

## ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПАЛАТЫ В ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОМ ДИЗАЙНЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА (ВОРОНЕЖСКИЙ КЕЙС 2020–2023 ГОДОВ)

Г. В. Черникова

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 16 февраля 2024 г.

**Аннотация:** статья посвящена рассмотрению опыта функционирования Общественной палаты и муниципальных общественных палат Воронежской области на протяжении 2020–2023 гг. сквозь призму междисциплинарного подхода. Отмечаются существенные характеристики, факторы, обусловившие динамику их деятельности и степень ее эффективности.

**Ключевые слова:** гражданское общество, общественная палата Воронежской области, муниципальные общественные палаты.

**Abstract:** the article is devoted to the review of the experience of the functioning of the Public Chamber and municipal public chambers of the Voronezh Region in 2020–2023 through the prism of an interdisciplinary approach. The essential characteristics, factors that determined the dynamics of their activities and the degree of its effectiveness are noted.

**Key words:** civil society, public Chamber of the Voronezh region, municipal public chambers.

Общественная палата Воронежской области (далее – ОП ВО) и муниципальные общественные палаты (далее – МОП) выступают в роли несущей конструкции в институциональном дизайне регионального гражданского общества. На протяжении 2020–2023 гг. ОП ВО была вовлечена в значительное число механизмов государственного и муниципального уровня общественного взаимодействия, в том числе с общественными палатами муниципальных образований. Динамика развития их функциональной деятельности в этот период была обусловлена рядом факторов эндогенного и экзогенного характера. Среди ключевых внутренних вызовов можно обозначить дефицит бюджетов муниципальных образований, непростую социально-экономическую обстановку в стране, во многом сопряженную с глобальными вызовами. Так, одним из ключевых глобальных вызовов в 2020–2021 гг. выступила пандемия коронавирусной инфекции COVID-19 и ее последствия, в 2022–2023 гг. – специальная военная операция (далее – СВО), дальнейшая внешнеполитическая эскалация в отношениях России и Запада, необходимость адаптации новых регионов к условиям жизни в Российской Федерации и т. д.

Изучение опыта функционирования рассматриваемых институтов в период с 2020 по 2023 г. происходило посредством социологического измерения:

наблюдения за их деятельностью, контент-анализа их планов работы на предстоящий год, а также опроса методом анкетирования общественников муниципальных образований, организованного Общественной палатой Воронежской области в партнерстве с кафедрой социологии и политологии Воронежского государственного университета. Совокупность этих методов позволила в определенной степени измерить общественный запрос (повестку), а также умение общественников соответствующим образом отвечать на него, реализуя свой ресурсный потенциал.

В частности, контент-анализ планов работ муниципальных общественных палат Воронежской области на 2020 г. показал, что, несмотря на активный массмедийный информационный шум, фактор пандемии для большинства из них оказался неожиданным. Так, темы распространения новой коронавирусной инфекции и организации волонтерской помощи по доставке нуждающимся продуктовых наборов и медикаментов нашли отражение в планах деятельности лишь 25 % (!) муниципальных образований. При этом очень малое число опрошенных руководителей муниципальных общественных палат (в абсолютном выражении 4 чел.) внесли тему пандемии в план работы Палаты на второе полугодие 2020 г. В планах остальных участников опроса (их абсолютное большинство – 75 %) указанным остроактуальным темам не нашлось места. Это свидетельствует, среди прочего, о формальном подходе к планированию деятельности рассматриваемых структур в указанный период времени.

Результаты социологических опросов 2020 и 2021 гг. показали, что последствия пандемии привели к появлению специфических проблем в жизнедеятельности рядовых граждан и общественников. Центральная из них связана с возросшей нагрузкой на учреждения, предоставляющие медицинские услуги, которая усугубила проблему доступа к качественному медицинскому обслуживанию. Наряду с этим отрицательно сказался на экономически активной части граждан так называемый общенациональный локдаун весны 2020 г. Почти в каждой пятой анкете упоминалась проблема потери занятости, снижения доходов населения, а также закрытие детских садов и переход на дистанционное обучение совокупности учреждений среднего профессионального и высшего образования.

