

**Петрова Л.А.
Сунгуров А.Ю.**

ИНСТИТУТЫ–ПОСРЕДНИКИ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВОМ: СЛУЧАЙ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА*

Аннотация

Статья посвящена сравнительному анализу развития в г. Санкт-Петербурге двух видов институтов, выполняющих функцию посредников, или медиаторов: общественно-консультативных советов и институтов Уполномоченного по правам человека и по правам ребенка. Предметом анализа являются история создания и развития, нормативная основа этих институтов, персональный состав и результаты их деятельности. Полученные результаты соотносятся с предложенным ранее набором моделей взаимодействия власти и общества. В статье делается вывод о степени близости рассматриваемых институтов к патерналистской или партнерской моделям такого взаимодействия.

Ключевые слова: институты-посредники, общественно-консультативные советы, модели взаимодействия, уполномоченный по правам человека, уполномоченный по правам ребенка.

Рост общественно-политической активности зимой 2011/12 г. и последующие события, митинги «за честные выборы» и «ответные» митинги сторонников действующей власти в феврале 2012 г. [4] выявили проблему наличия институтов-медиаторов, посредников между обществом и властью, которые могли бы стать механизмом общественного диалога, переговорными площадками для диалога представителей различных политических и гражданских сил и действующей власти. В этой связи становится особенно актуальным анализ уже существующих институтов и структур, которые выполняют или могли бы выполнять такую медиаторскую функцию.

* Статья подготовлена при поддержке Научного фонда НИУ ВШЭ, грант № 11-04-0022, была представлена на XIII Международной научной конференции «Модернизация экономики и общества» (ГУ ВШЭ, Москва. 3–5 апреля 2012 г.).

Как показано в исследованиях Л.И. Никовской и В.Н. Якимца [19], а также в других работах [см.: 1; 27], в России за прошедшие годы получили развитие разнообразные формы взаимодействия общества и власти, при этом под властью понимается (в соответствии с современными российскими реалиями) прежде всего исполнительная власть. Такое взаимодействие хорошо описывается в рамках неокорпоративистской модели [34], при этом опыт в различных регионах может соответствовать как модели государственного неокорпоративизма, так и модели корпоративизма либерального [31].

Для более детального различения опыта взаимодействия общества и власти нами были предложены четыре группы моделей – партнерства, доминирования, игнорирования и конфронтации, которые, в свою очередь, делятся на восемь видов:

- партнерские модели – «модель садовника», «модель архитектора» и модель партнерства;
- модели доминирования – патерналистская модель и модель «приводных ремней»;
- модели конфронтации: «борьбы с противником» и «гражданского неповиновения»;
- модель игнорирования [18].

Наиболее вероятными из них в современной России являются патерналистская и партнерская модели, которые в первом приближении соответствуют моделям государственного и либерального неокорпоративизма.

Каждая из этих моделей взаимодействия реализуется через конкретные институты и практики, обеспечивающие взаимодействие между основными акторами российской политики. В качестве примера таких институтов-посредников можно привести, прежде всего, общественные советы и общественные палаты различного уровня – с законодательно оформленной Общественной Палатой РФ до общественных и консультативных советов при региональных органах власти и территориальных управлениях министерств, агентств и служб различного профиля. Наряду с часто встречающимся имитационным характером их деятельности в ряде случаев они становятся реальными площадками дискуссий и взаимодействия между представителями заинтересованных общественных организаций, академического сообщества и руководством органов исполнительной власти, подменяя (в определенном смысле и в некоторых случаях) переставшие быть такими площадками псевдопарламенты [7,32].

Вторым примером института-посредника является институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмена). Он выполняет важную функцию посредника между органами государственной и местной исполнительной власти и жителями страны. 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 представляет выявленные проблемы, связанные с нарушением прав человека, но и в ряде случаев предлагает их решения, привлекая для их выработки представителей академического сообщества, а затем предлагает эти решения для реализации властным структурам. В таком случае он становится посредником и между академическим сообществом и властью [16,29].

Целью настоящей работы является сравнительный анализ деятельности двух пар обсуждаемых институтов – медиаторов, действующих сегодня в Санкт-Петербурге. Это, прежде всего, Общественный совет Санкт-Петербурга, действующий при Губернаторе города, и Координационный совет по взаимодействию с некоммерческими организациями, созданный при Правительстве Санкт-Петербурга. Второй сравниваемой парой является институт Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге, действовавший в 2007–2009 гг. под руководством И.П. Михайлова, а в 2009–2011 гг. – под руководством А.С. Козырева, и институт Уполномоченного по правам ребенка (С.Ю. Агапитова).

В ходе исследования были проанализированы положения о деятельности рассматриваемых советов и законы об Уполномоченных по правам человека, информация, опубликованная в СМИ и на сайтах данных структур, ежегодные доклады Уполномоченных по правам человека и по правам ребенка. В рамках исследования были проведены интервью с членами советов, с Уполномоченным по правам человека и Уполномоченным по правам ребенка, с сотрудниками их аппаратов.

Общественный совет и Координационный совет по взаимодействию с некоммерческими организациями

История создания

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 [26]. В Общественную 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 [20]. Однако Общественная палата Санкт-Петербурга так и не была создана, возможно в связи с тем, что в городе уже действовал Общественный совет, полностью устраивающий власть.

Общественный совет Санкт-Петербурга был образован в 2000 г. по инициативе бывшего депутата Ленсовета А.С. Козырева, которую поддержал Губернатор города Яковлев В.А. Совет создавался изначально в основном как экспертный орган, но в процессе его работы в районах города 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. В соответствии с Положением персональный состав Совета утверждается Губернатором города.

