

СОЦИАЛЬНО-ФИЛОСОФСКОЕ КОНЦЕПЦИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ

© 2007 г.

А.В. Тиховодова

ФГОУ ВПО «Волжская государственная академия водного транспорта»

arik.80@list.ru

Поступила в редакцию 22.03.2007

Статья посвящена рассмотрению Общественной палаты как политического института. Дается характеристика статуса Общественной палаты, ее структуры, порядка и форм работы. Анализируются функции Общественной палаты: законосовещательная, экспертная и консультативная. Обозначается роль Общественной палаты в системе гражданского общества.

Новые реалии третьего тысячелетия ставят перед системой государственной власти суровую необходимость – объективно взглянуть на себя и на человека. Любая государственная система устойчива только тогда, когда она сохраняет способность развиваться и изменяться при изменении внешних условий. Вопрос существования государственной системы власти – это вопрос о возможности ее реформирования, и прежде всего в данном контексте встает проблема смены приоритетов. Это означает отказ от идеи «человек для государства» в пользу принципа «государство для человека» [1, с. 48]. Только в таком случае государство начнет чутко прислушиваться к происходящим в обществе процессам, поставит своей основной задачей создание благоприятных условий для самопознания и освобождения личности. Такая власть должна бояться опоздать, отстать в своем развитии от личностей и использовать энергию личностей, прежде всего самых ярких, самых свободных и передовых, так как их энергия вдохновляет всех остальных. Только такая власть сможет сохраниться, сделаться гибкой, быстро и чутко реагирующей на происходящие в обществе процессы и тем самым уже не противопоставлять себя гражданскому обществу, но быть с ним в гармоничных отношениях.

Вопрос государственного управления становится вопросом партнерских отношений власти и граждан. В свою очередь, гражданское общество является главной движущей силой реформирования власти. Главной инструментальной социально-политической идеей государства на ближайшее будущее стала идея консолидации. Президент РФ В.В. Путин, характеризуя в послании к Федеральному собранию РФ в мае 2003 года достигнутые результаты и цели развития, трижды обратился к этому термину. Как видно из послания, под

консолидацией понимается процесс сплочения общества и государства вокруг общих ценностей и целей для совместных эффективных действий [6, с. 33]. Нереализованность потенциала взаимодействия между государством и обществом порождает проблемы не только для граждан, но и для самой власти. Во многом именно с этим связаны следующие проблемы: низкая степень доверия общества к институтам государства; трудности в реализации необходимых социально-экономических преобразований и их повышенная конфликтность; низкая эффективность государственного регулирования; низкое качество и недостаточная доступность публичных услуг. Тем не менее социально-политическая картина отношений между обществом и государством в последние три-четыре года претерпела определенные позитивные изменения. Отношения между обществом и государством продолжают испытывать динамику к оздоровлению. Избежать ошибок и выйти на траекторию устойчивого развития возможно на путях выверенной научными методами социополитической стратегии консолидации.

Ставка власти на укрепление, соединение, консолидацию усилий общества и государства выражается в создании нового органа, который должен способствовать вовлечению структур гражданского общества в процессы выработки политических решений для улучшения качества принимаемых решений и их практической реализации. Речь идет об Общественной палате Российской Федерации. Общественная палата Российской Федерации – это независимый общественный институт, который призван обеспечивать взаимодействие граждан России с органами государственной власти. Членами ОП могут быть граждане РФ, достигшие восемнадцати лет. Президент, члены Федерального собрания РФ, члены

правительства и другие государственные служащие не могут быть в составе ОП. ОП осуществляет свою деятельность на основе Конституции РФ, федеральных конституционных законов, Федерального закона от 4 апреля 2005 года, дополнений к нему от 27 декабря 2005 и постановления Правительства РФ от 2 августа 2005 года. Таким образом, ОП получила новый статус в структуре гражданского общества.

ОП – новое явление в политической культуре России. Впервые президент РФ В.В. Путин заговорил о создании такой организации в сентябре 2004 г. после теракта в североосетинском городе Беслане. Закон «Об Общественной палате Российской Федерации» был подписан президентом 4 апреля 2005 года. Государственная дума приняла этот закон 16 марта 2005 года, а 23 марта его одобрил Совет Федерации. Этот документ, разработанный по инициативе президента России, вступил в силу с 1 июля 2005 года. 9 декабря 2005 года принят Государственной думой, а 14 декабря 2005 г. одобрен Советом Федерации Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 2 и 16 Федерального закона «Об Общественной палате РФ». Статья 2 касается целей и задач ОП, а статья 16 – основных форм ее работы.