Ограничительные меры, связанные с COVID-19, обнаружили в деятельности общественников ряд специфических трудностей, которые можно структурировать по следующим основным направлениям с точки зрения содержания: необходимость перформативного всей системы коммуникаций между общественниками и населением в цифровой формат усложнила (на первых порах) сбор необходимой информации для осуществления целевой (в том числе мониторинговой) деятельности; срыв запланированных культурно-массовых мероприятий и акций, в том числе связанных со сбором средств для помощи людям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации; снижение информационно-коммуникативной активности самих общественников, которая на практике часто была затруднена объективными и субъективными факторами. К последним можно отнести невысокую цифровую грамотность представителей старшего поколения. Среди объективных факторов можно выделить несколько аспектов.

Во-первых, проблему цифрового неравенства: несмотря на высокий уровень проникновения Интернета в России инфраструктура доступа к Интернету, возможности его использования вне дома в крупных мегаполисах развиты лучше, чем в малых городах [1, с. 87].

Во-вторых, муниципальные общественные палаты, как правило, не имеют независимо функционирующих от органов власти интернет-площадок, являясь обладателями так называемого URL-адреса на порталах администраций муниципальных образований. Их контентная наполняемость в разы уступает аналогичной наполняемости сайтов самих администраций. Это наряду с отсутствием отдельного от администрации имущества (помещения, офисного оборудования, выделенных линий связи и т. д.) является еще одним свидетельством их ресурсной ограниченности.

В 2022–2023 г. внешним вызовом институтам гражданского общества выступил геополитический кризис, выразившийся, прежде прочего, в СВО. Эти институты трансформировали свою текущую деятельность к изменившейся ситуации, предложив новые формы помощи нуждающимся категориям населения. Среди них контроль по вопросам условий пребывания и обеспечения мобилизованных в период СВО и поддержки семей мобилизованных; сбор и распределение гуманитарной помощи по следующим ключевым направлениям: для участников СВО, беженцев из Донецкой народной республики (ДНР) и Луганской народной республики (ЛНР) в пункты их временного размещения и в подшефные Воронежской области районы Луганской народной республики; ресоциализация граждан, уволенных в запас из Вооруженных Сил и других силовых органов Российской Федерации, участников СВО и др.

В то же время вызовы, связанные с пандемией и СВО, не вытеснили из общественной повестки населения проблемы, носящие системный характер. Так, в ходе опросов 2020–2023 гг. выяснилось, что основная часть трудностей, возникших у населения муниципальных образований Воронежской области в указанный период, касалась возможностей доступа к качественным общественным благам. Ранжирование полученных удельных весов исследуемой совокупности проблем в порядке убывания позволило получить следующую картину: необходимость благоустройства территорий муниципальных образований (прежде всего, дорожных покрытий, уличного освещения, парков, кладбищ, детских и спортивных площадок и т. д.); рост цен на продовольственные и непродовольственные товары и услуги; низкое качество питьевой воды, водоснабжения, необходимость реконструкции очистных сооружений; отсутствие доступа к качественным медицинским услугам (нехватка кадров, устаревшее материально-техническое оснащение учреждений здравоохранения и др.); неудовлетворительная работа общественного транспорта, его нехватка; другое (утилизация мусора, вывоз ТБО, газификация, переселение из ветхого жилья, оказание материальной помощи и др.).

Перечисленные трудности отражают обостряющуюся под влиянием упомянутых глобальных вызовов проблему роста неравенства в уровне и качестве жизни между суперурбанизированными анклавами (крупнейшими мегаполисами) и остальными территориями (небольшими населенными пунктами). По возможности получить доступ к социально значимым ресурсам (источникам дохода, рабочим местам, инфраструктуре, институтам и сервисам, общению, групповой поддержке) первые существенно превосходят отдаленные города и села. Невовлеченность последних в сети и потоки (материальные, символи-

ческие, людские, информационные и др.) делает перспективу быстрого и радикального решения ряда волнующих эти социальные пространства насущных проблем слабореализуемой.

Среди других направлений развития гражданского общества, требующих внимания и соответствующих решений со стороны властных структур, можно выделить общественный контроль. С формально-юридической точки зрения общественный контроль имеет своим предназначением реализацию конституционного права граждан самостоятельно защищать свои законные права и интересы. Согласно Федеральному закону от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 212-ФЗ) общественный контроль – это деятельность его субъектов, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений [2]. При этом субъектами общественного контроля являются Общественная палата РФ; общественные палаты субъектов РФ; общественные палаты (советы) муниципальных образований и общественные советы при федеральных органах исполнительной власти; общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ.