Координационный совет по взаимодействию с некоммерческими организациями создан в 2005 г. по инициативе членов Правительства города. Вскоре после Гражданского форума в Москве 2001 г. ряд крупных петербургских некоммерческих организаций (далее – НКО) предпринял попытку создания Круглого стола НКО Санкт-Петербурга, но встретил сопротивление в лице других неправительственных организаций, которые начали создание «Петербургской ассамблеи» по опыту «Народной ассамблеи» в Москве. В итоге не состоялся ни тот ни другой проект самостоятельного объединения неправительственных организаций города [28]. Более успешной оказалась разумно оформленная инициатива исполнительной власти. В состав Координационного совета вошли представители наиболее сильных НКО города.

Нормативные основы: задачи и функции

Оба рассматриваемых нами Совета действуют на основе Положений, утвержденных, соответственно, Губернатором и Правительством Санкт-Петербурга. В этих положениях зафиксированы цели создаваемых советов, а также их задачи и функции. Сопоставим эти задачи, представив их, для удобства сравнения, в таблице 1.

Таблица 1

Задачи и функции Общественного совета СПб. и Координационного совета по взаимодействию с некоммерческими организациями при Правительстве СПб.

	Задачи Общественного совета Санкт-Петербурга	Задачи и функции Координационного совета по взаимодействию с НКО
1	Проведение комплексного анализа и общественной экспертизы, наиболее значимых для города проектов правовых актов, планов и программ Правительства Санкт-Петербурга	Функция 3. Обсуждение проектов правовых актов по важнейшим социально-экономическим вопросам путем организации эффективного участия в этом процессе некоммерческих организаций
2	Рассмотрение вопросов и проблем, имеющих важное значение для жизнедеятельности и имиджа города	Функция 4. Подготовка предложений и рекомендаций исполнительным органам государственной власти Петербурга по вопросам создания условий для развития некоммерческих организаций и эффективных механизмов взаимодействия исполнительных органов государственной власти города и НКО
3	Выработка предложений по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина в Санкт-Петербурге	Функция 2. Выработка и обсуждение рекомендаций, предложений по решению актуальных социальных, культурных и экономических проблем Санкт-Петербурга с использованием социальных технологий и привлечение ресурсов некоммерческих организаций
4	Поощрение граждан и организаций, внесших значительный вклад в развитие Санкт-Петербурга	Функция 5. Выработка совместных рекомендаций по поддержке некоммерческих организаций Санкт-Петербурга

5	Содействие воспитанию гражданственности и патриотизма, привлечению общественности к взаимодействию с Губернатором города и исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга	Задача 2. Разработка предложений исполнительным органам государственной власти города и рекомендаций некоммерческим организациям по вопросам взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и НКО
6		Задача 1. Анализ и обобщение деятельности некоммерческих организаций в Санкт-Петербурге

Источники: [22,23].

Как хорошо видно из представленных в таблице данных, задачи и функции обоих Советов достаточно близки, но в формулировках задач Общественного совета широко используется термин «общественность» и не используется понятие некоммерческой организации. В аналогичных же формулировках Координационного совета термин «общественность» отсутствует вообще, зато в качестве первой задачи совета значится «Анализ и обобщение деятельности НКО в Санкт-Петербурге». Судя по приведенным формулировкам, деятельность Общественного совета «заточена» именно на взаимодействие с «общественностью» в старом, советском понимании этого слова [3], тогда как Координационный совет, в соответствии с его названием, нацелен именно на работу с НКО или общественными организациями.

Персональный состав

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. В 1990–1993 гг. он был депутатом Ленсовета/Петросвета, председателем постоянной комиссии по связи и информатике. 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.

Как указано в положении Общественного совета Санкт-Петербурга, он «состоит 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». На конец 2011 г. в состав Общественного совета входили 92 человека, среди которых: 48% – представители общественности (писатели, представители научного сообщества, культуры и искусств, спортсмены, почетные граждане Петербурга и др.), 27% – представители экономического сообщества (бизнесмены), 16% – представители общественных организаций (общественные объединения, бизнес-ассоциации, творческие союзы), 9% – представители ветвей власти разного уровня.

Координационный совет по взаимодействию с некоммерческими организациями Правительства Санкт-Петербурга возглавляет вице-губернатор Санкт-Петербурга, в функционал которого входит взаимодействие с общественными организациями города. На практике он участвует в заседаниях этого Совета достаточно редко. Все вопросы на заседаниях решаются коллегиально. Организационно и методически работе Совета помогает отдел по работе с общественными организациями Комитета по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями. Этот отдел до лета 2011 г. возглавляла В.Н. Немина, которая была реальным партнером Совета во многих его начинаниях.

Координационный совет состоит из 24 человек, из них четверо – представители исполнительной власти (упомянутые выше вице-губернатор и трое его подчиненных из комитета по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями), все остальные – представители авторитетных некоммерческих организаций города, такие как «Гражданский контроль», Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр СТРАТЕГИЯ, Центр развития НКО, Благотворительное общество «Невский ангел» и т.д.

Таким образом, как по персональному составу, так и по списку задач и функций Общественный совет города является прежде всего консультативным органом, представляющим именно общественность, а Координационный совет – общественные организации города.

Деятельность советов и некоторые результаты

Общественный совет проводит обсуждение и экспертизу 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. Вместе с тем подчеркнем, что эти обсуждения 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. Отсутствует позиция Общественного совета и по такой острой проблеме жизни города, как уплотнительная застройка, искажения исторического облика города при строительстве новых зданий и перестройке старых.

