

---

## ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ИНСТРУМЕНТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОБЩЕСТВА И ВЛАСТИ: ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Ж.В. Пузанова, Д.А. Захарьян

Кафедра социологии  
Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, 10/2, Москва, Россия, 117198*

В статье рассматривается деятельность Общественной палаты Российской Федерации с момента ее формирования до настоящего момента. Одной из главных проблем в современной России является проблема формирования гражданского общества. Существуют механизмы, которые способствуют его формированию и развитию. Одним из таких механизмов является Общественная палата Российской Федерации. Особое внимание в статье уделяется оценке деятельности Общественной палаты с точки зрения населения (на основе опросов общественного мнения) и возможности формирования объективных критериев оценки ее деятельности.

**Ключевые слова:** гражданское общество, Общественная палата Российской Федерации, власть.

Неотъемлемой частью для формирования гражданского общества является открытость органов государственной власти. Информированность людей о действиях власти и их обоснования позволяет осуществлять общественный контроль, а также участвовать гражданам в принятии важных решений. В случае устойчиво сформированного гражданского общества можно говорить о формировании правового государства.

Включенность граждан в политическую жизнь страны играет главную роль для формирования в стране гражданского общества. Участие населения в деятельности органов государственной власти, реализация прав и свобод каждого человека являются важнейшими механизмами развития гражданского общества. Сегодня, согласно Конституции РФ, граждане могут выражать свое мнение и защищать свои интересы путем мирных собраний, пикетов, референдумов, обращений во властные структуры [6].

Под гражданским обществом следует понимать взаимосвязанную систему независимых от государственной власти общественно-политических институтов, участвующих в общественных отношениях (экономических, социальных, культурных, нравственных, духовных, корпоративных, религиозных), возникающих по поводу реализации гражданами своих прав и свобод и находящихся вне рамок политических (государственных) и частных (личных) отношений, но в рамках действующего национального законодательства, по мнению проф. Л.Ю. Грудцной [5].

Ключевым понятием гражданского общества выступает свобода как условие и способ человеческого самоосуществления, отягощенного мерой персональной ответственности [5]. В классическом образце формирования гражданского общества, который реализован в европейских странах, инициатива идет от «низов» к «верхам» (от граждан к властным структурам). Однако в России власть сама

пытается создать модель и институты гражданского общества, и она становится важным фактором в процессе его формирования. Здесь стоит выделить особенность гражданского общества, которая, по мнению Грудцыной, является основной и заключается в том, что его нельзя создавать искусственно там, где отсутствует реальная свобода и ее адекватное восприятие, где нет четкого понимания ее ценности.

Данные социологических исследований в период с начала 2000 гг. свидетельствуют о том, что большинство граждан России считают, что власть не контролируется обществом либо контролируется в малой степени. В табл. 1 представлено сравнительное распределение ответов респондентов на вопрос «Как вам кажется, в какой мере сейчас российское общество контролирует действия властей?» (Опросы Левада-центра 2001, 2006, 2010 г.) [7].

Таблица 1

**Распределение ответов на вопрос «Как вам кажется, в какой мере сейчас российское общество контролирует действия властей?»\* [8]**

Ответы	11.2001	12.2006	12.2010
В очень сильной мере	2	3	1
В довольно сильной мере	9	6	8
В довольно слабой мере	34	32	39
Практически не контролирует	48	51	41
Затруднились ответить	7	8	11

\*Опрос Левада-центра «Как вам кажется, в какой мере сейчас российское общество контролирует действия властей?». Выборка — 1600.

Исходя из приведенных выше данных можно сделать вывод о том, что к середине нулевых возросло число граждан, которые считают, что население не может влиять на решения власти. Однако по сравнению с 2006 г., где общее настроение граждан довольно негативное, в 2010 г. наблюдается сдвиг в позитивную сторону: в 2006 г. 51% опрошенных считали, что общество практически не контролирует действия власти, а в 2010 г. этот показатель снизился на 10% и составил 41% опрошенных. Возможно, в дальнейшем эти показатели будут улучшаться в связи с активными действиями власти по преодолению «пропасти» между ней и народом.

