

ВОЗМОЖНОСТИ УЧАСТИЯ ЭКСПЕРТОВ В ФОРМИРОВАНИИ ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ ПРИ СОДЕЙСТВИИ РЕГИОНАЛЬНОГО ИНСТИТУТА ОМБУДСМАНА: ОПЫТ ПЕРМСКОГО КРАЯ, САНКТ-ПЕТЕРБУРГА И СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Екатерина Павлова

*Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики
(Санкт-Петербург)*

Аннотация

В статье рассматриваются возможности участия экспертов в формировании политико-управленческих решений при содействии регионального института омбудсмана в современной России на примере трех российских регионов: Санкт-Петербурга, Свердловской области и Пермского края. Отличительной особенностью такого участия является инициативный характер и ответственность экспертов за результаты решений, принятых по их рекомендациям, согласованность этих рекомендаций с социальным контекстом и реальными потребностями людей. В связи с тем, что подобное инициативное участие не институализировано, возникает вопрос о порядке реагирования органами власти на полученные таким путем рекомендации и о возможности экспертов влиять на повестку в условиях ограниченности плюрализма. Поскольку региональный институт омбудсмана может выполнять функцию посредника между экспертами, обществом и органами власти и транслировать рекомендации экспертов, в этой статье делается попытка проанализировать и структурировать практики выполнения этой функции.

Статья основана на исследовании, выполненном в соответствии с методологией обоснованной теории, которая дает нам возможность индуктивно вывести теорию из эмпирических данных об исследуемых процессах. Поскольку в центре методологии обоснованной теории, как и в центре нашего внимания, находится изучение процессов, этот способ теоретизации является наиболее приемлемым для данной области. Эмпирическую основу исследования составляют экспертные полуструктурированные интервью с участниками процессов взаимодействия, правовые акты, специальные и ежегодные доклады омбудсманов и общественных палат, а также данные, полученные путем включенного наблюдения.

На основе анализа практик взаимодействия экспертов, уполномоченных по правам человека и органов власти разработаны модели взаимодействия экспертов и органов власти при участии уполномоченных по правам человека, а также приведены основные условия, возможности и ограничения влияния экспертов на формирование политико-управленческих решений.

Ключевые слова: права человека; институт омбудсмана; экспертное знание; некоммерческие организации; экспертиза; гуманитарная экспертиза; пограничные структуры; хорошее управление; институты медиаторы.

В современном мире в практике деятельности Организации Объединенных наций, Всемирного Банка одним из преобладающих является принцип устойчивого развития, основанный на концепции «хорошего управления», который подразумевает принятие властных решений на основе консультаций с заинтересованными группами экспертами (Forsythe, 1997: 336). Концепция «хорошего управления» связана по смыслу своих положений со Всеобщей декларацией прав человека ООН и неотделима от необходимости соблюдения прав человека.

Для поиска эффективных механизмов экспертного участия в сложившихся в современной России условиях ограниченного плюрализма в рамках данной статьи предлагается проанализировать существующие практики экспертного участия. В структуре органов власти Российской Федерации есть институт, который по своей природе является институтом-медиатором и способен содействовать взаимодействию экспертов, гражданского общества и лиц, принимающих решения именно в сфере прав человека – это институт омбудсмана. Участие экспертов при посредничестве института омбудсмана зачастую носит инициативный характер, что соответствует предложенной В. И. Бакштановским идее гуманитарной экспертизы, научно–практической (прикладной) «деятельности ученого, предоставляющей ему возможность лично участвовать в нравственном обновлении общества» (Бакштановский, 1997: 4). Одной из основных проблем применения такой экспертизы является учет органами власти рекомендаций экспертов и ее статус. Поэтому данная статья посвящена анализу возможностей и ограничений реализации принципов «хорошего управления» с помощью института омбудсмана как посредника между экспертами и органами власти в условиях ограниченности плюрализма. Для решения этой задачи были выбраны кейсы трех российских регионов: Пермского края, Свердловской области и Санкт-Петербурга. Выбор именно этих случаев обусловлен тем, что в данных регионах наиболее отчетливо выражена функция уполномоченного по правам человека как медиатора, омбудсманы не только взаимодействуют с экспертами и гражданским обществом, но и выступают в их поддержку. Временные рамки нашего анализа ограничены периодом с 2013 по 2016 гг., поскольку в 2013 г. в этих регионах появились первые практики применения законодательства об «иностранных агентах», которые привели к снижению участия экспертов организаций, внесенных в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

В качестве методологической основы анализа была выбрана методология обоснованной теории (grounded theory), позволяющая индуктивно вывести теорию из эмпирических данных об исследуемом явлении. Центральное место в построении обоснованной теории занимает процесс. Поскольку мы анализируем экспертное участие в процессе формирования политико-управленческих решений, то методология обоснованной теории представляется наиболее подходящей для решений поставленной перед нами задачи.