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

Переходя к конкретным результатам деятельности Координационного совета, мы выделим в первую очередь разработку «Концепции взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями “Общественно-государственное партнерство” на 2008–2011 годы», которая была принята Постановлением Правительства Санкт-Петербурга в феврале 2008 г. Предполагалось, что реализация настоящей Концепции позволит использовать потенци-

ал общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций для развития институтов гражданского общества, повышения социальной активности жителей Санкт-Петербурга [5]. Эта концепция была примером выполнения сразу нескольких функций: консультационной, экспертной и контрольной.

Внесению Концепции в Правительство предшествовало ее широкое обсуждение в рамках целого ряда семинаров и общественных слушаний, в результате чего в нее был внесен целый ряд поправок. Принципиально важным моментом, содержащимся в тексте Концепции, было положение, что она основана на общественно-государственном партнерстве, т.е. соответствовала не патерналистской, а партнерской модели взаимодействия общества и власти. Эта концепция имела рамочный характер, определяя при этом программу деятельности сообщества НКО и исполнительной власти по реализации заложенных в нее принципов и подходов. В этой реализации также самую активную роль исполняли Координационный совет НКО и организации, входившие в этот совет [6].

Подводя итоги сравнения состава и деятельности двух советов Санкт-Петербурга, мы можем заключить, что как обстоятельства создания, так и состав и работа Общественного совета достаточно точно соответствуют патерналистской модели взаимодействия общества и власти, тогда как деятельность Координационного совета НКО существенно ближе к партнерской модели¹.

Уполномоченный по правам человека и Уполномоченный по правам ребенка в Санкт-Петербурге

История создания

Важность института государственного правозащитника понималась еще первым мэром СПб. А.А. Собчаком, который уже в 1994 г. ввел в структуру мэрии новую для нашего города должность – Уполномоченного по правам человека. Вместе с тем многим было ясно, что такой Уполномоченный должен находиться не внутри исполнительной власти, а быть от нее в определенной степени независимым, так как основными нарушителями являются именно сотрудники власти исполнительной. Исходя из этого, санкт-петербургская общественная организация – Гуманитарно-политологический центр «СТРАТЕГИЯ» при поддержке Программы Евросоюза ТАСИС реализовал в 1997 г. проект по разработке и общественному обсуждению Закона «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге». В обсуждении принимали участие и депутаты Законодательного собрания Петербурга, и российские и международные эксперты, и действующие омбудсмены Швеции [25].

Концепция будущего закона обсуждалась, в частности, на двух конференциях, организованных санкт-петербургским центром «СТРАТЕГИЯ» в мае и октябре 1997 г., с участием всех заинтересованных сторон: депутатов, правозащитников, представителей администрации и европейских экспертов. Отметим, что участником октябрьской конференции были и губернатор Санкт-Петербурга В.А. Яковлев, и руководитель юридического комитета администрации города Д.Н. Козак. В итоге Закон был принят в декабре 1997 г., и Санкт-Петербург стал пятым из субъектов Российской Федерации, в котором появился такой закон. Тем не менее прошло почти десять лет, прежде чем этот Закон стал реально действовать – был избран первый Уполномоченный по правам человека, стал работать его аппарат.

Причины столь долгой задержки с избранием Уполномоченного и в высокой конкуренции кандидатов на этот пост, которых по Закону Санкт-Петербурга могут выдвигать не только Губернатор и депутаты, но и общественные организации города, и в отношении к посту Уполномоченного как к предмету политического торга депутатских фракций в период политического плюрализма городского парламента, и в отсутствии политической воли руководства в более поздний период (подробно они проанализированы в нашей предыдущей работе [30]). К тому же Закон неоднократно оспаривался прокуратурой, в него вносились многочисленные поправки.

Одновременно вносились и изменения в Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге». Так, уже в начале 2007 г. в статью 1 Закона был введен пункт 6, в соответствии с которым «Уполномоченный не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели». Одновременно среди причин досрочного прекращения Уполномоченным его полномочий (статья 6) была сформулирована такая, как «Выражение Уполномоченному недоверия» (пункт 1, подпункт 8). Такие поправки в Закон фактически снимали независимость Уполномоченного по правам человека от Законодательного собрания Петербурга, которое получило возможность в любое время выразить недоверие своему избраннику. Эти поправки были подготовлены в комитете по законодательству ЗакСа Санкт-Петербурга и внесены его председателем Игорем Михайловым и другим депутатом ЗакС – Ватаньяром Ягьей. Сегодня можно лишь предполагать о причинах внесения таких поправок, но в целом они были в духе выстраивания вертикали власти одной партии – «Единая Россия», которая преобладала теперь и в Парламенте Петербурга.

На прошедших выборах 2007 г. в Законодательное Собрание не все активные члены «Единой России» попали снова в городской парламент. Хотя выборы и проводились по партийным спискам, учитывалось число голосов, поданных за кандидатов в городских округах. Явно доминирующая партия «Единая Россия» начала работу по трудоустройству своих активных коллег, потерявших депутатские мандаты. Так, бывший председатель комитета по законодательству ЗакС СПб в 2003–2007 гг., председатель исполкома партии «Единая Россия» по промышленности, экономике и собственности И.П. Михайлов оставался к лету 2007 г. в должности советника Губернатора и нуждался в более солидном трудоустройстве.

