

УДК 323.2

**РЕФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА
ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ РФ В 2005–2013 гг.**

© 2014 г.

Е.А. Чуманкина, С.В. Старкин

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

tesla-unn@mail.ru

Поступила в редакцию 27.09.2013

Анализируются трансформации, которые претерпела нормативно-правовая база Общественной палаты РФ в 2005–2013 гг. оценивается роль народных выступлений 2011–2013 гг. в процессе реформирования Общественной палаты.

Ключевые слова: политические технологии, гражданское общество, Общественная палата Российской Федерации, нормативно-правовая база.

Актуальность заявленной тематики определяется в первую очередь тем, что в 2012–2013 гг. правящей элитой РФ была осознана недостаточная эффективность существующих в государстве коммуникационных каналов взаимодействия между гражданским обществом и государством. Главным инструментом их совершенствования могла бы стать существующая на сегодняшний день система общественных палат. Однако, чтобы эффективно выполнять эту функцию, институт общественных палат в целом нуждается в определенном реформировании. Вопрос об основных направлениях и перспективах подобных преобразований и составляет предмет данной статьи.

2012 год в Российской Федерации ознаменовался значительным повышением гражданской активности. Практика показала, что она нашла свой выход главным образом не в рамках предусмотренных Конституцией каналов коммуникации между государством и обществом, а в форме уличных акций. Не вызывает сомнений тот факт, что народные выступления 2012–2013 гг. показали недостаточную эффективность взаимодействия власти и общества в современной России. Эта проблема, по всей видимости, была осознана российскими властями на самом высоком уровне. Президент России В.В. Путин неоднократно высказывался о необходимости налаживания диалога власти и общества на принципиально новом уровне.

4 сентября 2013 года состоялось заседание Совета по развитию гражданского общества и правам человека под председательством В.В. Путина. В своем выступлении он, в частности, заявил, что гражданское общество в нашей стране должно быть «максимально независимым», в то же время гуманитарные и бла-

готворительные организации должны пользоваться «особой поддержкой» государственных структур [1].

По итогам заседания Владимир Путин подписал ряд документов, включая поручение Дмитрию Медведеву, в срок до 1 ноября 2014 года, проработать вопрос об учреждении ежегодной государственной премии в области правозащитной и благотворительной деятельности. Другой важной инициативой стало распоряжение «Об обеспечении в 2013 году государственной поддержки организаций, осуществляющих деятельность в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина» [2]. Согласно распоряжению, общероссийскому общественному движению «Гражданское достоинство», Национальному благотворительному фонду и обществу «Знание» России предоставляется субсидия на проведение конкурсов и выделение по их результатам грантов другим подобным организациям для реализации ими социально значимых проектов и осуществления деятельности в сфере прав и свобод человека и гражданина.

Тем не менее основным направлением трансформации коммуникационных каналов «общество – государство» стало совершенствование института общественных палат. Концепция Общественной палаты РФ как специфического института, призванного обеспечить эффективное взаимодействие государства и общества, построена на праве граждан России участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей [3]. Данное право закреплено в ст. 32 Конституции РФ [4]. В определенной степени деятельность Общественной палаты РФ регулируется и другими положениями Конституции

РФ: о Президенте РФ, федеральных органах государственной власти и органах местного самоуправления [5].

Именно в современном правовом положении Общественной палаты кроется серьезное противоречие. С одной стороны, правящая элита РФ в своих заявлениях неоднократно указывала на свое стремление вовлечь Общественную палату в процедуры принятия политических решений. При этом, как правило, указывалось на особую роль данной структуры в качестве независимого эксперта, а порой и выразителя консолидированной воли общества.

С другой стороны, государственные структуры имеют значительное влияние на работу Общественной палаты. К примеру, Устав Федерального казенного учреждения «Аппарат Общественной палаты Российской Федерации» содержит следующие положения:

- учредителем и собственником имущества учреждения является Российская Федерация;
- функции главного распорядителя средств федерального бюджета в отношении учреждения осуществляет Управление делами Президента Российской Федерации;
- учреждение возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению совета Общественной палаты;
- финансовое обеспечение деятельности учреждения осуществляется за счет средств федерального бюджета и на основании бюджетной сметы [6].

