

Сунгуров А.Ю.

## ВЛАСТЬ И ЭКСПЕРТНОЕ СООБЩЕСТВО: ИНСТИТУТЫ И ПРАКТИКИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ<sup>1</sup>

*Статья посвящена сравнительному анализу различных организационных форм и практик взаимодействия власти и экспертного сообщества в российских регионах. Проанализированы основные тенденции и варианты такого взаимодействия для 1990-х годов прошлого века и за первые пятнадцать лет века нынешнего. При проведении исследования использовалась информация, представленная в Интернете, материалы печатных и электронных СМИ, а также около 70 интервью с представителями четырех групп респондентов — представителями власти, общественных организаций, СМИ и научного сообщества. На основании полученной в ходе исследования информации выделено три основных варианта (модели) появления и развития «фабрик мысли» и иных форм самоорганизации экспертных сообществ в российских регионах, характерных для 1990-х годов прошлого века, а также семь моделей выживания и (или) угасания рассматриваемых структур в начале этого века.*

**Ключевые слова:** власть, экспертные сообщества, «фабрики мысли», взаимодействие региональных властей и экспертных сообществ, модели выживания экспертных сообществ.

Одним из важных аспектов современного политического процесса, или иначе, процессов публичной политики (policy) являются формы и методы участия экспертного сообщества в подготовке, принятии и реализации политико-управленческих решений различного вида и уровня. Насколько востребовано научное экспертное мнение по конкретным вопросам местной и региональной политики, сводится ли участие экспертного сообщества исключительно к ответам на поставленные властью вопросы, или эксперты могут сами выдвигать предложения по общественной «повестке дня»? Какие организационные формы содействуют хотя бы относительной независимости экспертов?

В этой связи может оказаться полезной концепция пограничных структур (boundarystructure), возникающих на границах между систе-

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено при поддержке гранта РГНФ (12.03.00551) и грантам НФ НИУ ВШЭ.

мой научного знания и системой власти, например, системой администрирования, управления различными политиками в данной местности, стране или регионе. Понятие (и даже теория) таких пограничных структур была предложена для границы наука-власть в 1999–2000 гг. Дэвидом Гастоном (Guston 1999, 2000), и развита затем в работах ряда авторов (Hellström, Jacob 2003; Hoppe, Wesselink, Cairns 2003).

В качестве примеров таких пограничных структур вначале рассматривались преимущественно научно-консультативные советы, созданные при органах власти. Главным достоинством подобных «пограничных структур» считается их способность обеспечить «институциональное пространство, в рамках которого могут развиваться и эволюционировать долговременные двухсторонние коммуникации, развиваются новые технологии управления, и сами границы оказываются преодоленными (Cash 2001: 450). Сегодня к «пограничным структурам» относят уже и организации типа «фабрик мысли» (Medvetz 2012).

Отметим, что практически одновременно с Дэвидом Гастоном нами было предложено близкое к концепции «пограничных организаций» представление о существовании в поле публичной политики особых институтов — посредников, выполняющих медиаторскую функцию (Сунгуров 1999). При этом мы исходно рассматривали не только отношение наука — власть, но и наука — общество и общество — власть, и в качестве институтов модераторов видели не только «фабрики мысли», но и общественно-консультативные советы и институт омбудсмана.

Настоящая статья посвящена сравнительному анализу различных организационных форм и практик взаимодействия власти и экспертного сообщества в российских регионах; при этом мы рассмотрим основные тенденции и варианты такого взаимодействия для 1990-х годов прошлого века и за первые пятнадцать лет века нынешнего. При проведении исследования использовался анализ информации, представленной в Интернете, материалы печатных и электронных СМИ. Кроме того, в 2012–2014 гг. состоялись экспертные поездки в семь российских регионов — в Краснодарский и Пермский края, Калининградскую, Самарскую, Саратовскую, Свердловскую, и Челябинскую области. В этих регионах было проведено от семи до четырнадцати полуструктурированных экспертных интервью с представителями четырех групп респондентов — представителями власти, общественных организаций, СМИ и научного сообщества. В Краснодарском крае, в Калининград-

ской, Саратовской, Свердловской и Челябинской областях были также проведены фокус—группы, участники которых представляли четыре упомянутые выше группы респондентов. Кроме того, ряд экспертных интервью был взят в Алтайском крае, в Иркутской, Нижегородской, Новосибирской, Томской и Ярославской областях и в Санкт-Петербурге и Москве. Всего было проведено около семидесяти таких интервью. При анализе текстов расшифрованных экспертных интервью и фокус-групп использовался метод «категориальной схемы анализа содержания» (Пацельт 2004).

На основании полученной в ходе исследования информации мы можем выделить три основные варианта (модели) появления и развития «фабрик мысли» и иных форм самоорганизации экспертных сообществ в российских регионах, характерных для 1990-х годов, а также восемь моделей выживания и (или) угасания рассматриваемых структур в начале этого века.

### **«ФАБРИКИ МЫСЛИ» КАК ОСНОВНАЯ ФОРМА ОРГАНИЗАЦИИ ЭКСПЕРТНЫХ СООБЩЕСТВ В ДЕВЯНОСТЫЕ ГОДЫ XX ВЕКА**

Ранее нами были выделено три основных условия появления и развития фабрик мысли в различных странах. Это, прежде всего, наличие «спроса» — определенный уровень «политического плюрализма», появление самого «политического рынка», включающего наличие более чем одного источника власти. Во-вторых, это наличие «предложения» — наличие сообщества политологов и политических экспертов. Наконец, это наличие разнообразных финансовых ресурсов, включая и частные фонды, которые позволяют «фабрикам мысли» сохранять определенную независимость от властных структур (Балаян, Сунгуров 2014). В 1990-е годы в России и ее регионах присутствовали первое и третье из этих условий, второе же постепенно формировалось, что обусловило появление и развитие разнообразных «фабрик мысли».

