

Е. А. Бондарева,

кандидат юридических наук, преподаватель
Воронежского государственного университета

ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ — ИНСТИТУТ ИЛИ «МИНИСТЕРСТВО» ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА?

Основной причиной возникновения концепции гражданского общества было стремление человека к оптимальному устройству своей жизни в обществе на основе наивысшей человеческой справедливости, что и нашло свое отражение в трудах мыслителей разных государств и различных эпох, трактовавших понятие «гражданское общество» по-своему¹.

Г. Гроций считал, что в результате развития принципа общественного договора, как источника государственной организации людей, возникает гражданское общество и не разграничивал понятия «государство» и «гражданское общество».

Дж. Локк также употребляет понятия «гражданское общество», «политическое общество» и «государство» как идентичные. Но у него уже это просто «общество», которое предшествует государству и существует по природе, а объединение людей в гражданское общество — это следствие необходимости, стремление к жизни, соответствующей человеческому достоинству.

У Ж.-Ж. Руссо гражданское общество формируется на базе частной собственности. Жизнь человека в единстве с природой, поведение и взаимоотношение людей диктуются чувствами, а не холодным расчетом, для Руссо это было естественным состоянием, которое исчезает с момента появления частной собственности в результате огораживания и присвоения земли.

В Российской империи, развивающейся в условиях догоняющей модернизации, при отсутствии «третьего сословия» и социокультурных традиций становления гражданских институтов в обществе, при консерватизме дворянства, движение в сторону преобразований возглавляло государство. Правовая культурная составляющая достаточно слабо была представлена в идеологических программах, так как стержневой идеей русской философской мысли выступала идея о свободе личности, а не о правах и гражданской позиции личности. Либеральные реформы проводились «сверху», не проникали глубоко в массовое сознание, не становились частью менталитета народа².

¹ См.: Малкин Г. Е. Большая книга афоризмов для очень умных: Умнеть надо незаметно. М., 2005. С. 224.

² См. подробнее Рубанцова Т. А. Проблема формирования гражданского общества в России // Научные труды / РАЮН. 2004. Вып. 4, т. 1. С. 136—139.

Современная справочная юридическая литература трактует гражданское общество как:

- «совокупность лиц, обычно называемых «частными»;
- совокупность межличностных отношений, интересов;
- совокупность социальных, экологических, культурных, информационных, религиозных, семейных, территориальных и иных структур, функционирующих в данном обществе вне государственного вмешательства и формирующих в активном взаимодействии с государством развитые правовые отношения, «правила игры» различных субъектов социального и индивидуального действия»³.

Ученые-конституционалисты обращают внимание на то, что гражданское общество — «это обеспечение определенного уровня экономического, социального, организационного, духовно-нравственного, межличностного и информационного состояния общества»⁴.

По мнению ряда теоретиков государства и права, гражданское общество — «не государственно-политическая, а главным образом социально-экономическая и личная, частная сфера жизнедеятельности людей, реально складывающиеся отношения между ними. Это рыночное многоукладное конкурентное общество со смешанной экономикой, общество инициативного предпринимательства, разумного баланса интересов различных социальных слоев»⁵.

В структуре гражданского общества выделяются следующие компоненты:

- признание и равная юридическая защита всех форм собственности;
- приоритет фундаментальных прав и свобод человека и гражданина;
- разделение властей;
- идеологическое и политическое многообразие, многопартийность;
- развитие всех форм самоуправления;
- автономия университетов и профессиональных сообществ;
- свобода вероисповедания;
- свобода информации и независимость СМИ от государства⁶.

Не углубляясь в дискуссию по трактовке и структуре исследуемого явления, в дальнейшем будем придерживаться следующего определения гражданского общества: это устойчивая система социальных связей (общественных отношений), в которой оформляются и реализуются экономические, профессиональные, культурные, религиозные и иные повседневные интересы людей. Удовлетворению этих интересов служат такие институты гражданского общества, как семья, система образования, профессиональные, культурные, научные, спортивные,

³ Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 214.

⁴ Конституционное право: Энциклопедический словарь / Отв. ред. Авакьян. М., 2000. С. 170.

⁵ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Саратов, 1995. С. 166.

⁶ См.: Российская юридическая энциклопедия. С. 215.

