

## Роль и потенциал экспертов в институционализации

### Уполномоченных по правам человека<sup>1</sup>

Моя статья<sup>2</sup> идеологически ангажирована. Во-первых, мне нравится идея создания института региональных Уполномоченных по правам человека в России и я готова предложить свои рецепты его развития и сохранения. Во-вторых, я не могу упустить возможность обосновать необходимость сотрудничества ученых и практиков. И, наконец, я так часто защищаю профессиональную честь экспертов в устных дискуссиях, что хотелось бы и письменно обосновать свое мнение. Конечно, мои симпатии обоснованы. И сотрудничество, и личный опыт общения, и участие в исследовательских проектах,<sup>3</sup> и собственное исследование<sup>4</sup> деятельности региональных Уполномоченных убеждают меня в том, что это новообразование полезно для общества в целом и может стать существенным фактором обновления национальной системы защиты прав человека.

Актуальность этой статьи непосредственно связана с вопросом который задают и внешние эксперты, и Уполномоченные и их сотрудники – «прижились» ли Уполномоченные в регионах, сохранятся ли эти рабочие места в будущем, есть ли у них долгосрочные перспективы и какие? Коротко в этом абзаце представлю ход своих рассуждений в статье. Как социолог я связываю устойчивость с понятием *институционализации*. Если региональные организации, состоящие из собственно Уполномоченного и сотрудников аппарата будут признаны как необходимый общественный *институт*, то их сохранение уже станет заботой общества. В первой части статьи я старалась насколько возможно проще объяснить что же представляет собой *институционализация*. В основу легли конструктивистские идеи П. Бергера и Т. Лукмана осмысленные через авторский эмпирический материал и опыт. Получившееся описание немного похоже на технологию создания (конструирования) института, но такая форма подачи позволила мне отметить как успешные моменты процесса институционализации российских Уполномоченных, так и проблемные области. В результате я пришла к тезису

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках исследования “Special Features of the Institutionalization of the office of the Ombudsman in Russia’s Regions” осуществляемого на средства гранта, выделенного по Программе индивидуальных исследовательских проектов Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. Макартуров, 2004 г.

<sup>2</sup> Статья опубликована в сборнике: Экспертное обеспечение деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ / Под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб: Норма, 2006. С. 37-46

<sup>3</sup> Непосредственно к вопросу деятельности Уполномоченных относится инициативное исследование «Перспективы учреждения должности Уполномоченного по правам человека в Алтайском крае», 2002 г. и участие в анализе качественных данных исследования «Общество и власть: пути взаимодействия», организованного СПб гуманитарно-политологическим центром «Стратегия» при поддержке фонда Дж. и К. Макартуров, 2002-2004 гг.

<sup>4</sup> В течение 2005 г. эмпирические работы были проведены в пяти региональных аппаратах Уполномоченных по правам человека

о том, что основная задача в институционализации Уполномоченных связана с поиском четкого, ясного, понятного для людей *смысла* будущего института. Ниже я подробно останавливаюсь на этом вопросе, здесь отмечу лишь, что желаемой можно считать ситуацию, в которой предназначение Уполномоченных будет также ясно всем как и предназначение учителей, врачей, милиционеров и т.д. Я считаю, что институционализация и связанные с ней устойчивость и перспективы зависят от того кто и как будет работать с созданием и трансляцией *смысла* института Уполномоченных. И здесь находится та точка к которой необходимо приложить силы экспертов. Поэтому в заключительной части статьи я останавливаюсь на тех функциях экспертов, которые могут быть полезны в институционализации Уполномоченных.

### ***Институционализация***

На данный момент мы можем говорить не о сформировавшемся в России *институте* Уполномоченных, а лишь о процессе его формирования, итог которого нам пока неизвестен. Теоретически институционализация представляет собой *«регулярные и долговременные социальные практики, санкционируемые и поддерживаемые с помощью социальных норм и имеющие важное значение в структуре общества»*.<sup>5</sup> В приблизительном переводе на русский язык эти характеристики означают: повторяемость, протяженность во времени, устойчивость действий, общественную потребность и поддержку. Проверкой состоявшейся институционализации станет положительный ответ на вопрос: может ли быть передан этот институт следующим поколениям как естественный, очевидный, необходимый?