*Вариант 1. «Реформаторы во власти» иницируют создание «фабрик мысли» как своей интеллектуальной опоры.* Ярким примером реализации такого варианта может служить появление еще в Ленинграде Международного центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр». Инициатором его создания стал заместитель председателя Ленинградского исполкома А.Б.Чубайс, который понимал, что для реализации реальной экономической реформы,

за которую он отвечал, ему будет нужен серьезный и эффективный «мозговой центр». Основу «Леонтьевского центра» составили молодые и уже не очень молодые экономисты, участники клубов «Перестройка» и «Синтез», а также их коллеги из академического Института социально-экономических проблем, из экономических вузов города. После вхождения ряда питерских экономистов в состав Правительства России, «Леонтьевский центр» стал также интеллектуальной базой и для команды российских реформаторов.

Тесное взаимодействие с администрацией города продолжало существовать, особенно в период пребывания на посту мэра А.Собчака, и, в меньшей степени — в период губернаторства В. Яковлева. Присутствие в правительстве города части экономической реформаторской команды А. Чубайса — А. Кудрина, М. Маневича, Г. Грефа и их коллег — обеспечивало постоянные заказы для «Леонтьевского центра». Во второй половине девяностых годов основным фокусом деятельности «Леонтьевского центра» была разработка Стратегического плана развития города, реализуемого при финансовой поддержке Всемирного банка и организационно-административной — губернатора Санкт-Петербурга В. Яковлева.

История развития нижегородских «фабрик мысли», также как и Санкт-Петербургских, началась с инициативы реформаторски настроенного высокопоставленного сотрудника исполнительной власти. В Нижнем Новгороде им оказался Директор департамента экономики и прогнозирования областной администрации, д.э.н. В.Н. Козлов. В 1992 г. по его инициативе и с целью научно-прикладного, информационно-консультационного и организационно-методического обеспечения экономических реформ в Нижегородской области был создан Нижегородский институт экономического развития (НИЭР). Уже в 1993–1994 гг. НИЭР, в сотрудничестве с Deutche Industry Consulting (Германия), провел комплекс работ по оценке социально-экономического потенциала Нижегородской области.

В том же 1992 г. и также по инициативе Д.Ф. Козлова был создан Нижегородский исследовательский фонд (НИФ), который вначале позиционировал себя как независимый научно-исследовательский институт в области экономики. Спустя три года этот фонд расширил поле своей деятельности, в него влилась группа ученых-гуманитариев, объединившихся с начала 1990-х годов вокруг исследования проблем регионализма и федерализма. Известные нижегородские эксперты в об-

ласти социальных наук С.В. Борисов, А.В. Дахин, А.С. Макарычев, Н.П. Распопов и другие образовали новый Совет НИФа. Вскоре НИФ превратился из фактически клубного объединения в эффективную, постоянно действующую «фабрику мысли».

Аналогичные процессы происходили в это время и в других регионах России. Так, в Калининграде в первой половине 1990-х гг. появился аналитический фонд под названием «Региональная Стратегия». У его «колыбели» стояли первый губернатор области, профессор Ю.Маточкин и политолог-экономист, в будущем — депутат Областной думы нескольких созывов, С. Гинзбург. После проигрыша Ю.Маточкиным на выборах губернатора именно фонд стал одной из форм приложения им своих аналитических и организационных возможностей. Наряду с проведением мониторинга социально-экономической ситуации в регионе фондом издавался аналитический бюллетень, который успешно раскупался российскими и иностранными бизнес — и властными структурами.

**Вариант 2. Избранные губернаторы — политики** видят необходимость реального экспертного сопровождения. Опыт губернаторов, прошедших реальные избирательные компании, приводил их к пониманию необходимости опоры на экспертное сообщество. Каждый из них видел эту опору в своем свете. Так, например, Э.Э. Россель, создавший после отставки с поста губернатора Свердловской области в 1993 г. движение «Преображение Урала» и победивший на выборах губернатора области в 1995 г., инициировал создание Уральского института регионального законодательства, через который проходили все областные законопроекты. Такие институты были созданы только в Воронежской и Иркутской областях. При этом институте работал Экспертный совет из десяти видных юристов области. Позиция этого совета учитывалась депутатами при принятии законов, иногда он выступал и против предложений губернатора<sup>1</sup>.

Другой губернатор — «тяжеловес», Д.Ф. Аяцков, возглавлявший Саратовскую область в 1996–2005 гг., понимал важность постоянного общения с экспертным сообществом и принимал активное участие в так называемом Круглом столе политических аналитиков города Саратова, созданном начальником информационно-аналитического управ-

---

<sup>1</sup> Интервью с М.В. Кучиным, директором Уральского института регионального законодательства в 2008–2012 гг., Екатеринбург, ноябрь 2012 г.

