Для цитирования: Глухова Е.А. Анализ взаимодействия российских государственных и негосударственных правозащитных институтов: теоретико-методологический подход к выявлению моделей кооперации // Социум и власть. 2017. № 5 (67). С. 55–60.

УДК 323.2

АНАЛИЗ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ РОССИЙСКИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРАВОЗАЩИТНЫХ ИНСТИТУТОВ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ ПОДХОД К ВЫЯВЛЕНИЮ МОДЕЛЕЙ КООПЕРАЦИИ

Глухова Екатерина Александровна,
Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»,
аспирант,
Санкт-Петербург, Россия.
E-mail: katerinaglukhova@gmail.com

Аннотация
В статье рассматриваются факторы, влияющие на взаимодействие института омбудсмана и правозащитных организаций, экспертов, на примере субъектов Северо-Западного, Центрального, Приволжского федеральных округов и Свердловской области. На основе выявленных факторов автор разрабатывает модели взаимодействия омбудсмана и НКО.

Ключевые понятия:
права человека,
институт омбудсмана,
экспертное знание,
некоммерческие организации.

Данная статья посвящена взаимодействию государственного правозащитного института – регионального института уполномоченного по правам человека – с некоммерческими организациями, как с акторами правозащитного поля публичной политики, а также анализу факторов, влияющих на этот процесс.

По своей природе институт омбудсмана является пограничной структурой – «boundary organization» [7, с. 400]. Это такой тип организаций, которые обеспечивают взаимодействие науки и политики, они функционируют на стыке мира науки и мира политики. К ним могут быть отнесены фабрики мысли, консультативные и экспертные советы при государственных органах, институт омбудсмана и совещательные органы при нем. Подобные структуры обеспечивают возможность интегрировать науку и процесс принятия политических решений; вовлекают в обсуждение акторов из различных социальных миров (науки, политики, гражданского общества); формируют общую идентичность у представителей экспертного сообщества, гражданского общества и государственных органов в рамках процесса формирования политического решения и обеспечивают его легитимацию.

Термин «boundary organization» был введен в Д. Гастоном в 2001 году. Примечательно, что примерно в это же время А.Ю. Сунгуров ввел в политическую науку понятие института-медиатора. Основная задача институтов-медиаторов – обеспечение взаимодействия и конструирование дискуссионного пространства между обществом и властью, между основными акторами публичной политики [5, с. 100].

Поскольку в рамках конструируемого пограничными структурами институционального дискуссионного пространства сами эти структуры стремятся занимать позицию независимого арбитра, у акторов, участвующих в дискуссии, появляется возможность выработать такое политические решение, которое не будет нарушать баланс интересов этих принципиально разных миров [11, с. 100].

Теоретически институт омбудсмана является пограничной структурой, поскольку он доводит до сведения акторов, принимающих политические решения, информацию о реальной ситуации с правами человека, о том, как работают принимаемые ими законы, программы и т.д. Но не всегда омбудсман получает эту информацию из собственной практики, зачастую он агреги-

рует информацию, поступающую к нему из разных источников, в том числе и от НКО и экспертов. Однако на практике такое взаимодействие не всегда складывается между уполномоченными и НКО. Более того, в разных регионах существует различный опыт и модели сотрудничества омбудсманов и НКО, экспертного сообщества.

В рамках данной статьи мы можем выделить три основных интересующих нас актора поля публичной политики – это государственные структуры, представленные в рамках данной статьи институтом омбудсмана, НКО и сообществом экспертов. Необходимо отметить, что в реальности границы между гражданским обществом и сообществом экспертов довольно размыты [1, с. 269]. Так, представители академического сообщества могут входить в состав правления некоммерческих организаций или просто являться их членами, то есть применять таким образом научное знание в практике гражданского участия.

