

На правах рукописи



00349346 1

Гнусарева Юлия Анатольевна

**РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ В ПРОЦЕССАХ
ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Специальность:

23.00.02 – «политические институты, процессы и технологии»

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Ю. А. Гнусарева'.

Саратов – 2009

Работа выполнена в ГОУ ВПО «Саратовский государственный
социально-экономический университет»

Научный руководитель - доктор философских наук, доцент
Гусева Ирина Ивановна

Официальные оппоненты: - доктор политических наук, профессор
Долгова Галина Николаевна

кандидат исторических наук, профессор
Громаков Анатолий Федорович

Ведущая организация – ГОУ ВПО «Саратовский государственный университет
им. Н.Г. Чернышевского»

Защита состоится 26 января 2010 г. в 14 часов на заседании диссертационно-
го совета Д. 212.241.01 при Саратовском государственном социально-
экономическом университете по адресу: 410003 г. Саратов, ул. Радищева, 89,
ауд. 843.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Саратовского государст-
венного социально-экономического университета по тому же адресу.

Автореферат разослан 21 декабря 2009 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Донин А.Н.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена значимостью проблемы формирования и развития гражданского общества в современной России. Будучи забытым на долгое время, понятие “гражданское общество” вновь становится актуальным во второй половине 70-х и начале 80-х гг. XX в. Эта актуализация была связана с теми историческими процессами, которые ассоциировались и с дальнейшим расширением либеральной демократии, и с распространением демократических принципов и институтов на новые страны. Речь идет прежде всего о европейском континенте, где со второй половины 70-х гг. XX в. произошло падение авторитарных режимов и вступление на путь демократических преобразований. Разграничение гражданского общества и государства как признак демократических политических систем отчетливо проявилось в этот период в развитии демократических принципов и институтов в ряде стран Западной (Греции, Испании, Португалии) и Восточной Европы. Кроме того, в конце 1980-х – начале 1990-х годов потерпели крушение тоталитарные режимы в восточно-европейских странах и СССР.

В современной России гражданское общество рассматривается в качестве ключа, открывающего дверь в мир свободы и прав человека, в качестве рычага становления демократии и рыночной экономики, в качестве пути к правовому государству. На протяжении последних десятилетий тема гражданского общества срослась не только с представлениями о демократии и правовом государстве, но и с представлением об открытом обществе, основанном на политическом плюрализме, гражданском консенсусе и партнерстве разных групп населения, на широких связях социально-политических институтов и ассоциаций с общественностью.

Сейчас перед российской властью стоит задача создания благоприятных условий для развития гражданского общества. На необходимость развития гражданского общества обратил внимание тогда еще Президент РФ В.В. Путин в своей инаугурационной речи 7 мая 2004 г.: “В России глава государства всегда отвечал и будет отвечать за все. И это по-прежнему так. Но сегодня, глубоко понимая меру собственной ответственности, хочу подчеркнуть: успех и процветание России не могут и не должны зависеть от одного человека или одной политической партии, одной политической силы. Мы должны иметь широкую базу поддержки для того, чтобы продолжить преобразования в стране. Убежден, что лучшей гарантией такой преемственности является зрелое гражданское общество”¹.

В настоящее время важно не просто констатировать изменение политического режима в России: необходимо разработать эффективные стратегии достижения партнерства власти и граждан в рамках этого нового режима. Партнерские отношения между обществом и властью могут, благодаря реализации прав и свобод человека, наилучшим образом обеспечить и благополучие граждан, и интересы государства. В этом контексте насущным был и

¹ См.: Российская газета. 2004. 8 мая.

остается поиск новых каналов влияния граждан на власть. Одним из наиболее значимых каналов сегодня является новый институт гражданского общества (институт представительства и согласования интересов) – Общественная палата РФ.

Предпосылки для создания Общественной палаты сложились не в один день. Вместе с тем, это еще достаточно новый, только становящийся на ноги институт гражданского общества, и каких-то готовых рецептов его развития не существует. В какой-то мере его участников можно назвать первопроходцами: определенные аналоги Общественной палаты имеются в ряде зарубежных стран, но в России ее положение по отношению к большинству структур гражданского общества уникально. Общественная палата РФ привлекла в свои ряды специалистов из самых разных сфер общественной деятельности, представляя многочисленные регионы страны, опираясь на поддержку федеральных, межрегиональных и региональных организаций. С точки зрения представительства общественных интересов Общественная палата охватывает практически весь спектр основных типов институтов гражданского общества – от ветеранских и молодежных объединений до экологических, исследовательских ассоциаций и союзов профессионалов, а содержательно – отражает разнообразные интересы всего общества.

Принятие закона об Общественной палате РФ дополнительно и своевременно усилило одну из важнейших функций гражданского общества по отношению к государству – функцию общественного контроля и общественной экспертизы. Общественная палата РФ призвана обеспечивать взаимодействие между обществом и властью, контролировать работу госчиновников, производить оценку законодательных инициатив с точки зрения интересов общества, что должно быть основой для максимально эффективного определения самых “болевых точек” внесенных законопроектов.

Будучи еще кандидатом в Президенты и первым заместителем председателя Правительства РФ, Д.А. Медведев в рамках проведения II Гражданского форума 22 января 2008 г. говорил о роли гражданского общества в развитии Российского государства, по сути, как о роли определяющей: “Мы создаем демократию, а значит, роль общества в этих процессах - незаменимая. А роль государства состоит именно в том, чтобы представительство интересов граждан было обеспечено в полной мере. Поэтому в дальнейшем вся социальная деятельность и экономическая работа государства должна быть направлена на раскрытие творческого потенциала свободных и ответственных людей. Однако эффективно использовать человеческий потенциал можно только в условиях зрелого общества. Вот почему было принято решение о формировании Общественной палаты, призванной содействовать развитию неправительственных структур и институтов общественного контроля”¹. Д.А. Медведев подчеркнул, что необходимо проследить, как будет функцио-

¹ См.: Полное выступление Д. А. Медведева на II Гражданском форуме в Москве 22 января 2008 г. // Российская газета. 2008. 24 января.

нирывать новый общественный институт, какое место он займет в системе гражданского общества.

В силу вышеизложенного рассмотрение деятельности Общественной палаты как нового института гражданского общества, анализ ее роли в процессах институционализации российского гражданского общества как на федеральном, так и на региональном уровне является задачей важной и своевременной, что и предопределило выбор темы данного диссертационного исследования.

Степень научной разработанности проблемы.

Начало изучения проблематики гражданского общества уходит корнями в философскую мысль античности (Платон, Аристотель, Цицерон). Труды мыслителей эпохи Нового времени Т. Гоббса, Д. Локка, Б. Спинозы явились отправной точкой для зарождения и развития классической теории гражданского общества. В XVIII в. в философских произведениях Ж.-Ж. Руссо, Ш.Монтескье, И. Канта продолжают осмысливаться проблемы соотношения личности и общества, общества и государства и т.д.

Свой вклад в развитие идеи гражданского общества внесли Г.-В.-Ф. Гегель, К. Маркс, Ф. Энгельс, А. Грамши и др. Гражданское общество представит в их произведениях как особая внегосударственная сфера существования социума.

