2 (53). С. 19–24.
- Бурдьё П. Социология политики: Пер. с фр. / Сост., общ.ред. и предисл. Н.А. Шматко. М.: Socio-Logos, 1993.
- В.И. Вернадский и семья Флоренских. // Вопросы истории естествознания и техники, 1988, 1
- Волков В. Общественность: забытая практика гражданского общества. // ProetContra, 1997. т.2, N4, С.77-91.
- Гарифуллина Г.А. 2012. Совещательные органы при федеральных органах исполнительной власти в России: состав и функции. Автореф. дисс... канд. полит.наук. М.: НИУ ВШЭ. 25 с.
- Глухова Е.А. 2015. Практики интеграции экспертного знания в процесс принятия решений в рамках института Уполномоченного по правам человека. — Политическая наука. № 3. С. 267–275.
- Горный М.Б. Общественные консультативные структуры при органах власти: опыт Санкт-Петербурга. — Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования. М.: РАПН, РОССПЭН. 2012. С. 262–293.

- Губернский П.К. БАИ. // Информационно-аналитическое издание «Время», 2011 (Электронный ресурс) — <http://www.timesaratov.ru/gazeta/publication/28543> (дата обращения 31.07.2013)
- Деметрадзе М.Р. Политико-правовые аспекты гражданского неповиновения // Полис, 2007, 4, с. 83-99.
- Деришев Михаил. Вот такая карусель. // Версия (Саратов), 7 сентября 2012 г. С. 3.
- Дойчман К. Будущее государства благосостояния / Государство благосостояния и его социально-экономические основы: Сборник статей СПб., 1998.
- Дьюи Дж. Общество и его проблемы / Пер. с англ. И. И. Мюрберг, А. Б. Толстова, Е. Н. Косиловой. — М.: Идея-Пресс, 2002.
- Ежегодный доклад о состоянии гражданского общества в Тверской области в 2018 году. Тверь, 2019.
- Евстифеев Р. В. Общественные палаты субъектов Российской Федерации в системе управления региона: основные проблемы функционирования и оценки эффективности работы // Научный результат. Социология и управление. 2018. Т. 4, N 4. С. 87-100. DOI: 10.18413/2408-9338-2018-4-4-0-8)
- Журик Т.В., Брянцев И.И. Политико-правовые аспекты развития взаимодействия института Уполномоченного по правам человека с институтами гражданского общества (на примере Саратовской области). // Вестник Саратовской государственной юридической академии, 2016, № 6(113). С. 60-67.
- Зимин М.В., Виняр В. А. Имитации в системе муниципального управления // Современные проблемы науки и образования. — 2012. — № 6.; URL: <http://science-education.ru/ru/article/view?id=7753> (дата обращения: 28.10.2018).
- Институт омбудсмана как институт государственной правозащиты: российский и международный опыт. Сборник статей. / Под ред. А.Ю.Сунгурова. — СПб.: Норма, 2007. — 224 с.

- Институт Уполномоченного по правам человека в России: опыт ветеранов и позиции экспертов. / Под ред. А.Ю.Сунгурова. — СПб.: Норма, 2011. — 176 с.
- 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
- Козлова Н.Н. Уполномоченный по правам человека в политико-управленческом пространстве Тверской области: проблемы и перспективы // Вестник ТвГУ, Серия: управление и экономика. 2015. №4. С.155-166.
- Козлова Н.Н. Законодательное собрание Тверской области (1994 — 2016): гендерный профиль // Вестник ТвГУ. Серия «Экономика и управление». 2016. №3. С. 202–211.
- Козлова Н.Н., Гавриков В.П. Общественная палата Тверской области как субъект социально-экономического развития региона // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2017. № 3. С. 127–138.
- Н.Н. Козлова, И.С. Тарковский Правовые основы деятельности Общественной палаты РФ: анализ потенциала влияния института на формирование публичной политики // Социально-политические процессы в меняющемся мире: межвуз. сб. науч. тр. / под ред. Н.Н. Козловой. — Тверь: Твер. гос. ун-т, 2017. — Вып. — 17. — С.60-67.
- Козлова Н.Н., Рассадин С.В. Проблема «власть и общество» vs публичная философия стейкхолдеров гражданского общества современной России: дискурс-анализ контента общественных палат // Вестник ТвГУ. Серия “Философия”. 2018. № 2. С. 47–53
- Козлова Н.Н., Рассадин С.В. Общественная палата Тверской области в структуре организационно-экономических отношений: институты общественного контроля в системе управления ЖКХ // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2018. № 3. С. 113–123.