Теоретически институционализация начинается с того, что повторяющееся действие становится привычным, возможным и более простым для воспроизведения. Сегодня при появлении нового регионального Уполномоченного, создании его аппарата можно опираться на существующий опыт действующих региональных Уполномоченных: ознакомиться, адаптировать к условиям и возможностям и таким образом воспроизвести. Так, например, при организации работы Уполномоченного Алтайского края оказался востребованным опыт ближайших соседей из Кемерово, и таких примеров много.

Повторяемость уже известных действий приводит к тому, что повседневная жизнь становится все более предсказуемой и тривиальной. Происходит стабилизация. Рутинная уходит на задний план, происходит разделение труда и появляется возможность для инновации.<sup>6</sup> Это можно проиллюстрировать на опыте функционирующих более года

---

<sup>5</sup> Аберкромби Н., Хилл С., Тернер Б.С. Социологический словарь. Казань, 1997 г. С.106

<sup>6</sup> Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. М., 1995 г. С. 98

аппаратов: отлажены механизмы приемы и рассмотрения заявлений, есть схемы работы над докладами и т.п. Ставятся новые задачи: в одном случае это поиск методов для выявления массовых случаев нарушения прав человека, в другом – выделение нового направления деятельности, например, по защите прав детей, в третьем – организация работы Экспертного совета. То есть можно отметить, что вышеобозначенные характеристики процесса институционализации сегодня уже наблюдаются в работе региональных Уполномоченных.

Следующая характеристика институционализации связана с вовлечением все большего количества людей, установкой связи с уже существующими институтами – для них взаимодействие с «новичком» должно стать привычным и необходимым. Постепенно для всех институт становится историческим фактом, приобретает качество объективной *реальности*.<sup>7</sup> Здесь следует особенно отметить важный для настоящей ситуации момент – пока история создания института<sup>8</sup> Уполномоченных обозрима, находится в «оперативной памяти» создателей эту *реальность* еще можно изменить. Но как только происходит процесс передачи новому поколению, история в процессе пересказывания закрепляется и *реальность* стандартизируется как для «рассказчиков», так и для «слушателей». Уже сейчас одна из региональных историй по-разному пересказывается и интерпретируется прежним Уполномоченным и действующими сотрудниками его аппарата, нынешним руководством, внешними наблюдателями и др. Конечно для истории важна фиксация, сейчас на наших глазах и нашем участии происходит ее «творение», а потом оформленная летопись несущая в себе лишь незначительные (по сравнению с сегодняшними оценками) противоречия уйдет вперед и исходные смыслы будут забыты.

### ***Смысл***

Любому институту необходимы «объяснения» и «оправдания»<sup>9</sup> своего существования. *Смысл* института должен быть убедительным для нового поколения – нужны ведь какие то основания чтобы перевозить с собой бабушкин сундук, вышедшую из моды вещь или еще что-то оставшееся от «предков»? На сегодняшний день люди приходят в аппарат Уполномоченного с разными предзнаением, чаще всего выстраивая аналогии с уже существующими и известными им по опыту инстанциями – структурами социальной защиты, адвокатурой, райкомом, профсоюзом и др. В процессе взаимодействия человека и представителей аппарата правильность аналогии либо подтверждается либо опровергается. Для процесса институционализации необходимо,

---

<sup>7</sup> Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. М., 1995 г. С. 98

<sup>8</sup> Я называю конгломерат региональных Уполномоченных и обеспечивающих их деятельность аппаратов Институтом не в подтверждение свершившейся институционализации, а использую этот термин скорее как оперативный, необходимый для обозначения объекта процесса институционализации.

<sup>9</sup> Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. М., 1995 г. С. 103

чтобы появлялось знание о самости – *собственном индивидуальном характере института Уполномоченного по правам человека*. Такое знание оседает в биографиях, личный субъективный опыт понимания и столкновения с институтом множась приобретает социальный характер и распространенность. Кроме непосредственных заявителей к социальным каналам «объяснения» института Уполномоченного можно отнести партнеров по взаимодействию – представителей прокуратуры, администрации, министерств, НКО и т.п. Какие «объяснения» и «оправдания» существования Уполномоченного им передаются, как они «считывают» и интерпретируют это, что для них станет объективным знанием и как они передадут его своему окружению, новым «поколениям» чиновников и служащих? Здесь происходит пересечение субъективных и институциональных пересечений восприятия.