Таким образом, выстраиваемая законодателем система общественного контроля замкнута на общественные палаты и общественные советы, так как только они (согласно упомянутому ФЗ № 212-ФЗ) являются субъектами общественного контроля. При этом общественный контроль иных субъектов (граждан, негосударственных некоммерческих организаций, СМИ и др.) оставлен за рамками правового поля. Подобный подход эксперты расценивают как намерение органов власти контролировать сам общественный контроль и не выпускать его за рамки очерченного круга структур. При этом одни из самых важных с точки зрения соблюдения прав человека и гражданина сфер – деятельность правоохранительных органов, судебной системы, вооруженных сил, а также выборы и референдумы – из планируемой сферы действия закона выводятся. Одновременно более узко, чем, скажем, в США или Европе, понимается сам институт общественного контроля. Например, непосредственные формы общественного контроля в виде петиций и коллективных обращений граждан (в том числе через Интернет), журналистских расследований, отношений, связанных с раскрытием

органами и организациями информации, под определение общественного контроля не попадают [3].

В Воронежской области также созданы правовые условия для участия институтов гражданского общества в правотворческой деятельности и осуществления общественного контроля за деятельностью органов власти в части соблюдения прав и законных интересов граждан и общественных организаций. Так, законом Воронежской области от 5 июня 2015 г. № 96-ОЗ «О поправках к Уставу Воронежской области» Общественная палата Воронежской области наделена правом законодательной инициативы в Воронежской областной Думе. В то же время на практике этим правом она пользуется крайне редко. Так, за период с 2015 по 2020 г. по инициативе Общественной палаты области в областной Думе было рассмотрено и принято три закона. Один из них в 2020 г. – Закон Воронежской области от 2 марта 2020 г. № 11-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области “Об организации питания и обеспечении форменной одеждой и иным вещевым имуществом (обмундированием) обучающихся за счет бюджетных ассигнований областного бюджета в Воронежской области”».

В соответствии с законом Воронежской области от 5 июня 2015 г. № 103-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов осуществления общественного контроля в Воронежской области» в качестве субъектов общественного контроля определены Общественная палата Воронежской области; общественные палаты (советы) муниципальных образований Воронежской области; общественные советы при Воронежской областной Думе; общественные советы при исполнительных органах государственной власти области.

Эти организационные структуры (согласно ст. 9 указанного закона) вправе посещать соответствующие органы государственной власти Воронежской области, государственные организации Воронежской области, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в случаях проведения общественного мониторинга; общественной проверки, общественной экспертизы [4].

Общественная экспертиза на территории области может проводиться Общественной палатой области по решению Совета общественной палаты либо предложению губернатора Воронежской области, Воронежской областной Думы, руководителя исполнительного органа государственной власти области, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия. По решению совета Общественной палаты она наделена правом проводить экспертизу проектов законов

Воронежской области о поправках к Уставу Воронежской области, а также проектов законов Воронежской области, затрагивающих вопросы региональной социально-экономической политики и прав граждан в области социального обеспечения; обеспечение общественной безопасности и правопорядка.

Таким образом, региональные (так же как и вышестоящие) органы государственной власти стремятся контролировать формы общественной деятельности, имеющие политический потенциал, предлагая гражданским структурам ограничиться реагированием на проблемы социально-экономической сферы и сферы общественной безопасности.

Как было сказано выше, одной из важнейших функциональных задач институтов гражданского общества выступает экспертиза законодательных инициатив. Последняя призвана улучшить качество принимаемых законов, прежде всего, с точки зрения их соответствия интересам и потребностям общества.

В рассматриваемый период (2020–2023 гг.) палатой было проведено множество экспертиз проектов законов Воронежской области. Однако коэффициент полезности данных действий оставляет желать много лучшего прежде всего потому, что в законодательстве Воронежской области отсутствует механизм рассмотрения заключений Общественной палаты по результатам проведенных общественных экспертиз. Следовательно, актуальной остается задача законодательного обеспечения механизма учета мнения общественных палат при осуществлении законотворческого процесса.

Наряду с этим остается открытым вопрос о расширении сфер общественного контроля. В частности, гражданские активисты неоднократно выступали за законодательное закрепление возможности осуществления общественного контроля не только за деятельностью органов власти и иных органов и организаций, наделенных отдельными публичными полномочиями, но и за хозяйствующими субъектами: предприятиями коммунальной, промышленной сфер, железнодорожными и авиаперевозчиками и др. [5].

