

Президентский совет по развитию гражданского общества и правам человека: эволюция за четверть века

А.Ю. СУНГУРОВ*

*СУНГУРОВ Александр Юрьевич – профессор, руководитель Департамента прикладной политологии Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики”. Адрес: 190008, Санкт-Петербург, ул. Союза Печатников, 16. E-mail: asungurov@mail.ru

Рассматривается история развития и эволюции Комиссии по правам человека при Президенте РФ и ее эволюции в Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. Выделяются четыре этапа этого развития, соответствующие председательству в Комиссии С. Ковалева и В. Карташкина и в Совете – Э. Памфиловой и М. Федотова. Выделяются три основных фактора, влияющие на эффективность изучаемой структуры. Первый – общественно-политический контекст, либеральный или консервативный тренд в каждый из периодов, наличие или отсутствие интереса власти к диалогу с НКО. Второй – организационно-административный: Комиссия/Совет при президенте организационно является частью президентской администрации, и различие организационных культур может вести к конфликту. Третий фактор – личностный, который относится как к личности председателя Совета (борец, кабинетный ученый, публичный политик с опытом или без опыта дипломата), так и к составу самого Совета – наличие креативной и сплоченной “гражданской восьмерки” в Совете Памфиловой или расколотый надвое Совет Федотова после крымских событий.

Ключевые слова: институты-медиаторы; общественно-консультативные советы; гражданское общество; права человека.

DOI: 10.31857/S086904990010752-9

Цитирование: Сунгуров А.Ю. (2020) Президентский совет по развитию гражданского общества и правам человека: эволюция за четверть века // Общественные науки и современность. № 4. С. 90–106. DOI: 10.31857/S086904990010752-9

Работа выполнена при поддержке гранта Российского фонда фундаментальных исследований № 19-011-00573.

Presidential council for development of civil society and human rights: evolution for the quarter of century

*Aleksander Yu. SUNGUROV**

***Aleksander Yu. Sungurov** – professor, head of department of the Applied Political Sciences of National Researcher University “Higher School of Economics”. Address: 190008, 19, Soyuzna Pechatnikov str., St.-Petersburg. E-mail: asungurov@mail.ru.

Abstract. The development and evolution of committee for human rights of President of RF and its evolution to the Council of President RF for civil society development and human rights are analyzed. The four steps of such development are marked out, corresponded to chairmanship in committee of Sergey Kovalev and Vladimir Kartashkin and chairmanship in council of Ella Pamfilova and Michael Fedotov. We can stress, that half of this cases results in self-resignation of this chairs. Three main factors which influence at effectiveness of analyzed structure. The first is the social-political context, liberal of conservative trend in every of periods, existence of absence of interest of officials to dialogue with NGOs. The second is administrative-organizational factor, because committee/council is organizationally part of Administration of President, and difference of organizational cultures can results to conflict. Third factor is personality, which related as to person of committee/council chair – who it is - freedom fighter, academician, or politician with (or without) experience of diplomatic activity. As to the members of committee/council – existence of ‘creative and cohesive eight’ in Pamfilova’s council or cleavage in two parts Fedotov’s council after Crimea events.

Keywords: boundary organization, public councils, civil society, human rights.

DOI: 10.31857/S086904990010752-9

Citation: Sungurov A.Yu. (2020) Presidential council for development of civil society and human rights: evolution for the quarter of century. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no. 4, pp. 90–106. DOI: 10.31857/S086904990010752-9 (In Russ.)

Четверть века, прошедшие с момента принятия в 1993 г. Конституции Российской Федерации, – важный рубеж, который позволяет нам проследить эволюцию нового российского государства. В последнее время в различных российских научных журналах, включая и “Общественные науки и современность”, появился ряд важных статей, в которых подводятся определенные итоги этой эволюции, включая соотношения “историй успеха” и “недостойного правления” [Гельман 2018^a; Гельман 2018^b], уровень демократии в России и его динамику на основе оценок зарубежных “фабрик мысли” [Нисневич 2019^a; Нисневич 2019^b], уровень взаимодействия гражданского общества и власти [Никовская, Якимец 2017; Owen, Bindman 2019], эволюцию российской бюрократии [Оболонский 2018].

Более 20 лет тому назад была сформулирована концепция о важной роли в становлении демократии институтов с медиаторскими функциями [Сунгуров 1999], близкую к появившейся в то же время концепции “пограничных структур”, предложенной Д. Гастоном [Guston 1999]. Позже опыт исследования институтов-медиаторов, к которым относится институт омбудсмана, фабрики мысли, общественные консультативные советы и общественные палаты, был обобщен в монографии [Сунгуров 2015]. Недавно появились работы, в которых в сравнительном аспекте анализировалась деятельность института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ [Павлова 2018; Нездюров, Сунгуров 2018] и общественных палат [Козлова, Рассадин 2019; Брянцев, Евстифеев 2020].

Настоящая работа посвящена анализу развития и эволюции еще одного института-медиатора, а именно – Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества

и правам человека. Этот Совет, первоначально созданный в виде Комиссии по правам человека еще в 1993 г., действует уже более четверти века, изменяя свои названия, меняя руководителей и изменяясь в соответствии с изменением политической обстановки. Но при этом, по крайней мере до недавнего времени, он оставался одним из наиболее эффективных институтов-посредников. Деятельность Совета/Комиссии до конца 2019 г. можно достаточно четко разделить на четыре этапа, достаточно четко разграничиваемые периодами деятельности их председателей – С. Ковалева, В. Карташкина, Э. Памфиловой и М. Федотова. Так и будет структурирован настоящий текст.

Источниками информации являются официальные документы, отклики на деятельность Совета в СМИ, статьи в научных изданиях, экспертные полуструктурированные интервью как с действующими, так и с бывшими членами Совета, а также опыт “включенного наблюдения” автора статьи, который в 2004–2009 гг. был членом этого Совета.

Комиссия по правам человека при Президенте РФ под председательством С. Ковалева (1993–1996 гг.)

Комиссия по правам человека стала первой структурой при Президенте РФ, непосредственно направленной на защиту прав человека. Создавалась она в горячее время – в сентябре 1993 г.: указ о ее создании появился 26 сентября, через пять дней после известного Указа №1400 Президента РФ “О поэтапной конституционной реформе”, в соответствии с которым прекращалась деятельность Верховного Совета РФ. Более того, в самом указе о создании комиссии прямо говорится, что целью этой Комиссии является усиление “гарантий гражданских и политических прав граждан Российской Федерации в соответствии с указом Президента РФ от 21 сентября 1993 г. №1400”¹. Так как при роспуске Верховного Совета РФ автоматически прекращалась деятельность Комитета по правам человека, председателем которого был Ковалев, то новая Комиссия становилась единственной правозащитной государственной структурой.

1 ноября был утвержден и состав Комиссии. Заместителем ее председателя стал А. Копылов, член комитета по правам человека Верховного Совета РФ и председатель Комиссии Верховного Совета по реабилитации жертв политических репрессий. В Комиссию вошли правозащитники Е. Боннэр и В. Бахмин, писатели А. Адамович и Ф. Искандер, профессор права, бывший председатель комитета Конституционного надзора СССР С. Алексеев, член-корреспондент РАН (с 2003 г. — академик РАН) С. Аверинцев, главный редактор газеты “Известия” И. Голембиовский, а также члены Комитета Верховного Совета РФ по правам человека (один из разработчиков концепции судебной реформы, известный адвокат Б. Золотухин, М. Арутюнов, М. Молоствов и С. Сироткин². Видно, что это был действительно “звездный состав” Комиссии, включавший как реальных правозащитников, так и известных юристов, ученых, журналистов, писателей. Все это должно было снизить отрицательный эффект событий 3–4 октября 1993 г.