- Комиссии и Уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. / Под ред. А.Ю.Сунгурова. — СПб: Норма, 2002. — 288 с.
- Коулбач Х. 2008. Политика. — Публичная политика: от теории к практике. СПб.: Алетейя. С. 35–50.
- Красин Ю.А. Публичная сфера и публичная политика в российском измерении // Публичная политика в России: По итогам российско-канадского проекта «Университет Калгари — Горбачев Фонд». М.: Альпина Бизнес Букс, 2005.
- Медушевский Н.А.. Технологии совместимости: переосмысления сути термина «Фабрика мысли». // Вестник РГГУ, 2012, №1(81),Серия «Политология. Социально-коммуникативные науки». С. 111-120.
- Мельвиль А.Ю. Опыт теоретико-методологического синтеза структурного и процедурного подходов к демократическим транзитам // Полис, 1998, 2, с. 6-38.
- Миронов О.О. Очерки государственного правозащитника. М.: Изд-во СГУ, 2009.
- Морозова М. Элла Памфилова — о «подставах» Суркова и миссии интеллигенции. // Выступление на дискуссии, 4 мая 2011. <http://www.svobodanews.ru/content/article/24090863.html>
- На пути к региональному уполномоченному по правам человека. / Под редакцией А.Ю.Сунгурова. — СПб.: Норма, 2000, 224 с.
- Нездюров А.Л., Сунгуров А.Ю. Права человека в России: общественные дискуссии и институт государственного правозащитника // Мир России. 2018, Т. 27. № 3. С. 61-81. DOI: 10.17323/1811-038X-2018-27-3-61-81
- Нездюров А.Л., Сунгуров А.Ю. Что получается, если институты-медиаторы активно взаимодействуют друг с другом: случай Пермского края. // XV Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества [Текст] : в 4 кн. / отв. ред. Е. Г. Ясин ; Нац. исслед. ун-т

- «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. Кн. 2. С. 291-297.
- Никовская Л.И., Якимец В.Н. Публичная политика в России: состояние, проблемы и альтернативы развития. Первая международная конференция «Системный анализ и информационные технологии», САИТ-2005, 12-16 сентября, Переславль-Залесский. Труды конференции, Т.2, С. 41-48.
- Общественные объединения и органы власти: правовая основа и опыт взаимодействия / отв. ред. Н.Ю. Беляева. 1997. М. 238 с.
- Перегудов С.П. Рецензия на книгу: Keane John. The Life and Death of Democracy, London e.a.: The End Company, 2009. 958 p. // ProetContra, 2011, т. 15, № 1-2. С. 163-175.
- Перегудов С.П. Концепция «мониторинговой демократии»: в поисках альтернативных моделей политического развития // «ПОЛИС», 2012, № 6. — С. 55-57.
- Петрова Л.А. Общественные советы при органах власти: опыт Санкт-Петербурга. // Публичная политика — 2009. Сборник статей. — СПб: Норма, 2010. С. 187-193.
- Публичная политика: от теории к практике: / сост. и научн. ред. Н.Ю.Данилова, О.Ю.Гурова, Н.Г.Жидкова. — СПб.: Алетейя, 2008. — 356 с.
- Розанваллон П. Новый социальный вопрос. Переосмысливая государство всеобщ. благосостояния : [Пер. с фр.] / Пьер Розанваллон, М.: Московская школа политических исследований, 1997.
- Роудс Р. Новый метод управления: управление без правительства. — Публичная политика: от теории к практике. СПб.: Алетейя, 2008. С. 51-74.
- Руденко В.Н. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности. — Политическая экспертиза. 2006. Т. 2. № 3. С. 143-155.
- Сабатье П., Дженкинс-Смит Х. Концепция лобби-коалиций: оценка. — Публичная политика: от теории к практике. СПб.: Алетейя. 2008. С. 94-154.

- Соболева Ю.В. Правовое регулирование организации и деятельности общественных палат субъектов российской федерации: проблемы и перспективы // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2016. № 5. С. 138–141.
- Сунгуров А.Ю. Радиобиология клеточной поверхности. — М.:ВИНИТИ, 1988. — 178 с.
- Сунгуров А.Ю. Организации-посредники в структуре гражданского общества. Некоторые проблемы политической модернизации России. — Полис. Политические исследования. 1999. № 6. С. 34–48.
- Сунгуров Александр. Гражданский форум в Москве. Заметки участника. — В кн.: Межсекторные взаимодействия (Методология, технологии, правовые норм, механизмы, примеры). Настольная книга — 2002. Альманах. /Под ред. Н.Л.Хананашвили. — М.: РБФ «НАН», 2002, с.148-163.
- Сунгуров Александр. Тольяттинский диалог. Сайт СПб центра СТРАТЕГИЯ, 2002.  
<http://strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=291>;
- Гражданский форум. Год спустя. / САФ– М, 2003 — 79 с.
- Сунгуров А.Ю. Хронотоп как инструмент регионального политического анализа. // Полис, 2003, 6, с. 62-70.
- Сунгуров А.Ю. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). — СПб.: Норма, 2005 — 384 с.
- Сунгуров А.Ю. Перспективы общественного контроля административной реформы и возможная роль уполномоченных по правам человека. // Права человека в контексте российской модернизации. Материалы межрегиональной научно-практической конференции (17-18 мая 2006 г., г. Пермь). — Пермь: НОУ «Западно-Уральский институт экономики и права», 2007, с. 109-116.
- Сунгуров А.Ю. Институты-медиаторы и их роль в развитии публичной политики в современной России // «Публичная политика в контексте задач модернизации России:

- конструктивный потенциал и формы использования» / Отв. ред. Л.И. Никовская — М.: РОССПЭН, РАПН, 2012. С. 195–218.
- Сунгуров А.Ю. Нововведения и среда: на пути к политическим инновациям. СПб.: НИУ ВШЭ (СПб.), 2012. — 186 с.
- Сунгуров А.Ю., Захарова О.С., Петрова Л.А., Распопов Н.П. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. 1. Общественные палаты и консультативные советы: федеральный и региональный опыт. — Полис. Политические исследования. 2012. № 1. С. 165–178.
- Сунгуров А.Ю., Распопов Н.П., Беляев А.Ю. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. II. Фабрики мысли и центры публичной политики. — Полис. 2012. Политические исследования. № 4. С. 99–116.
- Сунгуров А.Ю., Распопов Н.П., Глухова Е.А. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. III. Институт Уполномоченного по правам человека. — Полис. 2013. Политические исследования. № 2. С. 110–126.
- Сунгуров А.Ю. Экспертное сообщество, фабрики мысли и власть: опыт трех регионов. — Полис. Политические исследования. 2014. № 2. С. 72–87.
- Сунгуров А.Ю. Общественная палата Челябинской области в условиях регионального элитного конфликта // Взаимодействие власти и гражданского общества в контексте трансформации российского общества: от конфронтации к партнерству: монография / ред. кол.: Л.И. Никовская (отв. ред.), М.А. Молокова, В.Н. Якимец; Юго-Зап. Гос. ун-т. — Курск, 2014. С. 183–201.
- Общественные палаты и советы: опыт стран СНГ // [Электронный ресурс]. [civil-forum.wiki-help.ru>file/224/download](http://civil-forum.wiki-help.ru/file/224/download) (дата обращения: 11.01.2016)
- Сунгуров А.Ю. Как возникают политические инновации: «фабрики мысли» и другие институты-медиаторы. М.: Политическая энциклопедия. 2015. — 383 с.

- Сунгуров А.Ю. Время и политика: введение в хронополитику. — СПб.: Алетей, 2016. — 186 с.
- Сунгуров А.Ю., Тиняков Д.К. 2016. Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки? — *Общественные науки и современность*. № 2. С. 39–51.
- Суслов В.А. У Общественной палаты есть значительный потенциал // *Вестник Общественной палаты Тверской области*. 2009. №1. С. 1.
- Владимир Суслов: Аналогов у Общественной палаты нет. <https://tverlife.ru/news/7553.html>.
- Тарасенко А.В. Деятельность общественных палат в регионах России: эффективность vs фиктивность. — *Полития*. 2010. № 1(56). С. 80–88.
- Тарасенко А.В., Дубровский Д.В., Стародубцев А.В. 2011. Навести мосты между обществом и государством: общественно-консультативные структуры в регионах Северо-Запада. СПб.: Реноме, 2011. — 48 с.
- Трансформация публичной сферы и сравнительный анализ новых феноменов политики. Сборник научных статей. Краснодар: Кубанский государственный университет, 2010.
- Феномен поля от метафоры к научной категории // *Рубеж*. 2003. № 18. С. 29-49.
- Фомин О.Н. Трудный путь к согласию: региональный опыт. Саратов: ПАГС, 2002. — 180 с.
- Фомичев О. В. Импорт институтов и оценка его эффективности. // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.institutional.boom.ru> (дата обращения: 15.07.2019)
- Хабермас Ю. Проблема легитимации позднего капитализма. — М.: Праксис, 2010.
- Чернышов Ю. Г. Общественная палата: «симулякр» или институт гражданского общества в России? // Полис Электронная библиотека Гражданское общество в России // [Элек-