Сегодня существует большое количество теорий, которые описывают модели взаимодействия власти и общества. В их числе, например, теория коммуникативного действия Ю. Хабермаса [6, с. 382] и мониторинговой демократии Дж. Кина [10, с. 8], дискурсивная модель К. Скелчер [12, с. 89–110] и другие. В российской политической науке различные модели взаимодействия общества и власти разработаны М. Горным [2, с. 15], А. Сунгуровым, В. Якимцом и Е. Белокуровой. Однако эти модели не применимы для анализа взаимодействия НКО и института омбудсмана, поскольку они фокусируются на анализе интенсивности взаимодействия, мерах государственной поддержки третьего сектора и институционализации взаимодействия этих акторов. Однако в сфере взаимодействия уполномоченных по правам человека с НКО вопросы финансирования НКО не актуальны, так как омбудсман не занимается реализацией политики, а бюджетное финансирование этого института сильно ограниченно. Институциализация взаимодействия посредством соглашений также не влияет на само взаимодействие. Кроме того, важное значение в данном случае имеет тот факт, что институт омбудсмана является высокоперсонифицированным (восприятие конкретного человека, а не института; нормативная фиксация высоких требований к личности омбудсмана; возможность омбудсмана определять не только приоритетные направления работы, но и структуру самой организации) [3, с. 17], и посредством избрания того или иного лица на данную должность власть определяет дальнейшее развитие института.

В то же время вопрос о взаимодействии НКО и института омбудсмана является актуальным в настоящее время, поскольку законодательство о взаимодействии государственных органов и НКО находится в стадии формирования, а применение положений закона «Об иностранных агентах» и многочисленные проверки НКО силовыми ведомствами практически парализовали и вывели из публичного поля деятельность организаций третьего сектора.

Цель данной статьи: ответить на вопрос, каким образом в сложившихся условиях осуществляется взаимодействие государственных правозащитных институтов и гражданского общества, а также какие факторы влияют на этот процесс? Ответ на данный вопрос носит теоретико-прикладной характер. Эмпирическую основу составляет анализ методом обоснованной теории кейсов регионов: Северо-Западного, Центрального, Приволжского федеральных округов и Свердловской области.

1. Факторы, влияющие на взаимодействие института уполномоченного по правам человека и некоммерческих организаций

Одной из функций правозащитных НКО является артикуляция общественных интересов, в то время как мы уже отметили ранее, одной из функций института омбудсмана является функция медиатора и агрегация публичных интересов посредством взаимодействия с гражданским обществом.

Устойчивость процессов взаимодействия института омбудсмана и представителей НКО, как и любых других взаимоотношений, гарантирует их институционализация, хотя бы неформальная. Институционализация отношений подразумевает, что есть какие-то правила, принципы, на которые опираются участники процесса, и что они имеют представление о других акторах процесса и в состоянии сформировать адекватные ориентационные установки и систему ожиданий. При анализе процессов взаимодействия необходимо учитывать: набор акторов, действующих в поле политики, их позиции, набор ресурсов и действий, которые они могут предпринимать в актуальных условиях, уровень их независимости от внешних факторов и их влияние на акторов процесса взаимодейс-

твия, объем доступной акторам информации, потенциальные выгоды и результаты взаимодействия [4, с. 53–78]. Акторы в процессе коммуникации руководствуются системой ожиданий и своими ориентационными установками, и, принимая участие в процессе взаимодействия, определяют дальнейшее развитие ситуации, перспективы и качество взаимодействия.

Сопоставляя категории «проблемы взаимодействия» и «личность омбудсмана», мы выявили, что, с одной стороны, для НКО в большинстве регионов (кроме Пермского края и Свердловской области) взаимодействие с институтом омбудсмана сводится к сотрудничеству с конкретной личностью, обладающей набором полномочий, с другой – личность, занимающая эту должность, отражает позицию органов власти по отношению к данному институту (адаптация, имитация или реальная защита прав человека). Кроме того, позиция органов власти в отношении института омбудсмана находит отражение в ресурсном обеспечении его деятельности (бюджет, аппарат, защита от воспрепятствования деятельности института) и возможности транслировать в органы власти информацию о проблемах, обозначенных НКО.

В свою очередь, сообщество НКО также имеет ряд характеристик, которые влияют на их роль в процессе взаимодействия. Во-первых, это структура третьего сектора – какие организации его представляют (традиционные НКО с функцией легитимации властных решений, новые СО НКО, которые специализируются на защите прав определенных групп, и гражданские правозащитные организации, задача которых – защита политических и личных прав человека). Во-вторых, это профессиональный уровень и компетентность этого сообщества, уровень его консолидации. В-третьих, ресурсы, которыми обладают НКО.