Он и оказался основным кандидатом на пост Уполномоченного по правам человека в Петербурге, выдвинутым фракцией партии «Единая Россия». Подчеркнем, что эта кандидатура вызвала поляризацию в общественно-политической элите города. С одной стороны, резкое неприятие такой кандидатуры высказало большинство правозащитных организаций города и партии демократической направленности [24], против такого кандидата выступил и Уполномоченный по правам человека в РФ И.П. Лукин. Более того, именно неприятие кандидатуры И.П. Михайлова стало толчком для создания коалиции правозащитных организаций и отдельных правозащитников – Петербургского правозащитного союза. Отметим, что основания для такого резкого неприятия на самом деле имелись. Действительно, 44-летний И.П. Михайлов, бывший военный, мастер спорта по пулевой стрельбе из пистолета, ранее никак с правозащитной деятельностью не соприкасался. Также

он как представитель фракции «Единая Россия» в совете фракций ЗакС, допустил достаточно резкие высказывания как против В.П. Лукина, так и в адрес приезжающих в Санкт-Петербург людей других национальностей [15]. Известен он был и как достаточно резкий оппонент депутатов-«яблочников». Словом, это был действительно очень далекий от правозащитной тематики человек.

Тем не менее он был избран Уполномоченным по правам человека, после чего всерьез взялся за создание аппарата и помощь конкретным людям. Одним из несомненных достоинств И.П. Михайлова было умение работать с людьми, уважать и ценить профессионализм. Так, сменив в 2003 г. на посту председателя комиссии по законодательству ЗакС «яблочника» В. Калинина, он оставил без изменения весь аппарат комиссии, который также во многом состоял из представителей «Яблока», что позволило сделать работу комиссии действительно высокопрофессиональной. Это качество помогло ему и в создании нового государственного института, руководителем которого стал бывший сотрудник аппарата депутатской комиссии С.А. Лаптев.

Вскоре был получен и оборудован офис Уполномоченного, был начат регулярный прием посетителей, расследование конкретных жалоб, вся информация о работе Уполномоченного и его сотрудников освещалась на его персональном веб-сайте. Развитию сотрудничества Уполномоченного с представителями государственной власти и общественности способствовало создание Экспертно-консультативного совета при Уполномоченном. Два года его активной работы стали примером того, как сам функционал института омбудсмана может активно влиять на трансформацию человека. Если на эту должность приходит человек с определенным чувством долга и собственного достоинства, пусть и далекий от либерального понимания прав человека, то непосредственная работа по защите прав конкретных людей в совокупности с желанием анализировать причины выявляемых нарушений будут приводить его к реальной правозащитной деятельности.

Однако именно его растущий интерес к анализу системных сбоев структур государственной власти, вкупе с его растущей популярностью стали, на наш взгляд, причиной его экстренной отставки в ноябре 2009 г. Поводом к этому стало участие ряда сотрудников его аппарата в муниципальных выборах в Ленинградской области, где они конкурировали с представителями «Единой России», что позволило обвинить И.П. Михайлова в нарушении запрета на участие в политической деятельности. Таким образом была реализована «отставка по утрате доверия», в начале 2007 г. включенная в Закон «Об Уполномоченном...» по инициативе самого И.П. Михайлова...

Одновременно был принят новый «Закон об Уполномоченном по правам ребенка в Санкт-Петербурге», аналогичный Закону «Об Уполномоченном по правам человека», а также решение, что штат аппарата Уполномоченного по правам человека, составлявший к осени 2009 г. 30 человек, будет поделен поровну между аппаратами двух городских государственных правозащитников.

В декабре 2009 г. на пост Уполномоченного по правам человека был избран уже упоминавшийся ранее драматург А.С. Козырев, являвшийся также председателем Общественного совета Санкт-Петербурга, а на пост Уполномоченного по правам ребенка – известная в городе тележурналист С.Ю. Агапитова.

Почти два года А.С. Козырева на посту Уполномоченного по правам человека прошли достаточно спокойно: он не делал эпатажных заявлений, ни с кем

особенно не конфликтовал, присутствовал на всех знаковых городских мероприятиях, символизируя наличие фигуры официального правозащитника (по сути, повторяя свой образ деятельности на посту председателя Общественного совета). В октябре 2011 г., вскоре после назначения Г.С. Полтавченко на пост Губернатора Санкт-Петербурга, он вдруг неожиданно заявил о своем желании уйти в отставку, аргументируя это тем, что хочет дать новому губернатору возможность предложить на пост Уполномоченного устраивающую его кандидатуру. В ноябре 2011 г. его отставка была принята законодательным собранием, и сегодня, по состоянию на март 2012 г., Санкт-Петербург остается без Уполномоченного по правам человека.

Нормативные основы деятельности: задачи и функции

И институт Уполномоченного по правам человека (УПЧ), и институт Уполномоченного по правам ребенка (УПР) действуют в Санкт-Петербурге на основе соответствующих законов Санкт-Петербурга [11,12]. Приведем в таблице 2 основные задачи обоих институтов, сформулированные в этих законах.

Таблица 2

Сравнение задач Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге и Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге

	Задачи Уполномоченного по правам человека	Задачи Уполномоченного по правам ребенка
1	– организация и осуществление контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти Санкт-Петербурга, органами местного самоуправления в Санкт-Петербурге, их должностными лицами	
2	– содействие восстановлению нарушенных прав граждан	2) содействие беспрепятственной реализации и восстановлению нарушенных прав и законных интересов ребенка
3	– содействие совершенствованию законодательства Санкт-Петербурга в части соблюдения прав человека	3) подготовка предложений по совершенствованию законодательства Санкт-Петербурга об обеспечении основных гарантий государственной защиты прав и законных интересов ребенка
4	– информирование жителей Санкт-Петербурга о положении в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Санкт-Петербурге	5) информирование общественности о состоянии соблюдения и защиты прав и законных интересов ребенка
5	– правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты	6) правовое просвещение граждан в сфере реализации, соблюдения и защиты прав и законных интересов ребенка
6	– содействие совершенствованию механизма обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Санкт-Петербурге	1) обеспечение основных гарантий государственной защиты прав и законных интересов ребенка, восстановление нарушенных прав и законных интересов ребенка

7	– содействие координации деятельности органов государственной власти Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Санкт-Петербурге	4) взаимодействие с органами государственной власти Санкт-Петербурга, органами местного самоуправления в Санкт-Петербурге, организациями Санкт-Петербурга в области обеспечения и защиты прав и законных интересов ребенка
---	--	--

Источники: [11,12].

