

СОЦИАЛЬНО-ФИЛОСОФСКОЕ КОНЦЕПЦИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ КАК ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

© 2008 г.

А.В. Тихонова

Волжская государственная академия водного транспорта

arik.80@list.ru

Поступила в редакцию 21.04.2008

Общественная палата рассматривается как политический институт, дается характеристика ее статуса структур, порядка и форм работы. Анализируются функции Общественной палаты: законосовещательная, экспертная и консультативная. Обозначается роль Общественной палаты в системе гражданского общества.

Ключевые слова: социальный институт, Общественная палата, социальная система, общественная активность, порядок формирования, гражданское общество, общественные организации, экспертиза, социальное партнерство, идеология.

При анализе любого общественного института социальную философию интересуют не столько его специфические особенности, сколько место в целостной структуре общества и та роль, которую он играет в его существовании и развитии. Применительно к изучению гражданского общества принято выделять два типа институтов – автономные, обладающие высокой степенью самостоятельности и независимости от государства, и зависимые, подлежащие непосредственному государственному регулированию. Большинство философов, рассматривая социальные институты, признают системный характер их строения [1]. В качестве объективной основы строения социального института может выступать структура социального действия, так как именно необходимость организации и регулирования социальных действий вызывает к жизни появление социальных институтов. Социальный институт как система включает в себя: персонал, социальные функции (системообразующий фактор), социальное оснащение и результаты функционирования. Социальный институт полифункционален. Процесс обоснования общих функций конкретного социального института таков: определение основной (базисной) функции института системы; установление функциональной иерархии внутри социального института и его функциональных связей; указание частных и вспомогательных функций; обнаружение возможных и действительных дисфункций системы и выработки способов их преодоления; анализ и проектирование механизмов реализации общих и частных

функций социального института с целью достижения его оптимального состояния и предотвращения дисфункциональных последствий. Предметом нашего исследования является выявление инструмента анализа, индикатора деятельности власти по формированию гражданского общества. Государство должно действовать в интересах общества через определенные механизмы и каналы связывания гражданского общества и государства. В идеале, от которого даже самая благополучная практика не может в чем-то не отклоняться, такие механизмы и каналы должны служить двоякой цели. Во-первых, они должны обеспечивать, так сказать, сублимацию частных интересов, исходящих из гражданского общества, в общие (общенациональные) интересы. Во-вторых, эти механизмы и каналы должны ставить гражданское общество в самый центр государственной машины и подчинить ему ее функционирование [2].

Общественная палата Российской Федерации – это общественный институт, который призван обеспечивать взаимодействие граждан России с органами государственной власти, способствовать вовлечению структур гражданского общества в процессы выработки политических решений для улучшения качества принимаемых решений и их практической реализации. Членами палаты могут быть граждане России, достигшие восемнадцати лет. Президент, члены Федерального собрания Российской Федерации, члены правительства и другие государственные служащие не могут быть в составе палаты.

Подобные институты существуют во многих развитых демократиях. Общественная палата