ления при правительстве области О.Н. Фоминым. «В основном, это были люди из науки. Сначала это было шесть человек, мы проработали лет пять. Потом уже приняли свое положение кого мы принимаем <...> И потом, когда пришел Аяцков, они уже меня стали использовать для круглого стола и большую такую проблему обсуждали, например, «возможны ли региональные диалоги?», туда приезжали и депутаты Госдумы»<sup>1</sup>. При другом губернаторе-политике К.А. Титове, долгое время существовал Совет по вопросам развития и управления Самарской области, причем существовал в виде зарегистрированной автономной некоммерческой организации. Руководителем этого совета был директор Института проблем управления сложными системами РАН, д.т.н. В.А. Виттих. В состав совета входили и мэр г. Саратова, и руководители сильных НКО. «Этот совет, например, издал не менее десятка докладов по различным вопросам и направлениям <...> партнерство было достаточно хорошее с Администрацией области, и доклады, которые выдавались, их действительно можно было оценить и с общественной позиции, и с научной, и с прикладной практической»<sup>2</sup>.

Еще одной разновидностью этого варианта может служить ситуация в Республике Карелия в 1997–1998 гг., когда мэр Петрозаводска С.Л. Катанандов, готовясь к схватке на выборах Председателя Правительства (главы) республики с действующим главой В.Н. Степановым, решил опереться при разработке своей предвыборной программы на председателя Карельского научного центра РАН А.Ф. Титова. Ранее, в 1993–1994 гг., д.б.н. Титов был инициатором создания в Петрозаводске Карельского филиала Гуманитарно-политологического центра СТРАТЕГИЯ, замышлявшегося тогда как региональная «фабрика мысли». Тогда этот проект не дал результатов, но после победы С.Л. Катанандова А.Ф. Титов стал научным руководителем временного творческого коллектива по разработке Концепции социально-экономического развития республики на четыре года, а затем на базе этого коллектива был создан научно-исследовательский центр «Перспектива».

**Вариант 3. Инициативы со стороны ученых, участников демократических процессов начала 1990-х годов, получивших опыт работы в первых демократически избранных советах или их исполкомах.**

---

<sup>1</sup> Интервью с О.Н. Фоминым, Саратов, сентябрь 2012 г.

<sup>2</sup> Интервью с Н.А. Гавриловым, президентом Самарского центра «Право», Самара, апрель 2013 г.

Именно в первой половине девяностых, многие ушедшие в политику ученые стали понимать, что без серьезных знаний в области процессов политического управления они как политики будут делать еще больше ошибок, чем их предшественники во власти. Обладая весьма приблизительным знанием о «фабриках мысли», они решали использовать эту форму организации экспертного знания для разработки предложений о дальнейшем развитии демократических реформ и содействия становлению гражданского общества. Примером может служить деятельность созданного в 1993 г. в СПб гуманитарно-политологического центра СТРАТЕГИЯ (Сунгуров 2007), который к концу 1990-х годов реализовывал во многих российских регионах такие проекты, как развитие института Уполномоченного по правам человека, общественное участие в бюджетном процессе, Гражданские инициативы по предотвращению коррупции и т.д., получая финансирование своих проектов от Совета Европы, Европейского Союза, фондов Макартуров и Форда и т.д.

В Пскове группа местных интеллигентов и активистов демократического движения (В. Вагин, Э. Моппель, Л. Шлосберг и др.) в начале 1990-х гг. создала целый комплекс образовательных и аналитико-внедренческих структур, среди которых наиболее заметными стали псковский Вольный университет и Центр социального проектирования «Возрождение». Вольный университет стал интересным примером негосударственного вуза с достаточно явно очерченной в то время гражданской позицией. Центр «Возрождение», работая вначале в тесном контакте с мэром Пскова, а затем, после потери последним на выборах своего поста, став более самостоятельным и независимым, может служить хорошим примером регионального Центра публичной политики (См., например: Шлосберг 2003).

Еще одним ярким примером «фабрики мысли», направленной на развитие демократических практик, может служить созданная в 1996 г. по инициативе Пермского регионального правозащитного центра Пермская гражданская палата — региональная общественная организации, чьей миссией является содействие формированию и эффективному функционированию некоммерческого сектора в Пермской области. В течение уже семнадцати лет Гражданская палата осуществляет взаимодействие широкого спектра некоммерческих организаций, экспертного сообщества, средств массовой информации для поддержки и развития принципов гражданского общества, развития общественных инициатив в регионе. Руководитель и создатель ПРПЦ — Игорь Авер-

киев, преподаватель историко-политологического и юридического факультетов Пермского государственного университета, в начале 1990-х годов — один из лидеров Российской социал-демократической партии России (Аверкиев 2007) стал позже председателем Пермской гражданской палаты. В рамках Пермской гражданской палаты были подготовлены ряд законопроектов, а также проектов распоряжений губернатора области. Активно участвовала Пермская гражданская палата и в подготовке Устава Пермского края<sup>1</sup> (См. также: Гражданская... 2003; Гражданские переговоры 2003; Гражданские экспедиции 2003).

На важную роль независимых источников финансирования в развитии «фабрик мысли» и аналитических центров в это время указывает и видный российский экономист и политик М.Э. Дмитриев: «...Расцвет аналитических центров пришелся на девяностые годы. И он был связан именно с тем, что тогда в страну пришел значительный поток иностранных грантовых денег, который обеспечивал более конкурентноспособные условия оплаты экспертам, чем традиционные структуры типа Российской академии наук, образования, тем более, системы госуправления. И аналитические центры очень быстро заняли лидирующие позиции во многих сферах»<sup>2</sup>.