Рассуждая на предмет полномочий субъектов общественного контроля, аналитик А. Филимонов отмечает, что общественный контроль не является инструментом принуждения, с его помощью невозможно приказывать власти (или хозяйствующему субъекту) совершать необходимые обществу действия. Однако можно обратить внимание государства на проблемы, недостатки в его работе и в какой-то мере повлиять на принимаемые решения [3]. В целом же законодательное закрепление функций общественного контроля за общественными палатами призвано сыграть положительную роль. Постепенно разрозненные в нормативно-правовом поле элементы общественного контроля должны быть выстроены в чет-

кую и понятную, в том числе рядовым гражданам, систему.

В этом контексте обозначим также роль общественной палаты как субъекта общественного контроля в электоральных (2021–2023 гг.) кампаниях и Всероссийской переписи населения (2021 г.). В ходе этих мероприятий общественники осуществляли информационно-разъяснительную, а также экспертную и обучающую деятельность, сам факт которой – свидетельство известного уровня зрелости гражданского общества и доверия ему со стороны государственных структур.

2023 г. отмечен рядом позитивных изменений в деятельности областной ОП ВО: обновление ее состава, оптимизация внутренней структуры, увеличение разнообразия форм гражданской активности, повышение узнаваемости и популярности ее членов и т. д.

Обобщая вышеизложенное, можно утверждать, что представители Общественных палат на региональном и муниципальном уровнях организации власти, в целом, справляются с ключевой институциональной ролью посредника между властью и обществом, сформировав с разными организационными структурами базис конструктивных форм взаимодействия и развивая свой социальный и культурный капитал: знания, навыки, умения. Эти факторы способствуют улучшению качества работы институтов гражданского общества, а также органов власти и местного самоуправления.

В то же время очевидно, что эффективность решения ряда волнующих граждан насущных проблем оставляет желать много лучшего. Речь идет, прежде всего, о социально-бытовых проблемах, имеющих хронический характер: низкое качество воды и водоснабжения; раздельный сбор твердых бытовых отходов и их утилизация и др.

Кроме того, представляется важным отметить, что действующая модель оценки эффективности деятельности общественных палат, функционирующих на уровне субъектов и муниципальных образований, носит формальный и поверхностный характер. Эта модель оценивает эффективность деятельности общественной палаты в целом, не касаясь отдельно взятых структурных образований. Иначе говоря, стимулов для повышения качества решения задач, связанных с общественным запросом у представителей общественных палат (и иных субъектов гражданского общества), недостаточно.

Таким образом, существует потребность в построении новационной модели оценки результативности деятельности субъектов гражданского общества, которая позволит выявить резервы и пути повышения их эффективности. Для этого, среди прочего, необходимо операционализировать компоненты,

связанные с инфраструктурой гражданского общества, – его объектные и предметные институции, полномочия, зоны взаимодействия, а также иные элементы.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Епихина Ю. Б.* Цифровизация в малых городах / Ю. Б. Епихина // Малые города России : новые вызовы, социальные проблемы и перспективы : [монография] / М. Ф. Черныш [и др.] ; отв. ред. М. Ф. Черныш, В. В. Маркин ; предисл. М. К. Горшков ; ФНИСЦ РАН. – М. : ФНИСЦ РАН, 2021. – С. 62–88. – URL: <https://www.fnisc.ru/publ.html?id=10385> (дата обращения: 16.02.2024).

2. Об основах общественного контроля в Российской Федерации (с изменениями и дополнениями) : федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_165809/1dcba3d7e829174e9bee9bd9eb9f055dad031da/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/1dcba3d7e829174e9bee9bd9eb9f055dad031da/) (дата обращения: 16.02.2024).

3. *Филимонов А.* Общественный контроль : перспективы законодательного закрепления / А. Филимонов. – URL: <https://www.garant.ru/article/544004/> (дата обращения: 16.02.2024).

4. О регулировании отдельных вопросов осуществления общественного контроля в Воронежской области (с изменениями) : закон Воронежской области от 5 июня 2015 г. № 103-ОЗ. – URL: <https://base.garant.ru/18175765/> (дата обращения: 16.02.2024).

5. Между властью и гражданином : институты общественного участия // Общественная палата Российской Федерации. – 2018. – URL: <https://report2018.oprf.ru/ru/2.php> (дата обращения: 16.02.2024).

*Воронежский государственный университет  
Черникова Г. В., кандидат политических наук, доцент кафедры социологии и политологии  
E-mail: galzhd@mail.ru*

*Voronezh State University  
Chernikova G. V., Candidate of Political Sciences,  
Associate Professor of the Department of Sociology and  
Political Science  
E-mail: galzhd@mail.ru*