Каким должен быть смысл института, например, института Уполномоченных? *В основе должно присутствовать социальное признание этого института в качестве «перманентного» решения «перманентной» проблемы данной общности.*<sup>10</sup> То есть общество постоянно нуждается в этом определенном институте для постоянного решения постоянных задач.<sup>11</sup> Основываясь на дискуссии вокруг этого тезиса доклада на семинаре<sup>12</sup> хочу подчеркнуть, что речь здесь идет об общественном признании, о социальном смысле института. Это отличается от того как специалисты объясняют его функциональный смысл (посредническое предназначение института Уполномоченных, контроль за ненадлежащим администрированием и др.); это отличается от того чем аргументируется смысл введения или поддержки этого института в региональных политических переговорах (создать «выход» для социального недовольства, приобрести про-европейский маркер и т.п.). И конечно речь не идет про создание имиджа или образа путем применения известных полит-технологий. Трудно навязать нереальный смысл института обществу, что отличается от возможности получить желаемые результаты опроса общественного мнения. На предсказуемый вопрос о том каким же будет содержание смысла института Уполномоченного в России сошлюсь на непредсказуемость будущего для реалистичного ученого. Смыслу института должны быть присущи обоснованность, ясность, оригинальность (как отличительность, индивидуальность и т.п.). Приведу далеко не полный список, но самые очевидные проблемные области содержания

---

<sup>10</sup> Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. М., 1995 г. С.116

<sup>11</sup> Контраргумент про английскую королеву на проходит - там содержание смыслов как я понимаю было просто переписано...

<sup>12</sup> Доклад был представлен на семинаре «Экспертное обеспечение деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ». Семинар проводился Комиссаром по правам человека Совета Европы, Центром «СТРАТЕГИЯ», Исследовательским комитетом по проблемам прав человека Российской ассоциации политической науки 27 февраля – 1 марта 2006 г. в пос. Голицыно (Московская область).

смысла института Уполномоченного на сегодняшний день. Несомненной ценностью для общества обладал бы институт осуществляющий защиту права человека, но в реальности у региональных Уполномоченных нет таких полномочий и ресурсов, чтобы избавиться от слов «содействовать» и «способствовать». Само понятие «права человека» вынесенное в название института, как известно специалистам, вызывает затруднения в толковании содержания не только у обычных людей, но и у экспертов. Не ясно чем обосновать и объяснить возможность непредвзятой двойственности Уполномоченного и его аппарата – государственные служащие осуществляющие контроль за нарушениями других государственных служащих и государственных органов. Мне кажется что дискуссии вокруг содержания смысла института Уполномоченных, включающей поиск объяснения имеющихся противоречий, описания сущностных характеристик, попытки понимания общественных запросов и т.п. должно быть уделено отдельное внимание и место.

### ***Эксперты***

Очевидно, что существуют «создатели» *знания* об институте, то есть люди прикладывающие усилия к институционализации. В этих разнообразных, противоречивых потоках знания кристаллизуется и история и содержание смысла института. В схеме производства и передачи знания задействованы сами Уполномоченные и сотрудники аппаратов, естественно представители СМИ, образовательных учреждений... Каждый из упомянутых является экспертом по тем действиям, которые он постоянно осуществляет. Так, все сотрудники – и консультант и руководитель аппарата и сам Уполномоченный – эксперты по поводу своих ежедневных действий и своей работы. Правда, возникает вопрос, эксперты ли они в том по поводу чего действуют в широком смысле, например, является ли руководитель социальной службы экспертом по социальным проблемам? Является ли Уполномоченный экспертом по правам человека? Очевидно, что экспертная позиция ограничивается во-первых, сферой знания, во-вторых, аудиторией признающей эксперта в таком качестве.

Чаще всего эксперты рассматриваются и привлекаются как консультанты в области своей специализации. Признано, что экспертное знание нужно для оптимизации процесса принятия решений и это действительно важная функция. Но я бы хотела обратить внимание на функции экспертов в деле институционализации Уполномоченных, в том процессе о котором я говорила выше.