Гражданское общество подразумевает осуществление активного диалога между властью и гражданами страны. Возможны самые разные формы участия граждан в общественно-политических процессах в стране: выработка правил и стандартов, общественный контроль, публичные процедуры, включая мероприятия общественных палат и общественных советов, экспертизы. Гражданское общество здесь, выступая в качестве независимого и влиятельного участника, взаимодействует с институтами государства.

Это взаимодействие может происходить с помощью общественного мнения, которое является одним из механизмов осуществления контроля над властью со стороны граждан страны. В большинстве западных стран (Франция, Великобритания) развивается практика изучения общественного мнения как «голоса народа», направленного на решение проблем в различных сферах жизни общества.

Безусловно, степень значимости общественного мнения перед властью зависит от способа устройства политического управления страной. В условиях демократии управление государством тесно связано с общественным мнением.

В. Прайс понимает демократию как процесс коллективного принятия решений. Здесь же он выделяет пять основных фаз этого процесса. Первая фаза заключается в определении того, что является предметом коллективного беспокойства, его основные проблемы. На второй фазе осуществляется подробный анализ проблемы и разрабатываются варианты ее решения. Далее происходит оценка возможного решения, его плюсы и минусы. Иногда на этом этапе привлекаются политические эксперты. На последней фазе конечный результат выносятся на общественную дискуссию. Зачастую она происходит с привлечением СМИ и позже становится предметом опросов общественного мнения [4].

Мера включенности в принятие политических решений и в управление государством называется режимом взаимодействия власти и общественного мнения. Основой любого такого режима является тип отношения институтов власти к общественному мнению, но не наоборот. Д.П. Гавра выделяет 6 таких режимов [3]:

- 1) режим подавления властью общественного мнения;
- 2) режим игнорирования общественного мнения;
- 3) режим патернализма (контроля) со стороны власти;
- 4) режим сотрудничества власти и общественного мнения;
- 5) режим давления общественного мнения на власть;
- 6) режим диктатуры общественного мнения.

В процессе разработки и принятия управленческого или политического решения, касающегося интересов общественности, необходимо четко представлять состав субъекта, выражающего то или иное мнение (какие социальные группы в нем доминируют). От умения правильно анализировать и ориентироваться в этом вопросе зависит эффективность принимаемого решения, его соответствие интересам отдельных групп и общества в целом. Неправильно просчитанная реакция общественного мнения на какую-либо трансформацию может привести к неконтролируемому взрыву эмоций, как негативных, так и позитивных, различного рода аномальным реакциям общественного мнения — от фанатических до панических, а они, в свою очередь, могут перевести реформу в неуправляемое русло, вырвать рычаги регулирования и контроля за ситуацией из рук субъекта управления [2].

Между тем возникают некоторые препятствия в успешном взаимодействии общественности и власти. Одним из главных барьеров является необходимость в рационализации политического поведения.

Во время обращения к общественности власть не должна постоянно апеллировать позитивно окрашенными убеждениями и ожиданиями, а должна приводить рациональную аргументацию своим действиям, т.е. становиться более «прозрачной» в общении со своими гражданами. Это непосредственно связано с изучением общественного мнения по поводу грядущих реформ или принятия новых поправок в законодательные акты, связанные с той или иной сферой жизнедеятельности граждан. Общественности обычно выставляется напоказ не реальная суть грядущей трансформации, а лишь ее приближенная модель. Это делается для получения более активной поддержки реформы со стороны населения. Причем чем менее

устойчива власть, тем больше она опасается негативной реакции общественного мнения, а вследствие этого «пропагандистской оболочке реформы» уделяется особое внимание.

Еще одна проблема, которая мешает правильному восприятию общественностью того вопроса, который выносятся «на повестку дня», — это проблема языка. Граждане не могут понять смысла диалога с представителями власти, не понимая лексики (специфических терминов и фраз), присутствующей в речи выступающего. Вследствие этого возникает неправильная интерпретация сказанного со стороны общества, но стоит заметить, что уровень политической образованности граждан достаточно высок. Однако даже нейтральные или позитивные на первый взгляд слова приобретают негативную окраску у населения (например, такие понятия, как «политика», «власть», «реформа» более 50% россиян относят «скорее к отрицательным» понятиям) [9].

Выделяют также третью проблему — замещение реально значимых проблем другими. Это связано с нежеланием правительственных органов заострять внимание общественности на определенных проблемах.