Интерпретация понятия «экспертиза», ее типы и цели

Принцип ответственности и эффективности государственных институтов связан с необходимостью принятия качественных властных решений и доступностью органам власти наиболее актуальной информации и знаний, которыми обладают представители гражданского общества, ученые и эксперты. Так в рамках концепции «хорошего управления» – властные решения принимаются после консультации с компетентным сообществом, инициатива исходит «сверху» (Barnes, 2004; Rhodes, 1997: 54).

Авторы монографии «Сетевая экспертиза» выделяют два типа экспертизы: для принятия решений и нормативную. Для России традиционным является нормативное понимание экспертизы, призванное установить соответствие или несоответствие характеристик экспертируемого объекта нормам, стандартам (Еленский, 2011: 428). Однако нам представляется, что поле нормативного регулирования¹ не в полной мере отражает суть деятельности экспертов, определяя экспертизу как «исследование, проводимое специалистом с целью установления соответствия некоего объекта признанной норме, то есть сопоставление его с каким-то другим реальным или абстрактным объектом того же типа, который является эталонным» (Рабош, 2011). Такую экспертизу можно назвать нормативной, поскольку в большинстве случаев, такая экспертиза имеет правовое значение.

Другой вид экспертного участия – это взаимодействие власти и экспертов при принятии политико-управленческих решений (Беяева, 2001: 58). Под такой экспертизой, по мнению М. Хрусталева, «принято понимать опрос высококвалифицированных специалистов с целью получения от них вторичной информации об исследуемом объекте. Объектом политической экспертизы является существующая политическая ситуация или один из ее аспектов» (Хрусталева, 2002: 89). В рамках такого подхода требования к эксперту являются менее жесткими.

В случае, когда речь идет об экспертном участии как о содействии лицу, принимающему решения в формировании оптимального решения, также существует два подхода. Первый – это нормативно и институционально закрепленный порядок участия в форме общественной экспертизы или общественного контроля, второй – это нормативно не закрепленные практики экспертного консультирования в форме гражданского участия, рабочих групп и круглых столов. Практики такого участия находят отражение в точечном экспертном консультировании, когда образуются инициативные группы, выносящие на повестку какой-либо острый социальный вопрос (Баранов, 1997: 5). Поэтому круг лиц, которые могут выступать в качестве экспертов с целью повышения степени информированности власти о проблеме, предельно широк (Райков, 2011: 9).

Таким образом, мы можем сделать вывод о разделении понятия «экспертиза» в зависимости от целей экспертного участия. В случаях, когда необходимо

¹ О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации: Фед. закон Рос. Федерации от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ // Российская газета. Федеральный выпуск. 2001. № 2718 (0).; Основы законодательства РФ о нотариате от 11 февр. 1993 г. № 4462-1 // Ведомости Съезда НД РФ и ВС РФ. 11 марта 1993. № 10. Ст. 357. и др.

определение соответствия объекта или ситуации какой-либо норме, реализуется нормативная экспертиза. Если же речь идет о повышении степени информированности власти о проблеме и формировании политико-управленческого решения, тогда возможно экспертное участие в форме общественного контроля (Еленский, 2011: 113) или в форме взаимодействия с компетентным сообществом. В таком случае в качестве экспертов могут выступать как представители органов власти, представители профессионального сообщества, некоммерческих организаций или научного сообщества, так и другие физические лица, обладающие информацией о проблеме.

О. Н. Яницкий отмечает, что последние десятилетия имеет место важный социальный феномен, который представляет собой сдвиг познавательного процесса «вниз» в широкие общественные слои, то есть простые граждане оказываются все больше вовлечены в изучение социальных изменений (Яницкий, 2014: 4). Производство знания представляет собой коммуникативный процесс между учеными, населением, общественными организациями и властью. Сам процесс производства такого знания не институализирован, в основе его эпистемологии лежит «средовая модель познания» (Яницкий, 2014: 8) – оно тесно связано с конкретными социальными условиями, а его производители – с моральной ответственностью за общественные эффекты от их выводов (Яницкий, 2011: 46).

Гуманитарная экспертиза связана с эффективностью как обоснованностью преследуемых целей, и их адекватностью сложившемуся социальному контексту, а также с перспективами достижения людьми благополучия (Тульчинский, 2010: 30), что напрямую отсылает нас к основным принципам Программы развития ООН, базирующейся на принципах «хорошего управления». Объектом гуманитарной экспертизы является одновременно общество и отдельный индивид, а ее предметом – изучение воздействия явлений социальной жизни на отдельных индивидов и наоборот. Однако критерием оценки действий при проведении гуманитарной экспертизы должны быть именно свобода выбора и возможность самоопределения индивида (Тульчинский, 2011: 67).