- тронный ресурс]. URL [http://www.civisbook.ru/files/File/Chernyshov\\_ob\\_palata.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Chernyshov_ob_palata.pdf) (дата обращения: 11.01.2016)
- Шалюгина Т.А. Имитация в обществе как предмет социально-философского анализа. // Теория и практика общественно-го развития, 2011, №8. С. 33-35.
- Шалюгина Т. А. Имитация в современном российском обществе: сущность, субъекты воздействия, социальное пространство проявления. Автореф. дисс. докт. филос.н.:09.00.11 — Ростов-на-Дону — 2012. — 35 с.
- Шматко Н. Феномен публичной политики // Социс. 2001. № 7. С. 106-112.
- Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии. // Полис, 1996, № 5. С.16-27.
- Mark B. Brown. The Politics of Representation on Government Advisory Committees // Political Research Quarterly, Vol. 61, No. 4 (Dec., 2008), pp. 547-560
- Cash D.W. 2001. In Order to Aid in Diffusing Useful and Practical Information»: Agricultural Extension and Boundary Organizations. — Science, Technology and Human. Vol. 26.N 4. P. 450.
- Colebatch Hal K. Policy.University of Minnesota Press, 1998.
- The Consolidation of Democracy in East-Central Europe.Edited by Karen Dawisha and Bruce Parrott. — Cambridge: Cambridge University press, 1997.
- Mai'a K. Davis Cross. Rethinking epistemic communities twenty years later. // Review of International Studies , Vol.39. N. 01, January 2013, pp 137-160
- Diamond, Larry. Toward Democratic Consolidation. — In: Diamond, Larry and Plattner, Marc.F., Eds. The Global Resurgence of Democracy. Second Edition. — Baltimore, and London: The John Hopkins University Press, 1996, p.227-240.
- Ronald A. Francisco. The politics of regime transitions — Boulder, Colo. : Westview Press, 2000.

- Gilligan, Emma. The Human Rights Ombudsman in Russia: The Evolution of Horizontal Accountability // Human Rights Quarterly, 2010. Vol. 32. N3. P.300-315.
- Guston D.H. 1999. Stabilizing the boundary between U.S. politics and science: The role of the Office of Technology Transfer as a boundary organization. — Social Studies of Science. Vol. 29.N 1. C. 87–112.
- Guston D.H. 2000. Between politics and science: Assuring the integrity and productivity of research. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hall, Peter A. 'Policy paradigms, social learning and the state, 'a paper presented to the International Political Science Association, Washington, D.C. 1988
- HartwigPaultz. Think-Tanks, Social Democracy and Social Policy. — Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan, 2012. — P. 231
- Heclo H. Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance. New Haven: Yale University Press. 1974.
- Hoppe R. 2009. Scientific advice and public policy: expert advisers' and policymakers' discourses on boundary work. — Poiesis& Praxis. Vol. 6. N 3–4. P. 235–263.
- Hoppe R, Wesselink A., Cairns R. 2013. Lost in the problem: the role of boundary organisations in the governance of climate change. — Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change. Vol. 4. N 4. P. 283–300.
- Keane John. The Life and Death of Democracy, London e.a.: The End Company, 2009. P. 958;
- Keane, J., Bad Moons, Little Dreams? [http://www.thelifeanddeathofdemocracy.org/about/book\\_introduction.html](http://www.thelifeanddeathofdemocracy.org/about/book_introduction.html)
- Lindblom, Charles E. and D. K. Cohen . Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving. New Haven: Yale University Press. 1979

- Linz, Juan J. & Stepan, Alfred. Problems of Democratic Transition and Consolidation. — Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1996
- Medvetz Th. Murky Power: “Think Tanks” as Boundary Organizations. — Rethinking Power in Organizations, Institutions, and Markets Research in the Sociology of Organizations. 2012. Vol. 34. P. 113–133.
- Clark A. Miller. Civic Epistemologies: Constituting Knowledge and Order in Political Communities // Sociology Compass 2/6 (2008): 1896–1919
- Roger Pielke Jr. & Roberta Klein. The Rise and Fall of the Science Advisor to the President of the United States. // Minerva (2009) 47:7–29
- The Politics of Scientific Advice: Institutional Design for Quality Assurance. / Ed. by Justus Lentsch and Peter Weingart. — Cambridge: Cambridge University Press, 2011
- Rich, Andrew. Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise. — Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Rose, Richard ‘What is lesson-drawing. ‘Journal of Public Policy, 1991. 11:3 -30
- Sabatier P. 1978. The Acquisition and Utilization of Technical Information by Administrative Agencies. — Administrative Science Quarterly. Vol. 23.N 3. P. 396–417.
- Sabatier P. 1998. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. — Journal of European Public Policy. Vol. 5.N 1. P. 98–130.
- Schmitter Ph. Still the Century of Corporatism? // The New Corporatism. Social-political Structures in the Iberian World / F. Pike and T. Stritch (eds.). — London: University of Notre Dame Press, 1974. — P. 85 – 131.
- Michael Schudson. The Trouble with Experts — and Why Democracies Need Them // Theory and Society, Vol. 35, No. 5/6 (Dec., 2006), pp. 491-506

### Публикации в СМИ и в интернете

Александр Ландо рассказал общественникам, как задавать вопросы губернатору // [Электронный ресурс]. <http://nversia.ru/news/view/id/76821> (дата обращения: 11.01.2016)

Александра Ландо просят покинуть палату. Общественные организации недовольны его работой на посту руководителя ОП // [Электронный ресурс]. <http://www.kommersant.ru/doc/2868016> (дата обращения: 11.01.2016)

Афонькин Святослав. Общественная палата в руках «Единой России». // 10.04.2017 <https://www.zaks.ru/new/archive/view/166680>

Бизнес-хаб как рельсы для молодых предпринимателей региона. URL. <http://www.optver.ru/news/1145-2012-11-09>

Булка могла подорожать. Отреагировали вовремя // Вестник Общественной палаты Тверской области. 2010. №4. С. 17.

