

Ф.В. НИТОЧКИН
В.А. ЧУМАКОВ

20 ЛЕТ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ, БУДУЩЕЕ

Аннотация. В 2025 году отмечается двадцатилетие со дня создания Общественной палаты Российской Федерации и формирования ее первого состава. В статье делается попытка понять, состоялся ли этот высший организованный институт российского гражданского общества, выполняет ли он свое предназначение, имеет ли он перспективы дальнейшего развития.

Ключевые слова: гражданское общество и участие, делиберативная и партиципаторная демократия, общественные палаты, общественные советы, общественный контроль, общественная экспертиза.

20th ANNIVERSARY OF THE CIVIC CHAMBER OF THE RUSSIAN FEDERATION: PAST, PRESENT, FUTURE

Abstract. In 2025, the twentieth anniversary of the creation of the Civic Chamber of the Russian Federation and the formation of its first composition is celebrated. The article attempts to understand whether this highest organized institution of Russian civil society has succeeded, whether it fulfills its purpose, and whether it has prospects for further development.

Keywords: civil society and participation, deliberative and participatory democracy, civic chambers, public councils, public control, public expertise.

Памяти первого и почетного секретаря
Общественной палаты Российской Федерации
Евгения Павловича Велихова (1935–2024)

В 2025 году исполняется 20 лет с момента принятия Федерального закона от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (далее — Закон). Представляется, что это достаточный срок для того, чтобы понять, состоялся ли тот или иной публичный орган или

НИТОЧКИН Федор Васильевич — ответственный секретарь Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по общественному контролю и работе с обращениями граждан, аспирант Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва
ЧУМАКОВ Виталий Александрович — помощник руководителя ФКУ «Аппарат Общественной палаты России», кандидат политических наук, г. Москва

общественный институт; выполняет ли он свое предназначение; имеет ли он перспективы дальнейшего развития. Однако сделать это не так просто, — слишком много мифов, ошибочных представлений и несбывшихся ожиданий связывают с Общественной палатой Российской Федерации (далее — Общественная палата). Даже вопрос, что такое Общественная палата, может поставить обывателя в тупик.

С одной стороны, в статье 2 Закона ясно сказано, что Общественная палата обеспечивает согласование общественно значимых интересов граждан и государства путем выдвижения и поддержки гражданских инициатив, общественного контроля за властью, общественной экспертизы законопроектов и так далее¹. С другой — законодатель не дает определения Общественной палаты как таковой. Это порождает обилие трактовок, в которых их авторы исходят из собственной оценки автономности Общественной палаты от органов публичной власти, степени ее влияния на разработку и принятие тех или иных государственных решений.

Политологи, как правило, низко оценивают роль Общественной палаты в политико-правовой системе страны, считая ее «пятым колесом», квазине-зависимым придатком власти, фикцией, ширмой или муляжом гражданского общества, «дистиллированным обществом» и тому подобное. В профессиональной среде, несмотря на характерную для научной дискуссии большую взвешенность и политкорректность, также распространились пессимистичные представления об Общественной палате как о «смешанной общественно-государственной консультативной организации» [1, с. 32–36], «постоянно действующем консультативном коллегиальном совещательном органе» [2].

Если предположить, что Общественная палата есть орган гражданского общества, то мы должны признать, что гражданское общество в России все-таки определенным образом структурировано и иерархически организовано. В то же время, если Общественная палата является органом в системе властной организации, что также не соответствует действительности, то и не стоит ее выделять из массы временных и назначаемых «сверху» консультативных и совещательных институций, которые учреждались при органах власти всех уровней до ее появления и создаются по сей день. Однако федеральная общественная палата, как и региональные общественные палаты, — не «при власти». Это не властный орган или организация (она не имеет юридического лица), а особый институт гражданского общества, призванный обеспечивать взаимодействие граждан и государства.

* * *

Согласно общепризнанному определению, институты гражданского общества — это совокупность политически и экономически самостоятельных и независимых объединений людей, основанных на добровольном участии

¹ Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

для достижения общих целей в демократическом обществе, в том числе для участия в разработке, принятии и реализации управленческих решений [3]. Этому определению общественные палаты соответствуют ничуть не меньше, чем такие институты гражданского общества, как средства массовой информации, религиозные организации или адвокатура. Вернее было бы сказать, что не Общественная палата одна, а общественные палаты в совокупности (федеральная, региональные и муниципальные) и общественные советы при органах власти как организационная форма взаимодействия граждан и государства, обеспечивающая представительство общественных интересов, являются институтом гражданского общества.

Политическая независимость Общественной палаты определяется «сложносочиненной» процедурой ее формирования, в соответствии с которой 40 ее членов назначаются Президентом Российской Федерации, 89 — делегируются общественными палатами субъектов Федерации и еще 43 — избираются из числа общероссийских, межрегиональных и иных некоммерческих организаций в результате конкурсного отбора. При этом члены Общественной палаты обладают равными правами вне зависимости от того, по какой из трех квот они в нее прошли. Важнейшее условие политической независимости Общественной палаты, отличающее ее от коллегиальных и совещательных структур при органах публичной власти, — запрет на членство в ней для государственных и муниципальных служащих, а также лиц, замещающих государственные должности. Немаловажным фактором является также «свободный мандат» члена Общественной палаты, то есть невозможность его отозвать.