В соответствии с Положением о Комиссии, ее важной функцией было рассмотрение обращений граждан о нарушениях их прав и законных интересов, расследование и проверка таких фактов. На заседаниях Комиссии рассматривались проблемы, связанные с серьезными нарушениями прав граждан на свободу передвижения и выбор места пребы-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 26 сентября 1993 года № 1458 “О Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации” // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – № 40, ст. 3738.

² Указ Президента Российской Федерации от 1 ноября 1993 года № 1798 “Об обеспечении деятельности Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации” // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 08.11. – № 45, ст. 4325.

вания и жительства, нарушения прав военнослужащих, нарушения прав лиц, находящихся в местах изоляции, и др. [Копылов 2001].

Вместе с тем подчеркну, что осенью 1993 г. все внимание Ковалева было сосредоточено на выборной кампании в новую Государственную думу. В нее он включился как член партии “Выбор России”. Обладавший большим авторитетом, Ковалев получил от партии полномочия изменять решения региональных отделений по выдвижению кандидатов в Государственную думу. Весной же 1994 г. он был избран Уполномоченным по правам человека в РФ (правда, в отсутствие соответствующего федерального закона). Соответственно, фокус его внимания был направлен на подготовку создания института российского омбудсмана, включая и ознакомительные поездки в другие страны. Однако в декабре 1994 г. Ковалев резко разошелся с Президентом РФ, осудив начавшуюся чеченскую кампанию. С начала 1995 г. он много времени проводил в Грозном, считая, что само его присутствие там защищает местных жителей от действий российской армии. Итогом такой деятельности стало то, что весной 1995 г. опять-таки решением Государственной думы, он был снят с поста Уполномоченного по правам человека.

Все это привело к тому, что, как пишет Копылов, “Комиссия на свои заседания собиралась очень редко и не использовала своих возможностей для решения неотложных задач, возложенных на нее положением и выдвигаемых самой жизнью. К сожалению, надо отметить, что несмотря на происходивший в 1994–95 годах вооруженный конфликт в Чеченской Республике и... факты массового и грубого нарушения прав человека, о чем постоянно публично говорил и сам Ковалев, Комиссия по этому поводу не собиралась, вопрос этот не обсуждала, хотя члены Комиссии настоятельно просили об этом Ковалева” [Копылов 2001, с. 15].

Тем не менее постоянно велась работа с обращениями и жалобами жителей России, которые считали нарушенными их права. Было подготовлено два доклада “О соблюдении прав человека и гражданина в Российской Федерации” за 1993 г. и за 1994–1995 гг.³ Всю эту текущую работу с жалобами, а также подготовку ежегодных докладов вели сотрудники аппарата Комиссии во главе с бывшим депутатом Верховного Совета РФ, заместителем председателя Комиссии и одновременно начальником отдела по обеспечению ее деятельности. Перестав быть заместителем председателя Комиссии, он вплоть до 1999 г. оставался начальником отдела Администрации по обеспечению ее деятельности. Думаю, что с учетом того, что сама Комиссия собиралась редко, основную работу в ней выполняли Копылов и сотрудники его аппарата.

В начале 1996 г. Ковалев и большинство членов Комиссии публично объявили о своем выходе из состава Комиссии в связи с категорическим несогласием с политикой руководства страны по военным действиям в Чечне. На какое-то время Комиссия прекратила существование.

Комиссия по правам человека под председательством В. Карташкина (1996–2002 гг.)

Весной 1996 г. разворачивалась избирательная кампания по выборам Президента РФ. Б. Ельцину с учетом его низкого рейтинга, были очень нужны голоса правозащитников. Поэтому уже в мае был подписан Указ о новом составе Комиссии по правам человека, а уже в июне, в промежутке между первым и вторым турами выборов, был подписан Указ Президента России “О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного

³ “О соблюдении прав человека и гражданина в Российской Федерации за 1993 г. Докл. Комиссии по правам человека при Президенте Рос. Федерации”. М.: Юридическая литература, 1994; “О соблюдении прав человека и гражданина в Российской Федерации в 1994–1995 гг. Докл. Комиссии по правам человека при Президенте РФ”. М.: Юридическая литература, 1996.

движения”, в котором рекомендовалось создание комиссий по правам человека в субъектах РФ⁴.

В этот период можно говорить уже о двух направлениях правозащитной деятельности – о деятельности самой Комиссии при Президенте РФ и об инициировании и поддержке деятельности комиссий по правам человека при главах администраций субъектов РФ. В рамках первого направления были внесены серьезные изменения в сам состав Комиссии. Во-первых, он уменьшился с четырнадцати человек, как это было раньше, до восьми. Председателем Комиссии был назначен доктор юридических наук, профессор В. Карташкин, автор многих монографий и учебников по правам человека, длительное время занимавшийся этой проблемой в Институте государства и права РАН, а также участвовавший в работе различных комиссий ООН. В состав Комиссии, утвержденной в мае 1996 г., также вошли: руководитель информационного центра защиты прав коренных малочисленных народов В. Голубчикова, доктор исторических наук А. Кива, заместитель министра иностранных дел С. Крылов, адвокат, член Московской Хельсинкской группы В. Монахов, писатель А. Нуйкин, гражданский активист М. Слободская и доктор философских наук, президент ассоциации “Армия и общество” Н. Чалдымов.

Вскоре, однако, состав Комиссии начал расширяться. Так, в декабре в Комиссию вернулся писатель Ф. Искандер, членом Комиссии стали сопредседатель координационного Совета Комитета солдатских матерей В. Мельникова, доктор исторических наук, президент фонда “Политика” В. Никонов, доктор философских наук, проректор МГИМО А. Мельвиль, а также кандидат юридических наук, заведующий сектором Института государства и права РАН В. Смирнов, который стал заместителем председателя Комиссии. Таким образом в Комиссии значительное место заняли представители научного сообщества.

При таком составе Комиссии вполне естественно, что основным направлением ее деятельности Карташкин считал разъяснение, популяризацию и отстаивание основных прав и свобод человека и гражданина. Именно в это время в ряде ведущих российских вузов появились кафедры прав человека. По инициативе и при поддержке Комиссии в 1996 г. вышло научное исследование “Общая теория прав человека”, подготовленное с участием Карташкина в Институте государства и права РАН [Карташкин, Колесникова, Ларин 1996]. В 1998 г. появился Комментарий к правилам обращения в органы Совета Европы по защите прав человека [Карташкин 1998].

В первые годы своей деятельности в новом составе на основе анализа ситуации с правами человека, основанной на информации, полученной из различных источников, Комиссия готовила доклады “О соблюдении прав человека и гражданина в Российской Федерации” за 1996–1997 и 1998 гг. В них освещалось положение дел с обеспечением и защитой прав человека и гражданина, делались выводы о причинах сложившейся ситуации и предлагались меры по ее улучшению. Доклады направлялись президенту, в правительство, в министерства и ведомства, руководителям субъектов Российской Федерации.

Одним из важных направлений работы Комиссии в 1998–1999 гг. стала разработка и обсуждение Федеральной концепции обеспечения и защиты прав и свобод человека [Федеральная... 2000]. Она готовилась по поручению Ельцина, объявившего 1998 г. – год пятидесятилетия принятия Всемирной декларации прав человека – годом прав человека в России. Однако интерес к данной теме в Администрации Президента РФ постоянно таял, и уже подготовленная концепция была в итоге “положена под сукно”. О слабом интересе к теме прав человека свидетельствует и такой факт, что единственная за шесть лет рабочая встреча главы Комиссии по правам человека с президентом состоялась лишь в 1998 г.