Бутафорская палатка. 26.11.2012 // <https://zebra-tv.ru/novosti/vlast/butaforskaya-palatka/>.

В Общественной палате продолжают тему развития народных промыслов. <http://www.optver.ru/news/2279-2016-10-07>

В последний день, под вечер: Общественная палата окончательно сформирована, 17.04.2013 // <https://provladimir.ru/2013/04/17/v-poslednij-den-pod-vecher-obshchestvennaya-palata-okonchatelno-sformirovana/>

Важная проблема // Вестник ОП ТО. 2009. №1. С. 26.

Вишневский Б.Л. Шестьдесят «бессмертных»: в Петербурге создается общественная палата. // Новая газета-СПб, 2005, 17.06.2005.

Владимир Суслов избран председателем Тверской Общественной палаты. URL. <https://www.tver.kp.ru/daily/24236/436043/>.

Встреча с членами Общественной палаты. Владимир Путин встретился в Кремле с членами Общественной палаты VI состава. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54831> (дата обращения — 25.09.2017)

Второй состав региональной Общественной палаты приступил к работе. URL. <http://www.optver.ru/news/833-2012-02-28>

Выборы последней трети Общественной палаты опять не состоялись. 13.10.2010 // <https://vedom.ru/news/2010/10/13/2108-vybory>.

Выступление Николая Левичева по вопросу назначения Дмитрия Медведева на пост Председателя правительства. URL: [http://www.levichev.info/2\\_2513.html](http://www.levichev.info/2_2513.html) (дата обращения: 25.05.2012).

Гранты // [Электронный ресурс]. URL <http://civildignity.ru/ru/submenu/5> (дата обращения: 20.05.2019).

Губернатор Н. Виноградов предложил Законодательному Собранию выход из кризисной ситуации по формированию Общественной палаты. 17.11.2010 // <https://vedom.ru/news/2010/11/17/2423-gubernator>.

Губернатор Радаев и его команда. <http://www.conspirology.org/2012/07/gubernator-radaev-i-ego-komanda-chast-22.htm>

Доклад о состоянии гражданского общества в Тверской области в 2014 году. — Тверь, 2015. 74 с.

Ежегодный доклад о состоянии гражданского общества в тверской области в 2018 году. URL <http://www.optver.ru/images/content/doklad/doklad2018.pdf> (проверено 02.08.2019).

Загогулины в тарифах на электроэнергию // Вестник ОП ТО. 2011. №6. С.4.

Заседание Совета Палаты // Вестник ОП ТО. 2010. №3. С.3.

Издательский проект “Тверская родословная” будет расширен. URL. <https://tverigrad.ru/publication/izdatelskijj-proekt-tverskaya-rodoslovnaya-budet-rasshiren> (проверено 12.08.2019).

Инновации — в основу экономики. URL <http://optver.ru/news/894-2012-04-11>.

Итоги работы Общественной палаты за 2009-2011 гг. <http://www.optver.ru/news/813-2012-02-02>.

«Единая Россия» поддержит губернатора Владимирской области Николая Виноградова. 16.02.2009 // <https://regnum.ru/news/polit/1125704.html>.

Зачем нужна Общественная палата Тверской области? <https://pravdatver.ru/novosti/politika/zachem-nuzhna-obshchestvennaya-palata-tverskoy-oblasti-/>.

Мангазеев И. Общественную палату Тверской области возглавил Владимир Суслов. URL.[http://vesvladivostok.ru/publ/politika/geopolitika/obshhestvennuju\\_palatu\\_tverskoj\\_oblasti\\_vozglavil\\_vladimir\\_suslov/52-1-0-29999](http://vesvladivostok.ru/publ/politika/geopolitika/obshhestvennuju_palatu_tverskoj_oblasti_vozglavil_vladimir_suslov/52-1-0-29999)

Митинг сторонников В.Путина в Санкт-Петербурге, <http://www.amic.ru/news/173203/>

Мулин С. Нация набрала немного совести // Новая газета, 2005, 3-5 октября

Елена Мухаметшина. Интернет-голосование при формировании Общественной палаты отменено // Ведомости, 22 декабря 2016. <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/12/22/670722-internet-golosovanie-otmeneno>

Некоторые замечания к Проекту Федерального закона N 984349-6 «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации». <https://7x7-journal.ru/discuss/79400>.

Общественная палата второго созыва отчиталась о первых ста днях работы. URL. [https://тверскаяобласть.рф/novosti/?print=y&ELEMENT\\_ID=55473](https://тверскаяобласть.рф/novosti/?print=y&ELEMENT_ID=55473) (проверено 23.07.2019).