России создавалась по аналогии с Советом по социальным и экономическим вопросам Франции. В современном состоянии для России Общественная палата – новое явление в политической культуре. Уже процесс подготовки законопроекта об Общественной палате выглядит неоднозначно. Закон «Об Общественной палате Российской Федерации» был подписан В.В. Путиным 04.04.2005 г. Этот документ, разработанный по инициативе Президента России, вступил в силу с 01.07.2005 г. Его концепция была внесена Президентом. В процессе доработки этого законопроекта депутаты Госдумы пытались внести некоторые поправки, а именно: формирование палаты не «сверху», а «снизу», полная открытость этого процесса, увеличение квоты региональных и межрегиональных организаций и др. Данные предложения, направленные на усиление демократических механизмов, учтены не были как нарушающие принятую концепцию Президента. Концепция Общественной палаты сложилась из идей администрации Президента, по итогам Гражданского Форума 2001 г. [3]. Многие составляющие этой концепции типичны для российской бюрократической традиции отношения к общественным инициативам. Для обсуждения в регионы законопроект об Общественной палате разослан не был. Вероятно, авторы закона опасались его реального широкого обсуждения, так как критику лидеров общественного мнения нельзя было бы просто проигнорировать. Однако Комитету по делам общественных объединений и религиозных организаций и Российской ассоциации политических наук удалось внести несколько поправок: открытость конкурсного порядка формирования палаты; введение института аккредитации общественных организаций при палате; расширение возможностей экспертизы, включая в сферу внимания палаты не только готовящиеся законопроекты, но и текущую деятельность государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Формирование Общественной палаты прошло в три этапа. Президент в течение месяца после вступления в силу Закона представил кандидатуры 42 граждан Российской Федерации, которые, по его мнению, достойны работать в палате. 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. Конечно, выглядит парадоксально, что Президент назначает основной состав общественного органа, претендующего на влияние через репрезентативность. Структура по своему характеру получилась пропрезидентской. Утвержденные указом Президента члены палаты, в свою очередь, приняли решение о приеме в члены палаты 42 представителей общероссийских общественных объединений. Члены от общественных объединений федерального уровня были избраны 15.11.2005 г. Наиболее демократичным, менее субъективным можно назвать третий этап создания Общественной палаты. Члены палаты, утвержденные президентом, и представители общероссийских общественных объединений 23.12.2005 г. приняли решение о приеме в её члены 42 представителей межрегиональных и региональных общественных объединений. Состав представителей от межрегиональных и региональных общественных объединений формировался на конференциях делегатов от этих объединений. Выбор представителей межрегиональных и региональных общественных объединений проходил путем голосования из числа кандидатур, определенных на конференциях. Хотя на выборы делегатов было приглашено ограниченное число общественных организаций. Выборы проходили в обстановке информационной закрытости. Формирование полного состава Общественной палаты завершилось 23.12.2005 г., таким образом, вся процедура отбора членов заняла не более 4 месяцев.

Членов палаты можно разделить на четыре профессиональные группы: интеллигенция (ученые, экономисты, политологи, юристы, врачи, педагоги, журналисты, литераторы), предприниматели (цель – защита бизнес-сообщества), религиозные деятели (цель – укрепление влияния на власть и общество фундаментальных конфессий), артисты и шоумены (цель – самореклама). Таким образом, только от интеллигенции можно ожидать несанкционированной критики власти, а, следовательно, реального влияния на общественно-политический процесс. Всего в Общественной палате насчитывается 126 человек. Многие оказались в ней благодаря усилиям чиновников и сформировали особую, надпрофессиональную группу, которая не имеет определенных взглядов, используют палату для продвижения в карьере. Отбирая себе коллег, общественники руководствовались не только

весом фамилий, но и предстоящей работой по комплектации комиссий и рабочих групп палаты. Таким образом, сама процедура формирования Общественной палаты закладывает сомнения в ее будущей эффективности. Целесообразнее было бы создать Общественную палату, орган, претендующий на роль главного института гражданского общества России, путем выбора населения по одномандатным округам с правом отзыва делегатов. В настоящее время палата создана административным путем.

Общественная палата является правомочной, если в ее состав вошло более $\frac{3}{4}$ от числа членов палаты. Срок полномочий членов палаты истекает через два года со дня ее первого пленарного заседания. За шесть месяцев до истечения срока полномочий членов палаты президент должен инициировать процедуру формирования её нового состава. Расходы на формирование Общественной палаты финансировались из средств, предусмотренных в федеральном бюджете на обеспечение её деятельности.

В структуру Общественной палаты входят Совет Общественной палаты, секретарь, комиссии и рабочие группы палаты. Совет палаты является постоянно действующим органом. В Совет входят секретарь палаты, заместитель секретаря и председатели комиссий Общественной палаты, т.е. 19 человек. В состав комиссий палаты могут входить только члены палаты. В состав рабочих групп – члены палаты, а также представители общественных объединений и других объединений граждан, привлеченных к её работе. Основными формами работы палаты являются пленарные заседания, заседания Совета, комиссий и рабочих групп. Совет собирается в Москве дважды в месяц, он утверждает план работы палаты на ближайшие недели и рассматривает общий план на более долгосрочную перспективу. Планы Общественной палаты во многом зависят от планов Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства и Счетной палаты. Палата синхронизирует свою деятельность с работой этих органов власти. Кроме того, палата будет ежегодно готовить и публиковать в СМИ доклад о состоянии гражданского общества в России. 01.02.2006 г. открылся сайт Общественной палаты в международной компьютерной сети «Интернет».