предпринимательские и иные объединения, ассоциации и организации, независимые средства массовой информации.

В современных условиях происходит усложнение взаимодействия личности и общества. С одной стороны, личность все чаще выступает как активный субъект социального управления, как творец материальных, культурных, духовных и иных ценностей. С другой стороны, гражданское общество предполагает признание и защиту (прежде всего на конституционном уровне) прав и свобод человека и гражданина, создает условия для его самоопределения и самореализации, для становления личности как полноправного и ответственного члена сообщества, активного и сознательного участника политического процесса. Указанные факторы приводят к усложнению структуры гражданского общества, появлению новых институтов. Целью настоящей работы является анализ такого правового института, как Общественная палата Российской Федерации, и определение его роли в структуре гражданского общества.

Немного к истории вопроса.

В странах развитой демократии существуют всевозможные консультативные советы и комиссии, к работе в которых привлекаются представители общества. Например, в США действуют более десятка таких советов и комиссий при президенте, их членов выбирает сам хозяин Белого дома, и вряд ли он держит возле себя лишь отъявленных критиков своего курса. Создавая спецкомиссию по Африке, премьер-министр Великобритании Тони Блэр также, скорее всего, не стремился включить в ее состав сплошь одних противников и оппонентов. Присутствие в подобных органах представителей общественности, лояльных власти, — еще не признак авторитаризма. Его признак — отсутствие там несогласных.

Близким к Общественной палате Российской Федерации многие называют действующий во Франции Экономический и социальный совет. Это единственная в стране структура, объединяющая в своем составе организации, представляющие гражданское общество.

В конституции Франции Экономический и социальный совет определяется как «консультативное собрание при государственной власти»⁷. В его состав входит 231 человек, срок пребывания в Совете — пять лет. 163 члена Совета напрямую назначаются представительными профсоюзными организациями государственного и частного секторов, профессиональными объединениями промышленников, коммерсантов, ремесленников, представителей свободных профессий, кооперативов, ассоциациями по проблемам семьи. Еще 68 советников назначаются правительством, в том числе 17 представляют, по предложению соответствующих консультативных органов, государственные предприятия, общественные

⁷ См., подробнее: Конституция Французской Республики от 04.10.1958 г. // Конституции государств Европейского Союза. М., 1999. С. 679—680.

организации и французов, проживающих за пределами страны, 9 человек — различные регионы Франции. 40 советников отбираются среди наиболее авторитетных экспертов в социально-экономической, научной и культурной областях. Кроме того, премьер-министр назначает сроком на два года 72 эксперта, работающих при профильных секциях Совета.

Перед Экономическим и социальным советом стоят три основные задачи: консультировать правительство и тем самым участвовать в выработке социально-экономической политики; способствовать диалогу и сближению позиций различных социoproфессиональных категорий общества; информировать общественные организации.

Правительство может вынести на суд Совета любой вопрос, относящийся к его компетенции. В свою очередь, Совет может сам инициировать рассмотрение любой проблемы. Так, Экономический и социальный совет дал свои заключения по законопроектам о светском характере школы, эвтаназии, а законопроект по пенсионной реформе представил Совету сам премьер-министр. Кроме того, Совет проводит аналитическую работу по различным актуальным темам, представляя ее результаты и предложения по возможным законопроектам парламенту. Так, среди вопросов, которые обсуждались в 2004 г., фигурируют «Планирование социальной интеграции», «Отношения между Евросоюзом и Россией», «Авторское право», «Политика в космической сфере», «Децентрализация» и т.д. Пленарные заседания Совета открыты для прессы.

Опыт создания Общественной палаты в России уже есть, но он, к сожалению, не совсем удачный.

Согласно Распоряжению Президента Российской Федерации № 78-рп от 16.02.1994 г., на базе Общественной палаты Конституционного совещания была образована Общественная палата при Президенте России, которая определялась как совещательный орган, в рамках которого осуществляются необходимые политические консультации по широкому кругу общественно значимых вопросов с целью обеспечения взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти 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 общественными объединениями и органами государственной власти⁸. Основным направлением деятельности Общественной палаты при Президенте Российской Федерации являлась выработка рекомендаций по политическим, правовым и социально-экономическим вопросам. В состав Общественной палаты входили представители зарегистрированных Министерством юстиции Российской Федерации политических партий, массовых движе-

⁸ См.: Российская газета. 1994. 19 февр.