Формирование ОП прошло в три этапа. Президент в течение месяца после вступления в силу Закона представил кандидатуру 42 граждан РФ, которые, по его мнению, достойны работать в ОП. Президент сделал выбор по результатам проведения консультаций с общественными объединениями, российскими академиями наук и творческими союзами. Граждане, которых выбрал президент, имеют особые заслуги перед государством и обществом. В частности, указом президента были утверждены следующие члены ОП: Л.А. Бокерия (директор Научного центра сердечно-сосудистой хирургии имени А.Н. Бакулева Российской академии медицинских наук), Л.И. Бородин (писатель, главный редактор журнала «Москва»), Е.П. Велихов (академик РАН), В.Л. Говоров (герой СССР), Л.Н. Духанина (директор СОШ «Наследник»), А.М. Кабаева (заслуженный мастер спорта), А.А. Калягин (народный артист РФ), А.Г. Кучерена (председатель центрального совета Общероссийского общественного движения «Гражданское общество»), И.К. Родина (заслуженный мастер спорта) и другие. Они, в свою очередь, приняли решение о приеме в члены ОП 42 представителей общероссийских общественных объединений. Члены от

общественных объединений федерального уровня были избраны 15 ноября 2005 года. В их число вошли В.Н. Ганичев (председатель правления Общероссийской общественной организации «Союз писателей России»), К.Х. Каландаров (генеральный директор АНО «Институт прав человека»), С.Н. Катырин (вице-президент ТПП РФ), Лонгин (В.С. Корчагин) (епископ, управляющий Саратовской епархией Русской православной церкви (Московский патриархат)), Е.И. Проклова (актриса МХАТ, заслуженная артистка РСФСР), А.Б. Пугачева (певица, народная артистка СССР, предприниматель), Н.К. Сванидзе (политический обозреватель ТК «Россия»), К.Г. Шахназаров (заслуженный деятель искусств РФ) и другие. Члены ОП, утвержденные президентом, и представители общероссийских общественных объединений 23 декабря 2005 года приняли решение о приеме в члены ОП 42 представителей межрегиональных и региональных общественных объединений. В члены ОП от межрегиональных и региональных общественных объединений вошли С.А. Абрамов (председатель наблюдательного совета, партнер компании «Беринг Восток Кэпитал Партнерс»), А.И. Адамский (ректор автономной некоммерческой образовательной организации Институт образовательной политики «Эврика»), В.В. Мошков (председатель правления Амурского областного Союза ветеранов Афганистана), Н.В. Петеров (художественный руководитель Калининградского областного драматического театра) и другие. Формирование полного состава ОП завершилось 23 декабря 2005 года, таким образом, вся процедура отбора членов ОП заняла не более 4 месяцев. К выдвижению кандидатов в члены ОП первого состава не могли быть допущены общественные объединения, зарегистрированные менее чем за 1 год до 1 июля 2005 года.

Как видно из перечня фамилий, в ОП приняли представителей абсолютно разных сфер деятельности, однако количество бизнесменов и юристов все же превалирует над другими профессиями. Восьмая часть списка отведена женщинам. Всего в ОП насчитывается 126 человек. Отбирая себе коллег, общественники руководствовались не только весом фамилий, но и предстоящей работой по комплектации комиссий и рабочих групп ОП. ОП является правомочной, если в ее состав вошло более $\frac{3}{4}$ от установленного Федеральным законом числа членов ОП. Срок полномочий членов ОП истекает через два

года со дня ее первого пленарного заседания. За шесть месяцев до истечения срока полномочий членов ОП президент должен инициировать процедуру формирования нового состава ОП, установленную согласно частям 1–11 статьи 8 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации». Расходы на формирование ОП финансировались из средств, предусмотренных в федеральном бюджете на обеспечение деятельности ОП.

В структуру ОП входят Совет ОП, секретарь ОП, комиссии и рабочие группы ОП. Совет ОП является постоянно действующим органом ОП. В Совет ОП входят секретарь ОП, заместитель секретаря ОП и председатели комиссий ОП, т.е. 19 человек. В состав комиссий ОП могут входить только члены ОП. В состав рабочих групп – члены ОП, а также представители общественных объединений и других объединений граждан, привлеченных к работе ОП. Решение об участии в работе общественных объединений и других объединений граждан, представители которых не вошли в ее состав, принимается Советом ОП. Основными формами работы ОП являются пленарные заседания ОП, заседания Совета ОП, комиссий и рабочих групп ОП. Пленарные заседания должны проводиться не реже двух раз в год, но по решению Совета ОП может быть проведено внеочередное пленарное заседание. Совет ОП собирается в Москве дважды в месяц, он утверждает план работы палаты на ближайшие недели и рассматривает общий план на более долгосрочную перспективу. Планы ОП во многом зависят от планов Государственной думы, Совета Федерации, правительства и Счетной палаты. ОП синхронизирует свою деятельность с работой этих органов власти. Комиссии и рабочие группы ОП работают без перерывов, на постоянной основе занимаясь подготовкой экспертных оценок и рекомендаций. Кроме того, ОП будет ежегодно готовить и публиковать в СМИ доклад о состоянии гражданского общества в России. А общероссийские государственные организации теле- и радиовещания должны еженедельно выпускать в эфир информационно-просветительские программы, которые составляются по плану, утвержденному ОП. Центральные теле- и радиоканалы выделяют на освещение деятельности ОП не менее одного часа в месяц. 1 февраля 2006 года открылся сайт ОП

в международной компьютерной сети Интернет.