Как было сказано выше, начиная с 70-х – 80 гг. XX в., понятие «гражданское общество» становится концептуальным кодом эпохи, с помощью которого раскрывается содержание современных трансформаций в обществе и государстве.

В современной отечественной политологической и социологической литературе тема развития гражданского общества в современной России стала престижным направлением научного анализа политической перспективы нашей страны¹.

В научной литературе существуют разные трактовки содержания понятия «гражданское общество», его структуры, взаимосвязи элементов; предлагаются различные методологические подходы, на основе которых строятся концепции гражданского общества. В данном исследовании мы опирались на труды отечественных и зарубежных авторов, работающих в русле развития так называемой “классической теории” гражданского общества. В рамках этой теории были поставлены такие проблемы, как проблема ценности и суверенитета личности, природы власти и общества и многие другие. Этот круг проблем нашел отражение в работах Э. Гэллнера, Р. Саквы, Е. Шацкого,

¹ См.: Андропова И.В. Политические и социокультурные условия становления гражданского общества в современной России // Дис. докт. полит. наук. Саратов, 2004; Бессонов Б.Н. Гражданское общество: история, сущность, проблемы развития. М., 1998; Галкин А.П. Гражданское общество в России: формы существования и основные виды деятельности // Публичное пространство, гражданское общество и власть. М., 2008; Грин С.А. Государство и общественный суверенитет. Pro et Contra. 2006. № 1; Голенкова З.Т. Гражданское общество в России // Социологические исследования. 1997. № 3; Одинцова А.В. Гражданское общество: прошлое, настоящее, будущее // Социально-политические науки. 1991. № 12; Панарин А.С. Политология. М., 2004; Федотов А.С. Гражданское общество: проблемы развития и современные формы. Саратов 2004 и др.

Ф. Шмиттера, Дж. Козна, А. Арато, Д. Бредли, К. Поппера, И. Шапиро и др.¹. Смыслонесущей конструкцией этих работ является глубокое убеждение в том, что построение гражданского общества невозможно без утверждения либеральных ценностей, достижения согласия и соответствующего уровня гражданской культуры, ориентированной не на конфронтацию, а на выгодное социальное партнерство.

Среди отечественных исследователей, работающих под знаком классической либеральной парадигмы “гражданского общества”, можно выделить работы таких ученых, как К.С. Гаджиев, Ю.М. Резник, И.И. Кравченко, В.А. Варывдин, М.В. Ильин, Б.И. Коваль, С.П. Перегудов, В.В. Витюк, А.С. Федотов и другие². В работах данных авторов рассматривается эволюция понятия “гражданское общество”, исследуется его структура, осмысливаются такие фундаментальные вопросы, как взаимосвязь гражданского общества и государства, гражданского общества и демократии, и т.п.³.

В отечественной литературе есть исследования, в которых к проблематике гражданского общества подходят с позиций синергетики, что задает междисциплинарный ракурс анализа⁴.

Как отечественные, так и зарубежные ученые отмечают обозначившуюся тенденцию к формированию транснационального гражданского об-

¹ См.: Геллнер Э. Условия свободы. Гражданское общество и его исторические соперники. М., 1995; Сава Р. Режимная система и гражданское общество // Полис. 1997. №2. С. 5 - 13; Шапиро И. Протолиберализм: автономия личности и гражданское общество // Полис. 1997. №5; Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии // Полис. 1996. №5. С. 16 - 27., Арато А. Концепция гражданского общества: восхождение, упадок и воссоздание - и направления для дальнейших исследований // Полис. 1995. №3; Козн Дж.Л., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. М., 2003; Поппер К. Открытое общество и его враги. В 2-х тт. М., 1992; Шапиро И. Демократия и гражданское общество // Полис. 1992. №4 и др.

² См.: Гаджиев К.С. Политическая философия М., 1999. Гаджиев К.С. Концепция гражданского общества: идейные истоки и основные вехи формирования // Вопросы философии. 1991. №7. С. 19-35; Витюк В.В. Становление идеи гражданского общества и его историческая эволюция. М., 1995; Резник Ю. М. Гражданское общество как феномен цивилизации М., 1993, Резник Ю.М. Гражданское общество как понятие // Социально-гуманитарные знания. 2002. №2. С. 140 - 158; Резник Ю.М. Гражданское общество как идея // Социально-гуманитарные знания. 2002. № 4. С. 108 - 118; Ильин М.В., Коваль Б.В. Две стороны одной медали: гражданское общество и государство // Полис. 1992. №1-2. С. 193 - 201; Перегудов С.П. Гражданское общество: «трехчленная» или «одночленная» модель // Полис. 1995. №3. С.58 - 60. Варывдин В.А. Гражданское общество // Социально-политические науки. 1992. №8. С. 22 - 31. Васильев В.А. Гражданское общество: идейно-теоретические истоки // Социально-политический журнал. 1997. №4; Кравченко И.И. Концепция гражданского общества в философском развитии // Полис. 1991. № 5. С. 128 - 138; Федотов А.С. Гражданское общество: проблемы развития и современные формы. Саратов 2004. - 204 с. и др.

³ См.: Гражданское общество. Мировой опыт и проблемы России. М., ИМЭМО РАН, 1998; Гражданское общество в России: западная парадигма и российская реальность. / Отв. ред. К.Г. Холодковский. М., 1996; Проблемы формирования гражданского общества. М., Институт социологии РАН, 1993; Гражданское участие: ответственность, сообщество, власть. Неконцептуальный сборник. М., 1997; Гражданское общество в России: проблемы самоопределения и развития. Материалы научной конференции (Москва 7 декабря 2000г.); Гражданское общество в России: структуры и сознание. - М., 1998. / Отв. ред. К.Г. Холодковский; Гражданское общество и государство. М.: Фонд «Либеральная миссия» 2005; Гражданское общество и перспективы демократии в России. М. 1994 / под редакцией Б.В. Михайлова.

⁴ См., напр.: Аршинов В.И., Савичева Н.Г. Гражданское общество в контексте синергетического подхода // Общественные науки и современность. 1999. №3. С. 131 - 138.

щества¹. В исследованиях такого плана авторы приходят к выводу, что современные международные интеграционные процессы столь глубоки и интенсивны, захватывают столь многочисленные стороны жизни различных стран, что уже вполне можно говорить о транснациональном гражданском обществе, связанном экономическими, гуманитарными, культурными, информационными, технологическими узами и открывающем новые перспективы развития мирового сообщества.

Особое внимание уделяется перспективам формирования и развития гражданского общества в современных условиях России. При этом наблюдается поляризация позиций, связанная с общей оценкой перспектив политического развития страны и опыта социальных процессов в России в последние десятилетия. Существуют различные оценки состояния гражданского общества в современной России. Есть точка зрения, что гражданское общество – «привозной» продукт, который на российской почве укорениться не может. Группа исследователей и аналитиков предпочитает давать пессимистические оценки происходящих преобразований и указывает на социально-политические деформации, которые полностью блокируют процесс становления, развития гражданского общества в современной России². Эти авторы настаивают на принципиальной нестыкуемости западных идеалов с российской «почвой».