Основное отличие использования экспертного знания в сфере защиты прав человека от иных сфер – это цель. Правозащитные институты не привлекают экспертов с целью легитимации уже сформулированной позиции или с целью отвлечения внимания акторов от сути проблемы и процесса принятия решения (Сунгуров, 2011: 119).

Для того чтобы понять место гуманитарной экспертизы в процессе принятия решений в сфере прав человека и возможности ее применения, мы предлагаем рассмотреть практики ее реализации в рамках взаимодействия экспертов с региональными омбудсманами. Данный институт, работая над обеспечением равенства и верховенства права, способствует формированию подотчетности органов власти. Соблюдение принципов публичного участия и необходимости достижения консенсуса, являясь одним из основных в деятельности этого института, влияет на ответственность и эффективность государственных институтов (Gathii, 1999: 120; D. Pearce, 1992: 92).

Типы практик экспертного участия во взаимодействии с институтом омбудсмана

Для начала предлагаем рассмотреть типы практик экспертного участия в формировании политико-управленческих решений при содействии института омбудсмана. Их можно разделить на 4 типа: а) *содействие правовому просвещению и развитию экспертного потенциала гражданского общества*; б) *экспертное участие на стадии формулирования проблемы и путей ее решения*; в) *транслирование уполномоченным по правам человека сформулированных при участии экспертов рекомендаций*; г) *медиативные практики по урегулированию конфликтов*. В выбранных регионах различается набор этих практик. Так, **первый тип практик – содействие правовому просвещению и развитию экспертного потенциала гражданского общества** характерен только для Свердловской области. Эти практики ориентированы на поддержку проектов экспертов и развитие сотрудничества между экспертами и органами власти. В ходе реализации этих проектов эксперты работают с проблемой, оказывают услуги, проводят тренинги и вместе с тем накапливают информацию для формирования рекомендаций². Например, открытие НПО «Екатерина» совместно с Министерством социальной политики единственного в Екатеринбурге кризисного отделения для женщин при содействии омбудсмана, проведение вместе с РОО «Пеликан» обучающих семинаров для НКО³.

Другое направление практик этого типа включает в себя активную деятельность омбудсмана во взаимодействии с образовательными учреждениями и академическим сообществом (создание Уральской Школы Прав человека, организация Первого Международного конвента по гуманитарной дипломатии и правам человека⁴).

Практики экспертного участия на стадии формулирования проблемы и путей ее решения присутствуют во всех исследуемых регионах. В Свердловской области они основаны на постоянном контакте уполномоченного с экспертами и проведении встреч с экспертами в режиме «мозгового штурма». Эксперты также привлекаются к рассмотрению жалоб, поступающих к уполномоченному. Наибольший объем экспертной работы ведется в рамках Советов при уполномоченном и при подготовке специальных и ежегодных докладов. Аналогичным образом такой тип взаимодействия реализуется в Пермском крае и Санкт-Петербурге. В Пермском крае при подготовке Специального доклада по праву на объединение была собрана экспертная группа из политологов и представителей некоммерческих организаций. При формировании позиции уполномоченного на его площадке часто собираются экспертные группы. Основанием для формирования экспертной группы по проблеме может служить обращение эксперта или

² Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Свердловской области в 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: http://ombudsman.midural.ru/uploads/library/doklad_2013.pdf (дата обращения: 10.10.2017).

³ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Свердловской области в 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: http://ombudsman.midural.ru/uploads/library/doklad_2014.pdf (дата обращения: 10.10.2017).

⁴ Там же.

группы экспертов к уполномоченному. Отличительной чертой такого экспертного участия является отсутствие его формального регулирования, что является одной из основных причин, по которым эксперты выбирают такой путь участия в формировании решений. В Санкт-Петербурге проводятся совместные проверки и приемы граждан, после которых эксперты готовят свои замечания и передают в аппарат омбудсмана.

Основу экспертного участия при посредничестве омбудсмана составляют личные, двусторонние контакты между экспертами и аппаратом омбудсмана. Таким образом, экспертное мнение часто ложится в основу предложений омбудсмана по изменению законодательства или в его предложения исполнительным органам власти.

Транслирование уполномоченным по правам человека сформулированных при участии экспертов рекомендаций осуществляется в выбранных регионах разными путями. Наиболее широкий перечень механизмов такого транслирования представлен в Пермском крае. Например, использование омбудсманом права законодательной инициативы. Участвуя лично, уполномоченный в Пермском крае обладает правом решающего голоса в рабочих группах по подготовке нормативных актов. В 2015 г. аппаратом омбудсмана совместно с экспертами было подготовлено 5 законопроектов и 7 поправок, которые были приняты Законодательным собранием Пермского края.