### **«ФАБРИКИ МЫСЛИ» И ИНЫЕ ФОРМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ЭКСПЕРТНЫХ СООБЩЕСТВ В РОССИИ В НАЧАЛЕ XXI ВЕКА**

В самом начале нулевых годов в России сложилась особенно благоприятная ситуация для развития «фабрик мысли» — при сохранении определенного уровня политического плюрализма и продолжении работы многих иностранных фондов, в стране стали создаваться и «фабрики мысли» федерального уровня, достаточно тесно аффилированные с властными структурами. Ярким примером является Центр стратегических разработок, тесно связанный с Министерством экономического развития и торговли («Центр Грефа»). Особенности его работы в начале нулевых годов хорошо описал президент ЦСР в 2006–2014 гг. М.Э. Дмитриев: «ЦСР никогда не получал денег от международных грантовых организаций, но у нас была своя проблема: мы до примерно

---

<sup>1</sup> О деятельности Пермской гражданской палаты — см. материалы на ее постоянно обновляемом сайте <http://www.pgpalata.ru/>

<sup>2</sup> Интервью с президентом Центра стратегических разработок М.Э. Дмитриевым, март 2013 г.

2006 года финансировались за счет благотворительных взносов крупнейших российских компаний, которые давались потому что, просто все знали, что такое ЦСР, так сказать, орган власти. ЦСР получал тогда очень большие деньги, например, пожертвование в миллион долларов было вполне нормальным для нас. У нас был довольно такой жирный бюджет, мы не выполняли заказы госорганов, а мы как бы предоставляли наши услуги бесплатно. Потому что у нас был большой ресурс, на который мы сами заключали контракт с экспертами, сами как бы были источником. И когда вот этот статус ЦСР сильно ослабел, и поток такого рода ресурсов практически прекратился, это был тяжелейший стресс»<sup>1</sup>.

В начале нулевых годов достаточно эффективный Центр стратегических исследований был создан при Полномочном представителе президента РФ в Приволжском федеральном округе С.В. Кириенко. Позже в Москве был создан Институт общественного проектирования (ИНОП), тесно связанный с заместителем главы Администрации Президента РФ В.Ю. Сурковым. При Д.А. Медведеве начал работать Институт современного развития (ИНСОР). Продолжали активно работать и созданные в 1990-е годы крупные «фабрики мысли», «они уже к тому времени сложились как центры экспертизы и компетенций и имели неплохую подпитку за счет контрактов муниципальных, региональных и федеральных заказчиков в лице органов власти и местного самоуправления. Плюс, им часто заказывали работы крупные компании»<sup>2</sup>.

Ситуация начала серьезно меняться на рубеже 2003–2004 гг., когда после ареста М. Ходорковского политический режим стал сдвигаться в сторону моноцентрического, а иностранные фонды начали один за другим прекращать свою работу в России. В этих условиях «фабрики мысли», особенно действующие в сфере экспертной поддержки гражданских инициатив на региональном уровне, оказались в сложной ситуации. Анализ конкретных случаев позволил нам и здесь выделить несколько вариантов их действий.

***Вариант 1. Уход в сферу электорального или бизнес-консалтинга, перенос их активности в другие регионы.*** Так, например, созданная в Нижнем Новгороде С.В. Борисовым в 2004 на основе Нижегород-

---

<sup>1</sup> Интервью с президентом Центра стратегических разработок М.Э. Дмитриевым, март 2013 г.

<sup>2</sup> Там же.

ского исследовательского фонда организация «Мера — эксперт» постепенно стала принимать участие и в политическом консалтинге в других регионах, участвуя в выборах мэра Ульяновска, глав администраций Магаданской и Ульяновской областей, Республик Ингушетия и Коми<sup>1</sup>.

Приведем здесь также фрагмент из нашего интервью с О.Б. Франц, руководителем екатеринбургского Центра экономического и правового моделирования «Консультант»: «Сейчас центр, который я создала, экономического и правового моделирования, это штука достаточно виртуальная, у меня нет офиса как такового, потому что мы общаемся либо по сетям, либо по тем местам, кто жаждет получить поддержку. И моя задача — организовать взаимодействие и получить решение проблемы. И туда я приглашаю тех, кто может справиться с подобным. <...> У меня несколько вариантов мотиваций — пока мы работаем на уровне распространения информационных идей, мы подготавливаем потенциального заказчика. Когда он осознал, он будет готов финансировать. В общем-то, те, кто сохранились в моем окружении, согласны с тем, что сначала нужно «вкладываться», а потом «продаваться». Второй вариант: я научилась работать на «торгах» и побеждать, потому что мы иногда ставим меньшую ставку. Контракт устанавливается центром, это госконтракт <...> Я в большинстве своем по контракту работаю с Ямалом, там моим основным конкурентом является Тюменский нефтегазовый университет, Высшая Школа Экономики, кстати. Но у нее там заоблачные цены и поэтому она иногда выпадает. Что здесь происходит — я не анализировала»<sup>2</sup>.

**Вариант 2. Инкорпорация в университет.** Например, приглашение Высшей школой экономики команды граждански ориентированных «фабрик мысли», которые мы называем Центрами публичной политики, для создания кафедр в этом инновационном университете. Так, в Московском кампусе ГУ ВШЭ Н.Ю. Беляева, президент одного из первых российских центров публичной политики — центра «Интерлигал», в 2000 г. создала первую в России кафедру публичной политики. Позже, в 2006 г., на основе команды Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра СТРАТЕГИЯ была создана кафедра прикладной политологии в Петербургском кампусе ГУ ВШЭ. При этом

---

<sup>1</sup> Сайт «Меры-эксперта»: <http://www.mera-expert>

<sup>2</sup> Интервью с О.Б. Франц. Екатеринбург, ноябрь 2012 г.

деятельность соответствующих центров не прекратилась, но постепенно стала все более и более вспомогательной по сравнению с учебной и научной работой в университете.