Действительно, многие институты и элементы гражданского общества в современной России находятся в зачаточном состоянии, а соответствующие этому обществу основы социального бытия только начинают формироваться. Но ведь не существует какого-то «эталонного» гражданского общества. Я.А. Пляйс отмечает, что существуют как западные, так и восточные гражданские общества, есть общества переходного типа; следовательно, «каждое гражданское общество имеет свои особенности, которые обусловлены особенностями страны, государства, социума»³.

Мы согласны с авторами, которые рассматривают концепт «гражданское общество» как идеально-типическую модель, в зависимости от социально-исторических условий обретающую конкретные воплощения, часто не похожие на классические западные образцы. Согласно этому подходу, для понимания специфики российского гражданского общества как публичной,

¹ См.: Симоненко В.Б. От индустриального к информационному обществу // Социально-политический журнал. 1995. №4.

² См.: Хлопин А.Д. Гражданское общество или социум клик: российская дилемма // Политика. 1997. №1(3); Соловьев А.И. Три облика государства – три стратегии гражданского общества // Полис. 1996. №6. С. 28 – 38; Левин И.Б. Гражданское общество на Западе и в России // Полис. 1996. №5. С. 107 – 119; Аринин А.Н. Государство для человека: новая стратегия для России // Общественные науки и современность. 2000. №6. С. 48 – 61; Лапин Н.И. Кризисный социум. Наше общество в трех измерениях. М., 1994; Здравомыслов А.Г. Власть и общество в России: кризис 90-х годов // Общественные науки и современность. 2000. №6; Состоялось ли гражданское общество в России // Социс. 2007. №1. С. 48-55; Ананьева М. Современное состояние гражданского общества в России // Власть. 2008. №5. С. 15-18.

³ См.: Пляйс Я.А. Политология в контексте переходной эпохи в России. М., 2009. С. 273.

институциональной сферы и типа его взаимоотношений с государством необходимо развернутый социокультурный анализ¹.

В исследованиях, посвященных проблематике гражданского общества, последнее рассматривается как целостный, системный феномен. Вместе с тем намечилась тенденция все более углубленного изучения его отдельных сфер, институтов, уровней, элементов². Однако, если вопросы внутренней структуры гражданского общества затрагиваются во многих работах отечественных исследователей, то проблемы институционализации современного российского гражданского общества еще ждут своего вдумчивого и всестороннего анализа. В центре внимания в данном диссертационном исследовании – роль Общественной палаты как одного из важных факторов институционализации гражданского общества в современной России.

Исследование такого значимого института гражданского общества, как Общественная палата, в отечественном научном сообществе пока еще только начинается. В диссертационных исследованиях, посвященных этой новой структуре гражданского общества, рассматриваются в основном конституционно-правовые аспекты ее деятельности как на федеральном, так и на региональном уровнях³. В немногочисленных пока публикациях обсуждаются такие вопросы, как место Общественной палаты в общем контексте взаимодействия власти и общества, структура самой Общественной палаты; даются оценки деятельности Общественной палаты РФ, подводятся итоги пока еще не долгосрочной работы⁴.

¹ См., напр.: Федотов А.С. Гражданское общество: проблемы развития и современные формы. С. 13, 130-131.

² См.: Долгова Г.Н. Российская приватизация как политический процесс. Дис... докт. полит. наук. Саратов, 2005; Беляева Н.Ю. Публичная политика в России: сопротивление среды // Политические исследования. 2007. № 1; Малинова О.Ю. Идеологический плюрализм и трансформация публичной сферы в постсоветской России // Политические исследования. 2007. № 1; Бородкин Ф.М. Третий сектор в государстве благоденствия // Мир России. 1997. № 2; Сунгуров А.Ю. Организации-посредники в структуре гражданского общества. Некоторые проблемы политической модернизации России // Политические исследования. 1999. № 6.

³ См.: Курмаев Р.М. Общественная палата Российской Федерации – как институт гражданского общества. Дис. ... канд. юридич. наук. Коломна, 2006; Тиховодова А.В. Общественная палата в системе гражданского общества. Дис. ... канд. филос. наук. Нижний Новгород, 2008; Троицкая Т.В. Конституционно – правовой статус Общественной палаты субъекта Российской Федерации: на опыте Приволжского федерального округа. Дис. ... канд. юридич. наук. Саратов, 2007; Федосов С.В. Общественная палата Российской Федерации в системе институтов гражданского общества: конституционно – правовой анализ. Дис. ... канд. юридич. наук. М., 2007.

⁴ См.: Орган за заслуги перед отечеством // Коммерсант власть. 2005. №40 (643); Противоприродный отбор // Коммерсант власть. 2005. №44; Присвоение общественного // Коммерсант власть. 2005. №46 (649); Связуемое звено // Коммерсант власть. 2006. №2 (656); Астафичев П. А. Общественная палата России в механизме общественно-политического представительства: проблемы правового регулирования // Государство и право. 2007. №1; Петров Н. Общественная палата: для власти или для общества? // Pro et Contra. 2006. №1 (31) Абакумов С.А. От Гражданского Форума до создания Общественной палаты РФ (2001-2005). М. 2005; Малахова О.В., Стеблецова Н.Н. Общественная палата как институт гражданского общества. Орел 2007; Иванов А.Ф., Устищенко С.В. Самодержавная демократия: дуалистический характер российского государственного устройства // Полис. 2007. №5; Грудцына Л.Ю. Общественная палата – спектакль национального масштаба // Адвокат. 2006. №5; Садовникова Г.Д. Общественная палата РФ и ее роль в развитии институтов народного представительства в России // Конституционное и муниципальное пра-

Поскольку Общественная палата является серьезным фактором развития гражданского общества в современной России, необходим всесторонний анализ ее деятельности в контексте социально-политических процессов, происходящих в нашей стране.

Объектом исследования выступают институты гражданского общества современной России. **Предметом исследования** являются место и роль Общественной палаты в формировании и развитии российского гражданского общества.

Цели и задачи исследования.

Основная **цель** диссертационного исследования заключается в определении роли Общественной палаты как одного из факторов институционализации современного российского гражданского общества на федеральном и региональном уровнях.

В соответствии с поставленной целью выдвигаются следующие взаимосвязанные задачи:

– раскрыть основные тенденции формирования и развития гражданского общества как новой социально-политической реальности современной России;

– рассмотреть причины, порядок и особенности формирования Общественной палаты РФ как нового института российского гражданского общества;

– проанализировать основные тенденции, направления и перспективы деятельности Общественной палаты и ее роль в процессах институционализации гражданского общества в современной России как на федеральном, так и на региональном уровне;

– выявить факторы, препятствующие эффективной деятельности Общественной палаты по созданию неправительственных структур и институтов общественного контроля;

– осуществить анализ деятельности региональных общественных палат и их вклада в формирование структур гражданского общества.

Методологическую основу исследования составляет совокупность научных концепций, подходов и методов, позволяющих реализовать поставленные в диссертации задачи.

Опора на системный подход дает возможность рассматривать гражданское общество как целостную, сложноорганизованную систему, одним из конституирующих элементов которой является Общественная палата. Структурно-функциональный метод применялся для анализа структуры, основных направлений деятельности и функций Общественной палаты, для раскрытия механизмов ее участия в процессах формирования и развития современного российского гражданского общества.