Общественная палата начинает сотрудничество с защитником прав предпринимателей. URL.<http://www.optver.ru/news/1693-2014-10-09>

Общественная палата поддержала акцию «Такси вне закона». <http://www.optver.ru/news/1329-2013-06-03>.

Общественная палата предложит лицензировать пассажирские перевозки // Вестник Общественной палаты Тверской области. 2015. № 18. С. 13.

Общественная палата провела III Форум НКО. URL.<http://www.optver.ru/news/1847-2015-06-05>.

Общественная палата Российской Федерации. Электронный ресурс: <http://www.oprf.ru/> — (Дата обращения 11.06.2019)

Общественная палата Тверской области — очередная фикция? <http://www.etver.ru/NOVOSTI/39613/>

Общественная палата Тверской области провела первое заседание в новом составе. URL. <http://tver.bezformata.com/>

listnews/obshestvennaya-palata-tverskoj-oblasti/65516028/ (проверено 11.08.2019)

Общественная палата усиливает в регионе общественный контроль в сфере ЖКХ. URL: <http://www.optver.ru/news/1273-2013-04-12>.

Общественники: «Надо искать иные способы пополнения пенсионной казны». 28.06.2028 // <https://vedom.ru/news/2018/06/28/30069-obschestvenniki-nado-iskat-inye-sposoby> Палатные войны-2?. 29.01.2013 // <https://zebra-tv.ru/novosti/jizn/palatnye-voynu-2/>.

Омбудсмены займутся избирательными правами. На выборах в Госдуму [Электронный ресурс]. URL <http://www.kommersant.ru/doc/2872388> (дата обращения: 21.01.2016).

Опубликован Закон Тверской области «Об Общественной палате». URL. [http://tversocium.ru/main.php?subaction=showfull&id=1223011980&archive=1325696698&start\\_from=&ucat=33,49&do=](http://tversocium.ru/main.php?subaction=showfull&id=1223011980&archive=1325696698&start_from=&ucat=33,49&do=)

Осуществление общественного контроля в 2015 году. <http://www.optver.ru/social-control>

От «Магнита» до «Палитры вкусов». Опасения подтвердились // ОП64 КОНТРОЛЬ [Электронный ресурс]. URL <http://оп64.рф> (дата обращения: 11.01.2016)

Пантелеев Борис. Общественная палата Санкт-Петербурга начинает свою работу с закрытости и кулуарности. 24.05.2017 <http://www.arsvest.ru/rubr/3/41438>

Петербургу и Ленобласти придется обзавестись Общественными палатами. <http://www.gazeta.spb.ru/77016-0/>

Пригородные перевозки подорожают? // Вестник Общественной палаты Тверской области. 2010. № 5. С. 17.

Проект областного бюджета представлен общественности // Вестник ОП ТО. 2012. № 12. С. 18.

Путин: создание Общественной палаты укрепит гражданское общество <http://www.vesti.ru/doc.html?id=67113>

Путин о гражданском обществе: действовать в одной повестке <http://www.optver.ru/news/1725-2014-12-04>

В.В. Путин. Выступление на Форуме «Государство и гражданское общество» 15 января 2015 года — Электронный ресурс: <https://kremlin.ru/events/president> (Дата обращения: 10.02.2019).

Рабочие группы Общественной Палаты 2018-2021. URL: <http://www.optver.ru/structure/members4/groups2018-21>.

Россия: институты гражданского общества. URL:<http://www.c-society.ru/main.php?ID=552974>

Саратовская область. Состоялось заседание Круглого стола лидеров политических партий Саратовской области [Электронный ресурс]. URL:<http://regnum.ru/news/polit/54821.html> (дата обращения: 20.01.2016).

Совет Общественной палаты поддержал выдвижение Орловой // <https://vedom.ru/news/2018/05/29/29731-sovet-obschestvennoj-palaty-podderzhal-vydvizhenie>.

Состав Общественной Палаты 2009-2011. URL:<http://www.optver.ru/structure/members/members>.

Социальное партнерство Уполномоченного по правам человека в Саратовской области [Электронный ресурс]. URL:<http://saratoff.ru/doc/sprav-prava2008.pdf> (дата обращения: 21.01.2016).

Туманова Л.В. О перспективах развития гражданского общества. URL: <http://www.optver.ru/news/2529-2017-12-01>

Эксперты КГИ предлагают изменить порядок формирования Общественной палаты РФ/ URL: <http://2017.vybor-naroda.org/stovyborah/94253-eksperty-kgi-predlagayut-izmenit-poryadok-formirovaniya-obschestvennoy-palaty.html>(Дата обращения: 06.01.2020).

Энергосбережение — задача комплексная // Вестник ОП ТО. 2011. №6. С.5.

Юдина пожаловалась на Сипягина ревизорам из СовФеда. 29.03.2019 // <https://O/zebra-tv.ru/novosti/vlast/yudina-pozhalovalas-na-sipyagina-revizoram-iz-sovfera/>.