ний, молодежных и иных общественных организаций, предпринимательских объединений, религиозных конфессий, представители организаций местного самоуправления, общероссийских профсоюзов. На заседаниях палаты, которые предполагалось проводить один раз в месяц, обсуждались вопросы, вносимые Президентом Российской Федерации или поддерживаемые не менее чем четвертью организаций, представленных в Общественной палате.

Заседания Общественной палаты должны были вести сопредседатели, назначаемые Президентом России. Для координации работы Общественной палаты в промежутках между заседаниями из числа представителей общественных организаций формировался Совет в составе 15 человек. Рекомендации Общественной палаты передавались Президенту Российской Федерации, который сообщал о своем решении по ним. Деятельность Общественной палаты должна была обеспечиваться Администрацией Президента Российской Федерации.

Естественно, при таком порядке формирования (в состав, как правило, вошли партии, не прошедшие в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации) и полномочиях Общественной палаты последняя не оказала заметного влияния на установление диалога между государством и обществом.

В соответствии с предложением ряда политических партий и движений об улучшении взаимодействия федеральных органов государственной власти при создании правовой базы экономических и политических реформ, привлечении к этому процессу широких кругов общественности и на основании Указа Президента Российской Федерации № 989 от 25.06.1996 г. Общественная палата при Президенте Российской Федерации была преобразована в Политический консультативный совет⁹.

Политическим партиям и движениям, имеющим фракции в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, а также политическим партиям и движениям, не получившим в результате выборов депутатских мест в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, предложено войти в первоочередном порядке в состав нового органа. Задачами вновь созданного органа являлись:

— обсуждение по поручению Президента Российской Федерации концепций проектов наиболее важных федеральных законов, вносимых Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;

— проведение консультаций с членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проектам федеральных законов, вносимых Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации в нижнюю палату парламента, участие в парламентских слушаниях;

⁹ См.: Российская газета. 1996. 28 июня.

— выработка предложений Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации по вопросам осуществления экономических и политических реформ;

— обсуждение принятых Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации решений по наиболее значимым социальным вопросам в целях обеспечения их разъяснения среди различных социальных групп и общественных объединений;

— информирование Президента России о происходящих в обществе процессах, принятие соответствующих рекомендаций.

Порядок формирования Политического консультативного совета остался в своей основе прежним, что и при формировании Общественной палаты при Президенте Российской Федерации, при этом состав вновь образованного органа мог меняться по совместному решению его президиума и Администрации Президента России. Как и Общественная палата при Президенте, так и Политический консультативный совет, по сути, были декоративными органами, лишь имитировали активную деятельность и были неспособны влиять на процесс принятия решений главой государства и иными органами государственной власти России. Политический консультативный совет был упразднен Президентом Российской Федерации в 2000 г.¹⁰

Эффективность деятельности Общественных палат субъектов Российской Федерации также крайне низка. Например, около 10 лет существует Общественная палата Саратовской области, которая является самой громоздкой (117 человек только в президиуме!), но ее предназначение крайне неопределенно. В 2004 г. в фильме, посвященном деятельности этого органа, указывалось, что на заседаниях палаты обсуждаются сообщения о работе министерств и ведомств по интересующим общественность вопросам, но о результатах обсуждений и конкретных действиях властей — ни слова. «Одним из главных положительных результатов» предложено считать «достижение бесконфликтного межнационального и межрелигиозного взаимодействия» в области, где живут представители 135 национальностей. Понять из фильма, в чем смысл и высокое предназначение Общественной палаты, было невозможно. Мало способствовало пониманию механизма работы палаты и прилагаемая к фильму информационная записка. Словосочетания «переговорная площадка», «мероприятия по реализации», «заинтересованное обсуждение», «полное взаимопонимание наряду с контролем» и прочие образчики канцелярита не давали никакого представления о результатах работы этой организации¹¹.

Идея создания Общественной палаты Российской Федерации, контролирующей действия властей от имени граждан, принадлежит Президенту России В. В. Путину, которую он озвучил в сентябре 2004 г.