Можно констатировать, что общественное мнение воздействует на преобразования во всех политических подсистемах общества (организационной, нормативной и т.д.), а также может влиять на формирование политической идеологии и культуры. Оно является не только самостоятельным игроком на социально-политическом поле, выступая в качестве партнера или оппонента власти, но и важнейшим ресурсом реализации реформ и преобразований.

Помимо общественного мнения существуют и другие механизмы взаимодействия граждан и власти: митинги, собрания, референдумы. В связи с активным развитием Интернета власть стала использовать его для взаимодействия с гражданами страны. Важнейшей формой прямого общественного контроля за государственным аппаратом является доступ граждан к информации о деятельности органов государственной и муниципальной власти. От полноты и своевременности информированности людей зависит их способность влиять на власть с целью обеспечения и защиты своих прав и свобод, эффективного управления, качественного оказания публичных услуг. Элементом открытости органов государственной власти является система электронного правительства, которая позволяет гражданам получать государственные услуги в электронном виде. Стоит отметить, что количество пользователей «портала государственных услуг», который является центральным звеном системы электронного правительства, к октябрю 2012 г. достигло 15 млн человек [6].

Большой популярностью стали пользоваться общественные обсуждения законопроектов в сети Интернет.

22 февраля 2012 г. было подписано постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов», которое установило порядок проведения этой процедуры. Согласно постановлению документ должен появляться в сети Интернет в течение двух дней после поступления в соответствующий департамент министерства, а отзывы о нем включаются в отчет для дальнейшего рассмотрения Правительством.

Диалог общества и власти может осуществляться не только за счет общения через интернет-ресурсы, но также с помощью институтов-посредников между властью и обществом. Одним из таких институтов является институт Уполномоченного по правам человека. Он функционирует не только на федеральном уровне, но и на региональном. Этот институт расширяется, включая в себя институт Уполномоченного по правам ребенка (2009 г.), институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей.

Вторым институтом-посредником является Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты регионального уровня.

Эта организация была создана в 2005 г. по инициативе В.В. Путина. Причинами ее появления стали, во-первых, отсутствие эффективных механизмов взаимодействия граждан с властью и, во-вторых, необходимость осуществления контроля над деятельностью власти со стороны граждан. По мнению Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству, принятие закона «Об Общественной палате» должно способствовать реализации прав и интересов граждан при принятии значимых решений по вопросам экономического и социального развития.

Цели создания Общественной палаты РФ приведены в Федеральном законе № 32 «Об Общественной палате Российской Федерации». Основные из них — это: привлечение граждан и общественных организаций к политической деятельности, проведение общественной экспертизы законопроектов, осуществление функции общественного контроля над деятельностью властей и т.д. По мнению граждан, основной целью создания этой организации является «защита интересов, прав граждан от произвола властей, работа с обращениями». Об этом свидетельствуют результаты социологического опроса, проведенного в 2010 г. Всероссийским центром изучения общественного мнения. Распределение ответов на вопрос «С какой целью, по Вашему мнению, была создана общественная палата?» представлены в табл. 2.

Таблица 2

**Распределение ответов на вопрос: «С какой целью, по Вашему мнению, была создана общественная палата?»\*[1]**  
(открытый вопрос, любое число ответов, % от тех, кто информирован о существовании Общественной палаты)

	2009	2010
Защита интересов, прав граждан от произвола властей, работа с обращениями	7	16
Посредничество между населением и властью, продвижение гражданских инициатив	17	9
Независимый гражданский контроль над деятельностью властей	12	7
Обсуждение, участие в решении важнейших государственных проблем	9	6
Проведение экспертизы законопроектов, соц. программ	7	2
Повышение уровня жизни населения	1	2
Развитие демократии, построение гражданского общества	1	2
Она бесполезна	1	2
Для отвода глаз, отмывания денег	1	1
Борьба с коррупцией	1	0
Другое	1	0
Затрудняюсь ответить	46	56

\* Инициативный всероссийский опрос ВЦИОМ проведен 2–3 октября 2010 г. Опрошено 1600 человек в 138 населенных пунктах в 46 областях, краях и республиках России. Статистическая погрешность не превышает 3,4%.

