

Юлия ГНУСАРЕВА

ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОССИИ В СИСТЕМЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Развитие гражданского общества в России является сегодня одной из приоритетных задач. В связи с этим появление Общественной палаты РФ как специального механизма, обеспечивающего «обратную связь», можно рассматривать как один из этапов реализации политической стратегии российской власти. Создание Общественной палаты стало закономерным шагом в развитии партнёрских отношений между властью и обществом.

Nowadays the development of civil society in Russia is one of the foreground tasks. In this connection the Public Chamber of the RF, being a special machinery of State which provides a channel of feedback can be considered as a one stage of realization of political strategy of Russian State power. Creation of the Public Chamber of the RF is a consistent step in the development of partnership between government and society.

Ключевые слова:

демократия, закон, гражданское общество, Общественная палата, политическая стратегия; democracy, law, the civil society, Public Chamber of the RF, political strategy.

Проблема формирования и перспективы развития гражданского общества в России является одной из актуальных на сегодняшний день. Развитие гражданского общества в России, несомненно, связано с наступлением постъельцинской эпохи и началом «правления» В.В. Путина. Впервые о путях становления и развития гражданского общества президент В.В. Путин заговорил на встрече с представителями неправительственных объединений и НКО в июне 2001 г. в канун проведения первого Гражданского форума. На открытии президент заявил, что «власть не собирается подчинять себе гражданское общество и делать его управляемым: наоборот, она заинтересована в диалоге с ним и налаживании партнёрства»¹. Таким образом, на Гражданском форуме появились серьёзные предпосылки для усиления влияния и роли институтов гражданского общества в государственной и политической жизни страны.

Многие исследователи оценивают современное состояние гражданского общества в России весьма критически. Некоторые исследователи пишут о том, что в России есть всего лишь начала гражданского общества, но до тех пор, пока человек не почувствует себя силой, влияющей на решение проблем, о гражданском обществе как состоявшемся говорить проблематично. Или же, как считает Д. Шмидт, эмпирические исследования с очевидностью показывают, что современное российское гражданское общество — явление не исчезающее, но в то же время и не традиционное².

И всё же перспективы развития гражданского общества в России есть. Об этом говорит и рост числа и объёма деятельности структур гражданского общества, формирующихся в России, и создание власти условий для их свободного самостоятельного развития, и формирование гражданственного сознания свободного человека, которое обеспечивает возрастание числа самопроявлений личности и повышение гражданской активности россиян. Ещё одной важной тенденцией в развитии гражданского общества становится всё большая потребность всестороннего учёта интересов и мнений гражданских структур. Движение в сторону дальнейшего совершенствования российской демократической системы придаёт всё большее значение голосу граждан, озвучиванию не только их забот, но

¹ См.: Абакумов С.А. От Гражданского форума до создания Общественной палаты РФ (2001–2005). — М., 2005, стр. 121.

² См.: Шмидт Д. Какое гражданское общество существует в России? // Pro et Contra, 2006, №1, стр. 19.

ГНУСАРЕВА

Юлия

Анатольевна —
аспирант кафедры
философии и
политологии
Саратовского
государственного
социально-
экономического
университета.
gnusarewa.yulia@mail.ru

и обсуждению в публичном пространстве тех предложений по решению проблем, с которыми самоорганизованные группы и институты обращаются к власти и обществу.

Сейчас в нашей стране перед властью стоит задача создания благоприятных условий для развития гармоничных отношений с гражданским обществом. Вопрос государственного управления становится вопросом партнёрских отношений власти и граждан. На современном этапе необходима разработка механизмов диалога и равноправного партнёрства между обществом и властью на федеральном, региональном уровнях, включая участие гражданских объединений в выработке решений, гражданский контроль над деятельностью властных структур и гражданскую экспертизу законодательных актов. Для этого необходимо обнаружить канал влияния граждан на власть. Одним из таких каналов сегодня является новый институт гражданского общества — Общественная палата РФ.

При запуске проекта Общественной палаты (в сентябре 2004 г.) российская власть учитывала уже имеющийся опыт функционирования аналогичных зарубежных структур. В большинстве стран Европейского союза существует множество консультативных советов и комиссий по решению различных проблем, привлекающих к работе представителей общества. Наиболее яркий пример — Франция. Там работает экономический и социальный совет, который консультирует правительство по актуальным вопросам внутренней и внешней политики, участвует в разработке решений, касающихся экономики и социального обеспечения. Однако основная задача этого совета заключается в создании условий для диалога между различными группами населения.

