

влиять на жизнь страны, области, города (6 %), более активно проводить встречи политиков с молодежью (4 %). Молодежь понимает и то, что интерес и доверие к выборам будут выше, если политики будут лучше выполнять то, что обещали в ходе избирательной кампании (8 %), если в выборах будет участвовать больше молодых кандидатов (4 %), если будут предложены программы, которые были бы направлены на решение молодежных проблем (3 %).

Список литературы:

1. Самыгин П.С. Правовая культура молодежи в контексте модернизации правовой системы России (по материалам социологических опросов молодежи) / П.С. Самыгин // Социально-гуманитарные знания. – 2005. – № 4. – С. 208-215.
2. Михайлова О.А, Ганичкина М.П. Участие молодежи в выборах по-молодежному / О.А. Михайлова // Журнал о выборах. – 2002. – №4. – С. 35-36.
3. Ромашов Р.А. Правовая культура молодежи и правовой нигилизм в молодежной среде / Р.А. Ромашов // История государства и права. – 2006. – № 2. – С. 2-8.
4. Ивойлов И.В. Управление правовой социализацией молодежи / И.В. Ивойлов // Право и образование. – 2003. – № 5. – С. 113-123.

ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА КАК СУБСТИТУТ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

© Трофимов Е.А.*

Дальневосточный государственный аграрный университет, г. Благовещенск

В статье рассматриваются общественные палаты как институты современной российской политической системы. На основе анализа институционально-функциональной роли общественных палат в российском обществе, отмечается их квазидемократический характер, связанный со стремлением государства сохранить патерналистскую модель управления и обеспечить контроль над гражданским обществом.

Конституция РФ провозглашает источником власти в России ее многонациональный народ. В процессе «рецентрализации по Путину» властный потенциал государства многократно вырос, возникли диспропорции в системе отношений «государство-общество», что явилось препятствием на пути дальнейшего демократического развития России и заставило многих российских и зарубежных исследователей политической сферы говорить о возвращении страны к авторитаризму.

* Старший преподаватель кафедры Философии, кандидат политических наук.

Сложившаяся ситуация поставила правящую элиту Российской Федерации перед необходимостью предпринять ряд мер, направленных на демократизацию политических отношений, и одновременно попытаться сохранить пирамидальную структуру власти со слабыми горизонтальными связями. Одним из шагов в эту сторону явилось создание федеральной и региональных общественных палат.

Вскоре после бесланских событий в своем выступлении 13 сентября 2004 г., Президент РФ В.В. Путин заявил: «... считаю продуманной идею образования Общественной палаты как площадки для широкого диалога, где могли 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. Фактически речь идет о гражданском контроле за работой госаппарата, включая правоохранительные органы и специальные службы, что сегодня, на мой взгляд, чрезвычайно важно» [1] и уже 4 апреля 2005 г., без общественной дискуссии и обсуждений в стране вступил в силу Федеральный закон РФ «Об Общественной палате Российской Федерации» (далее ФЗ «Об Общественной палате...») [2].

Следует заметить, что создание общественных палат не стало «инновацией» государства. 16 декабря 1994 г. Президент РФ Б.Н. Ельцин издал распоряжение «Об общественной палате при Президенте Российской Федерации» [3], в котором декларировалась цель нового органа: «для обеспечения взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти в Российской Федерации и общественными объединениями, подготовки решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по важнейшим социальным и политическим вопросам с учетом общественного мнения, создания механизма обратной связи между гражданами, общественными объединениями и органами государственной власти». С этой целью, и при тех же условиях (чрезмерной концентрации власти в исполнительных структурах), через десять лет в России была сформирована Общественная палата РФ и ее аналоги в регионах.

Пункт 1 статьи 1 ФЗ «Об Общественной палате...» определяет цель создания Общественной палаты РФ следующим образом: «Общественная палата Российской Федерации обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан РФ 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 самоуправления».

Создание новых органов, имеющих некоторые представительные, консультативные и корректирующие функции, ряд исследователей поспешили рассмотреть в качестве дополнительного способа выражения воли граждан РФ, вместе с тем, неопределенность политико-правового статуса общественных палат, механизм формирования, рекомендательный характер для органов государственной и муниципальной власти принимаемых ими решений позволяют усомниться в данных заключениях.

Рассматривая механизм формирования общественных палат, можно обнаружить его изначальную недемократичность, являющуюся стремлением правящей элиты России создать внешнюю демократичность политического процесса, используя в своих интересах наиболее авторитетных в социуме граждан и лояльные институты гражданского общества.