⁴ Указ Президента РФ от 20 мая 1996 года № 740 “О Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации” // Собрание законодательства РФ. – 20.05.1996. – № 21, ст. 2474; Указ Президента РФ от 13.06.1996 № 654 “О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации” // Сайт Президента РФ (<http://www.kremlin.ru/acts/bank/9541>).

Тем не менее в соответствии с Указом Президента РФ 1996 г. Комиссией, а точнее — ее аппаратом, велась постоянная работа по развитию комиссий по правам человека в субъектах РФ. Так, уже к концу 1996 г. в половине из них были созданы свои Комиссии по правам человека [Копылов 2001]. Естественно, что председатели далеко не всех комиссий понимали суть самой концепции прав человека. Были и случаи, когда их председателями становились непосредственно президенты республик, как это произошло в Кабардино-Балкарии. Однако само наличие такой Комиссии и хоть какая-то ее работа все-таки были способом продвижения понятия прав человека по всей территории России.

Среди активно работавших комиссий по правам человека при главах российских регионов во второй половине 1990-х гг. можно отметить комиссию во Владимирской области (председатель — доцент одного из Владимирских филиалов московских университетов Л. Якушев [Нездюров 2001]), в Иркутской области (председатель — известный в Восточной Сибири правозащитник Г. Хороших [Хороших 2002]), в Ивановской области (председатель — депутат Ивановской городской думы С. Вальков [Вальков 2002]). Особо необходимо выделить опыт Комиссии по правам человека при президенте Республики Северная Осетия — Алания, где ее председателю — Ю. Сидакову удалось собрать экспертный совет из нескольких десятков человек, включая и докторов наук, и стать важным фактором мирных процессов в своей республике и за ее пределами [Сидаков 2002]. Сам Сидаков погиб в 2007 г. в автомобильной катастрофе, а один из его ближайших сотрудников Э. Валиев сегодня (в 2020 г.) является Уполномоченным по правам человека в Республике Северная Осетия-Алания.

В некоторых российских регионах председатели комиссий по правам человека инициировали создание института Уполномоченного по правам человека, а затем сами избирались региональными парламентами на этот пост. Примером такого создания уже конституционного института была ситуация в Саратовской области, где первым уполномоченным по правам человека стал А. Ландо [Сунгуров 2005].

Важно отметить, что институт Уполномоченного по правам человека постепенно развивался и на федеральном уровне. После долгих дискуссий Федеральный конституционный закон “Об Уполномоченном по правам человека” был принят Государственной думой в 1996 г., а в 1998 г. уже в соответствии с данным законом на этот пост был избран профессор права О. Миронов [Миронов 2009]. Этот институт обладал уже солидным штатом и мог действовать достаточно автономно от других государственных структур, включая и такие области, как работу с жалобами и обращениями граждан.

Анализируя различные аспекты работы Комиссии по правам человека, надо обратить внимание на ее аппарат, на сотрудников, которые претворяют планы и решения в конкретные дела. В обсуждаемый здесь период этот аппарат состоял во многом из людей типа Копылова. Они были яркими политиками, а затем занялись организационной работой, сохраняя при этом понимание цели и опыт самостоятельных (в определенных пределах) действий. Именно работы подобных людей стали стимулом создания комиссий по правам человека во многих субъектах РФ.

Совет по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека под председательством Э. Памфиловой (2002–2010 гг.)

Следующий этап развития нашего института тесно связан с именем яркого политика Э. Памфиловой, сыгравшей важную роль в развитии конструктивного сотрудничества нового (в то время) Президента России В. Путина с сильными и авторитетными неправительственными организациями — в первую очередь правозащитными и экологическими. В первые годы своего президентства, немного разобравшись с выстраиванием “вертикали власти”, включая создание федеральных округов и введение института

Полномочных представителей президента в этих округах, Путин заинтересовался организациями гражданского общества. Летом 2001 г. после встречи 12 июня с группой лояльных гражданских активистов, возник план проведения в Москве гражданского форума. Но в то время без таких организаций, как Московская Хельсинкская группа (МХГ), Мемориал, которые изначально относились к новому президенту настороженно, проведение подобного мероприятия было возможно, но мало осмысленно. Как сказала в своем экспертном интервью с ноября 2002 г. председатель МХГ Л. Алексеева, *«тогда какие-то уважаемые Путиным германские политики объяснили ему, что это тупфат. Что если этих двух организаций не будет, то никто в это не поверит. И тогда по-видимому возникла идея, что на этом конгрессе эти организации должны быть обязательно. Так как мы уперлись, а было такое задание, чтобы мы были, то Сурков нам сказал: “Ну хорошо, на каких условиях вы согласны?”»*.

Начался непростой переговорный процесс. В итоге от выборов какого-то органа, представляющего гражданское общество, против чего выступали правозащитники, отказались. В рамках форума прошли два пленарных заседания в Кремлевском дворце съездов, но также состоялись многие тематические дискуссии, а также были организованы переговорные площадки с ответственными представителями властных структур. Московский Гражданский форум 21 ноября 2001 г. открывала Алексеева, которая затем предоставило слово Путину. На закрытии форума выступал и председатель Совета министров М. Касьянов, который сказал в заключение знаковую фразу: “Мы начинаем понимать, что властная вертикаль должна быть дополнена гражданской горизонталью”. Все события, связанные с этим форумом и его последствиями, требуют отдельного анализа; отмечу здесь лишь несколько публикаций, сделанных “по горячим следам” [Алексеева 2002; Гражданский... 2003].

Далее со стороны Администрации Президента РФ было сделано предложение – оставить оргкомитет форума как постоянно действующий орган. Правозащитники отказались. В том же интервью Алексеева отметила: *“Мы сказали – нет, мы говорили, что мы были исходно против выборов кого-то на форуме... 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. Мы отказались”*. И здесь возникло новое предложение уже со стороны Э. Памфиловой, которая, как говорила Алексеева, *“была на Московском форуме со стороны властей и, надо сказать, что единственная со стороны властей, с которой у нас было полное взаимопонимание с самого начала по всем вопросам”*. Так как она получила в это время предложение от Президента РФ возглавить вместо Карташкина Комиссию по правам человека, то она предложила войти в нее всем восьмерым, действовавшим сообща, членам Оргкомитета форума. Так была сформирована основа состава Комиссии по правам человека, утвержденного Указом Президента РФ 19.10.2002 г. (<http://www.kremlin.ru/acts/bank/18727/>). Этим указом в состав старой Комиссии были добавлены 20 человек, среди которых были и члены вышеупомянутой “восьмерки”.

Деятельность Комиссии в этом составе достаточно четко характеризует в упомянутом интервью Алексеева: *“И надо сказать, что этот первый совет Путин старался в чем-то как-то нас услышать. В частности, особенно была довольна им Светлана Алексеевна Ганнушкина. На первой же встрече с Президентом она подняла вопрос о наших соотечественниках, которые переехали в Россию и уже жили в России из других республик бывшего СССР и не имели при этом гражданства по новому закону. И были внесены поправки в этот закон, и там около миллиона человек получили гражданство по этой поправке. Она была очень довольна. Симонов остановил принятие очень сырого и очень неблагоприятного для СМИ законопроекта, он был отложен, Поднимал вопрос Абрамкин – по поводу тюрем, так что были успехи”*. Были и явные организационные

изменения к лучшему: уже не только рабочие встречи председателя Комиссии с главой государства, но и регулярные встречи всего состава Комиссии для обсуждения проблем с президентом страны стали обычной практикой.