Применение законодательства и позиции экспертов обсуждаются на научно-консультативном совете при краевом суде. Т. Марголина являлась членом этого совета. Таким образом реализуются практики транслирования экспертных рекомендаций через судебную систему. В сфере ЖКХ возникла проблема незаконного выселения граждан. Эксперты, представители НКО, были не согласны с решениями, принимаемыми судами, в результате содействия уполномоченного и обсуждения этого вопроса на научно-консультативном совете при краевом суде, решения районных судов были отменены. Аналогичным способом была первично решена проблема привлечения к ответственности НКО, выполняющих функции иностранного агента. Специальный доклад омбудсмана о несостоятельности норм этого законодательства учитывался судами при вынесении решений в пользу некоммерческих организаций. Однако с момента наделения Минюста полномочиями по признанию НКО, выполняющими функцию иностранного агента, ситуация изменилась.

С исполнительными органами власти региона омбудсман также регулярно встречается и транслирует рекомендации экспертов. Губернатор края приглашает уполномоченного на заседания Правительства, также устраиваются еженедельные встречи с руководителем администрации Пермского края.

Представители уполномоченного могут направляться в состав различных консультативных советов и рабочих групп, созданных властью. Т. Марголина рекомендовала Министерству социального развития края включить в Коллегию при Министерстве сотрудников ПГНИУ. Таким образом, в процесс разработки решений, принимаемых Министерством, были включены рекомендации ученых

ПГНИУ, был создан отдельный экспертный совет при Министерстве, куда вошли ученые и сотрудники аппарата омбудсмена. Аналогичный механизм реализуется в Свердловской области. Омбудсман рекомендует экспертов для включения в рабочие группы: *«Когда я участвовала от уполномоченного в рабочей группе по подготовке региональной программы, тогда все предложения были максимально учтены»*⁵.

В Санкт-Петербурге уполномоченный, формируя свою позицию с учетом мнения экспертов, может представлять ее на конференциях, общественных советах, рабочих заседаниях, где принимают участие органы власти: *«Фотографирование документов, это наконец удалось пролоббировать, в том числе благодаря регулярным заявлениям Шишлова, сейчас нам в судах удастся выигрывать по этим делам. 3–4 прецедента есть»*⁶.

Четвертый тип практик – организация медиативной площадки по урегулированию конфликтов наиболее активно используется в деятельности омбудсманов в Пермском крае и в Свердловской области. В Свердловской области омбудсман лично выступает в роли посредника-медиатора. Например, при возникновении экологических конфликтов уполномоченный выступает медиатором между предприятием, органами власти, представителями гражданского общества и приглашает экспертов для независимой оценки вредного воздействия⁷. В Пермском крае омбудсман инициирует организацию медиативных процедур с привлечением профессиональных медиаторов.

Модели взаимодействия экспертов и института омбудсмена

В результате анализа кейсов Свердловской области, Санкт-Петербурга и Пермского края все практики экспертного участия при посредничестве института омбудсмена в этих регионах можно разделить по следующим параметрам:

1. *Инициатор экспертной деятельности: (а) уполномоченный по правам человека или экспертное сообщество. б) органы власти.*

Уполномоченный по правам человека инициирует экспертизу в случаях реагирования на обращения, содержащие сведения о нарушении прав граждан, либо в случаях про-активного мониторинга повестки государственных органов с целью влияния на нее. Эксперты инициируют экспертизу в процессе формирования политико-управленческих решений или мониторинга/контроля их исполнения.

Обязательным условием обращения государственных органов к омбудсману за предоставлением экспертного заключения является восприятие данного института как высокоперсонифицированного. Государственные органы используют площадку омбудсмена, поскольку данная структура менее бюрократизирована и обладает механизмами и полномочиями для взаимодействия с внешним

⁵ Интервью с Е.-К. Член академического сообщества.

⁶ Интервью с С.-Е. Представитель некоммерческой организации, эксперт.

⁷ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Свердловской области в 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: http://ombudsman.midural.ru/uploads/library/doklad_2014.pdf (дата обращения: 10.10.2017).

миром. Власть не нуждается в таких экспертных заключениях для формальной отчетности и обращается к омбудсману в случаях, когда необходимо получить понимание проблем для принятия долгосрочных решений.

2. *Тип экспертизы (а) нормативная; б) экспертиза для формирования политико-управленческих решений).*

Нормативная экспертиза присутствует как в реактивных, так и в про-активных практиках деятельности института омбудсмана. Она может быть инициирована и государственными органами в рамках экспертизы для формирования политико-управленческих решений. Инициатором такой экспертизы могут выступать эксперты, подкрепляя экспертным заключением свое обращение, либо запрашивая экспертную позицию института омбудсмана для разрешения споров с органами власти. Нормативная экспертиза присутствует в деятельности омбудсманов при рассмотрении обращений граждан. Омбудсман может сам давать экспертное заключение или привлекать специальную нормативную экспертизу (медицинского или технического характера) для защиты интересов граждан.