Как видно из данных таблицы 2, оба государственных правозащитных института имеют достаточно близкие задачи, при этом задачи, приведенные в строках 2–5 таблицы, практически совпадают. В строке 7 сопоставлены близкие задачи, связанные со взаимодействием с другими структурами по защите прав человека и ребенка, хотя для «детского» Уполномоченного ставится задача именно взаимодействия с такими организациями, а для «взрослого» Уполномоченного задача сформулирована более серьезно – «содействие координации деятельности органов государственной власти и МСУ» по обеспечению и защите прав человека. В шестой строке сопоставлены конкретная задача УПЧ по содействию механизма обеспечения защиты прав человека в городе и более общая задача УПР, которая является скорее целью всей его деятельности, но которая, по сути, не может быть реализована без совершенствования соответствующих механизмов.

Наконец, среди задач УПР просто отсутствует такая задача УПЧ, стоящая в Законе на первом месте, как организация и осуществление контроля за соблюдением прав и свобод человека органами государственной власти и МСУ в Санкт-Петербурге. Отметим также, что в Законе об Уполномоченном по правам человека (пункт 5 статьи 1) есть такое положение, как: «В компетенцию Уполномоченного входит защита фундаментальных гражданских и политических прав человека, определенных в статьях 2–21 Всеобщей декларации прав человека, а также иных прав человека в случае их систематического или массового нарушения на территории Санкт-Петербурга». Это положение было включено уже в первоначальный текст Закона с целью сосредоточить внимание Уполномоченного именно на защите фундаментальных и политических прав и осталось в Законе в числе последующих многократных правок и исправлений.

В целом можно заключить, что при всей близости задач обоих институтов, институт Уполномоченного по правам человека нормативно более нацелен на задачу организации взаимодействия органов государственной власти и МСУ по защите прав человека и контролю их работы, тогда как институт «детского» Уполномоченного более нацелен на конкретную деятельность по защите прав детей.

Роль персонала: Уполномоченные по правам человека и ребенка и сотрудники их аппарата

При анализе деятельности институтов Уполномоченного по правам человека и Уполномоченного по правам ребенка важно подчеркнуть особое значение самой личности Уполномоченного. Действительно, от характера и свойств личности Уполномоченного во многом зависят и стиль и успех деятельности всего институ-

та. Так, категоричность и резкая манера поведения И.П. Михайлова, его агрессивность в период работы председателем комитета по законодательству петербургской ассамблеи по отношению к коллегам-депутатам из партии «Яблоко» определили резкое неприятие его кандидатуры со стороны правозащитного сообщества города, что привело к отсутствию какой-либо ощутимой поддержки два года спустя при его отставке.

Второй Уполномоченный по правам человека, в отличие от первого, ни с кем не вступал в конфликт, но при этом, скорее всего, отнесся к своей новой государственной должности так же, как к своей предыдущей общественной деятельности (например, Председателя Общественного совета), как к определенному ритуалу, который надо соблюдать, не затрагивая всерьез ничьих интересов, а не как к важнейшему для себя делу. (Важнейшим для него было и остается открытие собственного театра в Московском районе, где ставятся и его пьесы. По мнению некоторых экспертов, его согласие занять пост Уполномоченного по правам человека было связано именно с перспективой получения здания под театр [9].)

Третий Уполномоченный (по правам ребенка) – Светлана Агапитова, – всю жизнь работая на телевидении, была публичной фигурой, умела хорошо общаться и с коллегами, и с телезрителями. То, что у нее самой четверо детей (младшие – двойня), изначально вызвало к ней доверие со стороны многих петербургских родителей – она знает о детях не понаслышке. Она подошла к своей новой должности со всей ответственностью, эффективно используя свой опыт и коммуникативные навыки для помощи конкретным детям и их родителям, а также в выявлении системных сбоев в организации деятельности исполнительной власти разного уровня. Умению системно мыслить способствует и ее опыт подготовки и успешной защиты кандидатской диссертации.

Эффективной работе С.Ю. Агапитовой на посту Уполномоченного по правам ребенка способствует и сложившийся хороший тандем с руководителем ее аппарата С.А. Лаптевым, который ранее уже получил ценный опыт создания с «нуля» аппарата Уполномоченного по правам человека в СПб. И.П. Михайлова. После отставки И.П. Михайлова С.А. Лаптев ушел из аппарата УПЧ по собственному желанию, так как считал себя ответственным за увольнение своего шефа (он был одним из сотрудников аппарата, которые баллотировались на выборах в МСУ Ленинградской области). С.Ю. Агапитова сделала верный выбор в его пользу, и теперь ее аппарат действует очень эффективно.

Мы уже отмечали умение И.П. Михайлова подбирать себе в аппарат высококвалифицированных сотрудников, несмотря на различие политических взглядов. Он также много внимания уделял деятельности своего экспертно-консультативного совета, в который входили и представители администрации и силовых структур, и лидеры общественных организаций. К сожалению, А.С. Козырев не придавал развитию своего аппарата такого значения, как первый УПЧ в Санкт-Петербурге, он не создал при себе и какого-либо экспертного или общественного совета. Костяк его аппарата составляли сотрудники, работавшие еще с И.П. Михайловым, именно они поддерживают деятельность аппарата и ведут работу с жалобами жителей в течение более чем трех месяцев после отставки в ноябре 2011 г. самого УПЧ.