В 2003–2004 гг. была также подготовлена трансформация Комиссии по правам человека при Президенте РФ в Совет по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. Такая трансформация была оправдана и опытом проведения Московского гражданского форума 2001 г. и последующих форумов в Тольятти (2002 г.), Нижнем Новгороде (2003 г.) и в Перми (2004 г.), существенно выросшем вниманием политического руководства страны к организациям гражданского общества. В то же время учитывалось и развитие института Уполномоченного по правам человека как на федеральном, так и на региональном уровнях (он появился уже в более чем 20 субъектах РФ), которое происходило при поддержке Комиссии по правам человека при Президенте РФ. Это позволило удалить из перечня задач создаваемого на базе Комиссии Совета непосредственную работу с жалобами на нарушения прав человека, так как уже работал аппарат Уполномоченного по правам человека в РФ.

Положение о составе Совета было утверждено указом Президента РФ 6 ноября 2004 г. вместе со списком его членов⁵. Теперь в состав Совета были включены 33 человека, представляющие различные общественные организации, ученых и СМИ. Но сплоченная “группа восьми” не только сохранилась, но и расширилась благодаря включению в состав Совета представителей Мемориала и других правозащитников.

В данной ситуации процедура подготовки списка членов Совета мне известна достоверно, так как в согласуемом списке была и моя фамилия как президента неправительственной “фабрики мысли” – Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра СТРАТЕГИЯ (www.strategy-spb.ru), одним из направлений деятельности которого было содействие развитию института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ. Летом 2004 г. я получил приглашение встретиться с Памфиловой в ее кабинете на Старой площади. Она предложила мне войти в состав Совета, точнее – в список, который она будет согласовывать в Администрации Президента РФ. Для этого я должен был заполнить письмо с согласием войти в Совет, а также устно согласиться с ее просьбой о том, что если я по каким-то причинам, например несогласием с действиями Президента РФ, решу покинуть его состав, то сделаю это без публичной огласки. Мне предложенное условие показалось вполне корректным, и я с ним согласился.

Информацию об утверждении состава Совета я получил, находясь на Социальном форуме в Перми, где была и Памфилова. Так как в это же время были озвучены предложения Путина о создании Общественной палаты РФ и назначаемая им треть составляла 33 человека – что по численности совпадало с утвержденным им составом Совета при Президенте РФ, то естественным образом у моих коллег и друзей возникло предположение, что как раз список Совета и станет “президентской квотой” в Общественную палату. При встрече в кулуарах форума я озвучил это предположение Элле Александровне и получил следующий ответ: “Ну что вы, такой список, как нынешний состав Совета, никогда не будет утвержден как президентская квота для Общественной палаты!”. Позже, в 2012 г., получив экспертное интервью от Алексеевой, цитаты из которого приводятся в настоящей работе, я ясно понял, что и окно возможностей, когда правозащитникам – членам оргкомитета Гражданского форума предлагалось стать партнерами в диалоге власти и общества, уже закрылось к осени 2004 г.

⁵ Указ Президента РФ от 6 ноября 2004 года № 1417 “О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека” // Собрание законодательства РФ. – 15.11.2004. – № 46 (ч. II), ст. 4511.

При этом в целом состав Совета был далеко не оппозиционным: в нем были и люди с вполне лоялистскими взглядами, такие, как политолог С. Марков, тележурналисты А. Пушков, В. Соловьев и В. Фадеев, руководители двух из трех общероссийских ассоциаций бизнеса – “Деловой России” (Б. Титов) и “Опоры России” (С. Борисов) или редактор “Литературной газеты” Ю. Поляков, ставший в 2012 г. членом Изборского клуба. Другое дело, что они были в меньшинстве и, как следствие, не часто посещали заседания Совета, не пропуская, конечно, ежегодные встречи с Президентом РФ в Кремле. Отмечу также, что на момент подготовки этого текста (май 2020 г.) в нынешнем составе Совета из состава 2004 г. осталось двое – С. Караганов и вернувшийся в Совет в качестве председателя В. Фадеев.

В первом заседании Совета, в ходе которого его ветераны и новички познакомились, участвовал и приветствовал членов Совета руководитель Администрации Президента Д. Медведев. Так что уровень встречи можно признать достаточно высоким. Были определены направления работы, и все участники выбрали те из них, которые в наибольшей степени соответствовали их интересам. Так, мы вместе с В. Смирновым, с которым нас объединяло активное участие в деятельности Российской ассоциации политической науки, а также принадлежность к ассоциации выпускников Института продвинутых российских исследований им. Дж. Кеннана, вызвались продолжить работы по подготовке федеральной программы гражданского образования, начатое в 2003–2004 гг. в рамках экспертного Совета по гражданскому образованию при Комитете по науке и образованию Государственной думы [Сунгуров 2018]. Многие члены Совета также выбрали свои направления и работали в соответствующих рабочих группах. Остальные же по желанию приходили на тематические заседания, которые вела Памфилова, и на ежегодные встречи с Президентом РФ, проходившие в Кремле, как правило, летом. К этим заседаниям рабочие группы готовили свои сообщения и проекты документов, которые, в случае поддержки президентом, направлялись в органы исполнительной власти.

Хорошо помню одно из тематических заседаний, посвященное деятельности Росрегистрации – специального ведомства по контролю за деятельностью НКО, созданного после первого украинского Майдана. Руководители этого ведомства в ответ на достаточно резкую критику их деятельности заверяли членов Совета, что работа их организации вовсе не носит репрессивного характера и направлена на поддержку развития НКО, а с “перегибами на местах” их региональных представительств они будут бороться. Это помогло мне позже, в Санкт-Петербурге на встрече представителей Росрегистрации с активистами НКО аргументированно оспорить слова этих представителей, пытавшихся выдать свои “перегибы на местах” за неоспариваемые правила, которые НКО должны строго исполнять.

У Алексеевой, которая могла сравнивать разные периоды деятельности Совета, было достаточно критическое отношение к работе Совета в 2005–2008 гг.: *“Я не знаю, зачем четыре года мы там сидели. Единственное что, Д.А. Медведев – он приходил довольно часто на Совет – и надо сказать, что зависело от него, а не от Президента – он довольно часто нам помогал. На этом уровне можно было что-то решать. И самое главное он сказал – я вам даю слово, что любое обращение ко мне, написанное членом Совета, я буду читать лично – не мои помощники, а я лично. Это я вам обещаю. И надо сказать, что это обещание он выдерживал. Он его выдержал и став президентом. Он тоже читал лично все обращения членов Совета к нему. Поэтому на этом уровне что-то удавалось сделать”*.

Остается вопрос об эффективности встреч с Президентом РФ. В рамках нашей рабочей группы по гражданскому образованию состоялось несколько обсуждений подготовленного проекта Федеральной программы. На встрече Совета с Путиным в июле 2005 г. этот проект был представлен и на словах получил поддержку. Проект программы с резолюцией “Подготовить предложения” ушел в правительство. Далее, в течение 2005–2006 гг.

по поручению Путина шла переписка по поводу создания Федеральной программы гражданского образования между председателем правительства России М. Фрадковым и руководителями Минобрнауки и МЭРТа, которую отслеживали мы с В. Смирновым. Итогом стало письмо за подписью заместителя министра образования и науки А. Свиначенко, в котором говорилось, что у нас уже есть программа по патриотическому воспитанию и более нам ничего не надо. На следующей встрече с Президентом летом 2006 г. я доложил об этой резолюции. В ответ Путин развел руками и сказал: “Ну, вот видите, что можно сделать с этими чиновниками!”.