Экспертиза для принятия политико-управленческих решений может быть инициирована любым их акторов экспертного процесса. Однако существует ряд обязательных условий для результативности такого экспертного участия: во-первых, это соавторство акторов и формирование общей идентичности у экспертов и государственных органов в рамках процесса формирования решения. Соблюдение данного условия гарантирует результативность диалога, включение экспертов в работу над проблемой на стадиях поиска альтернативных решений и контроля за его реализацией. Во-вторых, выход такого экспертного участия за рамки стадии формирования повестки зависит от прохождения своеобразного фильтра на предмет согласованности с национально-государственной концепцией и приоритетными национальными проектами.

Из выделенных параметров складываются *различные модели* участия экспертного сообщества в формировании. Они образуют матрицу взаимодействия экспертов и органов власти, представленную ниже в виде таблицы.

Таблица

Матрица параметров взаимодействия экспертов, института омбудсмана и органов власти

Инициатор экспертной деятельности	Тип экспертизы
Эксперты и уполномоченный по правам человека	Нормативная и экспертиза для формирования политико-управленческих решений
Государственные органы	Нормативная Экспертиза для формирования политико-управленческих решений

В Свердловской области участие экспертов в формировании политико-управленческих решений осуществляется *по двусторонней нормативно-управ-*

ленческой модели. Экспертное участие в регионе инициировано не только экспертами или омбудсманом, органы власти обращаются к уполномоченному с просьбами рекомендовать экспертов, провести нормативную оценку или дать рекомендации по формированию политико-управленческих решений. В качестве экспертов выступают представители НКО и исследовательских структур УрРАН и других «фабрик мысли». При омбудсмане функционируют экспертные советы и реализуются инфраструктурные проекты в сфере прав человека, таким образом, сам институт уполномоченного по правам человека функционирует как инфраструктурная фабрика мысли. Рекомендации, сформулированные при участии экспертов, касаются как вопросов формирования политики, так и на реализации решений и контроля правоприменения. Такая модель взаимодействия является наиболее многосторонней.

Для Пермского края характерна *однаправленная нормативно-управленческая модель.* Экспертное участие инициировано экспертами или омбудсманом. Органы власти при формировании политико-управленческих решений не обращаются к омбудсману, но взаимодействуют с сообществом экспертов. С этими же экспертами взаимодействует уполномоченный по правам человека и оказывает влияние на формирование повестки, идентификацию проблемы и поиск решений. В качестве экспертов рассматриваются не только представители академического сообщества или НКО, но и инициативные объединения граждан, а также сам омбудсман. Учет рекомендаций, артикулированных омбудсманом, обеспечивает его интегрированность в процесс формирования органами власти решений. Данная модель является менее полной, чем модель Свердловской области.

Для Санкт-Петербурга характерна *однаправленная нормативная модель.* Государственные органы не обращаются к омбудсману и практически не обращаются к экспертам. Эксперты по своей инициативе или обращению омбудсмана формулируют и реализуют нормативную экспертизу по факту нарушения прав, далее омбудсман транслирует сформированную экспертами позицию. При этом в связи с влиянием фактора личности омбудсмана и отсутствия восприятия его органами власти, он оказывается исключен из процесса формирования политико-управленческих решений. Органами власти учитываются заключения омбудсмана нормативного характера. Однако это не имеет долгосрочного эффекта. Данная модель взаимодействия, по сравнению с моделями двух других субъектов, является наименее полной – взаимодействие происходит только по инициативе экспертов или омбудсмана и из-за того, что эти эксперты не включены в процесс формирования решений.

Данные модели отражают различную степень включенности экспертов в процесс формирования политико-управленческих решений. Центральными характеристиками этих моделей является степень включенности акторов в процесс формирования решений и возможность участия в различных практиках формирования политико-управленческих решений и транслирования экспертных рекомендаций, а также степень чувствительности органов власти к рекомендациям экспертов, транслируемым омбудсманом.

Степень включенности экспертов по инициативе государственных органов и по их собственной инициативе зависит от ряда промежуточных условий. Это структура экспертного сообщества в регионе – вовлеченность академического сообщества в различные виды экспертизы, количество НКО и их состав – сервисные, правозащитные или ресурсные и наличие действующих институционально-закрепленных форм их участия. В Свердловской области и в Пермском крае эксперты из академических структур вовлечены в деятельность НКО, в систему оценки оказания социальных услуг, являются членами общественных советов при органах власти и сотрудничают с омбудсманом. Членами советов при органах власти являются не только сервисные организации, а различные группы экспертов. Органы власти доверяют мнению этих экспертов, поскольку они не только взаимодействуют с омбудсманом, но и из-за их аффилированности с признанными региональными властями институтами экспертного участия – общественными советами и научно-исследовательскими учреждениями. Это обеспечивает их включенность в процесс формирования решений, органы власти доверяют этим институтам.