22.01.2006 г. состоялось первое пленарное заседание Общественной палаты. Было сформировано 17 комиссий: по вопросам

социального развития; конкурентоспособности, экономического развития и предпринимательства; развития гражданского общества и участия общественности в реализации национальных проектов; по общественному контролю за деятельностью правоохранительных органов, силовых структур и реформирования судебной системы; по формированию здорового образа жизни; толерантности и свободы совести; по международному сотрудничеству и общественной дипломатии; регионального развития и местного самоуправления; здравоохранения; по экологической безопасности и охране окружающей среды; по коммуникациям, информационной политике и свободе слова в средствах массовой информации; по вопросам развития культуры; интеллектуального потенциала нации; развития благотворительности, милосердия и волонтерства; по этике, регламенту и совершенствованию деятельности и законодательства Общественной палаты; комиссия по вопросам глобализма и национальной стратегии развития. Позже была создана комиссия по инновациям, высокотехнологичным научным и инженерным проектам.

Секретарем Общественной палаты стал академик Евгений Велихов. Секретарь палаты 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 и др.

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». Формально палата 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.

Для реализации возложенных на палату 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 Российской Федерации 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 [4]. Таким образом, основными функциями Общественной палаты являются: законосовещательная, экспертная, консультативная и контроля. Осуществлять свои полномочия палата 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 Общественной палаты, направления членов ОП для участия в работе комитетов и комиссий Федерального Собрания РФ и направления запросов [4]. Также палата получила право участвовать в работе международных организаций, конференций и совещаний, а также в деятельности региональных Общественных палат и направлять своих членов для участия в мероприятиях, проводимых общероссийскими

объединениями всех уровней. Членам палаты необходимо право проведения общественных расследований с регламентацией этой процедуры на законодательном уровне.

Конечно, задачи, поставленные перед Общественной палатой, важны как для власти, так и для общества. Однако насколько эффективна будет эта организация, законом определено быть не может. В современной системе российской власти общественная экспертиза законопроектов может стать как очередной «декорацией», так и влиятельным инструментом реальной политики (даже несмотря на рекомендательный характер решений ОП). Много зависит от отношения к своим функциям самих членов палаты и того, смогут ли они действительно стать звеном между властью и обществом. Общественную палату часто обвиняют в дублировании полномочий парламента, но гражданский контроль – совершенно самостоятельная функция, которая должна существовать постоянно, в том числе и при эффективно работающих парламентских механизмах. В идеале Общественная палата может способствовать развитию социального партнерства, смысл которого состоит в конструктивном взаимодействии между государственными структурами, органами местного самоуправления, коммерческими предприятиями и некоммерческими организациями. В основе социального партнерства лежит социальное взаимодействие. Для установления социального партнерства необходимо много условий, большинство из которых в России не создано.

По образу и подобию федеральной структуры в регионах также создаются Общественные палаты. Не является ли палата неким прообразом Советов, существовавших в СССР? Советы формировались по территориальному принципу и номинально они осуществляли местное самоуправление, но их работу контролировали и направляли отделы соответствующих партийных комитетов и первые секретари. Параллельно с вертикалью советских органов была создана соответствующая вертикаль комитетов Компартии. Принцип «полновластия Советов» оказался нереализованным и на практике выродился в «коммунодержавие». Однако Советы служили для легитимизации власти Компартии. Хотя изначально Советы формировались «снизу» и в ходе революций 1905 и 1917 гг. играли важнейшую роль в мобилизации революционных сил. Конечно,

Общественная палата не встроена в систему власти и не обладает, даже номинально, законодательной инициативой.