Текст подготовленной программы обсуждался в ходе мероприятий “Гражданской Восьмерки” в рамках подготовки к встрече Большой Восьмерки в Санкт-Петербурге в 2006 г. и был размещен на сайте “Гражданской Восьмерки” (<http://civilg8.ru/priority/education/4530.php>). А в дискуссиях по поводу этой программы и необходимости поддержки образования в области прав человека на встрече Гражданской Восьмерки участвовал и министр образования России А. Фурсенко. Возможно, именно поэтому вскоре (15 марта 2007 г.) появилось инструктивное письмо Минобрнауки о необходимости преподавания прав человека. По-видимому, это было единственное письмо Министерства образования и науки на данную тему (<https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/6230798/>).

В этот период работу Комиссии обеспечивал небольшой аппарат – четыре или пять человек молодых технических исполнителей. Время работы в аппарате бывших политиков типа А. Копылова уже уходило в прошлое. Одновременно Памфилова опиралась на ресурс движения “Гражданское достоинство”, созданного ею в предыдущие годы. Это были как бы “прикомандированные” сотрудники, получавшие зарплату в движении “Гражданское достоинство”, но выполнявшие функции экспертов по законодательству либо пресс-секретаря⁶. Таким образом Памфилова обеспечивала себе определенную автономию в организационном смысле.

По уже сложившейся традиции срок деятельности Совета совпадал с каденцией президента, в 2008 г. к тому же Президентом стал Д. Медведев. Утверждение же нового состава Совета затягивалось. *«Очень долго его не утверждали – очень долго, почти год. – он не встречался с Элой Александровной по поводу нового Совета, поэтому старый вроде бы не распускали, работал аппарат – маленький, пять человек, но конечно мы чувствовали себя в подвешенном состоянии, и в общем-то мало чего делали, в основном на уровне личных заявлений членов Совета, которые он рассматривал. Примерно через год Элла Александровна позвонила очень взволнованная, обзвонила эту свою восьмерку членов Совета – и “Быстро, предлагайте кандидатуры, потому что Дмитрий Анатольевич сказал, что предлагает мне формировать список”. Мы накидали кандидатуры – получился вот такой совет замечательный. Он не всех включил, и от себя включил, по-моему, двух-трех человек. Но в основном совет из 36 человек – это был самый лучший состав Совета».* Привожу эту длинную цитату моего вышеупомянутого собеседника, так как в ней хорошо передана кафкианская непредсказуемость принятия решений в этой администрации.

Тем не менее сущностной работы с этим составом Совета у Памфиловой не получилось: ее самостоятельность вызывала все большее сопротивление у заместителя главы Администрации Президента РФ В. Суркова, накапливалась усталость. И в начале августа 2010 г. Памфилова подала заявление об отставке. О причинах этого шага она говорила публично в программе “Разворот” на радиостанции “Эхо Москвы” (<http://www.echo.msk.ru/programs/razvorot/700130-echo/>) и в других интервью.

⁶ Данные из моего интервью с респондентом А – “прикомандированным” сотрудником аппарата Комиссии в середине 2000-х гг., данное в мае 2020 г.

**Совет по развитию гражданского общества и правам человека
под председательством М. Федотова**

Назначение М. Федотова председателем Совета (он сразу предложил немного сократить его название, убрав слова “содействие” и “институтов”) было хотя и не самым желаемым для правозащитников (они предлагали на эту позицию А. Аузана), но все же приемлемым решением, так как он был уже членом Совета, а ранее – министром печати в правительстве реформаторов. Кроме того, он – один из авторов закона о СМИ, принятого еще в 1990 г. и уничтожившего цензуру. Одновременно с позицией председателя Совета при Президенте РФ он был назначен и Советником Президента, что существенно повысило его аппаратный статус (по-видимому, он учел опыт Памфиловой, которая такого статуса не имела). *“То есть он одновременно занимал как бы одну должность Советника, что давало ему право как раз призывать всех властных людей на заседание Совета и они не могли отклониться. А вторая, общественная, должность – он был председателем Совета”*⁷. Хотя Памфилова и имела ранее опыт работы на министерской позиции, все же для отстаивания если не самостоятельной, то хотя бы отчасти автономной позиции внутри Администрации Президента РФ, чьей составной частью является Совет по развитию гражданского общества и правам человека, дипломатический опыт деятельности Федотова, который был и послом России в ЮНЕСКО, оказался более полезным.

Девять лет, которые он возглавлял Совет, пришлось на достаточно серьезные изменения во внутриполитической жизни современной России. Он возглавил Совет в середине президентского срока Медведева, когда существовали определенные надежды, что его слова “Свобода, конечно же, лучше, чем несвобода” станут хотя бы отчасти реальностью. Но уже год спустя, когда было объявлено о “президентской рокировке”, начался подъем общественно-политических протестов (2011–2012 гг.). И Совет стал своеобразным посредником или медиатором между протестующей частью общества и политической властью России. В 2012 г. он пережил опыт формирования списочного состава путем интернет-голосования. Далее – когда начался период охоты на НКО–иностранцев, Совет был единственной структурой Администрации Президента РФ, поднимавшей голос против такой “охоты”. Особенно в сложной ситуации Совет оказался в период “Крымского консенсуса”, оказавшись, по мнению ряда респондентов, на грани закрытия. Но он не только выжил, но и нашел для себя большое поле деятельности в российских регионах. Рассмотрим эти этапы последовательно.

О деятельности Совета при Президенте России Медведеве очень точно, на мой взгляд, сказала в данном мне интервью Алексеева: *«Этот Совет был хороший по составу, но малоэффективный. Потому что Дмитрий Анатольевич Медведев был нерешительным президентом. На уровне просьб об отдельных людях, о проблемах отдельных людей удавалось решать очень хорошо, и я безмерно благодарна ему за то, что он помог этой девочке, редактору районной газеты Москвы (“Кузьминки”), боровшейся с коррупцией. Ее посадили на пять лет, чтобы не мешала красть, и она уже три года сидела. Я написала отчаянное письмо Медведеву, что я не знаю что сделать, как вы можете помочь. И она вышла по УДО. Ну и потом он все-таки из списка политзаключенных помиловал хотя бы одного – Мохнаткина. И хотя ему оставалось всего полгода. А я знаю, в каких тяжелых условиях ему приходилось сидеть, и каждый день был важен. А вот серьезные вещи – ничего не получалось»*.

Но есть и другое мнение о работе Совета в этот период: *“Я считаю, нормальная работа в Совете началась, когда пришел Федотов и наладил работу по регламенту. Были созданы постоянные Комиссии и обсуждались различные вопросы. Только после проработки*

⁷ Интервью с респондентом Б, членом Совета в течение девяти лет (27.04.2020).

Комиссии вопрос выносился уже на весь Совет. Совет превратился в мощную хорошую площадку как раз между гражданским обществом и властью. В то время, особенно еще при Медведеве, у Совета были большие полномочия и большой авторитет, чтобы устраивать различные заседания и вызывать первых лиц. Я помню, там министры приезжали по разным вопросам и шел вот такой диалог. То есть Совет стал мощной хорошей площадкой, как раз тем, чего не хватает, – связкой между гражданским обществом и властями” (из упомянутого интервью респондента Б).