В США существует больше десятка президентских консультативных советов и комиссий (совет по науке и технологиям, по физкультуре и спорту, по вопросам психического здоровья и т.д.). Членов комиссий выбирает сам президент из представителей общественных организаций и бизнеса. Ещё одна форма взаимодействия — публикация законопроектов и отчётов правительства в виде так называемых «Белых книг». Этот способ свойствен большинству англосаксонских стран и предусматривает получение письменных от-

зывов на документ от граждан или общественных организаций. В странах с низким уровнем демократии роль, аналогичную российской Общественной палате, играют парламенты, обладающие лишь консультативными функциями. В Саудовской Аравии, например, местный парламент играет роль совещательного органа при монархе и правительстве.

История становления данного института в России тесно связана с ключевым политическим актором — главой государства. Как таковая идея общения власти с народом — создание Общественной палаты как института гражданского общества — не является новой. После трагических событий октября 1993 г. президент РФ Б.Н. Ельцин инициировал процесс формирования Общественной палаты, которая должна была способствовать умиротворению российского общества и стабилизации новой политической системы. Такая организация была создана и сыграла заметную роль в деле достижения общественного согласия и предотвращения гражданской войны в России.

В современном состоянии Общественная палата — новое явление в политической культуре России. Она стала одной из идей, которую отечественным законодателям удалось реализовать с нуля в самые кратчайшие сроки. Впервые В.В. Путин заговорил об этом на расширенном заседании правительства РФ в сентябре 2004 г. после теракта в Беслане. Президент тогда заявил: «Считаю продуманной идею образования Общественной палаты как площадки для широкого диалога, где могли бы быть представлены и подробно обсуждены гражданские инициативы, и, что не менее важно, такая палата должна стать местом проведения общественной экспертизы тех ключевых государственных решений и, прежде всего, законопроектов, которые касаются перспектив развития всей страны, которые имеют общенациональное значение»¹. Инициатива главы государства была поддержана парламентом и реализована путём принятия Федерального закона от 4 апреля 2005 г. «Об Общественной палате Российской Федерации»².

Закон не определяет статус этого органа, но устанавливает, что палата обеспечивает

¹ См.: Выступление Президента В.В. Путина на расширенном заседании Правительства РФ 13 сентября 2004 // Российская газета, 14 сентября 2005 г.

² См.: Федеральный закон «Об Общественной палате РФ» // Российская газета, 7 апреля 2005 г.

ет взаимодействие граждан Российской Федерации с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в целях учёта потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления¹. Таким образом, появление Общественной палаты – это появление нового канала взаимодействия граждан РФ и их объединений с органами публичной власти, в том числе сформированными самими гражданами, который усиливает общественный (гражданский) контроль за институтами политической власти и обратную связь между гражданами и государством.

Порядок формирования палаты достаточно демократичен. Но отсутствие в законе критериев привлечения граждан и общественных объединений к участию в работе палаты ставит её формирование в зависимость от усмотрения отдельных лиц. Возможно, для более полного воплощения идеи народного представительства следовало бы установить те или иные цензы для граждан (например, профессиональный, образовательный, безупречную репутацию и т.д.) и для общественных объединений (количество членов, наличие определённых целей)². Количественный критерий для общественных объединений будет свидетельствовать о том, что они представляют достаточно широкие слои населения и в составе палаты будут представлены интересы значительной части граждан РФ.

Разнообразный перечень полномочий палаты, с одной стороны, ориентирует её на достаточно активную деятельность, продвигающую социально значимые политические решения, корректирующую работу государственной власти. А с другой стороны, эти возможности нивелируются

относительно небольшими реальными рычагами реализации решений Общественной палаты.

Рассмотрев закон, можно констатировать, что созданная структура – независимый общественный институт, одной из главных задач которого является «аккумулирование и обобщение общественных предложений, которые будут направляться на рассмотрение президента». Также одной из важных функций палаты является работа по укреплению позиций гражданского общества в целом, в связи с этим члены Общественной палаты должны ежегодно предоставлять доклад о состоянии гражданского общества в РФ. С появлением палаты речь идёт фактически о появлении в России системы эффективного «гражданского контроля за работой госаппарата, включая правоохранительные органы и специальные службы». Закон также определяет основные правовые и организационные вопросы формирования и деятельности палаты. Что касается самого процесса формирования состава палаты, то согласно закону «в неё войдут достойные, авторитетные и известные люди, представляющие многообразное российское общество», что обеспечит ей определённое доверие со стороны граждан РФ. Правда, появляются опасения, что та часть, которая назначается президентом, будет во всём послушна власти.