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ . . . . .	5
--------------------	---

### *Глава 1.*

Публичная политика как ситуация конструктивного взаимодействия власти, общественных организаций и экспертного сообщества. Понятие институтов — медиаторов . . . . .	8
---	---

### *Глава 2.*

Взаимодействие власти и общественных организаций в современной россии: возможные модели и опасность имитации . . . . .	22
--	----

### *Глава 3.*

Как выявить имитационные практики в деятельности общественных палат и общественных советов? . . . . .	38
---	----

### *Глава 4.*

Общественная палата РФ и общественные палаты в субъектах РФ . . . . .	55
---	----

### *Глава 5.*

Общественная палата Тверской области: история создания палаты и общественно-политический контекст . . . . .	69
---	----

### *Глава 6.*

Логика развития общественной палаты Тверской области . . . . .	85
--	----

### *Глава 7.*

Общественный совет и общественная палата в Санкт-Петербурге . . . . .	127
---	-----

### *Глава 8.*

Общественная палата Владимирской области: становление института-призрака . . . . .	149
--	-----

<i>Глава 9.</i>	
Система взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества на территории Саратовской области . . . . .	167
<i>Глава 10.</i>	
Общественная палата Саратовской области: история развития и эволюции . . . . .	198
ЗАКЛЮЧЕНИЕ . . . . .	219
РЕСПОНДЕНТЫ ИНТЕРВЬЮ . . . . .	224
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ . . . . .	230

В издательстве «Алетейя» вышла в свет книга:

А. Ю. СУНГУРОВ

ВРЕМЯ  
И ПОЛИТИКА  
ВВЕДЕНИЕ В  
ХРОНОПОЛИТИКУ



## КНИГИ ИЗДАТЕЛЬСТВА «АЛЕТЕЙЯ» МОЖНО ПРИОБРЕСТИ

### в Санкт-Петербурге:

.....  
**КНИЖНЫЙ МАГАЗИН «ПОДПИСНЫЕ ИЗДАНИЯ»**  
Санкт-Петербург, Литейный пр., 57 (с 10:00 до 22:00)  
8 (812) 273 50 53 [www.podpisnie.ru](http://www.podpisnie.ru)  
.....

.....  
**КНИЖНЫЙ МАГАЗИН «ВСЕ СВОБОДНЫ»**  
Санкт-Петербург, ул. Некрасова, 23 (с 12:00 до 22:00)  
8 (911) 977 40 47 [www.vse-svobodny.com](http://www.vse-svobodny.com)  
.....

.....  
**КНИЖНЫЙ МАГАЗИН «КНИЖНАЯ ЛАВКА ПИСАТЕЛЕЙ»**  
Санкт-Петербург, Невский пр., 66 (с 10:00 до 22:00)  
8 (812) 640 44 06 [www.lavkapisateley.spb.ru](http://www.lavkapisateley.spb.ru)  
.....

.....  
**КНИЖНЫЙ МАГАЗИН «СЛОВО»**  
Санкт-Петербург, ул. Малая Конюшенная, 9 (с 11:00 до 20:00)  
8 (812) 571 20 75, 8 (812) 312 52 00 [www.slovo.net.ru](http://www.slovo.net.ru)  
.....

.....  
**ДУХОВНО-ПРОСВЕТИТЕЛЬСКИЙ ЦЕНТР  
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКОЙ ЕПАРХИИ «НЕВСКИЙ, 177»**  
Санкт-Петербург, Невский пр., 177 (с 10:00 до 20:00)  
8 (812) 643 77 43 [www.vk.com/dpcspbe](http://www.vk.com/dpcspbe)  
.....

### в Москве:

.....  
**КНИЖНЫЙ МАГАЗИН «МОСКВА»**  
Москва, ул. Тверская, д. 8, стр. 1 (с 09:00 до 24:00)  
8 (495) 629 64 83, 8 (495) 797 87 17 [www.moscowbooks.ru](http://www.moscowbooks.ru)  
.....

.....  
**КНИЖНЫЙ МАГАЗИН «ФАЛАНСТЕР»**  
Москва, Малый Гнездниковский пер., 12/27 (с 11:00 до 20:00)  
8 (495) 749 57 21, 8 (495) 629 88 21 [www.falanster.ru](http://www.falanster.ru)  
.....

.....  
**КНИЖНЫЙ МАГАЗИН «ЦИОЛКОВСКИЙ»**  
Москва, Пятницкий пер., 8 (с 11:00 до 22:00)  
8 (495) 951 19 02 [www.primuzee.ru](http://www.primuzee.ru)  
.....

.....  
**КНИЖНЫЙ МАГАЗИН «БУКВЫШКА»**  
Москва, ул. Мясницкая, 20 (пн.–пт. с 10:00 до 20:00, сб. с 10:00 до 19:00)  
8 (495) 621 49 66, 8 (495) 628 29 60 [www.bookshop.hse.ru](http://www.bookshop.hse.ru)  
.....