во. 2006. №1; Перегудов С.П. Трипартистские институты на Западе и в России: проблемы становления // Полис. 2007. №3; Курмаев Р.Н., Самойленко В.А. Экспертная деятельность Общественной палаты РФ в сфере законодательства: современное состояние и перспективы // Представительная власть. 2006. №6; Кабышев С.В., Векшин А.А. Общественная палата: ее роль и место в российской политике // Формула права. 2005. №1 (4) и др.

Поскольку Общественная палата является одним из важных институтов гражданского общества и в диссертации исследуется ее роль в процессах институционализации гражданского общества в современной России, нами широко использовался институциональный метод. Наконец, одним из базовых для данного исследования был нормативный подход, т.к. одной из важнейших категорий источников, привлекаемых в диссертации, выступили законодательные и нормативно-правовые акты федерального и регионального уровней.

Источники. Нормативную базу исследования составили нормативно-правовые документы, регулирующие положение Общественной палаты в обществе и государстве: федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации», Справка к федеральному закону «О внесении изменений в статью 2 и 16 ФЗ «Об Общественной палате РФ», Постановление правительства Российской Федерации «О порядке направления членов ОП РФ для участия в заседаниях коллегий федеральных органов исполнительной власти», «Регламент ОП», «Кодекс этики ОП», а также Закон «Об Общественной палате Саратовской области».

Ко второй группе источников относятся аналитические и экспертные материалы, представленные Общественной палатой; прежде всего это ежегодные доклады Общественной палаты «О состоянии гражданского общества в России» и экспертные заключения комиссий Общественной палаты.

Эмпирической базой исследования стали также различные средства массовой информации: Интернет, в первую очередь, официальные сайты Общественной палаты РФ и Общественной палаты Саратовской области; публикации в периодических изданиях, освещающие деятельность новой структуры гражданского общества – Общественной палаты.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в развитии научных взглядов на деятельность нового института гражданского общества в России – Общественной палаты – как одного из важных факторов институционализации современного российского гражданского общества. Наиболее существенными являются следующие результаты, характеризующие научную новизну и личный вклад автора:

- раскрыты новые аспекты процесса институционализации гражданского общества как социально-политической реальности современной России; показана роль Общественной палаты РФ как одного из конституирующих факторов этого процесса;

- выявлены и систематизированы причины, обусловившие создание Общественной палаты: с одной стороны, это потребности российского общества, вступившего на путь демократизации, с другой – потребности самой власти, нуждающейся в новых структурах для взаимодействия с изменившимся социумом и реализации своей воли в нем;

- осуществлен системный анализ основных направлений деятельности Общественной палаты РФ как органа представительства институтов гражданского общества, перспектив этой деятельности и препятствий, мешающих ее эффективности;

- исследованы основные тенденции формирования и деятельности федеральной и региональных Общественных палат как воплощение стратегии российской власти на построение «управляемого гражданского общества»;

- впервые показана деятельность Общественной палаты Саратовской области с точки зрения ее вклада в формирование структур гражданского общества в регионе.

Положения, выносимые на защиту:

1. Гражданское общество как новая социально-политическая реальность современной России находится в процессе институционализации. Формированию Общественной палаты как одного из важных институтов гражданского общества способствовали перемены, произошедшие в самом российском социуме за последние десятилетия: в условиях демократизации преодолевается пассивное отношение общества к государственной власти, методом проб и ошибок вырабатываются новые механизмы осуществления обратной связи общества и государства, создаются новые гражданские структуры. Без расширения политического участия граждан, без возрастания политической активности невозможно движение по пути развития гражданского общества. Для дальнейшего движения по этому пути как обществу, так и власти была необходима такая структура, которая стала бы своеобразным катализатором процессов формирования и развития российского гражданского общества. Такая миссия была возложена на Общественную палату.

2. Создание Общественной палаты обусловлено как потребностями российского общества, так и потребностями российской власти. Специфика политической культуры России традиционно определяется стремлением российской власти к государственлению политической жизни общества: государство в России всегда доминировало над обществом и узурпировало функции самостоятельных общественных структур. В условиях демократизации такое положение вещей становится недопустимым: власть ищет новые формы взаимодействия с обществом, выстраивает новые структуры для реализации своей воли в транзитном социуме. Одним из проектов, связанных со стремлением строить гражданское общество «сверху» и управлять механизмами представительства общественных интересов, стал президентский проект создания Общественной палаты. Формирование Общественной палаты как института представительства и согласования интересов выступает одним из ярких свидетельств приспособления российской власти к новым институциональным реалиям.

3. Общественная палата является площадкой для координации и сотрудничества многих общественных объединений, выступает важным фактором создания действенных инструментов обратной связи общества и государства, таких, как включение дополнительных механизмов общественного влияния на административную систему, поиск эффективных путей привлечения граждан к реализации государственной политики, стимулирование формирования объективного информационного поля. Приоритетными направлениями ее работы являются: развитие гражданского общества в России, защита прав и свобод граждан, осуществление общественного контроля за дея-

тельностью органов государственной власти, проведение общественной экспертизы федеральных законопроектов (с созданием Общественной палаты этот процесс становится централизованным). Таким образом, Общественная палата РФ выступает одним из конституирующих факторов процесса институционализации российского гражданского общества.

4. Общественная палата РФ заняла определенное место в структурах гражданского общества, однако закрепленный законодательством рекомендательный характер ее решений приводит к тому, что механизмов реального воздействия на органы государственной власти у палаты явно недостаточно. Это является одним из главных факторов, препятствующих эффективности ее деятельности по созданию неправительственных структур и институтов общественного контроля. Общественная палата – это орган представительства институтов гражданского общества, поэтому зачастую низкая эффективность ее деятельности является своего рода зеркалом, которое отражает слабый уровень развития российского гражданского общества. Главным гарантом работоспособности Общественной палаты является Президент РФ. Контроль гражданского общества за властью, осуществляемый посредством ОП, станет действенным, если прерогативы палаты будут основаны не только на персоналистических механизмах, а прежде всего на законодательных.

5. В тенденциях создания и развития региональных общественных палат четко прослеживается установка на формирование «управляемого гражданского общества»: стимулирование гражданского общества и общественных палат идет преимущественно «сверху», между тем как подлинное гражданское общество создается именно «снизу». Не обладая реальными механизмами воздействия на местную власть и не имея соответствующего ресурсного обеспечения, региональные палаты зачастую имеют зависимый, сервильный характер, выступая не как институт представительства гражданского общества, а как суррогат последнего.

Все эти проблемы и противоречия в полной мере отразились и в деятельности Общественной палаты Саратовской области. У Саратовской ОП есть определенные достижения в налаживании диалога власти и общества, но уровень этих достижений, их реальная значимость дают основания для заключения, что этот институт гражданского общества в нашем регионе на данном этапе находится в зародышевом состоянии. Он нуждается в дальнейшем развитии, как и само гражданское общество.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в том, что полученные результаты являются в определенной степени приращением теоретических знаний в изучении процессов развития современного российского гражданского общества и его важнейших институтов на федеральном и региональном уровнях. Работа сориентирована на решение не только научных, но и практических задач. Материалы, выводы и рекомендации данного исследования могут быть использованы в целях повышения эффективности действий властных структур по совершенствованию механизмов осуществления обратной связи общества и государства, а также в качес-

ве аналитического материала организациями и экспертами, занимающимися проблематикой институционализации российского гражданского общества.