По сравнению с 2009 г. к 2010 г. возросло число респондентов (с 7% до 16%), считающих основной целью создания Общественной палаты РФ «защиту интересов, прав граждан от произвола властей». Однако возросло число и тех, кто затрудняется ответить. Снизилось число граждан (с 17% до 9%), которые считают, что Общественная палата создавалась как посредник между ними и властью, а также число респондентов (с 12% до 7%), полагающих, что целью этой организации является контроль власти со стороны граждан. Можно сказать, что гражданам видят в создании Общественной палаты более прикладной, прагматичный аспект.

Участие в законотворческом процессе институтов гражданского общества является демократической основой для проводимых преобразований. Один из таких институтов — Общественная палата Российской Федерации, основным направлением деятельности которой является проведение общественной экспертизы проектов нормативно-правовых актов. Общественная экспертиза — это форма общественного контроля, основанная на использовании субъектами общественного контроля специальных знаний и (или) опыта для исследования, анализа и оценки документов и материалов, касающихся деятельности объектов общественного контроля, на предмет их соответствия общественным интересам [6]. Общественная экспертиза как комплексное независимое исследование законопроектов на соответствие правам и законным интересам граждан, позволяет учитывать мнения и потребности представителей различных социальных групп населения [10].

В результате проведения такого вида обсуждения появляются экспертные заключения. Согласно ФЗ «Об Общественной палате» проведение общественной экспертизы — одно из основных направлений деятельности Общественной палаты РФ, например: Заключение ОП РФ по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона «О подготовке и проведении в Российской Федерации Чемпионата мира по футболу ФИФА 2018 года, Кубка конфедераций ФИФА 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (2012 г.); Заключение ОП РФ по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании» (2012 г.) и т.д. [6].

В табл. 4 приведена статистика по количеству проведенных общественных экспертиз законопроектов и нормативных правовых актов. Заключения направляются в различные органы государственной власти и государственные структуры, такие как: Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Министерство спорта Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации.

Распределение по количеству общественных заключений по годам

Год	Кол-во заключений					ИТОГО
	подписаны Президентом РФ	приняты Государственной Думой РФ, одобрены Советом Федерации РФ и направлены Президенту РФ	внесены в план экспертной деятельности Общественной палаты, отклонены или сняты Государственной Думой РФ	находятся на рассмотрении Государственной Думы РФ	не внесены в Государственную Думу РФ	
2012	8	5	7	20	3	<b>43</b>
2013 (1-ое полугодие)	7	2	1	16	0	<b>26</b>
<b>ИТОГО</b>	<b>15</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>36</b>	<b>3</b>	<b>69</b>

\*Таблица составлена на основе данных опубликованных на сайте Общественной палаты Российской Федерации.

Из табл. 4 видно, что уже за первое полугодие 2013 г. количество экспертных заключений, сделанных Общественной палатой РФ, составляет больше половины от общего количества заключений за 2012 г.

За период существования Общественной палаты Российской Федерации было подготовлено более 200 экспертных заключений по законопроектам по различной тематике. Это позволило учесть мнения и потребности различных групп населения, чьи интересы были затронуты рассматриваемым законопроектом.

Подобные меры предпринимаются для осуществления общественного контроля над властью. На протяжении 2012 г. обсуждался законопроект «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Его основными формами являются: мониторинг, слушания, экспертиза, а также общественная проверка и общественное расследование. В качестве субъектов общественного контроля обычно выступают граждане, их объединения, инициативные группы, некоммерческие негосударственные организации, Общественная палата РФ и субъектов Российской Федерации, общественные советы и т.д. [6].

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] ВЦИОМ Пресс-выпуск № 1605. Общественная палата – глазами обществ // Официальный сайт ВЦИОМ. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=13900>.
- [2] Гавра Д.П. Общественное мнение и власть: механизмы взаимодействия // Журнал социологии и социальной антропологии. — 1998. — Т. 1.
- [3] Гавра Д.П. Общественное мнение и власть: режимы и механизмы взаимодействия // Журнал социологии и социальной антропологии. — 1998. — Вып. 4.
- [4] Гаспаривили А.Т., Зотова Л.В. Демократия и общественное мнение: точки пересечения в общественной науке XX в. // Философские науки. — 2013. — Вып. 4.
- [5] Грудцына Л.Ю. Экономическая функция среднего класса и гражданского общества в России // Вопросы экономики и права. — 2012. — № 1.
- [6] Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2012 год. — М.: Общественная палата Российской Федерации, 2012.
- [7] Захарьян Д. Общественная палата как инструмент построения гражданского общества в России // Актуальные вопросы социологической науки: теория, методология, практика. — М.: Экон-информ, 2013.