В случае Санкт-Петербурга, в советы при органах власти входят преимущественно представители сервисных организаций и люди, не имеющие никакого отношения к правам человека. Из-за того, что эксперты в сфере прав человека не имеют доступа к институционально-закрепленным формам общественного участия, они оказались исключены из процесса формирования политико-управленческих решений.

Условия результативного взаимодействия акторов

Таким образом, включенность экспертов в институционально-закрепленные, признаваемые органами власти формы экспертного участия является необходимым условием результативности их взаимодействия с омбудсманом в формировании решений.

Интеграцию экспертов, которые не включены в институционально-закрепленные практики (обычные граждане или новые СО НКО), может обеспечить институт омбудсмана. Но для этого он сам должен быть включен в экспертные процедуры и процесс формирования решений. Это зависит от личности уполномоченного, его включенности в экспертное сообщество. В Пермском крае и Свердловской области – Т. Марголина является профессором ПГНИУ, а на базе аппарата Т. Мерзляковой ведет свою работу Союз правозащитных организаций. У Петербургского омбудсмана такой связи с экспертами нет. Для участия экспертов в экспертизе, направленной на формирование политико-управленческих решений, необходимо, чтобы омбудсман оказывал влияние на формирование повестки государственных органов.

Возможность омбудсмана влиять на повестку находится под влиянием: а) фактора личности уполномоченного, который зависит от процедуры избрания или назначения уполномоченного (его мотивация и встроенность в систему орга-

нов власти – предыдущий опыт работы в региональных властных структурах); б) правового регулирования института омбудсмана в части ресурсной независимости, наличия права законодательной инициативы, членства в советах при органах власти, комиссиях региональных парламентов: наличия в регионе системы реагирования на рекомендации омбудсмана. Эти условия находят отражение в практиках участия омбудсманов в транслировании экспертных рекомендаций в органах власти. В Свердловской области, где включенность омбудсмана наиболее высока, существует 4 типа практик транслирования экспертных рекомендаций, а в Санкт-Петербурге включенность омбудсмана в процесс формирования решений минимальная, и существуют только 2 типа практик.

Решающее значение для результативности взаимодействия экспертов и уполномоченных по правам человека в процессе формирования политико-управленческих решений в сфере прав человека имеет чувствительность власти к рекомендациям, сформулированным таким путем. Она зависит от восприятия личности уполномоченного и уровня компетенции органов власти. Необходимо наличие общих целей акторов. Разрешение социальных конфликтов является в ряде случаев такой общей целью. Муниципальные и региональные власти реагируют на рекомендации экспертов, когда в их полномочия входит решение проблемы и когда есть угроза острого локального конфликта. На Урале, например, такие конфликты связаны с горнодобывающей промышленностью, трудовыми правами и экологическими проблемами. В Пермском крае эти конфликты связаны с проблемами в социальной сфере, когда есть необходимость повышения качества оказания социальных услуг. В Санкт-Петербурге большинство конфликтов носит политический характер, что снижает чувствительность власти к социальным проблемам. Также значение имеет стремление органов власти контролировать повестку экспертов в сфере прав человека, поэтому органы власти прислушиваются к рекомендациям омбудсманов, это помогает сохранять баланс в регионах.

Рассмотренные случаи российских регионов свидетельствуют о том, что институт уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации может выполнять функцию пограничной структуры. Институт уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации является инструментом реализации принципов «хорошего управления» путем выполнения функции пограничной структуры и формирования институционального пространства для проведения гуманитарной экспертизы в двух из трех исследуемых субъектов. Он способствует примирению конфликтующих сторон на локальном уровне, обеспечивает публичное участие и достижение консенсуса по вопросам соблюдения социальных, а также реализацию принципов прозрачности и справедливости. Экспертное участие при посредничестве института омбудсмана ориентирует региональные власти в процессе формирования политики на обеспечение диалога, удовлетворение потребностей человека в сфере социальных прав и достижение

целей устойчивого развития. Вовлечение экспертов в диалог с государственными органами обеспечивает подотчетность органов власти, что влияет на ответственность и эффективность государственных институтов, которая связана с необходимостью принятия качественных властных решений, опирающихся на информацию и знания экспертов.

Таким образом, мы приходим к выводу о том, что реализация принципов хорошего управления в отношении социальных прав и некоторых категорий политических прав возможна в условиях ограниченного плюрализма, какие сложились в современной России, путем участия института омбудсмана при условии соблюдения указанных выше обстоятельств.