И наконец, новому общественному органу впервые за последние реформенные годы предоставлено право экспертизы законопроектов, которые находятся в стадии принятия в законодательных органах, что, с одной стороны, позволит сделать их понятными и прозрачными для российского общества, а с другой – оценивать их как раз с позиции справедливости. Правда, в законе есть оговорка, что все решения палаты носят рекомендательный характер, но, тем не менее, подлежат обязательному рассмотрению на заседаниях правительства, Совета Федерации и Госдумы.

Сейчас, когда Общественная палата уже продемонстрировала более чем трёхлетний опыт работы, в публикациях появляется немало критических оценок, касающихся как самой идеи создания этого общественного института и соответствующего закона, так и деятельности Общественной палаты. Например, гово-

¹ См.: Статья 1 ФЗ «Об Общественной палате РФ».

² См.: Садовникова Г.Д. Общественная палата РФ и её роль в развитии институтов народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право, 2006, №1, стр. 19.

рля о месте Общественной палаты в системе отечественной демократии, можно выделить две точки зрения. Первая: Общественная палата — это площадка для диалога между властью и обществом. Вторая: диалога не будет, палата окажется встроенной в «вертикаль» власти. Так, В.Н. Руденко и В.Е. Чиркин считают, что Общественная палата является не сугубо общественным, а государственно-общественным органом и поэтому аппарат палаты, созданный в форме государственного учреждения, является составным элементом единого государственного аппарата¹.

Некоторые исследователи склоняются к мнению, что «в нормальных странах эту функцию выполняет парламент». Парламент — это и есть общественная палата, где представлены все общественные интересы². Г. Томчин отмечает, что Общественная палата смогла бы стать неким переходным состоянием нового вида российского парламента. Есть также мнение, что сама идея создания Общественной палаты обусловлена намерением смягчить эффект от принятия мер по ограничению демократии в стране.

Н. Петров полагает, что палата «призвана служить своего рода министерством по чрезвычайным ситуациям и силами быстрого реагирования. В этом случае она может выступать в качестве противовеса по отношению к любым неподконтрольным властям правозащитным, экологическим и прочим организациям»³. И действительно, наиболее яркими и запоминающимися информационными поводами, освещающими деятельность Обще-

ственной палаты, стали нашумевшие кампании в СМИ.

Политологом С. Каспэ было отмечено, что «Общественная палата — это декорация, которая нужна для того, чтобы протаскивать какие-нибудь чрезвычайно недемократичные или морально неприемлемые решения, прикрывая их якобы авторитетом общества в лице его лучших представителей. И вообще создается впечатление, что Общественная палата была создана и осталась в статусе такого бронепоезда на запасном пути»⁴.

Некоторые авторы более позитивно оценивают появление Общественной палаты. С.П. Перегудов считает, что Общественная палата могла стать наиболее подходящим участником обновлённой системы трёхстороннего социального партнёрства в России со стороны гражданского общества. Члены палаты имеют возможность внести в существующую систему межсекторного взаимодействия не только свои знания и свой опыт, но и сделать её по-настоящему работоспособной и эффективной. В этом случае можно будет не копировать имеющиеся образцы, а выстраивать систему трёхсторонних отношений и механизмов, органически вписывая их в существующие в стране и в обществе условия. С.А. Абакумов считает, что она не превратится в очередной «карманный» проект администрации президента, что перспективно мыслящие представители президентской команды осознали необходимость конструктивного диалога гражданских институтов с государством. Формирующееся гражданское общество в России представляет собой силу, в которой власти могут увидеть дееспособного и ответственного партнёра, с которым уже нельзя не считаться. Такая авторитетная структура, как Общественная палата, может осуществлять реальный гражданский контроль за выполнением властью обязательств для развития гражданского общества.

⁴ См.: Каспэ С.И. Лучший итог деятельности Общественной палаты в минувшем году то, что она не принесла никакого вреда // www.lentacom.ru

¹ См.: Руденко В.Н. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности // Политическая экспертиза, 2006, № 3, стр. 45; Чиркин В.Е. Публичное управление. — М., 2004, стр. 100–108.

² См.: Кабышев С.В., Векшин А.А. Общественная палата: её роль и место в российской политике // Формула права, 2005, №1 (4), стр. 48.

³ См.: Петров Н. Общественная палата: для власти или для общества? // Pro et Contra, 2006, № 1, стр. 51.