Здесь наиболее востребованными оказываются *эксперты по знанию*, люди для которых обработка информации, производство аналитических выводов, фиксирование результатов умственного труда является привычной сферой деятельности, областью

компетенции, повседневной работой. Чаще всего к таким экспертам относят представителей академических и образовательных учреждений. Правда принадлежность к еще вызывающим традиционное доверие институтам науки и образования не делает всех их представителями экспертами по сути. Способность быть экспертом присуща далеко не каждому ученому, а современные практические требования к эффективности и независимости экспертной продукции привели к разрушению монополии официальной науки на присваивание экспертного статуса. Сообщество экспертов-интеллектуалов уверенно включает в себя представителей независимых исследовательских и аналитических организаций и групп, репутация которых подтверждается не степенями и наградами, а собственными успешными результатами.

Объединяя свои размышления относительно процесса институционализации региональных Уполномоченных и сущности экспертов я отмечу три ключевые функции экспертов в этом процессе. Получается, что эксперты нужны как *инноваторы, создатели и трансляторы знания*.

#### *Инноваторы*

Эксперты могут стать авторами или соавторами тех инноваций которые возможны благодаря тому что повседневная деятельность становится упорядоченной и предсказуемой. Организованная ежедневная работа позволяет либо заняться оптимизацией осуществляемого, либо определить новые потребности. Среда быстро развивается не укладываясь в простые известные ранее схемы, решения часто требуют нетривиального подхода, который возможно неизвестен самому Уполномоченному и его сотрудникам, что повышает ценность так называемого «незамыленного взгляда» эксперта. Потребность в нестандартных решениях выше в критические переломные моменты. В отношении института Уполномоченных эта характеристика более чем актуальна, учитывая недолговременный опыт его существования и соответственно высокую плотность стоящих критических задач. Частично острота вопроса снижается за счет креативности самих Уполномоченных и их сотрудников, но в ряде случаев их возможности ограничены их собственными компетенциями обусловленными предыдущим профессиональным опытом.

Здесь хотелось бы остановиться на одной из часто обсуждаемых проблем – об отсутствии гармонии между лицами принимающими решения (ЛПР) и экспертами.<sup>13</sup> Со стороны экспертов имеются упреки в том, что действия ЛПР не опираются на исследования, сиюминутны, политически ангажированы, решения не учитывают долгосрочные стратегии и видение развития ситуации. Со стороны ЛПР – работы

---

<sup>13</sup> См. об этом, например, статьи сборника "Pro et Contra" – М., Том 8, 2003 год, №2, Весна - Политики и эксперты

экспертов не отвечают повседневным задачам, трудночитаемы, ориентированы на свои потребности. Базируются эти мифы, на мой взгляд, на оценках распространенных имитационных форм сотрудничества ЛПР и экспертов – когда эксперты подбираются по лояльности и знакомству, когда критерием их отбора становятся должности и звания, когда короткие встречи и «совместные решения» нужны лишь для соответствующего оформления принятых решений. Еще большим злом наносящим ущерб репутации экспертов, исследователей да и самих государственных чиновников является практика «осваивания денег» через организацию фиктивных проектов.

Следует отметить, что развитие института российских региональных Уполномоченных по правам человека тесно сопряжено с участием экспертов. Можно говорить о традиции сотрудничества с экспертами в немалой степени обусловленной деятельностью центра «Стратегия», регулярно организующих площадки для совместной работы экспертов, Уполномоченных и сотрудников аппаратов. Дальнейшее развитие этого направления на мой взгляд должно ориентироваться на формирование постоянной практики сотрудничества на региональном и межрегиональном уровне; отбор прозрачных, ориентированных на результат моделей взаимодействия; формулирование этики взаимной ответственности экспертов и практиков.

#### *Создатели знания*

Кроме инновационной активности эксперты занимаются фиксацией происходящего, они описывают опыт, придавая ему смыслы и значения. Все это происходит в ситуации отсутствия монополии на знания – любой заинтересованный эксперт может дать оценку, создать описание, проанализировать деятельность Уполномоченных (чему в немалой степени способствует публичность Уполномоченных, готовность большинства из них к сотрудничеству). При этом согласованность между создающими знание экспертами может отсутствовать, вовсе не обязательна, а в отдельных ситуациях и нежелательна. В результате ими создается разнообразное взаимодополняющее знание смыслы которого могут противоречить друг другу, вступать в конкуренцию. Подобно очистке воды через разнообразные фильтры в процессе дискуссий и обсуждений, диалога экспертов и практиков, проведения идей через практические действия и переосмысления итогов, в результате иногда казалось бы многочисленных повторений и усилий должна происходить кристаллизация знаний и выявление самых жизнеспособных институционализирующих смыслов. Их содержание должно быть убедительным - понятным, запоминаемым, адекватным для воспринимающих.