**Вариант 3. Лидер «фабрики мысли» переходит в политическую сферу и избирается в региональный парламент.** Примером такого варианта может служить С.И. Гинзбург, вначале — исполнительный директор, а ныне — президент калининградского фонда «Региональная Стратегия». Он уже несколько созывов является депутатом Областной думы Калининградской области, ранее возглавлял региональное отделение СПС, а затем — региональное отделение «Гражданской платформы», входил в руководство этой партии, отвечая за международную политику. Во время нашего интервью в марте 2014 г. он так охарактеризовал деятельность «Региональной стратегии»: «Она существует, она работает, к сожалению, не так активно, как раньше. Потому что нет той питательной среды, когда она выступала, эта площадка, инициатором инновационных законопроектов. Так, например, мы впервые через Региональную Стратегию, сотрудничая с «Транспаренси Интернэйшнл» в России, приняли Областной думой закон «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области». Это было еще в 2002 г. <...>[Сейчас] у нас нет никаких контактов с правительством области. Я пытался наладить эти контакты, но в силу специфики действующего губернатора области, там психология очень простая — либо ты становишься нам в хвост и делаешь все, что мы скажем, либо ты «пятая колонна», «агенты влияния» и т.д. Поэтому мы и разошлись»<sup>1</sup>.

Другим ярким примером реализации этого варианта может служить Л.М. Шлосберг, председатель псковской региональной организации Демократической партии «Яблоко» и депутат Областной думы последнего созыва. Еще в начале нулевых годов созданная им организация Центр социального проектирования «Возрождение» был одним из фокусов гражданских инициатив в Псковской области. Ситуацию, сложившуюся в 2014 г., Л.М. Шлосберг описывает таким образом: «Я, к сожалению, в последние годы отошел от деятельности [этой] НКО <...> Если говорить о «Возрождении» — у нас сейчас период фактически консервации организации, она существует, поскольку является арендатором того самого офиса, и там сейчас ситуация достаточно пара-

---

<sup>1</sup> Интервью с С.И. Гинзбургом. Калининград, март 2014 г.

доксальная... «Яблоко» платит этой организации деньги, в виде субаренды по повышенной ставке, за то, что там располагается моя общественная приемная и офис партии, и этих денег хватает на арендные и коммунальные платежи и связь <...> Специальных каких-то проектов через эту организацию сейчас не проходит <...> Ранее у нас был проект через ИНОП<sup>1</sup> по малым городам Псковской области, их укладу и перспективам развития, я потом делал доклад на Общественной палате России, в Москве. Потом у нас был проект по муниципальному здравоохранению, и затем был проект по детскому здравоохранению. Все три проекта были исследовательские, все имели своим результатом обширнейший объем информации, ценной научной информации и большой очень объем физической. Насколько мне известно, ИНОП отправлял все эти проекты в соответствующие министерства профильные, первые — в Минрегион, вторые — в Минздрав. Никакого внимания к этим результатам нет, потому что они на самом деле никому не нужны, это тоже ширма своего рода»<sup>2</sup>.

**Вариант 4. Сильные региональные Центры публичной политики сохраняют доступ к иностранным грантам и (или) работают в режиме аутсорсинга с московскими организациями.** Яркими примерами такой ситуации до самого недавнего времени были Пермская гражданская палата (И.В. Аверкиев) и Центр гражданского анализа и независимых исследований «Грани» (С.В. Маковецкая). О работе Пермской гражданской палаты мы упоминали ранее. Центр «Грани» исходно создавался для экспертной, консультационной и информационной поддержки деятельности граждан и их объединений по реализации общественных интересов, в том числе, во взаимодействии с органами власти<sup>3</sup>. Одним из ее учредителей и членом попечительского совета стал д.э.н. А.А. Аузан, директор Института национального проекта «Общественный договор» и член Совета по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте РФ. Директором же центра стала С.Г. Маковецкая (Маковецкая 2008), которая оставалась и программным директором упомянутого выше московского Института национального проекта «Общественный договор». Это позволило на

---

<sup>1</sup> ИНОП — Институт общественного проектирования, до 2013 г. распределял гранты Администрации Президента РФ на исследовательские проекты.

<sup>2</sup> Интервью с Л.М. Шлосберггом, февраль 2014 г.

<sup>3</sup> <http://grany-center.org/>

уровне Перми эффективно реализовать технологии аутсорсинга, когда благодаря авторитету А.А. Аузана на российском уровне, центр «Грани» смог получать необходимое финансирование не только от зарубежных фондов, но и от Министерства экономического развития России. Активно участвует в работе этого центра и Игорь Аверкиев.

Один из влиятельных пермских журналистов в рамках экспертного интервью так охарактеризовал эту неформальную коалицию: «Это альтернативный и очень мощный центр влияния, он более мощный, чем Краевая общественная палата, иногда временами превосходящий по своему потенциалу Законодательное Собрание, Городскую Думу, сам по себе Игорь Аверкиев — это большой мозг, умеющий четко формулировать свои мысли и то, чего он хочет, при этом подчеркнута чужающийся власти. Он выступает экспертом, дискутировать с которым могут только люди на уровне губернатора <...> Там одного Аверкиева и Маковецкой хватает, чтобы всех экспертировать. А вокруг них концентрируются люди, которые не нашли себя во власти и хотят быть услышанными, или они выступают оппозицией власти»<sup>1</sup>.