Тем не менее в этот период Совету удалось сделать и серьезные дела. Так, было создано знаменитое Заключение по делу Ходорковского–Лебедева, которое вызвало большой резонанс и у нас, и за рубежом – глубокое, серьезное юридическое и экономическое заключение. И оно так мощно прозвучало именно потому, что исходило от Совета при Президенте, а не просто от независимых экспертов. При Совете была создана группа по делу С. Магницкого. Совет не давал забыть об этом деле, что сработало на активизацию общественного мнения и за рубежом, и у нас в стране. Наконец, была создана комиссия по увековечиванию памяти жертв политических репрессий, и в разных городах стали появляться памятные знаки в память жертв.

Перед выборами Президента РФ в 2012 г. Советом было принято (причем принято консенсусом) Заявление в поддержку наблюдателей и представителей СМИ в преддверии президентских выборов (<http://president-sovet.ru/documents/read/285/>). Оно широко распространялось в копиях среди наблюдателей на выборах и сыграло важную роль в том, что выборы прошли спокойно.

Уже в самом конце своего президентского срока 28 апреля 2012 г. Медведев провел свою прощальную встречу в членами Совета в Горках. И на этой встрече член Совета, председатель организации Транспаренси-Россия Е. Панфилова заявила о том, что вряд ли она будет готова работать в следующем составе Совета. Еще десять человек заявили об этом позже. Стало ясно, что необходимо серьезно обновлять состав Совета. В данной ситуации первый заместитель руководителя Администрации Президента РФ В. Володин, мотивируя это необходимостью большей гласности и открытости, решил, что надо проводить выдвижение и обсуждение кандидатур в новый состав Совета в Интернете с последующим рейтинговым голосованием опять-таки в сети. Приведу здесь цитату из моего интервью с одним из членов Совета, прошедшим через эту процедуру (с респондентом В – 14.04.2020): *“Я сразу с самого начала шел впереди, причем отрыв был очень достаточный, процентов двадцать от следующего номинанта. Но в один день, точнее в ночь, меня обогнал ближайший соперник в два раза”*.

В итоге Федотов с тремя списками – 1) тех, кто победили в интернет-голосовании по отдельным направлениями правозащиты; 2) тех, кого он сам хотел видеть в Совете; 3) списком, который лоббировался Администрацией Президента РФ; – поехал к Путину. Согласно воспоминаниям, высказанным мне респондентом Г (29.04.2020), *«Путин ему говорит: “А давай всех, чего там разбираться-то”. Ну, наверное, потому что они решили, что семьдесят человек это будет вообще совершенно неспособный Совет. Рукой махнули и всех включили. Но оказалось, что там, хоть и не очень значительный, но перевес тех, кто разделяют правозащитные убеждения»*.

Очень скоро был принят регламент работы Совета, в соответствии с которым любой его член мог сделать заявление от своего имени, и оно публиковалось на сайте Совета. Если же заявление набирало более половины голосов членов Совета, то оно получало статус заявления Совета. Была еще и третья градация – заявления председателя Совета⁸. И вот в 2014 г., когда кто-то из членов Совета инициировал заявление в связи с событиями в Украине, оно набрало ровно половину голосов членов Совета. *“И это был первый скан-*

⁸ Эти заявления трех типов и сегодня можно увидеть на сайте Совета.

дал, после чего нас хотели разогнать, если бы мы набрали большинство, нас бы конечно и разогнали” (из интервью с респондентом Г). Но заявления от имени Совета не состоялось, а заявления от имени членов Совета такого резонанса уже не имели, и Совет продолжил свою работу.

Однако выявившаяся поляризация членов Совета вскоре дала себя знать: *“До этого был формат... три типа заседаний – выездное, тематическое и общее. И вот после 2014 г., когда началась эта война в Украине, Федотов где-то в апреле собрал заседание и все переругались. И вот после 2014 года ни одного полноценного заседания Совета не было. Были только тематические или выездные”* (из интервью с респондентом Б).

Респондент В так описал виды деятельности, которые велись Советом в 2011–2019 гг.: *“К подготовке совместных заседаний с Президентом РФ надо добавить заседания тематических комиссий, специальные заседания и выездные заседания Совета, специальные заседания и выездные заседания комиссий, ну и заявления, обращения. И еще одна очень важная часть работы Совета – написание экспертиз. По различным законопроектам, в Конституционный Суд мы наши экспертизы составляем”*.

Важной формой работы были специальные заседания Совета: бралась какая-то одна тематика, приглашались руководители федерального уровня, которые отвечали от имени государства за ту или иную тематику. И далее велся серьезный разговор: с одной стороны, правозащитники, с другой – государственные деятели. И вырабатывались рекомендации по результатам обсуждения, которые рассылались в органы власти, и члены Совета получали на них ответы.

Постепенно, однако, центр тяжести работы Совета стал переходить в регионы, где *“эти заседания приносили огромный эффект, и здесь надо отдать должное Федотову, который проводил их очень демократично и всегда разрешал на них присутствовать региональным людям, правозащитникам... И он это все модерировал и выводил на какое-то решение. Если в Москве уже перестали более-менее слушаться Федотова, то в регионах он еще очень сильно котируется, потому что он же к Путину доступ имеет, не известно, что он там ему напечет. Поэтому вот они его еще в регионах как бы боялись”* (из интервью с респондентом Б).

На федеральном уровне члены Совета “правозащитного толка” в этих условиях стали уделять особое внимание подготовке и согласованию заявлений от имени группы членов Совета по наиболее актуальным вопросам общественно-политической жизни. Вот как характеризует этот процесс еще один респондент – член Совета (Д – интервью от 29.04.2020): *“Очень активно шло онлайн общение и работа в онлайн формате. В 2018–2019 гг. и день, и ночь, что называется, эта работа шла... была необходимость заявления своей позиции, и это учитывалось при формировании консолидированного мнения СПЧ... Эта позиция имела, мне кажется, свое влияние не столько на принятие каких-то решений, в том числе политических или управленческих, сколько на то, что вообще правозащитная позиция на общероссийском уровне в публичном поле вообще звучала”*.

В октябре 2019 г., официально – в связи с достижением Федотовым предельного возраста для госслужащих – 70-ти лет, вместо него председателем Совета был назначен журналист и политик В. Фадеев, возглавлявший до этого около двух лет Общественную палату РФ. Одним из первых решений нового председателя стало изменение регламента, в соответствии с которым любые заявления членов Совета или их групп могли делаться только после их одобрения председателем. Можно предположить, и сама замена Федотова на Фадеева за три месяца до начала публичного обсуждения предложения Путина о необходимости внесения поправок в Конституцию РФ служила цели уменьшения вероятности несанкционированных заявлений членов Совета на его сайте в этот ответственный период.

* * *

Подводя итоги деятельности рассматриваемого нами института-медиатора, мы видим, что как при его создании, так и в последние годы основной его функцией была символическая. В 1993 г. это был символ и для нашей страны, и для зарубежных коллег, что, несмотря на трагические события, вынужденный роспуск Верховного Совета РФ, президент страны уделяет должное внимание защите прав человека. И важно было, что этот орган возглавил Ковалев – человек с безупречной репутацией правозащитника. В 2018–2019 гг. для правозащитников – членов Совета важна была возможность делать публичные заявления на сайте Совета, чтобы и правозащитная позиция звучала в публичном поле страны.

Можно выделить четыре этапа развития Комиссии, а затем – Совета. Первый – Комиссия Ковалева – краткий, с надеждами и разочарованием, с острым конфликтом председателя Комиссии и президента и уходом первого из них и параллельно текущая работа на плечах аппарата – вчерашних депутатов Верховного Совета РФ. Второй – с уклоном в экспертную деятельность без публичной огласки, обусловленный академическим составом Комиссии и личностью его председателя Карташкина. Итогом ее работы стал интереснейший документ – проект Федеральной концепции обеспечения и защиты прав и свобод человека, который готовился практически без участия организаций гражданского общества и правозащитников и не стал фактом общественной жизни. И хотя председатель Комиссии встретился с Президентом РФ один раз за шесть лет, эта слабость ее деятельности на федеральном уровне восполнялась стимулированием работы в регионах. Именно тогда стали развиваться Комиссии по правам человека в регионах России.