Библиографический список

- Бакштановский, В.И. (2017) 'Предисловие' в: *Гуманитарная экспертиза. Возможности и перспективы*. Сб. научных трудов. Новосибирск, 1992. [Bakshtanovskii V. I. (2017) 'Introduction' [Predislovie] in: 'Humanitarian expertise. Possibilities and perspectives. Collection of Papers' [Gumanitarnaya ekspertiza. Vozmozhnosti i perspektivy. Sb. nauchnykh trudov]. Novosibirsk, 1992 (In Russ.)].
- Баранов, А.М., Марфицин, П.Г. (1997) *Словарь основных уголовно-процессуальных понятий и терминов*. Омск [электронное издание]. URL: <http://www.lawtech.ru/pub/buppdic.htm> (дата обращения: 12 декабря 2016). [Baranov A. M., Marfitsin P. G. (1997) 'Dictionary of the basic criminal procedural concepts and terms'. [Slovar' osnovnykh ugolovno-protsessual'nykh ponyatii i terminov] Omsk [online]. Available at: <http://www.lawtech.ru/pub/buppdic.htm> (Accessed: 12th December 2016) (In Russ.)].
- Беляева, Н. (2001) *Гражданская экспертиза, как форма гражданского участия*. Москва: Фрегат. [Belyaeva N. (2001) 'Civil expertise as a form of civic participation' [Grazhdanskaya ekspertiza, kak forma grazhdanskogo uchastiya]. Moscow: Fregat. (In Russ.)].
- Еленский, А.В. (2001) 'Политическая экспертиза: Генезис, понятие и когнитивные возможности', *Вопросы философии*, 2. сс. 57–70. [Elenskii A. V. (2011). 'Political expertise: Genesis, definition and cognitive opportunities' [Politicheskaya ekspertiza: Genezis, ponyatie i kognitivnye vozmozhnosti], *Voprosy filosofii*, 2, pp. 57–70. (In Russ.)].
- Половникова, Ю.С. (2013) 'Правовая природа института общественной экспертизы', *Основы экономики, управления и права*, 5 (11), сс. 113–116. [Polovnikova Yu.S. (2013) 'Legal nature of public expertise institute' [Pravovaya priroda instituta obshchestvennoi ekspertizy], *Osnovy ekonomiki, upravleniya i prava*, 5 (11). pp. 113–116. (In Russ.)].
- Рабош, А. (2011). 'Заключение' в: *Философия и культурология в современной экспертной деятельности*: коллективная монография. СПб: РГПУ им. А.И. Герцена, сс. 427–431. [Rabosh A. V. 'Conclusions' [Zaklyuchenie] in: 'Philoso-

- phy and culturology in modern expertise. Joint monograph* [Filosofiya i kul'turologiya v sovremennoi ekspertnoi deyatel'nosti: Kollektivnaya monografiya]. Saint-Petersburg: RGPU im. A.I. Gertsena, pp. 427–431. (In Russ.).
- Райков, Н.А. (2011) *Сетевая экспертиза*. Москва: Эгвес. 2-е изд. [Rai-kov N.A. (2011) *Network expertise*, 2nd edition [Setevaya ekspertiza, 2-e izd.] Moscow, Egves. (In Russ.).]
- Хрусталеv, М.А. (2011) *Очерки теории и методологии политического анализа международных отношений*. Москва: Антология. [Khrustalev M.A. (2011) *Essays on the theory and methodology of political analysis of international relations* [Ocherki teorii i metodologii politicheskogo analiza mezhdunarodnykh otnoshenii] Moscow: Antologiya. (In Russ.).]
- Сунгуров, А.Ю. (2011) 'Экспертная деятельность и экспертные сети' в: *Философия и культурология в современной экспертной деятельности*: Коллективная монография. СПб: РГПУ им. А.И. Герцена, сс. 98–125 [Sungurov A. Yu. 'Expert activities and expert networks' [Ekspertnaya deyatel'nost' i ekspertnye seti] [Rabosh A. V. 'Conclusions' [Zaklyuchenie] in: 'Philosophy and culturology in modern expertise. Joint monograph' [Filosofiya i kul'turologiya v sovremennoi ekspertnoi deyatel'nosti: Kollektivnaya monografiya]. Saint-Petersburg: RGPU im. A.I. Gertsena, pp. 98–135. (In Russ.).]
- Тульчинский, Г.Л. (2010) 'Гуманитарная экспертиза как социальная технология', *Ученые записки Санкт-Петербургской академии управления и экономики*, 3 (29). сс. 28–39. [Tul'chinskii G. L. (2010) 'Humanitarian expertise as social technology' [Gumanitarnaya ekspertiza kak sotsial'naya tekhnologiya], *Uchenye zapiski Sankt-Peterburgskoi Akademii Upravleniya I Ekonomiki*, (29). Pp. 28–39. (In Russ.).]
- Тульчинский, Г.Л. (2011) 'Гуманитарная экспертиза как социальная технология' в: *Философия и культурология современной экспертной деятельности*: коллективная монография. СПб: РГПУ им. А.И. Герцена, сс. 57–74. [Tul'chinskii G. L. (2011) 'Humanitarian expertise as social technology' [Gumanitarnaya ekspertiza kak sotsial'naya tekhnologiya] in: 'Philosophy and culturology in modern expertise. Joint monograph' [Filosofiya i kul'turologiya v sovremennoi ekspertnoi deyatel'nosti: kolektivnaya monografiya] Saint-Petersburg: RGPU im. A.I. Gertsena, pp. 57–74. (In Russ.).]
- Яницкий, О.Н. (2014) 'К вопросу о концепции экосоциального знания', *Социологические исследования*, 4, сс. 3–13. [Yanitskii O. N. (2014) 'The question of the concept of ecosocial knowledge' [K voprosu o kontseptsii ekosotsial'nogo znaniya], *Sotsiologicheskie issledovaniya*, 4. pp. 3–13. (In Russ)].
- Яницкий, О.Н. (2011) *Экосоциальные исследования: междисциплинарная методология, теория, практика*. Москва: Институт социологии РАН. [Yanitskii O.N. (2011) 'Ecosocial research: interdisciplinary methodology, theory, prac-