Основные положения диссертации можно использовать в преподавании курсов политологии, политической социологии, а также спецкурсов для студентов, обучающихся по специальности «Политология».

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационной работы докладывались и обсуждались на конференциях: вузовской конференции СГСЭУ по итогам научно-исследовательской работы за 2007 г. «Социально-экономическое развитие России: проблемы, поиски, решения» и «Власть, общество, личность» (Пенза, 2007 г.). Также результаты исследования были апробированы на научно-методических семинарах «Политическая социология и проблемы идеологии» (Казань, 12-30 марта 2007 г.).

По материалам диссертации опубликовано девять статей общим объемом 4 п.л., из них две статьи опубликованы в журнале «Власть», входящем в список ВАК.

Диссертация в целом обсуждена и рекомендована к защите на кафедре философии и политологии Саратовского государственного социально-экономического университета.

Структура диссертации включает введение, четыре раздела, заключение, список использованных источников и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, анализируется состояние ее научной разработанности, определяется цель и задачи исследования, характеризуется методологическая база, раскрывается научная новизна и практическая значимость темы исследования, формулируются положения, выносимые на защиту.

В **первом разделе «Гражданское общество как новая социально-политическая реальность современной России»** рассматриваются истоки формирования и основные тенденции развития современного российского гражданского общества, переживающего процесс институционализации.

Понятие “гражданское общество” является политически современным, однако в мировой политической мысли существует не одно столетие. Возрождение же интереса к проблематике гражданского общества в западном общественном знании приходится на вторую половину 70-х и на 80-е гг. XX в. Связано это прежде всего с падением в ряде европейских стран авторитарных режимов.

Что касается советской исследовательской литературы, проблема гражданского общества длительное время была “персоной нон грата”. Уже в конце 20-х гг. XX в. практически все горизонтальные структуры в обществе, все несанкционированные сверху объединения граждан были уничтожены, запрещены. Отсюда и отсутствие каких-либо работ, посвященных проблеме гражданского общества. Робкие попытки рассмотрения понятия гражданского общества появляются в публикациях 1960-х годов. Это связано с «оттепе-

лью». Однако возобновившееся в период «оттепели» развитие ростков гражданского общества серьезного размаха не получило: в условиях последовавшего за ней тоталитаризма государство вновь поглотило гражданское общество. Лишь в 1980-х годах понятие «гражданское общество» вновь вводится в активный научный оборот с учетом разработок советских и зарубежных исследователей.

В настоящее время вопрос о том, что же такое гражданское общество, по-прежнему остается открытым и дискуссионным; исследователями отмечается, что однозначной дефиниции этого многогранного социального феномена не существует. На основании аналитического обзора литературы можно, по мнению автора, выделить квинтэссенцию различных трактовок гражданского общества, несмотря на различия существующих подходов: гражданское общество – это система негосударственного социального самоуправления организованных групп населения.

Далее в первом разделе рассматриваются исторические аспекты формирования гражданского общества в России. Отмечается, что российское государство традиционно выступало основным инициатором формирования общественных институтов, в результате чего традиционное общество и традиционная культура в России плохо развивалось «снизу», путем естественной эволюции. В соответствии с этим любой институт был тесно привязан к государству и зависим от него. К 1917 г. в России гражданское общество находилось на начальной стадии становления. В нем еще очень были слабы и третье сословие, и средние слои; на начальной стадии находились политические партии, общественные организации и движения. Октябрь 1917 г. положил начало процессу сокрушения той разновидности гражданского общества, которая формировалась в России в течение нескольких предшествующих десятилетий. Оно не успело пустить глубоких корней, но вряд ли становление гражданского общества можно рассматривать как тупиковую ветвь российской истории: в 1917 г. этот процесс был скорее прерван, чем зашел в тупик. После событий 1917 г. поднимавшиеся ростки гражданского общества в России были уничтожены коммунистической властью и заменены однопартийной тоталитарной структурой.

Проблематика гражданского общества вновь стала актуальной в конце 80-х гг. XX в., когда в российском обществе особенно отчетливо проявилась экономическая стагнация и кризис легитимности власти. С этого момента идея гражданского общества стала парадигмой, определяющей возможное направление общественных реформ. Были сделаны первые шаги в сторону создания правового государства и рыночной экономики. Однако возможность совершить исторический прорыв не была реализована. Решение назревших к началу 1990-х гг. социально-экономических проблем в стране в силу многих причин не было подготовлено ни теоретически, ни организационно, в результате чего произошло практически неуправляемое преобразование общества по весьма интуитивной схеме движения к современному государству с рыночной экономикой.

Попытка демонтировать тоталитарную систему и создать правовое демократическое государство в рамках социализма не удалась. Поэтому проблемы государственного права, судебно-правовых реформ выдвинулись на первый план и оказались чрезвычайно актуальными. Осуществленные в обществе гласность, плюрализм мнений, свобода творчества, отмена цензуры, возрождение многих, ранее отвергнутых, ценностей дали мощный импульс демократизации политической жизни страны, развитию государственности и права, а вместе с тем и развитию гражданского общества в России. Современная Россия в конце XX в. начала путь гражданской модернизации общества, суть которой состоит в переходе страны от тоталитарного к правовому федеральному государству, гражданскому демократическому обществу.

Сегодня российское гражданское общество переживает процесс своей институционализации. Об этом свидетельствуют многочисленные самостоятельные ассоциации, общества, организации, движения. Ядром, центральной частью и одним из главных факторов институционализации гражданского общества в современной России выступает «сообщество НКО» (сектор некоммерческих групп и организаций, не ставящих перед собой целей увеличения личного дохода граждан непосредственно через участие в их работе или через владение ими). Законодательство об НКО уже несколько лет находилось под прицелом жесткой и во многом справедливой критики правозащитников. И вот, наконец, появились основания для позитивных перемен в этом направлении: в недавнем Послании президента Федеральному собранию объявлена налоговая революция для некоммерческих организаций¹. Будут приняты поправки к законодательству, которые затронут некоммерческие организации, занимающиеся благотворительностью. Законопроект может быть внесен в Думу уже в этом году и даже до конца года принят. Кроме того, в Послании была озвучена еще одна принципиально важная идея: Президент предложил ввести в стране институт социально ориентированных НКО, которым пообещал государственную поддержку. Превращение НКО в социальную силу, влияющую на экономические и политические процессы, предполагает усиление их партнерских отношений с государством, что позволит институтам гражданского общества активно участвовать в процессе принятия решений, выступать в качестве реальной силы давления на бюрократию, существенно ограничивать ее всевластие, решать повседневные задачи социальной поддержки человека, повышения уровня его благосостояния.

Что же касается политических партий, то их массовые организации есть часть гражданского общества. В этом и заключается уникальность политических партий как важнейшего связующего звена между гражданским обществом и государством. В противоположность партиям, структуры гражданского общества взаимодействуют с государством непосредственно, в рамках системы функционального представительства.