22 января 2006 года состоялось первое пленарное заседание ОП в Георгиевском зале Кремля. На первом заседании присутствовал президент В.В. Путин. Было сформировано 17 комиссий: по вопросам социального развития (председатель А.В. Очирова); конкурентоспособности, экономического развития и предпринимательства (А.Н. Шохин); развития гражданского общества и участия общественности в реализации национальных проектов (М.А. Слободская); по общественному контролю за деятельностью правоохранительных органов, силовых структур и реформирования судебно-правовой системы (А.Г. Кучерена); по формированию здорового образа жизни (Л.А. Бокерия); толерантности и свободы совести (В.А. Тишков); по международному сотрудничеству и общественной дипломатии (В.А. Никонов); регионального развития и местного самоуправления (В.Л. Глазычев); здравоохранения (Л.М. Рошаль); по экологической безопасности и охране окружающей среды (В.М. Захаров); по коммуникациям, информационной политике и свободе слова в средствах массовой информации (П.Н. Гусев); по вопросам развития культуры (А.А. Калягин); интеллектуального потенциала нации (Я.И. Кузьминов); развития благотворительности, милосердия и волонтерства (В.О. Потанин); по этике, регламенту и совершенствованию деятельности и законодательства Общественной палаты (В.И. Федосов).

Секретарем ОП стал академик Евгений Велихов. Секретарь ОП назначается и освобождается от исполнения своих обязанностей правительством. Также было образовано 10 рабочих групп: рабочая группа по правам граждан России и соотечественников за рубежом; рабочая группа «Права человека в армии и социальные аспекты военной реформы»; межкомиссионная рабочая группа по вопросам развития молодежного движения; рабочая группа по разработке единой системы социальных стандартов качества жизни; рабочая группа по инициированию процесса формирования законодательства в области общественного контроля; рабочая группа по организации и проведению гражданских форумов, собраний, ярмарок и конкурсов культурных и социальных проектов; рабочая группа по защите прав детей; рабочая группа по оценке условий с целью повышения

конкурентоспособности женского предпринимательства в России и мире; рабочая группа по вопросам совершенствования подписки на периодические издания в России, в том числе подготовка поправок к Федеральному закону № 176-ФЗ «О почтовой связи»; межкомиссионная рабочая группа по совершенствованию законодательства в области благотворительности и милосердия. 14 апреля 2006 года состоялось второе пленарное заседание ОП РФ, на котором был принят «Кодекс этики членов Общественной палаты Российской Федерации».

ОП не первый в России институт, призванный осуществлять диалог граждан с органами государственной власти. На протяжении истории России существовали: вече, Боярская дума, Земский собор, суд присяжных и земства.

Главную задачу Общественной палаты сформулировал сам президент, заявивший, что с ее созданием речь идет о появлении в нашей стране системы эффективного «гражданского контроля за работой госаппарата, включая правоохранительные органы и специальные службы» [2, с. 13]. ОП призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод россиян, конституционного строя России и демократических принципов развития гражданского общества. По словам секретаря ОП Евгения Велихова, историческая миссия палаты заключается в том, чтобы «поднимать активность граждан и воспитывать в обществе дух свободы» [3, с. 9].

Для реализации возложенных на ОП целей она имеет право привлекать граждан и общественные объединения к реализации государственной политики; выдвигать и поддерживать гражданские инициативы, имеющие общероссийское значение; проводить общественную экспертизу проектов законов и нормативных правовых актов как федерального уровня, так и органов местного самоуправления; осуществлять общественный контроль за деятельностью правительства, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации; привлекать граждан,

общественные организации и представителей СМИ к обсуждению вопросов, касающихся соблюдения свободы слова в СМИ, реализации права граждан на распространение информации законным способом, обеспечения гарантий свободы слова и свободы массовой информации, вырабатывать рекомендации по данным вопросам. Также ОП может формулировать рекомендации органам государственной власти при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений россиян, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества; оказывать информационную, методическую и другую поддержку Общественным палатам, созданным в субъектах РФ [7, с. 14]. Таким образом, основными функциями ОП являются: законосовещательная, экспертная и консультативная. Главными вопросами для ОП стали социальная политика, конституционные права граждан и обеспечение их безопасности. Осуществлять свои полномочия ОП может с помощью: слушаний по общественно важным проблемам, заключений о нарушениях законодательства России и свободы слова в СМИ, проведения экспертизы проектов законов, приглашения руководителей федеральных органов государственной власти на пленарные заседания ОП, направления членов ОП для участия в работе комитетов и комиссий Федерального собрания РФ и направления запросов [7, с. 14].