Мы можем выделить следующие факторы, влияющие на процесс взаимодействия уполномоченных по правам человека с НКО, которые являются достаточными для характеристики акторов процесса взаимодействия:

1. Правовой статус института;
2. Личность омбудсмана, его аффилиация с органами власти, гражданским обществом, сообществом экспертов;
3. Позиция органов власти по отношению к институту, полномочия и сферы деятельности;
4. Ресурсное обеспечение деятельности института уполномоченного по правам человека (бюджет, количество человек в аппарате);
5. Основные тенденции развития третьего сектора в регионе, повлиявшие на *состав третьего сектора, количество реально действующих организаций, организациями какого типа они представлены* (традиционные НКО, новые социально ориентированные НКО и правозащитные НКО);
6. Наличие площадки для взаимодействия НКО друг с другом и другие консолидирующие факторы;
7. Ресурсное (финансовое и материально-техническое обеспечение) НКО.

Перед нами встает вопрос – каким образом может осуществляться взаимодействие акторов с учетом выявленных факторов?

2. Разработка моделей взаимодействия института омбудсмана и НКО

Выявление факторов, влияющих на взаимодействие акторов, дает возможность описать и систематизировать основные модели взаимодействия института омбудсмана с правозащитными НКО и экспертным сообществом. Для описания поля взаимодействия уполномоченных по правам человека и некоммерческих организаций можно выделить три измерения такого взаимодействия:

1. Тип вопросов, которые в рамках взаимодействия с НКО, омбудсман ставит перед органами власти:

а) гражданские (нормативные);

б) социальные (легитимизующие).

Характер вопросов, по которым взаимодействуют УПЧ и НКО, зависит от того, какие вопросы может решать уполномоченный в силу своего неформального и формального правового статуса, и от цели, которую он принял к реализации, занимая данную должность (имитация, адаптация института или реальная защита прав граждан). При этом каждый уполномоченный занимается защитой социальных прав, но не каждый защищает гражданские и политические права. В соответствии с характером вопросов и целями акторов принимаются решения о том, будет ли выстраиваться дальнейшее взаимодействие.

2. Взаимоотношения акторов по степени обеспеченности ресурсами:

а) партнерские;

б) патерналистские.

Согласно моделям взаимодействия НКО и власти, предложенным А. Сунгуровым, как правило, встречаются два ос-

новных типа взаимоотношений в рамках сотрудничества акторов в зависимости от их обеспеченности ресурсами – это партнерский и патерналистский типы. В ситуации, когда ресурсы, которыми располагают уполномоченный и НКО, сопоставимы по объему, либо при совместных усилиях акторы могут получить финансирование на решение их общих задач, например ситуации, когда некоммерческая организация получает финансирование при поддержке уполномоченного; либо когда НКО является носителем экспертного знания, – эти ситуации способствуют установлению партнерских отношений. Другой тип взаимодействия – патерналистский («модель садовника»), когда акторы обладают неравными ресурсами и один из них нуждается в поддержке и ресурсах другого. Чаще всего это проявляется в зависимости общественных организаций от ресурсов уполномоченного, и в некоторых случаях, омбудсман может инициировать развитие государственной политики поддержки и «выращивания» этих организаций, так как нуждается в союзниках и партнерах в их лице.

3. Тип практик взаимодействия:

а) про-активные;

б) ре-активные.

Ре-активные практики – это, как правило, взаимодействие на «входе» в систему в виде информации, поступающей к уполномоченному со стороны некоммерческих организаций (различные обращения, сведения о нарушениях, консультации), а про-активные практики – это те практические результаты, которые получаются на «выходе», и доступны лицам, принимающим решения, и обществу (рекомендации уполномоченного по внесению изменений в законодательства, организованные мероприятия, печатные материалы и т.д.). Характер взаимодействия этих акторов по данным критериям производится на основании наличия этих практик взаимодействия и степени их интенсивности. Так, например, наличие про-активных практик взаимодействия зависит, как правило, от интенсивности взаимодействия и от наличия и объема ресурсов у акторов процесса.

Таким образом, из выбранных факторов складываются *различные модели* взаимодействия омбудсманов и представителей некоммерческих организаций, которые соответствуют различным комбинациям представленных выше характеристик взаимодействия:

– *нормативную партнерскую про-активную модель, или модель гражданской кооперации,* можно наблюдать во взаимодействии гражданского общества и института омбудсмана в Санкт-Петербурге, Пермском крае и Свердловской области. В рамках этой модели наиболее отчетливо выражена функция уполномоченного по правам человека как медиатора пограничной структуры, способной обеспечивать переговорную площадку для органов власти и НКО. Данная модель обладает наибольшим потенциалом, так как защита гражданско-политических прав – это всегда более трудная задача для омбудсмана, требующая от него взвешенности и независимости; данная модель говорит о политическом весе омбудсмана; в рамках данной модели институт омбудсмана действует как автономный от региональных властей актор и сотрудничает с НКО как по вопросам защиты социальных, так и личных политических прав.