Теоретически может существовать в той или иной форме контроль над знаниями. Но на данный момент я не усматриваю влияния такого контроля над знаниями об региональных Уполномоченных по правам человека.

### *Трансляторы знания*

Для передачи знания требуется некий социальный аппарат из передающих и воспринимающих. У передающих должно быть не просто право это делать, за ними социально должна быть закреплена эта функция. Кто «определен» в обществе в качестве «знающих»? Кто ответственен, на кого возложена передача знания, кто будет лишен своей сущности, если он знание передавать не будет? Эксперты. Они как «теоретики» значений института имеют доступ к процедурам передачи знаний как представители соответствующих институтов, например, науки и образования. Еще более важным инструментом являются площадки публичных дискуссий, где происходит апробация идей и есть возможность влияния на дискурс.

Основным способом распространения знаний является язык - профессиональный (правовой, гуманитарный) и обыденный. Сужая спектр используемых для передачи знания языков, мы сужаем границы институционализации. Значит эксперты должны быть разные: язык юристов и социологов, чиновников и политических деятелей, правозащитников и публицистов отличается. Каналы распространения институциональных значений должны быть разнообразны и доходить непосредственно до людей. «Высокие» смыслы экспертных суждений должны переводиться на обыденный язык и распространяться через образование, просвещение, ежедневные взаимодействия.

Знание может выражаться и подтверждаться не только через язык, но и через знаки и символы. Например, входные таблички на дверях некоторых офисов Уполномоченных имеют типичный вид – на красном фоне золотыми буквами обозначена официальная должность. Для людей готовящихся переступить порог такой символ является подтверждением принадлежности Уполномоченного к государственной системе управления. Причем если в российских регионах это рудиментарный красный цвет, отсылающий к советской символике, то, например, в Татарстане это государственный зеленый цвет. Смысловую нагрузку для посетителей, отражающуюся на восприятии и понимании нового института имеют и формы действия – процедуры пропуска, регистрации, приема, фиксации и т.п.

Сам эксперт или Экспертный Совет тоже может рассматриваться как фетиш, символ Уполномоченного. Наличие, состав, работа Экспертного Совета может свидетельствовать об участии общественности, взвешенности и обоснованности решений, демократичности или наоборот. Эксперт передает Уполномоченному авторитет того



общественного института, который он представляет и авторитет своего собственного имени. Высокий статус экспертов обеспеченный должностями может таить в себе низкую эффективность таких экспертов для Уполномоченного. Так, в одном из регионов члены Экспертного Совета и одновременно обладатели высоких рангов при всей своей готовности «содействовать» Уполномоченному не могут удовлетворить его потребностей в экспертной оценке обосновывая это своей занятостью и загруженностью.

В заключении хочу подчеркнуть очевидное. Эксперты – товар штучный и стратегии взаимодействия с ними индивидуальны. Эксперт может быть способен на выполнение всех вышеперечисленных функций, а может быть высоким профессионалом в одной из них. Эксперт должен быть заинтересован и (или) ему должно быть интересно работать по предлагаемому вопросу с предлагаемыми людьми в предлагаемой ситуации и обстановке. Эффективность работы эксперта зависит не только от того насколько он знаком с предметом своего ведения, но и насколько он знаком с сущностью деятельности Уполномоченного, с его возможностями, целями и задачами не на уровне официальных реляций, а на уровне практики. На собственном опыте знаю, что эксперту очень важно знать как использовались его предложения и разработки, как трансформировались и воплотились, каков результат. Недавно на одной из московских конференций я слушала чиновника который объяснял как с дипломами, грантовыми сертификатами и рекомендациями должен приходиться ученый, претендующий на роль эксперта. Все понятно – при отсутствии предыдущего профессионального сотрудничества компетенции должны быть подтверждены. Только ответственность у экспертов и практиков взаимна! Залогом успеха, на мой взгляд, является не только обоюдная уверенность в профессионализме, но и взаимное доверие.

Я надеюсь, что высказанные мною мысли спорны, а предложенные идеи требуют обсуждения.