Цель настоящей статьи состоит в определении основного вектора реформирования Общественной палаты. Проблема фактически сводится к вопросу о том, должно ли государство, в ходе этих преобразований, снизить возможности своего влияния на институты Общественной палаты или, напротив, предоставить гражданам большие возможности для общественного контроля работы государственных органов.

Напрямую деятельность института общественных палат регламентируется Федеральным законом № 32-ФЗ от 4 апреля 2005 г. «Об Общественной палате Российской Федерации» [7]. Несмотря на название, данный документ регламентирует не просто деятельность единой структуры общенационального уровня, а скорее целой системы органов, включающей и общественные палаты субъектов РФ. Среди основных целей и задач Общественной палаты, распространявшихся, по всей видимости, и на аналогичные региональные структуры, в законе

изначально (в редакции от 16 марта 2005 г.) было обозначено:

- 1) привлечение граждан и общественных объединений к реализации государственной политики;
- 2) выдвижение и поддержка гражданских инициатив, направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений;
- 3) проведение общественной экспертизы (экспертизы) проектов нормативных правовых актов разного уровня;
- 4) выработка рекомендаций органам государственной власти Российской Федерации при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений [7].

В редакции от 16 марта 2005 г. встречаются упоминания об общественных палатах субъектов федерации. Документ предписывает оказывать общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации... содействие в обеспечении их методическими материалами, предоставлять документы и материалы, находящиеся в распоряжении Общественной палаты, а также проводить семинары в целях совершенствования деятельности» [7]. Тем же документом определялось, что общественная палата субъекта РФ принимает решение об избрании в состав Общественной палаты своего представителя.

Таким образом, по замыслу авторов закона, общественные палаты субъектов РФ должны были выполнять двойную функцию. С одной стороны, они участвовали в формировании общероссийской Общественной палаты, обеспечивая защиту интересов региона. С другой – должны были проводить обширную работу в регионах, обеспечивая привлечение граждан и общественных объединений к реализации государственной политики, проведение общественной экспертизы проектов законодательных актов, разработку рекомендаций для госорганов и т.д.

Тем не менее первоначальная редакция закона не была лишена весьма существенных недоработок, в том числе довольно слабо была прописана роль региональных общественных палат. Уже через несколько месяцев, в декабре 2005 г., в документ был внесен ряд изменений [8], из которых наиболее заметными были две новые цели:

- привлечение граждан, общественных объединений и представителей средств массовой информации к обсуждению вопросов, касающихся соблюдения свободы слова в сред-

ствах массовой информации, реализации права граждан на распространение информации законным способом, обеспечения гарантий свободы слова и свободы массовой информации, и выработки по данным вопросам рекомендаций;

- осуществления общественного контроля за деятельностью органов власти различных уровней, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации [8].

Понятно, что расширение круга задач, поставленных перед Общественной палатой, неизбежно привело к росту роли региональных палат. Обширная работа с органами власти, в особенности регионального уровня, а также общественными объединениями способствовала усилению взаимодействия Общественной палаты РФ и общественных палат регионов.

Федеральный закон № 121-ФЗ от 30.06.2007 г. акцентировал внимание на международной деятельности Общественной палаты. Среди целей появилось «осуществление международного сотрудничества... и участие в работе международных организаций, а также в работе международных конференций, совещаний и других мероприятиях» [9]. Документ регламентирует порядок финансирования участия представителей Общественной палаты в международных, федеральных и региональных мероприятиях. Закон также официально закрепил право членов Общественной палаты «участвовать в работе общественных палат субъектов Российской Федерации, а также направлять членов Общественной палаты для участия в мероприятиях, проводимых общероссийскими, межрегиональными и региональными общественными объединениями» [9].

Федеральный закон № 78-ФЗ от 10.06.2008 г. [10] предусматривал возможность формирования в субъектах Российской Федерации общественных наблюдательных комиссий. Последние должны были содействовать реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания. Работа этих новых структур также оказалась тесно связанной с деятельностью общественных палат субъектов РФ.