Наличие про-активных практик свидетельствует о том, что взаимодействие акторов переросло уровень рассмотрения обращений и обмена информацией, и уполномоченный совместно с некоммерческими организациями предотвращает нарушения прав человека и создает какой-то «продукт», который является результатом взаимодействия.

– *легитимизующая партнерская про-активная модель, или модель социально ориентированной кооперации,* представлена, например, в Архангельской области. Это следующая по результативности модель взаимодействия. омбудсман тесно сотрудничает с НКО в сфере защиты социальных прав. Третий сектор региона консолидирован и независим, что обеспечивает партнерское сотрудничество с уполномоченным. Омбудсман имеет политический

Тип вопросов	Тип ресурсной обеспеченности акторов	Тип практик
Гражданские (нормативные)	Партнерские	Ре-активные
Социальные (легитимизующие)	Патерналистские	Про-активные

Параметры взаимодействия

вес, но в силу определенных причин ограничен в возможности заниматься защитой гражданских прав. Как сказал о такой ситуации В.П. Лукин: «Как вы предпочитаете – чтобы я вяло, но подольше этим занимался <(защитой политических прав> или чтобы бодро, но покороче?»[1].

– *нормативная патерналистская реактивная, или модель развития,* характерна, например, для Республики Дагестан. В рамках этой модели омбудсман активно по различным правозащитным вопросам поддерживает и стимулирует развитие гражданского общества в регионе. Данная модель имеет потенциал развития и возможность трансформации в модель гражданской кооперации.

– *легитимизующая патерналистская ре-активная модель,* на наш взгляд, характерна для Калужской области. Ее еще можно обозначить как *конвенциально-патерналистскую модель.* Эта модель отражает наиболее слабую кооперацию между акторами. В рамках такой модели взаимодействия некоммерческие организации не ждут от омбудсмана проявления инициативы. В то же время уполномоченный оказывает поддержку деятельности слабого третьего сектора только тогда, когда возникают обращения, однако сам инициативу не проявляет.

***

Итак, существующие модели взаимодействия ориентированы либо на оценку интенсивности взаимодействия, либо на оценку степени автономии акторов. Модели взаимодействия НКО и омбудсманов, предложенные автором данного исследования, основаны на системном подходе и отражает наиболее типичные практики. Однако автор исследования видит и ее недостаток. В ней практически не отражена интенсивность взаимодействия акторов. В дополнение к сказанному следует добавить, что разработанные модели не применимы к субъектам, где взаимодействие акторов отсутствует.

Кроме того, в рамках двух абсолютно одинаковых моделей взаимодействие акторов может значительно отличаться. Например, модель социально ориентированной кооперации в Новгородской и Архангельской областях. В первом случае модель легитимизующая, так как омбудсман не занимается политическими правами, а во втором – проблема соблюдения политических прав просто не является актуальной. В Новгородской области партнерство некоммерческих организаций и уполномоченного осуществляется на уровне симбиоза, друг без друга этим акторам трудно решать свои задачи, а в Архангельской области это взаимодействие мотивировано рациональным выбором, в рамках которого акторы фактически могут работать и без содействия друг друга.

Выявление моделей взаимодействия института омбудсмана со структурами гражданского общества (НКО) является первым шагом на пути анализа возможностей участия экспертов в принятии политико-управленческих решений в сфере прав человека при содействии уполномоченных по правам человека на уровне субъекта Федерации.

1. Глухова Е.А. Практики интеграции экспертного знания в процесс принятия решений в рамках института уполномоченного по правам человека // Политическая наука. 2015. № 3. С. 267–276.

2. Горный М.Б. Общественное участие некоммерческих организаций // Публичная политика - 2006. Сборник статей / под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2006. С. 10–30.

3. Кокарев К.П. Институциализация высокоперсонифицированных институтов в неустойчивых средах (на примере российских уполномоченных по правам человека) // XIII Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. Научное издание в 4 кн. М.: НИУ ВШЭ, 2012. Кн. 4. С. 70–77.

4. Парсонс Т. Система координат действия и общая теория систем действия: культура, личность и место социальных систем // Современная западная теоретическая социология: Толкотт Парсонс (1902 – 1973). Вып. 2 / РАН. ИНИОН. Лаб. социологии; ред. кол.: Н.Л. Полякова (отв. ред.-сост.) и др. М.: ИНИОН, 1994. С. 53–78.