- [8] Левада-центр. Официальный сайт Левада-центр. Опрос «Как вам кажется, в какой мере сейчас российское общество контролирует действия властей?». URL: <http://www.levada.ru/archive/gosudarstvo-i-obshchestvo/grazhdane-i-vlast/kak-vam-kazhetsya-v-kakoi-mere-seichas-rossiisko>.
- [9] Общество и власть: проблемы взаимопонимания. Научный исследовательский институт социальных систем МГУ им. М.В. Ломоносова. URL: <http://www.niiss.ru/Publications/Seminar/obivl.htm>
- [10] Сборник материалов по экспертной деятельности Общественной палаты Российской Федерации 2012 год. — М.: Издательство «Юрист», 2012.

## REFERENCES

- [1] VCIOM Press-vypusk № 1605. Obshhestvennaja palata – glazami obshhestv. Oficial'nyj sajt VCIOM: URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=13900>
- [2] Gavra D.P. *Obshhestvennoe mnenie i vlast': mehanizmy vzaimodejstvija*. Zhurnal sociologii i social'noj antropologii. — 1998. — Т. 1.
- [3] Gavra D.P. *Obshhestvennoe mnenie i vlast': rezhimy i mehanizmy vzaimodejstvija*. Zhurnal sociologii i social'noj antropologii. — 1998. — Vypusk 4.
- [4] Gasparishvili A.T., Zotova L.V. *Demokratija i obshhestvennoe mnenie: tochki peresechenija v obshhestvennoj nauke XX v.* Filosofskie nauki. — 2013. — Vypusk 4.
- [5] Grudcyna L.Ju. *Jekonomicheskaja funkcija srednego klassa i grazhdanskogo obshhestva v Rossii*. Voprosy jekonomiki i prava. — 2012. — № 1.
- [6] Doklad o sostojanii grazhdanskogo obshhestva v Rossijskoj Federacii za 2012 god. — М.: Obshhestvennaja palata Rossijskoj Federacii, 2012.
- [7] Zahar'jan D. *Obshhestvennaja palata kak instrument postroenija grazhdanskogo obshhestva v Rossii*. Aktual'nye voprosy sociologicheskoi nauki: teorija, metodologija, praktika. — М. Jekon-inform, 2013.
- [8] Levada-centr. Oficial'nyj sajt Levada-centr. Oprom «Kak vam kazhetsja, v kakoi mere seichas rossijskoe obshhestvo kontroliruet dejstvija vlastej?». URL: <http://www.levada.ru/archive/gosudarstvo-i-obshchestvo/grazhdane-i-vlast/kak-vam-kazhetsya-v-kakoi-mere-seichas-rossiisko>.
- [9] Obshhestvo i vlast': problemy vzaimoponimanija. Nauchnyj issledovatel'skij institut social'nyh sistem MGU im. M.V. Lomonosova. URL: <http://www.niiss.ru/Publications/Seminar/obivl.htm>.
- [10] Sbornik materialov po jekspertnoj dejatel'nosti Obshhestvennoj palaty Rossijskoj Federacii 2012 god. — М.: Izdatel'stvo «Jurist», 2012.

## CIVIC CHAMBER OF THE RUSSIAN FEDERATION AS A TOOL FOR INTERACTION BETWEEN SOCIETY AND AUTHORITY: THE APPROACHES TO APPRAISAL OF PERFORMANCE ASSESSMENT'S EFFICIENCY

**Zh.V. Puzanova, D.A. Zakharyan**

The Department of Sociology

Peoples' Friendship University of Russia

*Miklukho-Maklaja str., 10/2, Moscow, Russia, 117198*

One of the main problem of up-to-date Russia is the problem of civil society forming. There are mechanisms which help to form and develop it. One of this is Civic chamber of the Russian Federation.

**Key words:** society forming, Civic chamber of the Russian Federation, authority and society.