¹См.: Послание Президента Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ. Российская газета. 2009. 13 ноября.

Гражданское общество в России может приобрести в полном смысле слова институциональный характер только при том условии, что на качественно новый уровень поднимется местное самоуправление. При всей важности роли государства, полноценное гражданское общество должно органически вырасти из "почвенных" слоев организации общества, которые представляет местное самоуправление.

В последние пятнадцать лет российская власть активно занимается созданием институтов гражданского общества. Растет число и объем деятельности структур формирующегося в России гражданского общества. Важной тенденцией становится все большая потребность всестороннего учета интересов и мнений гражданских структур. Безусловно, взаимоотношения структур гражданского общества и государственных органов пока еще очень далеки от идеала. И основная причина этого в том, что в нашей стране еще не завершился процесс становления как зрелого гражданского общества, так и сильного, в полном смысле слова демократического государства.

Таким образом, истоки гражданского общества уходят в историческое прошлое России. Как новая социально-политическая реальность современной России оно переживает процесс своей институционализации. В рамках этой тенденции особое место занимает президентский проект создания Общественной палаты. Официальная цель создания и деятельности Общественной палаты РФ – содействие формированию, обеспечению деятельности и развитию поля гражданского участия в выработке и реализации государственной политики в РФ. По мнению диссертанта, миссия, возложенная на ОП РФ, заключается в том, чтобы стать одним из главных конституирующих факторов процесса институционализации российского гражданского общества. Обоснование этого положения развернуто в следующих разделах диссертации.

Во втором разделе «Общественная палата – институт представительства и согласования интересов» рассматриваются причины, порядок и особенности формирования Общественной палаты РФ как нового института российского гражданского общества.

Прежде чем перейти к рассмотрению деятельности Общественной палаты в России, автор обращается к опыту функционирования аналогичных структур в других странах. Подчеркивается, что история становления данного института в России тесно связана с ключевым политическим актором – главой государства: после трагических событий октября 1993 г. президент РФ Б.Н. Ельцин инициировал процесс формирования Общественной палаты, которая должна была способствовать умиротворению российского общества и стабилизации новой политической системы. Такая организация была создана и сыграла определенную роль в деле достижения общественного согласия и предотвращения гражданской войны в России. Однако новая российская власть не нуждалась в постоянном контроле со стороны общества над своей деятельностью, она была занята разделом государственной собствен-

ности и укреплением собственных позиций. Официально Общественная палата была упразднена указом Президента РФ от 8 августа 2000 г.¹.

В современном состоянии Общественная палата – новое явление в политической культуре России. В диссертации показано, что создание Общественной палаты обусловлено как потребностями российского общества, так и потребностями российской власти. Специфика политической культуры России традиционно определяется стремлением российской власти к огосударствлению политической жизни общества: государство в России всегда доминировало над обществом и узурпировало функции самостоятельных общественных объединений. В условиях демократизации такое положение вещей становится недопустимым: российское государство уже не может оставаться полностью “закрытым” от гражданских структур; власть ищет новые формы взаимодействия с обществом, выстраивает новые стратегии для реализации своей воли в транзитном социуме. Со второй половины 1990-х гг. у российской власти отчетливо проявляется установка на создание такой политической системы, которая позволяла бы управлять механизмами представительства общественных интересов. Необходимы новые каналы коммуникации власти и общества. Одним из проектов, связанных со стремлением строить гражданское общество «сверху», стал президентский проект создания Общественной палаты.

С другой стороны, и российское общество не может больше оставаться совершенно пассивным по отношению к власти: методом проб и ошибок вырабатываются новые механизмы осуществления обратной связи общества и государства, создаются новые гражданские структуры. И, хотя государство в современной России по-прежнему на порядки превосходит другие политические институты – партии, представительные и общественные структуры, но без расширения политического участия граждан дальнейшее движение по пути демократизации и институционализации гражданского общества невозможно.

Провозглашение развития гражданского общества одной из стратегических задач российского государства связано с наступлением “постельцинской эпохи” и началом “правления” В.В. Путина. Впервые о путях становления и развития гражданского общества президент В.В. Путин заговорил на встрече с представителями неправительственных объединений и НКО в июне 2001 г. в кауэн проведения Первого Гражданского Форума, состоявшегося 22-23 ноября 2001 г. Одним из главных итогов Гражданского Форума стала констатация серьезных предпосылок для усиления влияния и роли институтов гражданского общества в государственной и политической жизни страны. Дальнейшие усилия властей по созданию формальной структуры для осуществления гражданской деятельности привели к запуску в сентябре 2004 г. проекта Общественной палаты.

¹ См.: Грудцына Л.Ю. Общественная палата – спектакль национального масштаба // Адвокат. 2006. №5. С.81.

Закон «Об Общественной палате РФ» был принят в трех чтениях Государственной думой и подписан Президентом В.В. Путиным 4 апреля 2005 г. Согласно закону, ОП РФ – это независимый 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 реализации¹.

Появление ОП РФ – это появление нового канала взаимодействия граждан РФ и их объединений с органами публичной власти, в том числе сформированными самими гражданами, который усиливает общественный (гражданский) контроль за институтами политической власти и «обратную связь» между гражданами и государством.

Одной из важных функций палаты является работа по укреплению позиций гражданского общества в целом, в связи с этим члены ОП РФ должны ежегодно предоставлять доклад о состоянии гражданского общества в РФ. С появлением ОП РФ речь идет фактически о появлении в России системы эффективного «гражданского контроля за работой госаппарата, включая правоохранительные органы и специальные службы»². Закон также определяет основные правовые и организационные вопросы формирования и деятельности палаты. Что касается самого процесса формирования состава палаты, то согласно закону в нее должны входить «достойные, авторитетные и известные люди, представляющие многообразное российское общество»³. В соответствии с законом порядок формирования палаты достаточно демократичен. Обращается внимание на то, что отсутствие в законе критериев привлечения граждан и общественных объединений к участию в работе палаты ставит ее формирование в зависимость от усмотрения отдельных лиц. Отмечается, что для более полного воплощения идеи народного представительства следовало бы установить те или иные цензы для граждан (например, профессиональный, образовательный, безупречную репутацию и т.д.) и для общественных объединений (количество членов, наличие определенных целей).

Таким образом, в условиях демократизации как у российского общества, так и у российской власти возникла потребность в такой структуре, которая стала бы своеобразным катализатором процессов дальнейшего развития российского гражданского общества. Такая миссия была возложена Президентом РФ на Общественную палату. Ее создание является свидетельством приспособления российской власти к реалиям институционализации гражданского общества.

Третий раздел «Основные направления деятельности Общественной палаты РФ» посвящен анализу основных направлений и перспектив работы Общественной палаты РФ.

Создание ОП РФ как специального механизма, обеспечивающего «обратную связь» между обществом и властью, можно рассматривать как один

¹ См.: Закон «Об Общественной палате РФ». Российская газета. 2005. 7 апреля.

² См.: Там же.

³ См.: Там же.