5. Сунгуров А.Ю. Как возникают политические инновации: «фабрики мысли» и другие институты-медиаторы. М.: Изд-во Политическая энциклопедия. 2015. 470 с.

6. Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории / пер. с нем. Ю.С. Медведева. СПб: Наука. 2008. 419 с.

7. Guston D.H. Boundary Organizations in Environmental Policy and Science: An Introduction // Science, Technology, & Human Values. 2001. Vol. 27. Autumn. Pp. 399–408.

8. Lasswell H.D. The Decision Process. College Park: University of Maryland Press, 1956, 238 p.

9. Jasanoff Sh. Quality control and peer review in advisory science // The Politics of Scientific Advice:

[1] Легко ли быть адвокатом общества? [Электронный ресурс]: сайт «Российская газета». URL: http://www.rg.ru/2014/02/14/lukin.html (дата обращения:14.02.14).

Institutional Design for Quality Assurance / ed. by Justus Lentsch and Peter Weingart. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. Pp. 19–35.

10. Keane J. Monitory Democracy? URL: http://www.open.ac.uk/socialsciences/emergentpublics/seminar1/keane_monitory_democracy.pdf (дата обращения: 21.06.17).

11. Sabatier P.A. Theories of public Policy. California. Westview Press 1999. 440 p.

12. Sckelcher C. Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance // Governance. 2005. Vol. 18. № 1. Pp. 89–110.

References

1. Gluhova E.A. (2015) *Politicheskaja nauka,* no. 3, pp. 267–276 [in Rus].

2. Gornyj M.B. (2006) *Publichnaja politika,* pp. 10–30 [in Rus].

3. Kokarev K.P. (2012) *XIII Aprel'skaja mezhdunarodnaja nauchnaja konferencija po problemam razvitija jekonomiki I obshhestva,* book no. 4, pp. 70–77 [in Rus].

4. Parsons, T. (1994) *Sovremennaja zapadnaja teoreticheskaja sociologija: Tolkott Parsons (1902 – 1973),* no. 2, pp. 53–78 [in Rus].

5. Sungurov A.Ju. (2015) Kak voznikajut politicheskie innovacii: «fabriki mysli» I drugie instituty-mediatory. Moscow, Politicheskaja jenciklopedija, 470 p. [in Rus].

6. Habermas Y. (2008) Vovlechenie drugogo. Ocherki politicheskoj teorii. Sankt Peterburg, 419 p. [in Rus].

7. Guston D.H. (2001) *Science, Technology, & Human Values,* no. 27, pp. 399–408 [in Eng].

8. Lasswell H. D. (1956) The Decision Process. Maryland, College Park: University of Maryland Press, 238 p. [in Eng].

9. Jasanoff Sh. (2011) *The Politics of Scientific Advice: Institutional Design for Quality Assurance,* Cambridge, Cambridge University Press, pp. 19–35 [in Eng].

10. Keane J. Monitory Democracy? Available at: http://www.open.ac.uk/socialsciences/emergentpublics/seminar1/keane_monitory_democracy.pdf (accessed 21.06.17) [in Eng].

11. Sabatier P.A. (1999) Theories of public Policy, California, Westview Press, 440 p. [in Eng].

12. Sckelcher C. (2005) *Governance*, vol. 18, no. 1, pp. 89–110 [in Eng].

For citing: Glukhova E.A. Analysis of interaction between Russian state and non-state human rights institutions: theoretical-methodological approach to pointing out models of cooperation // Socium i vlast. 2017. № 5 (67). P. 55–60.

UDC 323.2

ANALYSIS OF INTERACTION BETWEEN RUSSIAN STATE AND NON–STATE HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS: THEORETICAL–METHODOLOGICAL APPROACH TO POINTING OUT MODELS OF COOPERATION

Glukhova Ekaterina Aleksandrovna,
National Research University,
"Higher School of Economics",
Post-graduate Student,
Saint-Petersburg, Russia.
E-mail: katerinaglukhova@gmail.com

Annotation
The article considers the factors influencing the interaction between the ombudsman institution and human rights organizations, experts as exemplified by the subjects of Northwestern, Central, Volga Federal Districts and Sverdlovsk region. On the basis of the pointed factors the author works out models of interaction between an ombudsman and a non-profit organization.

Key concepts:
human rights,
the ombudsman institution,
expert knowledge,
non-profit organizations.