Деятельность УПЧ и УПР и некоторые результаты

В деятельности Уполномоченных по правам человека можно выделить ре-активную и про-активную составляющие. К первой относится работа по реагированию на жалобы жителей города относительно нарушений их прав, включая расследования и предложения по устранению выявленных нарушений. Ко второй – работа, направленная на предотвращение нарушений прав человека в будущем.

Реактивная составляющая у всех Уполномоченных была выражена достаточно сильно. Все они вели и ведут прием жителей, все предпринимают определенные действия в их защиту. Сравнивая между собой деятельность в этом направлении первого и второго УПЧ в Санкт-Петербурге, можно отметить на основе анализа их Ежегодных докладов, что А.С. Козырев более жестко подходил к разделению жалоб и обращений на приемлемые и неприемлемые. К последним он относил все жалобы на судебную систему. И.П. Михайлов, напротив, рассматривал такие случаи, особенно если речь шла о процедурных и этических нарушениях ведения судебных процессов, и сообщал о них в специальном разделе своего Ежегодного доклада за 2008 г.

Сравнивая число обращений к Уполномоченным по правам человека, мы видим снижение письменных обращений – в 2008 и 2009 гг., когда Уполномоченным был И.П. Михайлов, их было соответственно 1621 и 1832, а в 2010 г., в период деятельности А.С. Козырева – 1199 [9]. В этом же году Уполномоченному по правам ребенка С.Ю. Агапитовой поступило 1185 письменных обращений, т.е. практически столько же, сколько и Уполномоченному по правам человека. Снижение числа обращений в полтора раза свидетельствует, на наш взгляд, не о резком улучшении ситуации с правами человека в Санкт-Петербурге, а о некоторой потере доверия жителей к этому каналу восстановления своих нарушенных прав. Представленный в докладе аргумент о том, что такое снижение связано с началом работы Уполномоченного по правам ребенка, не выдерживает критики, так как количество жалоб на нарушение прав детей в 2008–2009 гг. не превышало пятидесяти.

Другой важный показатель деятельности уполномоченных – процент обращений, по которым нарушенные права были восстановлены, составляет для УПЧ: в 2008 г. – 11,4%, в 2009 – 15,5, в 2010 г. – 11,8%. Эта небольшая цифра свидетельствует о сложности восстановления прав, но и здесь мы видим некоторое снижение после прихода нового Уполномоченного. В случае Уполномоченного по правам ребенка процент восстановленных прав существенно выше – 32%, что свидетельствует как о большей отзывчивости чиновников в случае нарушенных прав детей, так и о большей результативности работы С.Ю. Агапитовой.

Если же обратиться к про-активной деятельности Уполномоченных, то мы видим здесь еще большие различия. И.П. Михайлов, действуя активно, выступая, пусть и не всегда адекватно, на разных публичных площадках, привлекал внимание к своему институту, и о нем узнавало все больше и больше людей. Он говорил о системных нарушениях в организации работы исполнительной власти и необходимости исправления этих системных ошибок. Он так и не наладил нормальных отношений с Советом правозащитных организаций города, но тесно взаимодействовал со многими общественными организациями, часть

которых входила в экспертно-консультативный совет, ставший реальной переговорной площадкой для представителей власти, силовых структур и НКО города. Накануне своей отставки он активно включился в диалог с представителями внесистемной политической оппозиции города и вместе с ними искал пути реализации права граждан на митинги и демонстрации [14]. Некоторые эксперты считали, что именно этот диалог с политической оппозицией и стал одной из причин его отставки.

В случае второго УПЧ, А.С. Козырева, ситуация была скорее обратной. И его деятельность была менее заметной, и конфликтов вокруг него практически не было. Как уже отмечалось, экспертно-консультативного совета он вокруг себя так и не создал. Им был разработан совместно с РГПУ им. А.И. Герцена план мероприятий по правовому просвещению жителей Санкт-Петербурга, однако подключиться к обсуждению и реализации этого плана не удалось ни одной из активно работающих в этой сфере неправительственных организаций. В заключении его Ежегодного доклада за 2010 г. приводятся очень нужные и актуальные «Цели и задачи деятельности Уполномоченного на 2011 год», включая усилия по обеспечению справедливых выборов в Государственную думу и Законодательное собрание Петербурга, однако большинство планов остались нереализованными. Его про-активная деятельность была существенно менее эффективной, чем деятельность его предшественника.

В случае Уполномоченной по правам ребенка С.Ю. Агапитовой мы видим существенно иную картину. Она не ограничивается рассмотрением поданных ей обращений, как указано в ее докладе, она 76 раз по собственной инициативе вмешивалась в ситуации, связанные с нарушением прав детей. Было организовано и проведено около 20 выездов в учреждения здравоохранения, более 50 встреч в учреждениях системы образования, более 40 посещений учреждений социальной защиты, в том числе носивших экстренный характер [8]. Интерактивный сайт с возможностью диалога, постоянно действующий общественный совет, публичное обсуждение актуальных тем, например перспектив развития ювенальной юстиции в России, – все это делает ее реальным участником публичного процесса в масштабах не только Санкт-Петербурга, но и России в целом. Итогом стала ее достаточно широкая известность – так, например, ее фамилия фигурирует в рейтинге 50 самых влиятельных женщин России 2011 г., по версии компании «Медиадиагностика» [2], где С.Ю. Агапитова оказалась рядом с Т.Г. Мерзляковой, Уполномоченным по правам человека в Свердловской области, работающей на этом посту с 2001 г.