**КНИЖНЫЙ МАГАЗИН «БИБЛИО-ГЛОБУС»**  
Москва, Мясницкая ул., д. 6/3, стр. 1 (пн.–пт. с 9:00 до 22:00, сб.–вс. с 10:00 до 21:00)  
www.biblio-globus.ru

.....

**КНИЖНЫЙ МАГАЗИН «У КЕНТАВРА»**  
Москва, ул. Чайнова, 15 (пн.–пт. с 10:00 до 19:30, сб. с 10:00 до 17:00)  
8 (495) 250-65-46 www.rsuh.ru/kentavr

.....

**в Минске, Киеве, Варшаве, Риге:**

.....

**КНИЖНЫЙ МАГАЗИН «ЭПОСЕРВИС»**  
Минск, ул. Казинца, 123, оф. 4  
+375 17 338 95 23 www.tregross.com

.....

**КНИЖНЫЙ МАГАЗИН «КНИЖНЫЙ БУМ»**  
Киев, Вербовая ул., 8 (вт.–вс. с 11:00 до 17:30)  
+38 067 273-50-10 www.academbook.com.ua

.....

**КНИЖНЫЙ МАГАЗИН при «Centrum Nauczania Języka Rosyjskiego w Warszawie»**  
Ptasia 4, 00-138 Warszawa  
+48 22 826 17 36 www.jezykrosyjski.com.pl

.....

**КНИЖНЫЙ МАГАЗИН «Intelektuāla grāmata»**  
Kr. Barona iela 45/47, Rīga (пн.–пт. с 10:30 до 19:00, сб. с 11:00 до 18:00)  
+371 67315727 www.merion.lv

.....

**Электронные книги:**

.....

**ДИРЕКТ-МЕДИА** www.directmedia.ru  
**ЛИТРЕС** www.litres.ru

.....

**Интернет-магазины:**

.....

**КНИЖНЫЙ МАГАЗИН «МОСКВА»** www.moscowbooks.ru  
**OZON** www.ozon.ru  
**NATASHA KOZMENKO BOOKSELLERS** www.nkbooksellers.com  
**ESTERUM** www.esterum.com  
**БУКВОЕД** www.bookvoed.ru  
**ЧИТАЙ ГОРОД** www.chitai-gorod.ru  
**MY-SHOPRU** www.my-shop.ru  
**КНИЖНЫЙ БУМ** www.academbook.com.ua

.....

*Научное издание*

**ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПАЛАТЫ В СУБЪЕКТАХ РФ:  
МЕЖДУ МЕДИАЦИЕЙ И ИМИТАЦИЕЙ**

Главный редактор издательства  
*Игорь Александрович Савкин*



Дизайн обложки *И. Н. Граве*  
Оригинал-макет *Н. Н. Орловская*  
Корректор *Д. Ю. Былинкина*

ИД № 04372 от 26.03.2001 г.  
Издательство «Алетейя»

Заказ книг: тел. +7 (921) 951-98-99,  
e-mail: fempro@yandex.ru, Савкина Татьяна Михайловна  
192029, г. Санкт-Петербург, пр. Обуховской Обороны, д. 86 А, оф. 536, 532

Редакция: тел. (812) 577-48-72, e-mail: aletheia92@mail.ru,  
191015, г. Санкт-Петербург, ул. 9-ая Советская, д. 4, офис 304

**www.aletheia.spb.ru**

*Книги издательства «Алетейя» можно приобрести  
в Москве:*

«Библио-Глобус», ул. Мясницкая, 6. www.biblio-globus.ru  
Дом книги «Москва», ул. Тверская, 8. Тел. (495) 629-64-83  
«Русское зарубежье», ул. Нижняя Радищевская, 2. Тел. (495) 915-27-97  
«Фаланстер», М. Гнездниковский пер., 12/27. Тел. (495) 749-57-21, 629-88-21  
«Циолковский», ул. Б. Молчановка, 18. Тел. (495) 691-51-16  
Книжная лавка «У Кентавра». Миусская площадь, д. 6, корп. 6  
Тел. (495) 250-65-46, +7-901-729-43-40, kentavr@kpole.ru

*в Киеве:*

«Книжный бум». Тел. +38 067 273-50-10, gron1111@mail.ru

*в Минске:*

«Трэграсс-Бук», ул. Казинца, д. 123, оф. 4.

Тел. +37 517 338 95 23, www.tregross.com

*в Варшаве:*

«Centrum Nauczania Języka Rosyjskiego»,  
ul. Ptasia 4. Тел. +48 (22) 826-17-36, szkola@jezykrosyjski.com.pl

*в Риге:*

«Intelektuāla grāmata»

Rīga, Kr. Varona iela 45/47. Тел. +371 67315727, info@merion.lv

**Интернет-магазин: www.ozon.ru**

Формат 60x88 $\frac{1}{8}$ . Усл. печ. л. 15,40. Печать офсетная. Тираж 500 экз.

Заказ №