¹⁰ См.: Указ Президента РФ № 1461 от 08.08.2000 г. «О Политическом консультативном совете» // Российская газета. 2000. 10 авг.

¹¹ См., подробнее: Дульман П. Общественная палата в тумане // Российская газета. 2004. 15 окт.

после трагических событий в г. Беслане вместе с предложением отменить прямые выборы глав субъектов Федерации и заменить их институтом назначения главой государства. На расширенном заседании Правительства Российской Федерации Президент Российской Федерации сказал: «Считаю продуманной идею образования общественной площадки для широкого диалога, где могли бы быть представлены и подробно обсуждены гражданские инициативы, и, что не менее важно, такая палата должна стать местом проведения общественной экспертизы тех ключевых решений и прежде всего законопроектов, которые касаются перспектив развития всей страны, которые имеют общенациональное значение»¹².

Мнения об Общественной палате в обществе сложились диаметрально противоположные — от «площадки для диалога между властью и обществом»¹³, до «небывалой геометрической фигуры: вертикали гражданского общества»¹⁴.

Среди населения России, согласно данным опроса исследовательского холдинга ROMIR Monitoring, проведенного в феврале 2006 г., знает или кое-что слышала о работе Общественной палаты половина россиян (51 %). При этом остальные 49 % не знают о ней ничего. Следует заметить, что 69 % респондентам непонятно, зачем создавалась Общественная палата, чем она будет заниматься. Что касается эффективности работы Общественной палаты, то 39 % опрошенных (из числа осведомленных о ее создании) полагают, что данная структура изначально была создана как «декоративный орган» и реально не сможет воздействовать на органы власти в России. Четвертая часть опрошенных россиян (23 %) настроена оптимистично и уверена, что Общественная палата будет реально контролировать деятельность органов законодательной и исполнительной власти в России. Более всего уверены в этом пенсионеры (33 %) и обладатели начального образования (31 %)¹⁵.

Правовой основой организации и деятельности Общественной палаты Российской Федерации является Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. «Об Общественной палате Российской Федерации»¹⁶ (далее — ФЗ «Об ОП РФ»). Согласно ст. 1 указанного закона, ОП обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в це-

¹² Цит. по: *Выжutowич В.* Площадка вместо площади // Российская газета. 2005. 1 июля.

¹³ См., например: *Кучерена А.* «Скажу, что никакого давления нет» // Власть. 2005. 7 нояб.; *Выжutowич В.* Указ. соч.

¹⁴ См., например: *Яковенко И.* Дума довела себя до гротеска // Новая газета. 2005. 21 сент. С. 11; *Федоров М.* Палата представительных // Там же. 12 окт. С. 8.

¹⁵ См.: www.oprf.ru/

¹⁶ Российская газета. 2005. 7 апр.

лях учета потребностей и интересов граждан России, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и 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. Основным принципом формирования ОП является добровольное участие в ее деятельности граждан России, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций.

Цели и задачи ОП, закрепленные в ст. 2 ФЗ «Об ОП РФ», а также права и формы деятельности ОП (ст. 16—20) вряд ли вызывают сомнения, за исключением некоторых моментов.

Во-первых, ни в рассматриваемом ФЗ «Об ОП РФ», ни в других нормативных правовых актах отсутствуют определения таких понятий, как «общественная экспертиза», «общественный контроль», «общественная инициатива» и др. В связи с этим с юридической точки зрения остается неясным, чем же будет заниматься ОП: теоретически любой ее шаг может быть признан неправомерным. На наш взгляд, следовало бы закрепить указанные понятия на законодательном уровне. Одним из выходов из сложившейся ситуации могло бы стать раскрытие содержания этих понятий и терминов в регламенте ОП¹⁷, но этого не произошло. Не вносит ясности по данному вопросу и ряд других положений анализируемого закона. Например, ст. 16 закрепляет право ОП проводить экспертизу проектов различных нормативно-правовых актов — от законов РФ о поправках к Конституции РФ до актов органов местного самоуправления. Однако ст. 18, «конкретизируя» указанное право ОП, несколько ограничивает его, так как экспертиза проектов ФКЗ и ФЗ может осуществляться только в связи с обращением Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации. По решению Совета ОП последняя проводит экспертизу лишь проектов законов РФ о поправках к Конституции России, проектов ФКЗ и ФЗ, затрагивающих вопросы государственной социальной политики и конституционных прав граждан Российской Федерации в области социального обеспечения; обеспечения общественной безопасности и правопорядка (п. 2 ст. 18).