Другим примером еще недавно был краснодарский Южный региональный ресурсный центр (ЮРРЦ), распределявший до 2012 г. гранты для НКО по линии USAID, а также проводивший важную образовательную и исследовательскую работу в области развития структур гражданского общества на Юге России и взаимодействия НКО с властными структурами. Ведущую интеллектуальную роль в работе этого центра играл д.полит.н., профессор Кубанского университета М.В. Савва, имевший ранее большой опыт работы во властных структурах края, включая и позицию вице-губернатора. Его участие в различных консультативных структурах (заместитель Совета по развитию гражданского общества и правам человека при губернаторе края, председатель общественного совета при ГУВД края и т.д.) позволяло также в определенной мере влиять на процесс принятия властных решений. «Есть люди, которые могли бы эти команды сформировать<...> Это у нас есть, это — Савва Михаил Валентинович. Он сам по себе «фабрика мысли». Есть еще и другие, но мне ближе М. Савва»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Интервью с И.В. Лобановым, шеф-редактором издательского дома «Компаньон». Пермь, апрель 2013 г.

<sup>2</sup> Участник фокус-группы. Краснодар, март 2013 г.

Однако в Краснодарском крае против профессора М.В. Саввы в апреле 2013 г. возбудили уголовное дело по факту неправильного использования средств гранта Администрации края, он восемь месяцев провел за решеткой, а затем был осужден на три года условно. В Пермском же крае уже в 2015 г. центр «Грани» был признан «иностранным агентом».

**Вариант 5. Функции «фабрик мысли» берут на себя коллективы исследователей из институтов РАН или Уполномоченные по правам человека.** Так, в Екатеринбурге многие респонденты выделили деятельность заместителя директора Института философии и права Уральского отделения РАН, к.полит.н. К.В. Киселева и ряда его коллег в региональном поле публичной политики. «Здесь ситуация такая: когда пришел губернатор Куйбышев, я предложил ему создать «фабрику мысли». Ему идея понравилась, но потом контакты прервались, но разные проекты я собирал. То есть, потребность изнутри есть. Все в итоге выросло в то, что губернатор решил создать экспертный совет. Я был включен в группу, которая как раз занималась созданием. А базой для «фабрики мысли» я видел как раз институт. Но так как у нас финансирования никто и не видел, они и не созданы»<sup>1</sup>. В 2014 г. К.В. Киселев был избран депутатом Городской думы Екатеринбурга.

В Перми, наряду с центром «Грани», ряд экспертов указывал на директора Пермского филиала Института философии и права УрО РАН по исследованию политических институтов и процессов, д.полит.н. О.Б. Подвинцева. Он действительно наряду с академической деятельностью активно участвовал в экспертной работе на уровне края, а также создал на базе своего института влиятельную коммуникативную площадку для встреч представителей власти, политиков и ученых. Он вошел в политсовет, созданный новым губернатором края. На вопрос о краевых «фабриках мысли» он в первую очередь назвал центр «Грани», а также согласился с тем, что он и его коллеги пытаются придать своему филиалу академического институт функции и задачи региональной «фабрики мысли»<sup>2</sup>.

Т.Г. Мерзлякова, Уполномоченный по правам человека в Свердловской области, и ее аппарат сумели за годы своей работы превратиться в реальный центр взаимодействия академического сообщества и струк-

---

<sup>1</sup> Интервью с К.В. Киселевым, апрель 2013 г.

<sup>2</sup> Интервью с О.Б. Подвинцевым, апрель 2013 г.

тур гражданского общества. Выпускаемые ими Ежегодные и Специальные доклады стали тем важным инструментом, благодаря которому рекомендации и предложения экспертов превращаются в решения органов региональной власти. Именно поэтому ряд участников проведенной нами в Екатеринбурге фокус-группы указывали этот институт в качестве реально работающей областной «фабрики мысли»:

«Мне кажется, что сегодня первым экспертным сообществом является аппарат Уполномоченного по правам человека и каждый специалист в этом аппарате, который сегодня есть — мы обращаемся и к Татьяне Георгиевне, и к конкретному специалисту аппарата, по конкретной проблеме»;

«Татьяна Георгиевна старается объединять разнонаправленные рабочие группы по той или иной проблеме, разные экспертные сообщества, формируя... то есть можно сказать, что Татьяна Георгиевна, аппарат Уполномоченного формируют такие экспертные сообщества»<sup>1</sup>.

Аналогичную роль играют Уполномоченный по правам человека в Пермском крае Т.И. Марголина и Уполномоченный по правам человека в Самарской области (2004–2014) И.А. Скупова.

**Вариант 6. Возникновение публичных коммуникативных экспертных площадок в ситуации раскола региональных элит.** Такая ситуация имела место, например в Саратовской области в 2008–2012 году. Это был период противостояния губернатора области П.Л. Ипатова, работавшего до этого директором Балаковской АЭС, и Областной думы, где сгруппировались саратовский единороссы, которых поддерживал влиятельный политик В.В.Володин. Скрытый от публики межэлитный конфликт привел к активным публичным дебатам на дискуссионных площадках клубов «Единой России», в которых участвовало региональное экспертное сообщество. Другим каналом актуализации скрытого межэлитного напряжения стала в этот период Общественная палата Саратовской области (Сунгуров 2012).

Еще одним регионом, где острые дискуссии также имели место, но уже в СМИ и Интернете, была в 2010–2013 гг. Челябинская область. В этом регионе относительно молодой губернатор области, предприниматель М.В. Юревич вошел в конфликт со «старой гвардией» областной элиты, символом которой стал несменяемый с 1988 г. председатель областного суда Ф.М. Вяткин (Сунгуров 2014).

---

<sup>1</sup> Участники фокус-группы, Екатеринбург, ноябрь 2012 г.