Третий этап я связываю с трансформацией Комиссии в Совет по правам человека и развитию гражданского общества. С именем его председателя — Памфиловой связано начало реального диалога с независимыми правозащитными и иными гражданскими организациями и ежегодные встречи с Президентом РФ. Совет стал переговорной площадкой правозащитников и Администрации Президента, но конфликт с Администрацией Президента и уход председателя сорвал развитие событий по этому пути (произошел повтор ситуации с Ковалевым при всем различии случаев).

Четвертый этап – максимальное развитие потенциалов Совета как переговорной площадки с учетом всех консервативных трендов в развитии страны после 2012 г. Дипломатический талант Федотова и постепенное смещение центра активности в российские регионы давало Совету больше возможностей влияния.

Рассмотренные в статье этапы развития одной структуры-медиатора позволяют, на мой взгляд, выделить три основных фактора, влиявших на ее эффективность. Первый – общественно-политический контекст: либеральный или консервативный тренд в каждый период, наличие или отсутствие интереса власти к диалогу с НКО. Например, федотовский Совет зимы 2011–2012 гг. вполне мог бы стать площадкой для серьезного “круглого стола” в случае готовности к этому действующего президента. Второй фактор – организационно-административный. Комиссия/Совет при Президенте организационно является частью президентской администрации, и в этом случае различие организационных культур разных частей одного целого могут вести к конфликту. Опыт Памфиловой показывает, что даже хорошие отношения с Президентом не гарантируют от острых конфликтов с его администрацией. И третий фактор – личностный, который относится как к личности председателя Совета (борец он, кабинетный ученый, публичный политик с опытом или без опыта дипломата), так и к составу самого Совета. Так, явно просматривается разность ситуаций в случаях наличия креативной и сплоченной “гражданской восьмерки” в Совете Памфиловой или расколотого надвое Совета Федотова после крымских событий. Остается выразить надежду, что выявленные на примере эволюции Совета по правам человека и развитию гражданского общества тенденции помогут лучше понять развитие и (или) упадок и других институтов-медиаторов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Алексеева Л.М. (2002) Гражданский Форум как отражение определенных надежд // Россия в условиях трансформаций. Историко-политологический семинар. Материалы. Вып. № 18–19. М.: ФРПЦ. С. 163–166.
- Брянцев И.И., Евстифеев Р.В. (2020) Проблемы оценки эффективности институтов государственно-общественного управления (на примере Общественных палат Владимирской и Саратовской областей) // Вопросы государственного и муниципального управления. №1. С. 115–136.
- Вальков С.В. (2002) Ивановская областная комиссия по правам человека // Комиссии и Уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. СПб.: Норма. С. 53–59.
- Гельман В.Я. (2018^a) Исключения и правила: “истории успеха” и “недостойное правление” в России. Часть 1 // Общественные науки и современность. № 5. С. 48–60.
- Гельман В.Я. (2018^b) Исключения и правила: “истории успеха” и “недостойное правление” в России. Часть 2 // Общественные науки и современность. № 6. С. 5–15.
- Гражданский форум. Год спустя (2003) М.: САФ Россия.
- Карташкин В.А. (1998) Как подать жалобу в Европейский Суд по правам человека. М.: Норма – ИНФРА-М.
- Карташкин В.А., Колесова Н.С., Ларин А.М. и др. (1996) Общая теория прав человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Норма.
- Козлова Н.Н., Рассадин С.В. (2019) Общественные палаты современной России: тенденции трансформации // Социально-политические процессы в меняющемся мире: Межвузовский сборник научных трудов / Под ред. Н.Н. Козловой. Тверь: Тверской гос. ун-т. Вып. 19. С. 5–11.
- Копылов А.Т. (2001) Об этапах становления комиссий по правам человека в Российской Федерации // Участие власти в защите прав человека: Комиссии и уполномоченные. Современная гуманитарная академия. СПб.: Норма. С. 12–18.
- Миронов О.О. (2009) Очерки государственного правозащитника. М.: СГУ.
- Нездюров А.Л. (2001) Комиссии по правам человека в ряде регионов России // Участие власти в защите прав человека: Комиссии и уполномоченные. СПб.: Норма. С. 21–30.
- Нездюров А.Л., Сунгуров А.Ю. (2018) Права человека в России: общественные дискуссии и институт государственного правозащитника // Мир России. № 3. С. 61–81. DOI: doi.org/10.17323/1811-038X-2018-27-3-61-81
- Никовская Л.И., Якимец В.Н. (2017) Качество публичной политики и продвижение общественных интересов: российская специфика // Публичная политика. №1. С. 29–53.
- Нисневич Ю.А. (2019^a) Постсоветская Россия – 25 лет: портрет в зеркале исследований межгосударственных и неправительственных организаций // Общественные науки и современность. № 1. С. 60–70.
- Нисневич Ю.А. (2019^b) Постсоветская Россия – 25 лет: портрет в зеркале исследований межгосударственных и неправительственных организаций. Окончание // Общественные науки и современность. № 2. С. 104–114.
- Оболонский А.В. (2018) Либеральная и бюрократическая ментальность как факторы трансформаций конца 1980-х – 1990-х гг., их динамика и сегодняшнее “эхо” // Общественные науки и современность. № 4. С. 47–57.
- Павлова Е.А. (2018) Возможности участия экспертов в формировании политико-управленческих решений при содействии регионального института омбудсмена: опыт Пермского края, Санкт-Петербурга и Свердловской области // Вестник Пермского университета. Политология. Т. 12. №4. С. 91–105.
- Сунгуров А.Ю. (2005) Институт Омбудсмена: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). СПб.: Норма.
- Сунгуров А. Ю. (2015) Как возникают политические инновации: “фабрики мысли” и другие институты-медиаторы. М.: Политическая энциклопедия.
- Сунгуров А.Ю. (1999) Организации-посредники в структуре гражданского общества. Некоторые проблемы политической модернизации России // ПОЛИС. № 6. С. 34–48.
- Сунгуров А.Ю. (2018) Развитие гражданского образования в современной России (обзор основных событий) Доклад // Правоприменительная практика в области гражданского образования и просвещения в области прав человека. Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма. С. 22–52.

Федеральная концепция обеспечения и защиты прав и свобод человека (проект) (2000) Комиссия по правам человека при президенте Российской Федерации. М.: НОРМА.

Хороших Г.К. (2002) Комиссия по правам человека при губернаторе Иркутской области и региональные правозащитные организации // Комиссии и Уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. Под редакцией А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма. С. 59–64.

Юрий Сидakov: сделаем Осетию цивилизованной (2002) Информационный портал “Кавказский узел”, 28 августа (<https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/25699/>).

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. №. 1. Pp. 87–112.

Owen C.A., Bindman E. (2019) Civic Participation in a Hybrid Regime: Limited Pluralism in Policymaking and Delivery in Contemporary Russia // *Government and Opposition*. Vol. 54. №. 1. Pp. 98–120. DOI: doi.org/10.1017/gov.2017.13

REFERENCES

Alekseeva L.M. (2002) “Grazhdanskiy forum kak otrazhenie opredelennykh nadezhd” [Citizen Forum as Reflection of Some Hopes]. *Rossiya v usloviyakh transformatsiy: Istoriko-politologicheskii seminar* [Russia in Situation of Transformation: Historical and Political Science Workshop]. Issue 18–19. Moscow: FRPT, pp. 163–166.