Во-вторых, роль «связки» между обществом и властью должен играть эффективный и независимый парламент. Действующее законодательство вполне позволяет, например, Совету Федерации Федерального Собрания РФ, как палате регионов, взять эту роль на себя. Фактически создание ОП свидетельствует о том, что ни одна из палат федерального парламента, при наличии у них определенных полномочий, закрепленных в Конституции России, так и не сумела создать систему реального контроля за деятельностью органов исполнительной власти.

¹⁷ Принят 22.01.2006 г. //www.oprf.ru

Законодательные органы обвиняются в недееспособности и постоянно реформируются. Не смогли помочь в этом вопросе и политические партии, представители которых составляют не менее 50 % от числа депутатов законодательных органов власти двух уровней. Если бы в нашей стране существовала крепкая связь между обществом и властью, то не было бы никакой необходимости изобретать новые политические конструкции в виде ОП. В связи с этим просматривается иная цель создания ОП. Выхлостив до максимума главный институт обратной связи между властью и народом, которым являются выборы, власть решила сохранить элементы этой обратной связи в более безопасном виде. Безопасном потому, что все решения Общественной палаты носят лишь рекомендательный характер (ст. 17 ФЗ «Об ОП РФ»), а насколько «внимательно» наши сенаторы, депутаты и чиновники прислушиваются к рекомендациям и советам со стороны, хорошо известно. Более того, в ФЗ «Об ОП РФ» не предусмотрено какой-либо ответственности соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления за непредставление ОП запрашиваемой ею информации, а также за отказ от рассмотрения заключений ОП.

Необходимость ОП для власти вполне очевидна. Воспользовавшись бесланской трагедией, правящий чиновный класс на новом витке вернулся к абсолютной власти, сделав практически невозможной любую попытку в рамках Конституции обновить себя. Отменив выборы глав субъектов РФ, выборы депутатов по мажоритарной системе, сделав возможным бесконечное пребывание на любых должностях, кроме президентской, высшая бюрократия окончательно закупорилась. И этот новый механизм необходим, чтобы в целом мерить температуру общества по палате и, при необходимости, выпускать пар. Но неизвестно, сумеет ли ОП восполнить этот пробел.

Идея создания ОП пока выглядит весьма неопределенно. С одной стороны, вряд ли она сумеет сразу же добавить свободу в общественную жизнь. Более того, она может «сидеть» так тихо, что ее постигнет та же участь, что и предыдущие консультативные органы при Президенте России. С другой стороны, может случиться и так, что она заживет и превратится в важный и авторитетный форум. Пока ее судьба зависит прежде всего от того, кто в чиновной среде победит: те, кто хочет работать более тонко, использовать более сложный инструментарий; либо те, кто стремится к простоте и примитиву, в том числе и в общественной жизни, а также от тех представителей общественности, которые будут входить в состав ОП. В связи с этим остановимся на наиболее остром и неоднозначном вопросе — порядке формирования ОП.

В соответствии со ст. 6 и 8 ФЗ «Об ОП РФ» Общественная палата формируется в несколько этапов.

1-й этап. Президент Российской Федерации по результатам проведения консультаций с общественными объединениями, объединениями

некоммерческих организаций, российскими академиями наук и творческими союзами определяет кандидатуры 42 граждан Российской Федерации, имеющих особые заслуги перед государством и обществом, и предлагает этим гражданам войти в состав Общественной палаты, которые в течение 30 дней после получения предложения письменно уведомляют главу государства о своем согласии либо об отказе войти в состав ОП. Затем Президент Российской Федерации в течение 30 дней указом утверждает определенных им членов ОП и предлагает им приступить к формированию ее полного состава¹⁸. Возникает вопрос: в каком порядке и с какими общественными объединениями и иными организациями должны проводиться консультации главой государства? Почему эти консультации происходили в режиме строгой секретности? Не удивительно, что около $\frac{3}{4}$ из «первых» 42 членов ОП оказались вообще не известны широкому кругу не только граждан Российской Федерации, но и специалистам в соответствующих областях.