Чаще всего, однако, реализуется *«Вариант 7»*, когда эксперты *существуют «сами по себе», и их приглашают «на время» для получения экспертного заключения*. Суть такой ситуации хорошо выразил один региональный эксперт: «Едва ли это обслуживание аналитических потребностей власти. Потому что перед учеными вполне конкретный заказ. То есть, заказчику известно, какой результат он хочет получить, и он его получает»<sup>1</sup>.

В другом российском регионе депутат региональной ассамблеи и эксперт-социолог так сформулировал ситуацию, в которой современная российская власть нуждается в квалифицированном экспертном совете: «Загорелось — пожарнику говорят, — «Тушите». Но когда не горит, а пожарник приходит и говорит: «Уберите кучу мусора», ему говорят, — «Пошел вон, не мешай». Профилактика пожара и тушение — две разные функции. В сегодняшнем формате консервативной ментальности прогностическая функция, либо как вы говорите — про-активная функция, — она не востребована»<sup>2</sup>.

**В заключение** несколько выводов:

1. В условиях отсутствия хотя бы относительно независимых «фабрик мысли» и почти полностью сервильных экспертных советов, а также сложившейся традиции работы власти с конкретными учеными-экспертами на разовой основе, мы наблюдаем фактическое отсутствие политической субъектности экспертного сообщества.

2. На примерах Игоря Аверкиева (Пермь), Михаила Саввы (Краснодар), Льва Шлосберга (Псков) мы видим, какую важную роль могут играть отдельные личности, сочетающие высокие экспертные способности с реальной гражданской и (или) политической позицией. Однако, как это демонстрирует краснодарский опыт, такую личность можно относительно легко изолировать, и тогда степень дозволенного пренебрежения экспертным мнением резко усиливается.

3. В условиях авторитарного режима власть начинает реально интересоваться мнением и участием экспертов в случаях внутриэлитных расколов

## ЛИТЕРАТУРА И ИСТОЧНИКИ

*Аверкиев И.В.* Смыслы и миссии // Права человека в контексте российской модернизации. Материалы межрегиональной научно-практической конферен-

<sup>1</sup> Интервью с А., сотрудником аппарата Областной думы, апрель 2014 г.

<sup>2</sup> Интервью с Б., депутат и эксперт, март 2013 г.

ции (17-18 мая 2006 г., г. Пермь). Пермь: НОУ «Западно-Уральский институт экономики и права», 2007. С. 6-13.

*Балаян А.А., Сунгуров А.Ю.* Фабрики мысли: международный и российский опыт: учеб. пособие. СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ, 2014.

Гражданская экспертиза. Пермский опыт. (Социальное сиротство. Безбарьерная среда для инвалидов. Доступность социальных сервисов. Бездомные собаки городов.). Пермь: Пермская гражданская палата, 2003.

Гражданские переговоры. Пермские прецеденты. Пермь: Пермская гражданская палата, 2003.

Гражданские экспедиции. Пермская премьера. Пермь: Пермская гражданская палата, 2003.

*Маковецкая С.Г.* Общественный мониторинг доступности судов для граждан // Мониторинг прав человека: роль государственных и общественных правозащитных организаций в развитии восстановительного правосудия: материалы международной конференции 1-2 февраля 2007 года / [сост. Марголина Т.И.]. Пермь: [б.и.], 2008. С. 91-100.

*Вернер Й. Пацельт.* Методы политической науки. // Методические подходы политологического исследования и метатеоретические основы политической теории. Комментарированное введение/ Сост. К.Конеген, К.Шуберт. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2004. С. 133-165.

*Сунгуров А.Ю.* Организации-посредники в структуре гражданского общества. Некоторые проблемы политической модернизации России. // Полис. 1999. № 6. С. 34-48.

*Сунгуров А. Ю.* Институты—медиаторы в современной России: случай Саратовской области. // Политэкс. 2012. Т. 8, № 4. С. 142-162.

*Сунгуров А.Ю.* Общественная палата в условиях регионального элитного конфликта (на примере Челябинской области) // Взаимодействие власти и гражданского общества в контексте трансформации российского общества : от конфронтации к партнерству : монография / [Л.И. Никовская, д.соц.н., проф., М. А. Молокова, д.полит.н., проф., Ю. А. Красин, д.филос.н., проф. и др.; редкол.: Л.И. Никовская (отв. ред.) и др.] Минобрнауки России, Федеральное гос. бюджетное образовательное учреждение высш. проф. образования “Юго-Западный гос. ун-т” (ЮЗГУ). Курск: Юго-Западный государственный университет, 2014. С. 183-201.

*Шлосберг Л.* Взаимодействие российских центров публичной политики с региональными элитами в контексте проблем регионального развития // Публичная политика в сфере мягкой безопасности: балтийское измерение. Сборник статей. СПб.: Норма, 2003. С. 37-46.

*Cash D.W.* «In Order to Aid in Diffusing Useful and Practical Information»: Agricultural Extension and Boundary Organizations // Science, Technology and Human. 2001. Vol. 26, No. 4.

*Guston D.H.* 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*. 1999. Vol. 29, No. 1. P. 87-112.

*Guston D.H.* Between politics and science: Assuring the integrity and productivity of research. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2000.

*Hellström T., Jacob M.* Boundary organizations in science: From discourse to construction // *Science and Public Policy*. 2003. Vol. 30, No.4. P. 235-238.

*Hoppe R., Wesselink A., Cairns R.* Lost in the problem: the role of boundary organizations in the governance of climate change. // *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*. 2003. Vol. 4, No. 4. P. 283-300.

*Medvetz T.* Murky Power: "Think Tanks" as Boundary Organizations. // *Rethinking Power in Organizations, Institutions, and Markets Research in the Sociology of Organizations*. 2012. Vol. 34. P. 113-133.