из этапов реализации политической стратегии российской власти на построение «управляемого гражданского общества». Властью сразу были обозначены приоритетные направления работы нового института гражданского общества: это защита прав и свобод граждан, развитие гражданского общества в России, проведение общественной экспертизы федеральных законопроектов, осуществление общественного контроля за деятельностью органов государственной власти.

Подводя итоги четырехлетней работы, можно отметить, что основные усилия палаты были направлены на экспертизу законопроектов. Это необходимо для того, чтобы на стадии подготовки законодательных актов более точно учитывать общественное мнение по большому кругу вопросов, вводить в законодательство те положения, которые способствовали бы развитию экономики и социальной сферы. ОП РФ готовила заключения по очень важным для государства законопроектам (например, таким, как «О порядке формирования и использования целевого капитала НКО», «О порядке рассмотрения Обращений граждан РФ», «О внесении изменений в федеральные законы «Об основных гарантиях и избирательных прав и прав на участие в референдумах граждан РФ», «Лесной и Водный кодекс РФ», «О государственном регулировании азартных игр и пари» и т.д.). Прделана большая работа, однако, поскольку заключения палаты носят пока только рекомендательный характер, следует признать, что во многих случаях не удалось реально повлиять на ситуацию.

Стратегической задачей ОП РФ является развитие гражданского общества в России. Одна из важнейших сфер деятельности современного гражданского общества – защита прав и свобод человека. Что сделано в этом направлении? ОП РФ с первых дней своего существования активно включилась в работу по защите прав человека в России и намерена участвовать в этой сфере деятельности гражданского общества и в дальнейшем. По мнению секретаря ОП РФ Е.П. Велихова, одним из реальных достижений палаты является активное сотрудничество ОП с Министерством обороны по вопросам юридической защиты военнослужащих в армии. Также по инициативе ОП РФ на совместном заседании представителей некоммерческих организаций, осуществляющих общественное наблюдение за выборами, был создан Координационный совет НКО по общественному контролю за обеспечением избирательных прав граждан. Инициатором его создания выступила экспертно-аналитическая группа комиссии ОП РФ по вопросам развития гражданского общества и участия общественности в реализации национальных проектов.

Один из столпов гражданского общества – средства массовой информации. ОП РФ значительное внимание уделяет проблемам свободы слова и СМИ, а также вопросам развития телевидения, радио, печати, Интернета в России. В фокусе внимания палаты оказывались и случаи нарушения прав журналистов. Помимо этого, предметом анализа палаты нередко становились положение региональных СМИ, организация гражданского контроля за соблюдением законодательства в сфере регулирования деятельности печатной и электронной прессы, формирование новой нравственной атмосферы жур-

налистики, проблемы подписки и распространения печати, сохранения и развития прессы на языках народов России. Этому были посвящены общественные слушания, «круглые столы», дискуссии, проведенные в ОП РФ. Общественная палата предприняла первые важные шаги на пути к журналистской консолидации, предложив медиасообществу объединиться на основе этического кодекса — Хартии журналистов.

Одним из главных направлений деятельности ОП РФ стала работа по созданию общественных палат в субъектах РФ.

Основной формой работы ОП РФ является пленарные заседания, по итогам которых члены палаты подготавливают рекомендации органам государственной власти. За время существования ОП РФ были проведены пленарные заседания, посвященные таким серьезным проблемам, как: местное самоуправление в РФ, борьба с ксенофобией, права человека в армии, судебно-правовая реформа в РФ и т.д.

Такой разнообразный перечень полномочий палаты, с одной стороны, ориентирует ее на достаточно активную деятельность, продвигающую социально значимые политические решения, корректирующую работу государственной власти. А, с другой стороны, эти возможности нивелируются относительно небольшими реальными рычагами реализации решений ОП РФ.

Таким образом, созданная по инициативе президента В. Путина, за четыре года работы Общественная палата РФ превратилась в относительно независимую экспертную площадку. В течение всего периода своей деятельности ОП РФ использовала и использует самые разные формы для установления и поддержания эффективного диалога власти и общества: слушания, «круглые столы», запросы в органы власти, оказание правовой поддержки тем, кто в ней нуждается, и т.д. Несмотря на короткий срок своей деятельности, ОП РФ сумела найти свое место в политической системе России. Создание ОП РФ — это аккумулирование большого опыта работы, который за длительное время накопила российская общественность, российские институты гражданского общества. За сравнительно короткое время принципиально новый для России гражданский институт стал каналом прямой и обратной связи между властью и обществом, стал фактом биографии гражданского общества.

Однако далеко не все благополучно в работе Общественной палаты, существуют серьезные проблемы, о чем красноречиво свидетельствуют, в частности, опросы общественного мнения. Так, по данным ВЦИОМ, лишь каждый пятый россиянин может припомнить назначение этого важного органа¹. Это неудивительно, ведь Общественная палата — это орган, который представляет институты гражданского общества, поэтому невысокая пока эффективность ее деятельности зеркально отражает низкий уровень развития российского гражданского общества.

Подчеркивается, что трудности и проблемы, аналогичные тем, с которыми сталкивается Общественная палата, существуют и у других граждан-

¹ См.: Каменчук О. Заслуженная палата. НГ-политика. 20 октября 2009 г. С. 13.

ских институтов. Поскольку гражданское общество в России находится на начальном этапе своего становления и ему еще далеко до классических западных образцов, многие его организации вместо того, чтобы быть воплощением основных демократических принципов, лишь имитируют соответствующую деятельность, выступая своеобразными симулякрами. Для того чтобы дальнейшее движение по пути демократизации не просто декларировалось, а действительно осуществлялось, необходимы радикальные трансформации политической системы, государства, самого общества.

Диссертант отмечает, что главное препятствие на пути эффективной деятельности Общественной палаты заключается в том, что она имеет пока только совещательные функции, конституционно полномочия палаты не закреплены, а значит, власть не считает себя обязанной должным образом реагировать на ее рекомендации и советы. Для того чтобы общественный контроль над властными структурами действительно осуществлялся, в распоряжении ОП должен быть механизм, способный реально влиять на ситуацию. Пока такого механизма нет. Единственным гарантом работоспособности Общественной палаты является Президент РФ, по инициативе которого она была создана. Делается вывод, что контроль гражданского общества за властью, осуществляемый посредством ОП, станет действенным, если prerogative палаты будут основаны не только на персоналистических механизмах, а прежде всего на законодательных.

ОП РФ как новый институт представительства продолжает свою работу. В настоящее время в соответствии с законом – в три этапа – осуществляется процесс формирования ОП РФ третьего созыва.

В четвертом разделе «Региональные общественные палаты и их роль в формировании структур гражданского общества» анализируются основные тенденции формирования и деятельности региональных общественных палат. Особое внимание уделено ОП Саратовской области.

После принятия федерального закона «Об Общественной палате РФ» начался процесс формирования общественных палат в регионах. В центре внимания региональных палат находится проблема организации диалога власти и общества на региональном уровне. С их появлением стали формироваться механизмы гражданского контроля и проводиться экспертизы различных законопроектов и решений органов государственной власти и местного самоуправления. Однако региональные палаты, как и ОП РФ, не имеют права законодательной инициативы. Палаты не подменяют собой региональные государственные структуры, не «влезают» в функции исполнительной власти. Палаты – это своего рода голос населения области, они должны осуществлять обратную связь власти с гражданами. Практикуются самые разные формы работы региональных палат – общественные слушания, выездные заседания, благотворительные акции.