Укреплению взаимодействия общественных палат федерального и регионального уровней способствовал Федеральный закон № 283-ФЗ от 25.12.2008 г. [11]. Среди обозначенных целей появляется «оказание информационной, методической и иной поддержки общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации». Общественная палата получила право направлять в органы государственной власти, государственные и муниципальные организа-

ции запросы по различным вопросам. Федеральный закон № 177-ФЗ от 23.07.2010 г. обязал аппарат Общественной палаты осуществлять организационное, правовое, аналитическое, информационное, документационное, финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка [12]. Позднее аналогичные функции были возложены на аппарат и для поддержания деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей [13].

Растущая роль региональных общественных палат была закреплена в Федеральном законе № 235-ФЗ от 23.07.2013 г. [14]. Документ в целом призван обеспечить эффективное взаимодействие власти с региональными институтами гражданского общества через структуры общественных палат. Предусматривается расширение участия региональных общественных структур в работе Общественной палаты – вводится три параллельно действующих механизма формирования Общественной палаты, общее количество членов которой увеличено до 166:

- 83 представителя избираются на заседаниях региональных общественных палат – по одному представителю от каждой палаты;

- 40 член-представителей палаты утверждаются Указом Президента РФ по итогам консультаций с общественными объединениями, некоммерческими организациями, российскими академиями наук и творческими союзами;

- 43 человека проходят в палату по итогам голосования на интернет-сайте «Российская общественная инициатива» [14].

Последний принцип можно назвать новшеством для российской политической практики. На сайте Общественной палаты РФ будет объявляться конкурс, предусматривающий отбор по 14 направлениям общественной деятельности. Любое общественное объединение, действующее в этих сферах, может выдвинуть одного кандидата в члены Общественной палаты. По результатам голосования специальной рабочей группой определяются по три победителя для каждого направления. Помимо этого, в состав палаты войдет один представитель, который получил наибольшее число голосов среди кандидатов, занявших четвертые места в своих направлениях деятельности.

Председатель Совета Федерации Валентина Матвиенко уверена, что внесение изменений в Федеральный закон об Общественной палате РФ демократизирует процедуру ее формирова-

ния. «Главная цель изменений — повышение качества представительства институтов гражданского общества в Федеральной палате, демократизация процедуры ее формирования с использованием прямого волеизъявления граждан и расширения участия региональных общественных структур», — сказала Матвиенко в ходе расширенного заседания Координационного совета при председателе Совета Федерации по взаимодействиям с институтами гражданского общества [15].

Следует подчеркнуть, что тенденция более широкого вовлечения институтов гражданского общества в принятие политических решений имела место задолго до народных выступлений 2012 г. В частности, деятельности общественных палат коснулся Президент РФ в своем Послании Федеральному собранию от 05.11.2008 г. [16]. Одним из основных тезисов Послания был тезис о необходимости доверять все большее число социальных и политических функций непосредственно гражданам, их организациям и самоуправлению, повышать уровень народного представительства во власти. Д.А. Медведев предложил «предусмотреть дополнительные меры для привлечения к законотворческому процессу представителей неправительственных организаций, Общественной палаты». Речь также шла об обязательном участии этих структур в рассмотрении законопроектов, затрагивающих вопросы свободы человека, здравоохранения и собственности. Президент подчеркнул необходимость внесения изменений в регламенты Государственной думы и Совета Федерации [16].

Стремление центральной власти привлекать общественные палаты к политическому управлению прослеживается и в дальнейшем. Президент Российской Федерации своим указом от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [17] обязал органы государственной власти РФ различного уровня формировать общественные советы с обязательным участием общественных палат, независимых экспертов и представителей заинтересованных общественных организаций.

Итак, можно сформулировать основной вывод настоящей статьи.

Общественная палата РФ, в ее современном виде, характеризуется двойственностью своего правового положения. Фактически она не является ни органом государственной власти, ни, строго говоря, институтом гражданского общества. Наиболее верной формулировкой для ее обозначения является термин «институт содей-

ствия развитию гражданского общества в Российской Федерации».

Процесс реформирования Общественной палаты проходил постепенно, начиная с принятия в 2005 г. первого профильного закона. Тем не менее эти реформы вели к бюрократизации ее аппарата и мало способствовали повышению открытости – Палата постепенно приобретала все больше черт государственного органа. Значительное повышение общественной активности в России в 2012–2013 гг. несколько изменило вектор реформ, создав предпосылки для снижения роли государства и становления механизмов эффективного общественного контроля. Однако развитие данной тенденции несомненно потребует более масштабных нормативных изменений.