## REFERENCES

*Averkiyev I.V.* Smysly i missii // *Prava cheloveka v kontekste rossiyskoy modernizatsii. Materialy mezhhregionalnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii [Averkiyev I.V. Senses and missions // Human Rights in the context of Russian modernisation. Materials of interregional research and practice conference] (17-18 maya 2006 g., g. Perm). Perm, NOU «Zapadno-Uralskiy institut ekonomiki i prava»*. 2007. Pp. 6-13. (in Russian).

*Balayan A.A., Sungurov A.Yu.* Fabriki mysli: mezhdunarodnyy i rossiyskiy opyt: ucheb. posobiye. [*Balayan A.A., Sungurov A.Yu* Factories of idea : international and Russian experience: study guide]. SPb, Otdel operativnoy poligrafii NIU VShE. 2014 (in Russian).

*Cash D.W.* «In Order to Aid in Diffusing Useful and Practical Information»: Agricultural Extension and Boundary Organizations // *Science, Technology and Human*. 2001. Vol. 26, No.4.

Grazhdanskaya ekspertiza. Permskiy opyt. (Sotsialnoye sirotstvo. Bezbar'yernaya sreda dlya invalidov. Dostupnost sotsialnykh servisov. Bezdomnyye sobaki gorodov.). [Civil examination. Perm experience. (Social orphanhood. Barrier free environment for invalids. Availability of social services. Strays of cities.]]. Perm, Permskaya grazhdanskaya palata. 2003.

Grazhdanskiye peregovory. Permskiye pretsedenty. [Civil negotiations. Perm precedents]. Perm: Permskaya grazhdanskaya palata. 2003.

Grazhdanskiye ekspeditsii. Permskaya premyera. [Civil expeditions. Perm premiere]. Perm, Permskaya grazhdanskaya palata. 2003.

*Guston D.H.* 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*. 1999. Vol. 29, No. 1. Pp. 87-112.

*Guston D.H.* Between politics and science: Assuring the integrity and productivity of research. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2000.

*Hellström T., Jacob M.* Boundary organizations in science: From discourse to construction // Science and Public Policy. 2003. Vol. 30, No. 4. Pp. 235-238.

*Hoppe R., Wesselink A., Cairns R.* Lost in the problem: the role of boundary organizations in the governance of climate change. // Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change. 2003. Vol. 4, No. 4. Pp. 283-300.

*Makovetskaya S.G.* Obshchestvennyy monitoring dostupnosti sudov dlya grazhdan // Monitoring prav cheloveka: rol gosudarstvennykh i obshchestvennykh pravozashchitnykh organizatsiy v razvitiy vosstanovitel'nogo pravosudiya [Makovetskaya S.G. Public monitoring of availability of courts for citizens // Monitoring of human rights: role of state and public human rights organizations in development of restoration justice]: materialy mezhdunarodnoy konferentsii 1-2 fevralya 2007 goda. Ed. Margolina T.I. Perm, 2008. Pp. 91-100 (in Russian).

*Medvetz T.* Murky Power: "Think Tanks" as Boundary Organizations. // Rethinking Power in Organizations, Institutions, and Markets Research in the Sociology of Organizations. 2012. Vol. 34. Pp. 113-133.

*Verner Y. Patselt.* Metody politicheskoy nauki. // Metodicheskiye podkhody politologicheskogo issledovaniya i metateoreticheskiye osnovy politicheskoy teorii. Kommentirovannoye vvedeniye/ Sost. K.Konegen. K.Shubert. [Werner J. Patselt. Methods of political science. // Methodological approaches of political science research and metatheoretical foundations of political theory. Comment introduction / Comp. K.Konegen, K.Shubert]. Moscow, Rossiyskaya politicheskaya entsiklopediya (ROSSPEN). 2004. Pp. 133-165 (in Russian).

*Shlosberg L.* Vzaimodeystviye rossiyskikh tse ntrov publichnoy politiki s regionalnymi elitami v kontekste problem regionalnogo razvitiya // Publichnaya politika v sfere myagkoy bezopasnosti: baltiyskoye izmereniye. [Shlosberg L. Interaction of Russian centers of public policy with the regional elites in the context of regional development problems // Public policy in the sphere of soft security: a Baltic dimension]. Sbornik statey. SPb, Norma. 2003. Pp. 37-46 (in Russian).

*Sungurov A. Yu.* Instituty—mediatory v sovremennoy Rossii: sluchay Saratovskoy oblasti. [Sungurov A. Yu. Institutes mediators in modern Russia: the case of the Saratov region] // Politeks. 2012. T. 8. № 4. Pp. 142-162 (in Russian).

*Sungurov A. Yu.* Obshchestvennaya palata v usloviyakh regionalnogo elitnogo konflikta kontekste transformatsii rossiyskogo obshchestva: ot konfrontatsii k partnerstvu: monografiya [Sungurov A. Yu. Public Chamber under the conditions of the regional elite conflict (in the Chelyabinsk region) // Interaction between government and civil society in the context of the transformation of Russian society, from confrontation to partnership: a monograph] ed. By Nikovskaya and others] Kursk, Yugo-Zapadnyy gosudarstvennyy universitet. 2014. Pp. 183-201 (in Russian)

*Sungurov A. Yu.* Organizatsii-posredniki v strukture grazhdanskogo obshchestva. Nekotoryye problemy politicheskoy modernizatsii Rossii. [Sungurov A. Yu. Intermediary organizations in the civil society structure. Some of the problems of Russia's political modernization] // Polis. 1999. № 6. Pp. 34-48 (in Russian).