Органы государственной власти обязаны предоставлять по запросам ОП (не позднее чем через 30 дней со дня получения запроса) необходимые ей сведения, кроме государственных тайн. Евгений Велихов стремится подключать своих коллег на самой ранней стадии подготовки законопроектов. ОП привлекает к экспертизе законопроектов профессиональных специалистов из общественных негосударственных организаций. Все свои экспертные выводы ОП стремится делать на основе глубочайшего и профессионального анализа.

Кроме экспертизы законопроектов ОП занимается постоянно возникающими новыми проблемами, требующими ее внимания. Члены ОП ведут активную общественную деятельность и решают конкретные проблемы, касающиеся, например, взаимодействия чиновников и простых граждан. Решение о создании ОП, по мнению Евгения Велихова, означает, что парламент не выполняет определенных функций, а именно: выражение

общественного мнения, работа с общественными организациями, развитие гражданского общества. К тому же ОП не зависит от политических партий [4, с. 19]. Одна из важнейших задач ОП заключается в создании благоприятной среды для возникновения, существования и финансирования общественных организаций, т.е. гражданских институтов. ОП должна стать той организацией, посредством которой предприниматели смогут развивать свою социальную активность и влиять на государственную политику в области экономической сферы жизни общества.

ОП осуществляет непосредственный диалог с обществом через письма граждан, проведение опросов и конкурсов. Возможно даже личное общение – в рамках форума. Однако, по данным опросов, сами граждане, которых идея ОП как рупора народа должна интересовать, не очень-то доверяют ее действенности. Таким образом, Россия переживает сейчас этап развития, когда основная масса населения еще не оторвалась в плане нормативных воззрений от «пуповины» традиционного общества, хотя процесс разложения этих представлений уже начался и развивается достаточно активно [8, с. 45]. По-прежнему сохраняется в общественном сознании превалирование патерналистских ожиданий по отношению к государству над чувством личной ответственности людей за свою судьбу.

28 сентября 2006 года ОП провела круглый стол на тему «Анализ работы Общественной палаты и стратегия ее дальнейшей деятельности». Главной проблемой ОП ее участники назвали нехватку взаимопонимания с правительством и президентом и нежелание

властей выслушивать мнения общественников. Было признано, что ОП добилась признания среди общественных организаций, ее члены регулярно участвуют в различных совещаниях федеральных, региональных и муниципальных органов власти, проводят экспертизу законопроектов, принимаемых Госдумой. Были разработаны 17 тезисов к практическим рекомендациям по совершенствованию деятельности ОП; «настойчиво добиваться необходимых для Общественной палаты ресурсов», «добиваться права Общественной палаты на законодательную инициативу», «уточнить принципы формирования Общественной палаты», «наделить полномочиями институт помощников членов Общественной палаты» [5, с. 9] и другие.

Таким образом, ОП является одним из инструментов, с помощью которого гражданское общество через социальный диалог коррелирует действия власти, государства со своими интересами. Только сильное демократическое государство, олицетворяющее гражданское согласие по основным направлениям внутренней и внешней политики, способно в своей повседневной практике служить человеку и защищать его интересы и права. И лишь в таком государстве единственным источником власти становится его народ.

Список литературы

1. Аринин А.Н. Государство для человека: новая стратегия развития России // *Общественные науки и современность*. – 2000. № 6.
2. Владимир Д. Пятая власть // *Российская газета*. – 7 апреля 2005.

THE SOCIAL-PHILOSOPHICAL CONCEPT OF THE PUBLIC CHAMBER

A.V. Tihovodova

The article is devoted to the studies of the Public Chamber as a political institute. The status of the Public Chamber, its structure, the regime L the form of its work is analyzed L characterized in the article.

3. Владимиров Д. Планы // Российская газета. – 24 января 2006. № 12.
4. Владимиров Д. Не нужно начинать работу с конфликтов // Российская газета. – 15 февраля 2006. № 31.
5. Дульман П. «Четверка» за год // Российская газета. – 29 сентября 2006.
6. Левашов В. Морально-политическая консолидация российского общества. // Социологические исследования. – 2004. № 7.
7. Об Общественной палате Российской Федерации // Российская газета. – 7 апреля 2005. № 70.
8. Тихонова Н.Е. Россияне: нормативная модель взаимоотношений общества, личности и государства // Общественные науки и современность. – 2005. № 6.