В соответствии со статьями 6, 8 далее ФЗ «Об Общественной палате ...» федеральная общественная палата формируется в три этапа из равного числа граждан, первая треть из которых назначается Президентом РФ, вторая – отбирается первой третью на основе конкурса среди представителей общероссийских общественных объединений и, третья треть – формируется членами Палаты из представителей межрегиональных и региональных общественных объединений. Схожий механизм, предполагающий ключевую роль в формировании региональных общественных палат органов государственной власти действует и в субъектах Российской Федерации. Возникает парадоксальная ситуация – орган, претендующий на выражение интересов гражданского общества, формируется государством.

Следует заметить, что создание Общественной палаты России, вызвало критику Парламентской ассамблеи совета Европы: «Действительно, трудно понять, почему было необходимо учреждать новый орган, предназначенный выполнять ту роль, которую обычно осуществляет демократически избранный плюралистический парламент с одной стороны и подлинно независимое свободно функционирующее гражданское общество – с другой» [4]. Очевидно, что избранный способ формирования общественных палат делает их зависимыми от государства, а возможность общественных палат говорить от имени гражданского общества приводит к дискредитации самих общественных институтов.

В аспекте оценки независимости общественных палат интерес представляет также формирование Аппаратов Общественной палаты РФ и региональных палат.

В соответствии с пунктами 1, 2 ст. 26 далее ФЗ «Об Общественной палате...» Аппарат Общественной палаты РФ является государственным учреждением и обеспечивает работу Палаты. В соответствии с пунктом 3 указанной статьи «Руководитель аппарата Общественной палаты назначается на должность и освобождается от должности Правительством Российской Федерации по представлению совета Общественной палаты». Очевидно, что значительную часть состава совета Общественной палаты состав-

ляют зависимые от Президента РФ члены Общественной палаты, которые и представляют кандидатуру руководителя Аппарата Общественной палаты РФ Правительству России. Об этом свидетельствует анализ действующего состава Общественной палаты РФ: из 16 членов совета Общественной палаты РФ – 7 назначены Президентом РФ [5].

Ситуация с «независимостью» Общественной палаты РФ от органов государственной власти становится еще более очевидной, при рассмотрении региональных законов, в рефлексивном порядке определивших место «новых институтов гражданского общества» в региональных политических системах. Например, закон Амурской области «Об общественной палате Амурской области» [6] в п. 3 ст. 24 устанавливает следующий механизм назначения руководителя Аппарата палаты: «Руководитель аппарата Общественной палаты назначается на должность и освобождается от должности губернатором области по представлению исполнительного органа государственной власти области в сфере информационной и внутренней политики». Исходя из функции Аппарата Общественной палаты как органа, обеспечивающего ее работу, в любой момент времени деятельность палаты может быть парализована, либо сведена к нулю.

Несмотря на то, что компетенция общественных палат достаточно широка, реализация имеющихся у них полномочий также вызывает большое количество вопросов.

Прописанная в качестве одной из задач функция привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики, со всей своей очевидностью страдает патернализмом. Разводя понятия «государственное» и «общественное», важно подчеркнуть, что граждане не обязаны участвовать в реализации государственной политики, которая в свою очередь может не отвечать их интересам. Например, последние инициативы Правительства России в области реформирования образования или пенсионной реформы, не только ставят под сомнение конституционный принцип социального государства, но и противоречат интересам большинства. Должны ли органы, претендующие на выражение интересов гражданского общества привлекать к реализации подобных инициатив граждан России и их объединения?

Следующей задачей общественных палат является выдвижение и поддержка гражданских инициатив, имеющих общероссийское (региональное) значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений. Данное направление деятельности общественных палат оценить крайне сложно в силу слабости институтов гражданского общества. Но если критерий «развитие институтов гражданского общества» взять за оценку деятельности общественных палат, то она окажется крайне низкой. Действительно, благодаря вмешательству Общественной палаты РФ, удалось смягчить положения закона об некоммерческих организациях, но Палата так и не смогла решить важные для общественных структур проблемы: упрощение механизма регистрации и от-

четности, уменьшение налоговой нагрузки на общественные объединения и многие другие. В этом плане общественные палаты не могут рассматриваться в качестве поддержки и опоры для некоммерческих организаций России.