В Нижегородской области также создана Общественная палата, в которую вошли 45 человек. Из них треть назначена губернатором, треть представляют общественность муниципальных районов и городских округов и еще 15 – общественные объединения. Среди членов палаты – семь глав муниципальных учреждений и шесть руководителей бизнеса. Региональные палаты по закону должны осуществлять те же функции, что и федеральная Общественная палата. В действительности региональная палата – это дополнительный инструмент укрепления позиций власти при принятии тех или иных решений. В составе палаты – в основном лояльные губернатору предприниматели и чиновники. К тому же общественность большой активности при формировании палаты не проявила. Таким образом, если палата на федеральном уровне выполняет больше идеологическую функцию, то региональные палаты более прагматичны.

Итак, говоря о месте и роли Общественной палаты в системе гражданского общества, можно спрогнозировать следующие проблемы. Механизмов реального воздействия на органы власти у палаты нет. Весь контроль основан на силе авторитета ее членов. Не исключено, что ее работа будет заключаться лишь в понижении уровня социальной напряженности. Общественная палата превратится в «декоративный» институт гражданского общества при власти. Палата может стать прикрытием для власти в принятии непопулярных законов. Пользуясь авторитетом членов палаты, власть получит механизм манипулирования обществом. Общественная палата может выступить в качестве инструмента легитимизации узурпации власти.

Если же палата получит в свое распоряжение реальные рычаги давления на власть, то из проводника интересов общества она может превратиться в организованную группу давления, которая будет лоббировать чьи-либо интересы. Из-за отсутствия определенного места палаты в системе государственных органов процесс ее встраивания будет сопровождаться обострением внутривластной борьбы.

Также Общественная палата может стать институтом идеологии, обосновывающим деятельность власти или формирующим новую национальную идею, вырабатывающим новые формы общественного сознания.

В идеале Общественная палата должна стать средством культивирования и фиксации гражданского общества. Ей необходимо создать условия для участия независимых экспертов в определении перспектив государственной политики и критики решений, принимаемых властью. В среде гражданского общества сформировался серьезный экспертный потенциал, сопоставимый по своей квалификации с кадрами административно-управленческих структур. Для того, чтобы палата сама не превратилась в закрытую от общества государственную организацию, необходима максимальная прозрачность деятельности ее членов. На специфику функционирования палаты влияет и социально-политическая среда в России: низкая степень доверия граждан к государству, социальная пассивность [5]. Сложившаяся ситуация с Общественной палатой – типичная для российской реформаторской власти. Власть словно боится того инструмента, который необходимо привлечь для осуществления ее концепции реформ. Это неразрешимое противоречие власти. Она стремится использовать потенциал активных, творческих, инициативных граждан, но при этом лояльных и зависимых. Власть хочет активности, но активности управляемой. Природа же активности такова, что ее энергия распространяется во все стороны, а не только в разрешенном направлении и нужно уметь с ней работать.

Список литературы

1. Резник Ю.М. Формирование институтов гражданского общества (социоинженерный подход) // Социологические исследования. 1994. № 10. С. 21–30.
2. Гражданское общество, правовое государство и право (Круглый стол журн. «Государство и право» и «Вопросы философии») // *Вопр. философии*. 2002. № 1. С. 3–50.

3. Гражданский форум. Год спустя / Под ред. Н. Дорошева. М.: САФ. Российское законодательство. 2003. 79 с.

4. Общественной палате Российской Федерации // Российская газета. 7 апреля 2005. № 70. С. 14.

5. Тихонова Н.Е. Россияне: нормативная модель взаимоотношений общества, личности и государства // Общественные науки и современность. 2005. № 6. С. 40–58.

**THE SOCIAL-PHILOSOPHICAL CONCEPT OF PUBLIC CHAMBER
AS INSTITUTE OF A CIVIL SOCIETY**

A.V. Tikhovodova

The article is devoted to the studies of the Public Chamber as a political institute. The characteristic of the status of Public Chamber, its structure, the order and the forms of work is given. Functions of Public Chamber are analyzed: consultative, expert and advisory. The role of Public Chamber in system of a civil society is designated.