Отметим, что политическую нейтральность и устойчивость при столь широкой известности С.Ю. Агапитовой удается сохранять в том числе и потому, что при защите прав ребенка ей не приходится близко соприкасаться с защитой политических прав, как это пришлось делать И.П. Михайлову.

Итак, сравнивая между собой три случая Уполномоченных по правам человека и ребенка, мы можем сказать, в случае второго УПЧ в Санкт-Петербурге мы видим развитие патерналистской модели, которую А.С. Козырев реализовывал, будучи ранее председателем Общественного совета. Первый УПЧ попытался реализовать партнерскую модель, но слишком задел интересы правящей элиты и расстался со своим постом. Наиболее эффективной в конкретных условиях

Санкт-Петербурга 2010–2011 гг. оказалась С.Ю. Агапитова, сумев реализовать партнерскую модель и сохранить устойчивость своего государственного правозащитного института.

* * *

Итак, мы рассмотрели обстоятельства появления и развития в Санкт-Петербурге двух видов институтов, выполняющих функции медиаторов между властью, гражданами и их общественными организациями. Как показано, в условиях моноцентрического политического режима, очень близкого к авторитарному, некоторые из этих институтов, в частности Общественный совет и Уполномоченный по правам человека в 2010–2011 гг., действуют в рамках партнералистской модели, другие, как Координационный совет НКО и Уполномоченный по правам ребенка, содействуют реализации партнерской модели. Институт УПЧ при И.П. Михайлове был в поиске своего места и своей модели, но при появлении реальной перспективы деятельности в рамках партнерской модели был отправлен в отставку.

Обратимся теперь к недавним событиям зимы 2011/12 г., когда гражданская и политическая активность жителей Петербурга получила неожиданно высокое развитие, стимулированное протестом против фальсификаций на выборах в Государственную думу и Законодательное Собрание города, когда стал актуальным поиск институциональных форм диалога активного гражданского общества и власти. Рассмотрим, какие из исследуемых институтов-медиаторов могли бы способствовать такому диалогу.

В наименьшей степени реализовать подобную функцию мог бы Общественный совет при Губернаторе Санкт-Петербурга. Анализ доступной нам информации показал, что единственной формой участия в происходящих процессах стало выступление его председателя директора музея «Исаакиевский собор» Николая Бурова на митинге сторонников В.В. Путина 18 февраля 2012 г. [17], т.е. он как председатель Общественного совета демонстрировал, что общественность города на стороне власти. Координационный совет НКО при Правительстве города исходно сторонился каких-либо политических дел и также не стал площадкой для диалога гражданских организаций и власти, хотя многие его члены проявляли свою гражданскую активность и позицию – но на других институциональных площадках. И хотя мы ранее проводили определенные аналогии деятельности этого совета с Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, Координационный совет, в отличие от Совета при Президенте, никак не проявил себя в эту «гражданскую зиму». Возможно, одной из причин является то, что его руководителями являются вице-губернатор и другие сотрудники администрации, а не фигуры типа М.А. Федотова или Э.А. Поляковой.

Помимо этого существует ряд внешних и внутренних факторов, которые не позволяют консультативным органам стать эффективными площадками взаимодействия власти и общества в период политических изменений, к ним относятся: взаимная заинтересованность в создании и работе совещательных структур, состав и способ его формирования, инициативность и активность членов, самостоятельное формирование повестки заседаний.

Учитывая данные факторы и политические обстоятельства, можно сделать вывод о том, что власть продолжает занимать доминирующую позицию по отношению к обществу, используя при этом механизмы общественного участия в своих интересах.

Взаимодействие гражданских организаций и органов власти посредством совещательных консультативных структур в Санкт-Петербурге в большей степени близко к патерналистской модели. Некоммерческие организации имеют определенную свободу действий, но их участие в принятии политических решений, даже касающихся развития третьего сектора, ограничено.

В Москве во время митингов определенную и знаковую роль играл Уполномоченный по правам человека в РФ В.П. Лукин. В Петербурге же, как мы знаем, Уполномоченный по правам человека просто отсутствовал, так как А.С. Козырев ушел в отставку по собственному желанию еще в ноябре 2011 г. Уполномоченный же по правам ребенка С.Ю. Агапитов в принципе не занимается гражданскими и политическими правами, для нее важным достижением явилось уже сохранение своей политической нейтральности.

Таким образом, мы видим, что в условиях активизации гражданской и политической активности ни один из действующих в Санкт-Петербурге институтов–посредников не оказался в состоянии выполнить модераторскую функцию, способствовать развитию диалога пробудившегося гражданского общества и региональной власти.

В качестве рекомендации можно было бы предложить различного уровня органам власти практику привлечения в Общественно-консультативные советы представителей реально работающих общественных организаций, а не представителей «общественности», которым не на кого опереться и которые не отвечают за свою деятельность/бездеятельность перед своими организациями. Кроме того, важным является привлечение к работе в таких советах представителей организаций, имеющих свою, пусть и критическую, позицию по отношению к деятельности соответствующих властных структур, ибо в противном случае теряется сам смысл их деятельности. Ясно также, что основным условием и реализации этих рекомендаций, и повышения эффективности деятельности институтов-посредников в целом является постепенный уход от моноцентрической системы принятия политических решений к более плюралистической [13].