2-й этап. Члены ОП, утвержденные Президентом Российской Федерации, в течение 60 дней со дня своего утверждения в соответствии с установленной Регламентом ОП процедурой конкурсного отбора принимают решение о приеме в члены ОП 42 представителей общероссийских общественных объединений — по одному представителю от общественного объединения. Избрание этих членов ОП проходило также в закрытом режиме. Например, на региональной конференции в г. С.-Петербург, где присутствовали представители 144 общественных объединений, список 20 кандидатов в члены ОП был подготовлен заранее, не обсуждался на конференции и был одобрен. В ряде региональных списков кандидатов в члены ОП обнаружались столичные выдвиженцы, не имеющие никакого отношения к соответствующим общественным объединениям. В Тульской области известный скульптор З. Церетели сначала был представлен как делегат местного общества архитекторов, что для последнего стало сюрпризом. После протеста архитекторов З. Церетели в срочном порядке выдвинул тульский «Мемориал»¹⁹. Анализ списка «вторых» 42 членов ОП²⁰ позволяет сделать вывод, что среди них достаточно известных людей (А. Пугачева, А. Карпов, Е. Проклова), за которых голосовали, потому что они не нуждались ни в какой дополнительной рекламе: члены ОП голосовали за тех, кого не раз видели лично либо по телевидению. Благодаря данной группе вторая треть ОП стала более узнаваемой, чем первая. Другая группа кандидатов была вне конкуренции благодаря принципу представительности: в ОП обязательно должны пройти выдвиженцы национальных и религиозных меньшинств, спортивных об-

¹⁸ См.: Указ Президента РФ № 1138 от 28.09.2005 г. // Российская газета. 2005. 4 окт.

¹⁹ См., подробнее: *Нагорных И., Гулько Н.* Противоестественный отбор // *Власть*. 2005. 7 нояб. С. 34.

²⁰ См.: *Власть*. 2005. 21 нояб. С. 43—50.

ществ и наиболее известных общественных объединений типа Союза писателей или Торгово-промышленной палаты. Избрание представителей малоизвестных организаций активно лоббировали их коллеги по цеху из числа действующих членов ОП: врачи агитировали за врачей, ученые — за ученых, женщины — за женщин.

3-й этап. Члены ОП, утвержденные Президентом РФ, совместно с представителями общероссийских общественных объединений принимают решение о приеме в члены ОП 42 представителей межрегиональных и региональных общественных объединений — по одному представителю от общественного объединения.

Существуют различные мнения по поводу порядка формирования ОП. Например, по мнению ряда правозащитных организаций России, наиболее удачный состав ОП выглядит следующим образом: одна половина должна быть представлена экспертами, до того не вхожими в Кремль и близкие ему структуры, а вторая половина — представителями различных социальных и профессиональных объединений. При таком раскладе сил есть основания надеяться и на то, что из нее могла бы получиться общенациональная школа публичной политики²¹.

На наш взгляд, основной принцип формирования состава ОП следующий: в ее состав должны входить те, кто объективно противостоит лоббизму госструктур, бизнес-групп (особенно наиболее крупных) и политических партий (для последних существуют парламенты различных уровней).

В ОП целесообразно представить интересы значимых социальных групп, а не специфически-маргинальных, т.е. в ее состав не должны входить представители различных «меньшинств» по принципу «чтобы были». И, безусловно, облик, эффективность работы ОП будут определять «первые» 42 члена ОП, назначенных Президентом Российской Федерации, который, по мнению автора, должен разделить ответственность за формирование ОП с самим обществом.

Поэтому одним из вариантов формирования ОП мог бы стать такой: Администрация Президента Российской Федерации отбирает 200 экспертов, список которых публикуется в СМИ. Эти 200 экспертов в своих закрытых записках предлагают каждый по три фамилии экспертов-номинаторов, которым будет доверено сформировать для Президента список для отбора 42 «президентских» членов ОП. Из 600 предложений, исходящих от первых экспертов, отбираются те 50, которые получают наибольшее число голосов. Эта полусотня и должна предложить Президенту еще по три фамилии кандидатов в члены ОП, общим числом получается 150. И вот из 60 тех, кто получил наибольшее число голосов среди этих полутора сотен, Президент, не давая никаких пояснений, отбирает 42 своих выдвиженцев в ОП. При таком механизме никто не сможет упрекнуть Кремль и лично Президента в кулуарности подбора членов ОП²².