Bryantsev I.I., Evstifeev R.V. (2020) Problemy otsenki effektivnosti institutov gosudarstvenno-obshchestvennogo upravleniya (na primere obshchestvennykh palat Vladimirovskoi i Saratovskoi oblastei) [Problems of Evaluating the Effectiveness of the Institutions of State and Society Interaction (The Cases of Regional Public Chambers of the Vladimir and Saratov Regions)]. *Public Administration Issue*, no. 1, pp. 115–136.

Federal'naya kontseptsiya obespecheniya i zashchity prav i svobod cheloveka (proekt) (2000) [Federal conception of realization of human rights and freedoms (Project)]. Moscow: Norma.

Gel'man V. (2018^a) Isklyucheniya i pravila: ‘Istorii uspekha’ i ‘nedostoynoye pravleniye’ v Rossii. Chast' 1 [Exceptions and Rules: “Success Stories” and “Bad Governance” in Russia. Part 1]. *Obschestvennye nauki i sovremennost'*, no. 5, pp. 48–60.

Gel'man V. (2018^b) Isklyucheniya i pravila: ‘Istorii uspekha’ i ‘nedostoynoye pravleniye’ v Rossii. Chast' 2 [Exceptions and Rules: “Success Stories” and “Bad Governance” in Russia. Part 2]. *Obschestvennye nauki i sovremennost'*, no. 6, pp. 5–15.

Grazhdanskiy Forum. *God spustya*. (2003) [Civil Forum: one year later] Moscow: CAF Rossiya.

Kartashkin V.A. (1998) *Kak podat' zhalobu v Evropeyskiy Sud po pravam cheloveka* [How to transfer complain to European Court for human rights]. Moscow: Norma – INFRAK-M.

Kartashkin V.A., Kolesova N.S., Larin A.M. et al (1996) *Obschaya teoriya prav cheloveka* [Common Theory of human rights] Moscow: Norma.

Khoroshikh G.K. (2002) Komissiya po pravam cheloveka pri gubernatore Irkutskoy oblasti i regional'nye pravozashchitnye organizatsii [Committee for human rights of Governor of Irkutsk region and regional human rights NGOs]. *Komissii i Upolnomochennyye po pravam cheloveka: opyt rossiyskikh regionov*. St.-Petersburg: Norma, pp. 59–64.

Kopylov A.T. (2001) Ob etapakh stanovleniya komissiy po pravam cheloveka v Rossiyskoy Federatsii [About steps of development of Committee for human rights in Russian Federation]. *Uchastiye vlasti v zashchite prav cheloveka: committee and ombudsmans*. St.-Petersburg: Norma, pp. 12–18.

Kozlova N.N., Rassadin S.V. (2019) Obshchestvennye palaty sovremennoy Rossii: tendentsii transformatsii [Public chambers of contemporary Russia: trends of transformation]. *Sotsialno-politicheskiye protsessy v menyayushchetsya mire*. Tver': Tver. State Univ., issue 19, pp. 5–11.

Mironov O.O. (2009) *Ocherki gosudarstvennogo pravozaschitnika* [Ombudsman stories]. Moscow: SGU Publishing.

Nezdyurov A.L. (2001) Komissii po pravam cheloveka v ryade regionov Rossii [Committees for human rights in some regions of Russia]. *Uchastie vlasti v zashchite prav cheloveka: Komissii i upolnomochennyye*. St.-Petersburg: Norma, pp. 21–30.

Nezdyurov A.L., Sungurov A.Yu. (2018) Prava cheloveka v Rossii: obshchestvennye discussii i institute gosudarstvennogo pravozaschitnika [Human rights in Russia: public discussions and institute of ombudsman]. *Mir Rossii*, no. 3, pp. 61–81. DOI: 10.17323/1811-038X-2018-27-3-61-81

Nikovskaya L.I., Yakimets V.N. (2017) Kachestvo publichnoy politiki i prodvizhenie obschestvennykh interesov: rossiyskaya spetsifika [Quality of public policy and advance of public interests: Russian specifics]. *Publichnaya Politika*, no. 1, pp. 29–53.

Nisnevich Yu.A. (2019^a) Postsovetskaya Rossiya – 25 let: portret v zerkale issledovaniy mezhgosudarstvennykh i nepravitelstvennykh organizatsiy [Postsoviet Russia – 25 years: portrait in the mirror of researches of intestate and nongovernmental organizations]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no. 1, pp. 60–70.

Nisnevich Yu.A. (2019^b) Postsovetskaya Rossiya – 25 let: portret v zerkale issledovaniy mezhgosudarstvennykh i nepravitelstvennykh organizatsiy. Okonchanie [Postsoviet Russia – 25 years: portrait in the mirror of researches of intestate and nongovernmental organizations. Ending]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no. 2, pp. 104–114.

Obolonskiy A.V. (2018) Liberal'naya i byurokraticheskaya mental'nost' kak factory transformatsiy kontsa 1980–1990, ikh dinamika i srgodnyashnoe 'echo' [Liberal and bureaucratic mentality as factors of transformation of end 1980th – 1990th, their dynamics and today 'echo']. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no. 4, pp. 47–57.

Pavlova E.A. (2018) Vozmozhnosti uchastiya ekspertov v formirovanii politiko-upravlencheskikh resheniy pri sodeystvii regional'nogo instituta ombudsmana: opyt Permskogo kraya, Sankt-Peterburga i Sverdlovskoy oblasti [Opportunities for expert participation in policy formulation within cooperation with the regional ombudsmen: the experience of Perm krai, St.Petersburg and Sverdlovsk region]. *Vestnik Permskogo universiteta. Politologiya*, vol. 12, no. 4, pp. 91–105.

Sungurov A.Yu. (2005) *Institut Ombudsmana: evolyutsiya traditsiy i sovremennaya praktika* [Ombudsman Institute: evolution of traditions and contemporary practices] St.-Petersburg: Norma.

Sungurov A.Yu. (2015) *Kak vosnikayut politicheskie innovatsii: fabрики mysly i drugiye instituty-mediatoriy* [How Political Innovations are Aroused: Think Tanks and other Mediator Institutes]. Moscow: Political Entsiclopedia.

Sungurov A.Yu. (1999) Organizatsii-posredniki v strukture grazhdanskogo obschestva. Nekotorye problemy politicheskoy modernizatsii Rossii [Organization-mediators in structure of civil society. Some problems of political modernization of Russia]. *POLIS*, no. 6, pp. 34–48.

Sungurov A.Yu. (2018) Razvitiye grazhdanskogo obrazovaniya v sovremennoy Rossii (obzor osnovnykh sobytiy). Doklad [Civic education development in contemporary Russia (review of main events. Report)]. *Pravoprimenitel'naya praktika v oblasti grazhdanskogo obrazovaniya i prosvescheniya v oblasti prav cheloveka* [The practice of law implementation in the field of civic education and human rights enlightenment]. St.-Petersburg: Norma, pp. 22–52.

Val'kov S.V. (2002) Ivanovskaya oblastnaya komissiya po pravam cheloveka [Committee for human rights of Ivanovo region]. *Komissii i Upolnomochennye po pravam: opyt rossiyskikh regionov*. St.-Petersburg: Norma, pp. 53–59.

Yuriy Sidakov: sdelam Osetiyu tsivilizovannoy (2002) [Yuriy Sidakov: let's make Ossetia as civilized country]. *Informatsionny portal 'Kavkazskiy uzel'*, August 28 (<https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/25699/>).