ЛИТЕРАТУРА

1. Беляева Н.Ю. Развитие концепта публичной политики: внимание «движущим силам» и управляющим субъектам // Полис, 2011. – № 3. – С. 72–87.
2. Валентина Матвиенко стала самой влиятельной женщиной года. Информационное агентство «Фонтанка.ру». – Режим доступа: <http://www.fontanka.ru/2011/12/28/108/>.
3. Волков В. Общественность: забытая практика гражданского общества. // Pro et Contra, 1997. – Т. 2. – № 4. – С. 77–91.
4. Гельман В. Трещины в стене // Pro et Contra, 2012. – Т. 16. – № 1–2. – С. 94–115.
5. Горный М.Б. Концепция взаимодействия исполнительной власти и общественных организаций: опыт Санкт-Петербурга // Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия / Практическое пособие / Под ред. А.Е.Шадрина. – М.: Агентство социальной информации, 2008. С. 477–486.
6. Горный М.Б. Концепция взаимодействия исполнительной власти и общественных организаций в Санкт-Петербурге: первые шаги реализации // Публичная политика – 2008. Сборник статей. – СПб.: Норма, 2009. – С. 8–20.
7. Горный М.Б. Общественно-консультативные структуры при органах власти: опыт Санкт-Петербурга // Телескоп: журнал социологических и маркетинговых исследований, 2011. – № 2. – С. 14–24.
8. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге С.Ю. Агапитовой за 2010 год. – Санкт-Петербург, 2011. – С. 13.
9. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге А.С. Козырева за 2010 год. – СПб., 2011. – С. 17–18.
10. Желтов В. «Алеко» шагнул на Гагарина. – Режим доступа: <http://www.nvspb.ru/stories/aleko-shagnul-na-gagarina-44497>.
11. Закон «Об Уполномоченном по правам ребенка в Санкт-Петербурге» от 13 ноября 2009 года, № 528-98 (в ред. Закона Санкт-Петербурга от 09.11.2011 № 650–129). – Режим доступа: <http://www.gov.spb.ru:3000/noframe/law?d&nd=891853288&prevDoc=8307094>.
12. Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» от 30 декабря 1997 года № 227-77 (с изменениями на 4 июля 2011 года). – Режим доступа: <http://www.gov.spb.ru:3000/noframe/law?d&nd=8307094&prevDoc=891853288>.
13. Зудин А.Ю. Политический режим в России после 2008 г.: векторы управляемой трансформации // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз, 2010. – № 2(57). – С. 25–41.

14. Курносова О. «Уход Игоря Михайлова затруднит согласование массовых публичных мероприятий». По мнению лидера ОГФ, теперь диалог власти с гражданами может скатиться на уровень «дубинок и мордобоя». – Режим доступа: http://www.nr7.ru/news/politics/story_19374.html.
15. Медведева А. Гуляева «предали анафеме». Агентство «Фонтанка.ру». – Режим доступа: <http://www.gorodovoy.spb.ru/rus/news/politics/658327.shtml>.
16. Миронов О.О. Очерки государственного правозащитника. – М.: Изд-во СГУ, 2009.
17. Митинг сторонников В. Путина в Санкт-Петербурге. – Режим доступа: <http://www.amic.ru/news/173203/>.
18. Нездюрлов 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.
19. Никовская Л.И., Якимец В.Н. Политика региональных властей в России: типы, субъекты, институты и современные вызовы // Полис, 2011 . – 1 . – С. 80–96.
20. Петербургу и Ленобласти придется обзавестись Общественными палатами. – Режим доступа: <http://www.gazeta.spb.ru/77016-0/>.
21. Петрова Л.А. Процесс взаимодействия органов власти и структур гражданского общества (на примере общественных советов Санкт-Петербурга) // Диалог государства и общества: формы и модели взаимодействия. – СПб.: Норма, 2010 . – С. 99–110.
22. 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>.
23. Положение о Координационном совете по взаимодействию с некоммерческими организациями от 30.12.2005 № 2070, утверждено правительством Санкт-Петербурга. URL: www.spbustavsud.ru/printdoc?tid=&nd=8425772&prevDoc=8465727.
24. Правозащитники: Избрание Игоря Михайлова на должность Уполномоченного по правам человека в Петербурге нанесет ущерб престижу ЗакСа и города. Открытое письмо депутатам Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – Режим доступа: <http://www.zaks.ru/new/archive/view/31157-0>.
25. Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Т. 1. Петербургский омбудсмен / Под ред. А.Ю.Сунгурова. – СПб., 1999.
26. Распоряжение полномочного представителя Президента Российской Федерации в С-З федеральном округе от 24.11.2000. – № 94.
27. Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия / Практическое пособие / Под ред. А.Е.Шадрина. – М.: Агентство социальной информации, 2008.

28. Сунгуров А. Об экспертах и самоорганизации структур гражданского общества. – В кн.: Гражданский форум. Год спустя. – М., 2003. – С. 37–42.
29. Сунгуров А.Ю. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). – СПб.: Норма, 2005.
30. Сунгуров А.Ю., Цымбалова Н.А., Лопатина Я.В. Неоконченная история петербургского омбудсмана // Институт Уполномоченного по правам человека в России: опыт ветеранов и позиции экспертов. – СПб.: Норма, 2011. – С. 70–88.
31. Тарасенко А.В. Региональные консультативные органы как канал артикуляции общественных интересов в современной России. Автореф. дисс. канд. полит. наук: 23.00.02 / Европейский университет в Санкт-Петербурге. – Пермь, 2009.
32. Тарасенко А.В. Деятельность общественных палат в регионах России: эффективность vs фиктивность // Полития, 2010. – № 1(56). – С. 80–88.
33. Тарасенко А., Дубровский Д., Стародубцев А. Навести мосты между обществом и государством: общественно-консультативные структуры в регионах Северо-Запада. – СПб.: Реноме, 2011.
34. Шмиттер Ф. Неокорпоративизм //Полис, 1997. – № 2. – С. 14–22.

ПРИМЕЧАНИЕ

- 1 Более подробно о работе Общественного и Консультативного советов Санкт-Петербурга см. [21, 33].