По объективным причинам палаты неспособны эффективно проводить экспертизы проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления. Как известно, принимать участие в экспертной деятельности могут только специалисты, которых у общественных палат чаще всего просто нет. Результат очевиден, менее 5 процентов законопроектов проходят экспертизу Общественной палаты РФ, а процент экспертиз законопроектов региональных общественных палат еще ниже или вообще не осуществляется. Об этом в частности свидетельствует план проведения общественной экспертизы законопроектов и иных нормативных правовых актов Общественной палатой РФ. Так, в 2011 г. Общественная палата РФ планирует провести экспертизу 66 законопроектов и иных нормативных правовых актов [7], в то время когда только Государственная Дума РФ ежегодно принимает более тысячи законопроектов. В планах региональных общественных палат общественная экспертиза законопроектов в большинстве случаев отсутствует.

Функции осуществления общественного контроля за деятельностью Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в вертикально интегрированной системе, где все властные потенции и финансовые потоки замыкаются на исполнительные органы власти, вообще невыполнимы. Косвенным подтверждением этому является отсутствие в отчетах о деятельности общественных палат каких-либо упоминаний об осуществлении данной функции, или отображении на сайтах палат (если таковые имеются!) ссылки «раздел находится в разработке».

Таким образом, контролирующие функции общественных палат *de facto* нереализуемы, что нельзя сказать о вырабатываемых палатами рекомендациях органам государственной власти. Здесь следует заметить, что основной формой работы общественных палат являются проводимые ими форумы, конференции, выездные комиссии, круглые столы, семинары. Результатом подобных мероприятий, как правило, и являются рекомендации органам управления, не обязательные для реализации последними.

Подводя общую оценку институционально-функциональной роли общественных палат в Российской Федерации, следует сказать об их квазидемократическом характере и инструментальной роли в политической системе современной России, и, сославшись на профессора Кёльнского университета, юриста А. Нусбергера отметить, что «Концепция Общественной палаты свидетельствует о неправильном понимании идеи гражданского общества. Президент намерен отчасти лично, отчасти опосредованно назначать тех, кто войдет в Общественную палату. Но гражданское общество не создается дек-

регами, оно формируется снизу, являясь, согласно одному из возможных определений, «пространством общественной самоорганизации между государством, рынком и частной сферой» ... государство не должно диктовать гражданскому обществу свою волю... В лучшем случае Общественная палата будет играть роль потемкинской деревни в обществе фиктивной демократии, в худшем случае, деятельность палаты приведет к демонтажу ныне существующих в России структур гражданского общества. Вместо того, чтобы интересоваться мнением реальных его представителей на местах, власть будет ограничиваться заявлениями Общественной палаты. И это уже будет не диалог государства с гражданами, а монолог, который государство будет вести само с собой» [8]. Очевидно, что сказанное А. Нусбергера становится реальностью наших дней, а общественным палатам все труднее скрыть от общества свое истинное предназначение.

Список литературы:

1. Выступление Путина В.В. на расширенном заседании Правительства РФ 13 сентября 2004 г. [Электронный ресурс] // Российская газета. – 14 сентября 2004 г. – Режим доступа: www.vip.lenta.ru/doc/2004/09/13/speech.
2. «Об общественной палате Российской Федерации» ФЗ № 32-ФЗ от 04.04.2005 // СЗ РФ. – 2005. – № 15. – Ст. 1277.
3. Распоряжение Президента РФ от 16 февраля 1994 г. №78-рп «Об общественной палате при Президенте Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1994. № 8. – Ст. 592.
4. Резолюция № 1455 (2005) Парламентской ассамблеи Совета Европы о выполнении Российской Федерацией своих обязательств (принята в г. Страсбурге 22.06.2005 на 21-ом заседании Парламентской ассамблеи Совета Европы) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.inforpravo.by.ru/fed2005/ch07/akt22234.shtm.
5. Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации. Члены Совета 2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.oprf.ru/ru/structure/soviet/soviet2010/; Состав Общественной палаты [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.президент.рф/ref_notes/298.
6. Закон Амурской области «Об Общественной палате Амурской области». Принят Законодательным Собранием Амурской области 23 мая 2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.amurobl.ru/index.php?m=24597&r=6&c=40667&p=40679.
7. План проведения общественной экспертизы законопроектов и иных нормативных правовых актов Общественной палатой Российской Федерации в 2011 г. (в том числе законопроектов, внесенных в план в 2010 г. и в январе 2011 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.oprf.ru/files/planexpertiz2011.doc.
8. Кремль рисует демократический фасад [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.dw-world.de/dw/article/0,1573304,00.html.