Особое внимание обращается в разделе на трудности и серьезные проблемы в работе региональных палат. Так, в более чем половине регионов работа с общественностью по-прежнему ограничивается лишь деятельностью совещательных органов при губернаторах. Автор подчеркивает, что в тен-

денциях создания и развития региональных общественных палат четко прослеживается установка на формирование «управляемого гражданского общества»: стимулирование гражданского общества и общественных палат идет преимущественно «сверху», между тем как подлинное гражданское общество создается именно «снизу». Не секрет, что критерием отбора в состав региональных палат зачастую выступает лояльность губернской администрации; эта подконтрольность придает деятельности региональной Общественной палаты зависимый, сервильный характер. Не обладая реальными механизмами воздействия на местную власть и не имея соответствующего ресурсного обеспечения, региональные палаты зачастую выступают не как институт представительства гражданского общества, а как суррогат последнего.

Все эти проблемы и противоречия в полной мере отразились и в деятельности Общественной палаты Саратовской области. Она была создана в начале 1997 г. по инициативе губернатора Д.Ф. Аяцкова и вице-губернатора В.В. Володина. Первоначально ОП позиционировалась региональной властью как общественная структура при губернаторе, выступая тем самым как инструмент не гражданского общества, а областной политической власти, что в корне извращало первоначальную идею. Поэтому от желательного для власти «при» пришлось отказаться. Отказались и от «чиновного» руководства палатой, что значительно расширило ее автономию. После этих преобразований интерес губернатора к ОП заметно упал. ОП продолжала существовать «на бумаге». Она уже не соответствовала новой федеральной палате, созданной на основе закона 2005 г., ни по составу, ни по социальной роли, ни по функциям, ни по правам и обязанностям. Все это послужило импульсом к созданию новой региональной ОП.

Закон «Об Общественной палате Саратовской области» был принят на заседании Саратовской областной думы 31 октября 2007 г. За основу был взят общенациональный законопроект, только адаптированный к региональным условиям. В принятом законе особо была подчеркнута роль общественности как основного представителя и защитника интересов населения. Далее говорилось, что палата создается как полномочный орган по выработке рекомендаций всем органам власти на территории области. Ее деятельность должна привести к реальному укреплению организаций гражданского общества на территории Саратовской области. В рамках палаты должна осуществляться функция проведения общественных экспертиз и общественного контроля.

За короткий промежуток времени Саратовской ОП удалось наладить взаимодействие с прокуратурой области, с федеральной ОП, с правительством и областной думой, прежде всего, по проведению общественной экспертизы проектов областных законов, целевых программ и иных нормативно-правовых актов. Среди наиболее значимых достижений палаты можно выделить принятие поправки в закон «Об Общественной палате Саратовской области», наделяющей ОП правом законодательной инициативы. Первые наработки уже есть: это проект закона о борьбе с наркомагией (проходит доработку), о медвытрезвителях (решается финансовое

участие правительства, общественники вот уже год ждут ответа), законопроект о регулировании деятельности управляющих компаний (в стадии разработки), проект закона о публичных слушаниях (рассматривается думским комитетом) и закона о благотворительности (в областной думе создана рабочая группа). Всего члены комиссии по вопросам законности и правопорядка приняли участие в подготовке более 50 проектов законов Саратовской области.

Есть и большие минусы в работе палаты. Среди недостатков в работе можно отметить слабую оснащенность, отсутствие помещений и ресурсов для массового охвата граждан на территории всей губернии, отсутствие общественной приемной, выездов на место при рассмотрении обращений граждан. Существуют серьезные проблемы и противоречия внутри самой организации. Но самое главное – Саратовская ОП далеко не всегда выполняет ту миссию, ради которой она и была создана: быть голосом населения области. Так, например, большие претензии существуют у жителей области к ОП по поводу ее долгого молчания по очень болезненному вопросу корректировок по коммунальным платежам. Самая же серьезная проблема, безусловно, заключается в том, что палата располагает относительно небольшими реальными рычагами для реализации своих решений.

Таким образом, у Саратовской ОП есть определенные достижения в налаживании диалога власти и общества, но уровень этих достижений, их реальная значимость дают основания для заключения, что этот институт гражданского общества в нашем регионе на данном этапе находится в зародышевом состоянии. Он нуждается в дальнейшем развитии, как и само гражданское общество.

В заключении подводятся основные итоги диссертационного исследования, сделаны общие выводы, намечены перспективы дальнейшего изучения проблемы.

Основные положения диссертационного исследования отражены в публикациях автора:

Публикации в изданиях, утвержденных ВАК:

1. Гнусарева Ю.А. Общественная палата Российской Федерации как новый институт гражданского общества // *Власть*. 2008. №8. - 0,5 п.л.
2. Гнусарева Ю.А. Общественная палата России в системе гражданского общества // *Власть*. 2009. №10. - 0,5 п.л.

Публикации в других научных изданиях:

1. Гнусарева Ю.А. Общественная палата Российской Федерации – институт представительства и согласования интересов // *Человек и власть в современной России: Межвуз. науч. сб. – Саратов: СГСЭУ, 2006. Вып. 8. – 0,5 п.л.*
2. Гнусарева Ю.А. Общественная палата РФ: итоги первого года работы // *Человек и власть в современной России: Межвуз. науч. сб. – Саратов: СГСЭУ, 2007. Вып. 9. – 0,5 п.л.*

3. Гнусарева Ю.А. Место и роль Общественной палаты в развитии гражданского общества России // Проблемы гуманитарных наук: История и современность: Альманах. Вып. 4. – Саратов: СГСЭУ, 2008. – 0,5 п.л.
4. Гнусарева Ю.А. Общественная палата: итоги первого года существования // Социально – экономическое развитие России: Проблемы, поиски, решения: Сборник научных трудов по итогам научно – исследовательской работы СГСЭУ в 2006 г. Ч.1 / СГСЭУ. – Саратов, 2007. – 0,25 п.л.
5. Гнусарева Ю.А. Гражданское общество России: специфика формирования и становления // Проблемы гуманитарных наук: История и современность: Альманах. Вып. 2. – Саратов: СГСЭУ, 2007. – 0,5 п.л.
6. Гнусарева Ю.А. Общественная палата Саратовской области: история и современность // Проблемы гуманитарных наук: История и современность: Альманах. Вып. 5. – Саратов: СГСЭУ, 2008. – 0,5 п.л.
7. Гнусарева Ю.А. Проблемы формирования и перспективы развития гражданского общества в России // Власть, общество, личность. – Пенза: РИО ПГСХА, 2007. – 0,25 п.л.

Гнусарева Юлия Анатольевна

**Роль Общественной палаты в процессах институционализации
гражданского общества в современной России**

Специальность:

23.00.02 – «политические институты, процессы и технологии»

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз.
Подписано в печать 18.12.2009 Заказ № 2

Издательский центр Саратовского государственного
социально-экономического университета
410003, г. Саратов, ул. Радищева, 89