Список литературы

1. Стенограмма Заседания Совета по развитию гражданского общества и правам человека / Официальный сайт Президента России. <http://www.kremlin.ru/news/19146> (дата обращения 23.09.2013).
2. Поскребышева Е.С., Старкин С.В. Американский опыт формирования праволиберальных внешнеполитических стратегий // Вестник Орловского государственного университета. Серия: Новые гуманитарные исследования. 2011. № 1. С. 70–73.
3. Подписано распоряжение о поддержке организаций, осуществляющих деятельность в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина / Официальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/acts/19242> (дата обращения 23.09.2013).
4. Конституция Российской Федерации. Электронная база «Консультант плюс». URL: http://www.consultant.ru/popular/cons/?utm_campaign=popular&utm_source=google.adwords&utm_medium=srch&utm_content=cons&utm_term=sept09&&gclid=CKmazKCD8LkCFbB4cAodcyYATQ (дата обращения 03.07.2013).
5. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону «Об Общественной палате Российской Федерации» (постатейный). М.: Юстициформ, 2006. С. 19.
6. Устав Федерального казенного учреждения «Аппарат Общественной палаты Российской Федерации» / Официальный сайт Общественной палаты РФ. URL: <http://www.oprf.ru/about/1391/law/1797/> (дата обращения 14.08.2013).
7. Федеральный закон № 32-ФЗ от 4 апреля 2005 г. «Об Общественной палате Российской Федерации» (в ред. от 23 июля 2010 г.) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.
8. Федеральный закон № 195-ФЗ от 27.12.2005 г. «О внесении изменений в статьи 2 и 16 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» / База данных Консультант плюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=57346;fld=134;dst=100009;md=0.31126653915271163>

9. Федеральный закон № 121-ФЗ от 30.06.2007 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» / База данных Консультант плюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=69388;fld=134;dst=100009;rnd=0.09195162681862712>

10. Федеральный закон № 78-ФЗ от 10.06.2008 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» / База данных Консультант плюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=77569;fld=134;dst=100008;rnd=0.4879085747525096>

11. Федеральный закон № 283-ФЗ от 25.12.2008 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» / База данных Консультант плюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=82999;fld=134;dst=100009;rnd=0.2148135262541473>

12. Федеральный закон № 177-ФЗ от 23.07.2010 г. «О внесении изменений в статьи 26 и 28 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» / База данных Консультант плюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=102862;fld=134;dst=100008;rnd=0.1531543463934213>

13. Федеральный закон № 326-ФЗ от 30.12.2012 г. «О внесении изменений в статьи 26 и 28 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» / База данных Консультант плюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=140108;fld=134;dst=100008;rnd=0.5895703523419797>

14. Федеральный закон № 235-ФЗ от 23.07.2013 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» / База данных Консультант плюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=149688;fld=134;dst=100009;rnd=0.4510902382899076>

15. Матвиенко: реформа ОП позволит демократизировать ее формирование / Информационное агентство РИА-Новости. URL: <http://ria.ru/politics/20130214/922908893.html>

16. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 05.11.2008 г. / Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/1968>

17. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Российская газета Столичный выпуск. № 5775. 9 мая 2012.

THE REFORM OF THE CIVIC CHAMBER OF THE RUSSIAN FEDERATION IN 2005–2013

E.A. Chumankina, S.V. Starkin

The article describes the transformations of the legal framework of the Civic Chamber of the Russian Federation, which took place in 2005–2013. The authors assess the role of «2011–2013 Russian protests» in the reform of the Civic Chamber.

Keywords: political technologies, civil society, the Civic Chamber of the Russian Federation, legal framework.

References

1. Stenogramma Zasedaniya Soveta po razvitiyu grazhdanskogo obshhestva i pravam cheloveka / Oficial'nyj sajt Prezidenta Rossii. <http://www.kremlin.ru/news/19146> (data obrashheniya 23.09.2013).

2. Poskrebysheva E.S., Starkin S.V. Amerikanskij opyt formirovaniya pravoliberal'nyh vneshnepoliticheskikh strategij // Vestnik Orlovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Novye gumanitarnye issledovaniya. 2011. № 1. S. 70–73.