²¹ См.: www.rgz.ru/

²² Более подробно см.: Третьяков В. «То, не знаю что» // Российская газета. 2005. 28 июля.

В-третьих, вызывают сомнение несколько странные положения ст. 26 ФЗ «Об ОП РФ» в части порядка назначения Руководителя Аппарата ОП, который назначается на должность и освобождается от нее Правительством Российской Федерации по представлению совета ОП. На аппарате ОП лежит обязанность обеспечения деятельности последней.

В заключение следует отметить, что долгие годы в нашей стране государство отождествлялось с обществом. Теперь возник другой соблазн — во что бы то ни стало возвести между ними глухую стену. Но даже церковь, отделенная в России от государства, не игнорирует светскую власть, а та, в свою очередь, не считает за грех прислушиваться к мнению святых отцов. Да, эта модель отношений далеко не идеальна. Но в общении между государственными и гражданскими институтами ничего лучше пока не придумано.

С одной стороны, государство, являясь основным институтом политической системы общества, независимо от особенностей эпохи и типа своего устройства, призвано координировать и балансировать взаимоотношения между индивидами, классами, социальными, профессиональными, этническими группами населения, регионами, обеспечивать целостность, жизнеспособность и безопасность общества.

С другой стороны, государство, руководствуясь всеобщим интересом, должно управлять обществом, не мешая ему развиваться и функционировать. Как гражданское общество, так и государство являются подсистемами сложной общесоциальной системы — социума, где государство — управляющая система, а гражданское общество — управляемая.

В то же время гражданское общество является саморегулирующейся системой, т.е. оно само формирует для себя управляемую систему, обеспечивая свою взаимосвязь с государством²³.

Те ограничения авторитарного строя, которые есть в нашей стране, — не результат давления на власть «снизу». Авторитарный строй по разным соображениям власть сама ограничивает «сверху».

«Беда лишь одна, вечная: в нашей стране приходится ставить гражданское общество (ГО) не на ноги, а на голову! Не общество развивается, а власть в очередной раз, сверху вниз, бюрократическими методами строит какой-то вариант ГО, административно создает системы самоуправления... или их муляж. И это результат не столько «злой воли» бюрократии, сколько злого безволия общества! «Общественные палаты» в идеале пронизывают общество, контролируют парламент снизу. Такие палаты должны были бы: а) в составе партий отбирать кандидатов в депутаты; б) проводить экспертизы законов — на уровне тех же партий, органов самоуправления, всех институтов ГО. Но сами собой такие палаты в нашем климате не возникают. Поэтому — не от хорошей жизни! — власть пытается насаждать их

²³ См. подробнее: Орлова О. В. Гражданское общество и личность: Политико-правовые аспекты. М., 2005. С. 6—20.

сверху. Что же из этого получится? Но ведь и картошку в России власть «вдавила» в рот народу сверху...»²⁴.

Общественная палата должна стать инициатором оздоровления не только общественной системы, но и политической. Через анализируемый институт гражданского общества должны аккумулироваться все общественные инициативы и предложения для главы государства по изменению самой политической системы.

Если Общественная палата, задуманная как постоянно действующая площадка для диалога, окажется вмонтированной в государственную систему, если в ней не найдется места неправительственным организациям, критикующим власть, то идея подобным ее воплощением будет дискредитирована на корню.

Общественная палата состоится как институт гражданского общества при условии, если она станет широкой общественной трибуной и действенным инструментом экспертизы законопроектов, имеющих национальное значение. Данное обстоятельство позволит ей завоевать авторитет, и властные структуры вынуждены будут считаться с ее мнением, принимать ее компетентные предложения. Гражданская активность граждан России, деятельность независимых СМИ, общественных организаций будут залогом того, что общество будет услышано государством.

²⁴ Радзиховский Л. Бюрократические роды демократии // Российская газета. 2005. 11 окт.