- ...tice' [Ekosotsial'nye issledovaniya: mezhdistsiplinarnaya metodologiya, teoriya, praktika], Moscow, Institut sotsiologii RAN. (In Russ.)].
- Barnes, T. (2004) 'Public Participation and collaborative governance', *Journal of Social Policy*, 33(2), pp. 203–223. DOI:10.1017/S0047279403007499.
- Forsythe, David P. (1997) The United Nations, Human Rights and Development, *Human Rights Quarterly*, 19 (2), pp. 334–349. DOI: 10.1353/hrq.1997.0014.
- Gathii, James T. (1999) Good Governance as a Counter Insurgency Agenda to Oppositional and Transformative Social Projects in International Law, *Buffalo Human Rights Law Review*, 5, pp. 107–174.
- Pearce, D. (1999) *The Ombudsman: Review and Preview—The Importance of Being Different*. (ed.) The International Ombudsman Anthology. Selected Writing from the International Ombudsman Institute. Hague: Kluwer Law International, pp 73–101.
- Rhodes, R. (1997) Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability. Philadelphia: Open University Press, 1997.

Информация об авторе

Павлова Екатерина Александровна – аспирант департамента прикладной политологии Санкт-Петербургского филиала НИУ ВШЭ. E-mail: katerinaglukhova@gmail.com (ORCID: 0000-0002-8663-050X. Researcher ID: B-9777-2016).

Статья принята к печати: 15.10.2018

OPPORTUNITIES FOR EXPERT PARTICIPATION IN POLICY FORMULATION WITHIN COOPERATION WITH THE REGIONAL OMBUDSMEN: THE EXPERIENCE OF PERM KRAI, ST. PETERBURG AND SVERDLOVSK REGION

E.A. Pavlova

National Research University Higher School of Economics (StPetersburg)

Abstract

The article examines the opportunities for expert participation in policy formation within cooperation with regional ombudsman institution in modern Russia. The analysis is based on the analysis of three Russian regions: St. Petersburg, Sverdlovsk Region and Perm Krai. A distinctive feature of such method of expert participation is its initiative approach. Experts suggest their expertise without any governmental request. They themselves hold responsibility for their recommendations and the results of decisions taken upon their recommendations. The consistency of these recommendations with the social, cultural contexts and the real needs of people is also important for these experts. Since such an initiative participation is not institutionalized, the question arises: how authorities react on recommendations received in such a way? Are experts able to influence the agenda in conditions of limited pluralism in modern Russia? Since the regional ombudsman institution can act as a moderator or boundary organization between experts, society and authorities and support expert recommendations in his activities, this article attempts to analyze and structure practices of performing this functions by the ombudsmen.

The article is based on research carried out in accordance with the grounded theory methodology, which enables us to derive inductively the theory from empirical data about the processes that is being studied. Since the center of the grounded theory methodology, as well as the focus of our attention is the study, is processes, this method of theorizing is the most acceptable for this research field. The empirical basis for the research is expert semi-structured interviews with actors, involved in the interaction processes, legal acts, special and annual reports of ombudsmen and regional public chambers, as well as data obtained through overt observation.

The analysis of practices of interaction between experts, human rights commissioners and authorities, provided us with an opportunity to develop specific models of interaction of experts and authorities with the involvement of human rights commissioners. Main conditions, possibilities and limitations for the influence of experts on policy formation were identified and outlined.

Keywords: human Rights; ombudsman institution; expertise; non-profit organizations; humanitarian expertise; boundary organizations; good governance; expert participation; policy formation.