3. Podpisano rasporyazhenie o podderzhke organizacij, osushhestvlyajushhijh dejatel'nost' v sfere zashhity prav i svobod cheloveka i grazhdanina / Oficial'nyj sajt Prezidenta Rossii. URL: <http://kremlin.ru/acts/19242> (data obrashheniya 23.09.2013).

4. Konstitucija Rossijskoj Federacii. Jelektronnaja baza «Konsul'tant pljus». URL: http://www.consultant.ru/popular/cons/?utm_campaign=popular&utm_source=google.adwords&utm_medium=cpc&utm_content=cons&utm_term=sept09&&gclid=CKmazKCD8LkCFbB4cAodcyYATQ (data obrashheniya 03.07.2013).

5. Borisov A.N. Kommentarij k Federal'nomu zakonu «Ob Obshhestvennoj palate Rossijskoj Federacii» (postatejnyj). M.: Justicinform, 2006. S. 19.

6. Ustav Federal'nogo kazennogo uchrezhdenija «Apparat Obshhestvennoj palaty Rossijskoj Federacii» / Oficial'nyj sajt Obshhestvennoj palaty RF. URL: <http://www.oprf.ru/about/1391/law/1797/> (data obrashheniya 14.08.2013).

7. Federal'nyj zakon № 32-FZ ot 4 aprelja 2005 g. «Ob Obshhestvennoj palate Rossijskoj Federacii» (v red. ot 23 ijulja 2010 g.) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2005. № 15. St. 1277.

8. Federal'nyj zakon № 195-FZ ot 27.12.2005 g. «O vnesenii izmenenij v stat'i 2 i 16 Federal'nogo zakona «Ob Obshhestvennoj palate Rossijskoj Federacii» / Baza dannyh Konsul'tant pljus. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=57346;fld=134;dst=100009;rnd=0.31126653915271163>

9. Federal'nyj zakon № 121-FZ ot 30.06.2007 g. «O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «Ob Obshhestvennoj palate Rossijskoj Federacii» / Baza dannyh Konsul'tant pljus. URL: <http://base.consultant.ru/cons/>

cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=69388;fld=134;dst=100009;rnd=0.09195162681862712

10. Federal'nyj zakon № 78-FZ ot 10.06.2008 g. «O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «Ob Obshhestvennoj palate Rossijskoj Federacii» / Baza dannyh Konsul'tant pljus. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=77569;fld=134;dst=100008;rnd=0.4879085747525096>

11. Federal'nyj zakon № 283-FZ ot 25.12.2008 g. «O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «Ob Obshhestvennoj palate Rossijskoj Federacii» / Baza dannyh Konsul'tant pljus. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=82999;fld=134;dst=100009;rnd=0.2148135262541473>

12. Federal'nyj zakon № 177-FZ ot 23.07.2010 g. «O vnesenii izmenenij v stat'i 26 i 28 Federal'nogo zakona «Ob Obshhestvennoj palate Rossijskoj Federacii» / Baza dannyh Konsul'tant pljus. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=102862;fld=134;dst=100008;rnd=0.1531543463934213>

13. Federal'nyj zakon № 326-FZ ot 30.12.2012 g. «O vnesenii izmenenij v stat'i 26 i 28 Federal'nogo zakona «Ob Obshhestvennoj palate Rossijskoj Federacii». / Baza

dannyh Konsul'tant pljus. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=140108;fld=134;dst=100008;rnd=0.5895703523419797>

14. Federal'nyj zakon № 235-FZ ot 23.07.2013 g. «O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «Ob Obshhestvennoj palate Rossijskoj Federacii» / Baza dannyh Konsul'tant pljus. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=149688;fld=134;dst=100009;rnd=0.4510902382899076>

15. Matvienko: reforma OP pozvolit demokratizirovat' ee formirovanie / Informacionnoe agentstvo RIA-Novosti. URL: <http://ria.ru/politics/20130214/922908893.html>

16. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii ot 05.11.2008 g. / Oficial'nyj sajt Prezidenta RF. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/1968>

17. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 7 maja 2012 goda № 601 «Ob osnovnyh napravlenijah sovershenstvovanija sistemy gosudarstvennogo upravlenija». Rossijskaja gazeta Stolichnyj vypusk. № 5775. 9 maja 2012.