Экономическая независимость Общественной палаты обеспечивается тем, что ее члены работают на безвозмездной основе и не получают никакой материальной выгоды, а ее самостоятельность — коллегиальным способом принятия решений и отсутствием у нее какой-либо подотчетности перед любыми государственными ведомствами и должностными лицами. Даже Аппарат Общественной палаты не является органом исполнительной власти, а его сотрудники не состоят на государственной службе.

С 2006 года сменилось 8 составов Общественной палаты, через нее прошло порядка 2 тысяч общественников. Среди них академики Е.П. Велихов, Р.В. Петров, К.В. Фролов; космонавты А.А. Леонов, М.В. Сураев; деятели культуры и искусства И.А. Антонова, Д.Г. Гурцкая, А.Д. Дементьев, А.Б. Пугачева, К.Г. Шахназаров, З.К. Церетели; известные юристы О.Е. Кутафин, В.В. Гриб, А.Г. Кучерена, Г.М. Резник; журналисты и правозащитники А.С. Брод, А.Е. Гербер, П.Н. Гусев, Н.К. Сванидзе; представители бизнес-сообщества С.Р. Борисов, С.Н. Катырин, А.Н. Шохин; ректоры крупнейших высших учебных заведений Я.И. Кузьминов, М.А. Погосян, С.Ф. Багненко; лидеры традиционных конфессий митрополит Климент (Г.М. Капалин), лама Д.Б. Аюшеев, муфтий А.Р. Крганов, епископ С.В. Ряховский, раввин Берл Лазар; известные

врачи Л.А. Бокерия, В.А. Порханов, Л.М. Рошаль; спортсмены И.К. Роднина, И.А. Винер-Усманова, С.А. Карякин и многие другие.

Общественная палата, впервые объединив в своем составе руководителей крупнейших российских некоммерческих организаций, фактически стала высшим органом общественного представительства, политический вес которого основывался на их личном влиянии и энтузиазме, так как никаких особых полномочий ни тогда, ни сейчас членство в Общественной палате не предполагает. Для власти же присутствие лидеров общественного мнения в одной структуре безусловно облегчало осуществление контроля за общественными инициативами и обратной связи с некоммерческим сектором.

В то же время далеко не все члены Общественной палаты смогли реализовать себя в новой организации: кто-то так и не понял, зачем туда попал, отбывая в ней «номер». Значительная часть, напротив, смогла использовать ее как «карьерный лифт», перейдя на более значимую и престижную работу. Так, выходцы из Общественной палаты в разные годы становились уполномоченными при Президенте Российской Федерации по правам ребенка (П.А. Астахов, М.А. Львова-Белова) и по защите прав предпринимателей (Б.Ю. Титов), советниками главы государства (В.И. Толстой, Е.Л. Юрьев), членами ЦИК России (П.В. Андреев, И.Н. Федоров, А.Ю. Шутов), многие избраны депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации, губернаторами субъектов Российской Федерации.

Относительно небольшое число членов Общественной палаты искренне и безвозмездно делились своим опытом, авторитетом, профессиональными знаниями с новым институтом гражданского общества. И это несмотря на то, что потраченные усилия, личное время и риск «ссоры с начальством» значительно перевешивали возможные преимущества в виде оплачиваемых командировок и «туманных» карьерных перспектив. Впрочем, конфликты с властью случались у Общественной палаты неоднократно. Чего стоит одно только противостояние детского доктора Л.М. Рошалья и министра здравоохранения и социального развития М.Ю. Зурабова, в результате которого министерство было разделено на две части, а министр покинул свой пост².

Секретарь Общественной палаты первых четырех составов, являвшийся ее почетным секретарем вплоть до своей кончины, Е.П. Велихов говорил: «Наверное, кто-то из чиновников и в самом деле мечтает, чтобы Общественная палата стала департаментом по связям с общественностью Думы, Правительства или Администрации Президента. Но люди, собравшиеся в Палате, достаточно независимы и слишком дорожат своей репутацией, для того чтобы менять ее на „похлебку“. Да, кроме того, и „похлебки“ нам

² Михаила Зурабова хотят лишить здоровья. Общественная палата предлагает разделить Минздрав и соцразвитие // Коммерсантъ. 2006. 2 октября. № 183/П.

никто не предлагает: зарплату не получаем, напротив — сплошной ущерб для финансов и карьеры»³.

Общественная палата с 2006 по 2014 год — это даже не институт и не учреждение, это прежде всего собрание выдающихся людей, благодаря личным усилиям которых удалось запустить процессы, приведшие к созданию институциональной среды для суверенного развития всего гражданского общества. Этот период, пользуясь терминологией К. Ясперса, можно назвать своеобразным «осевым временем» [4] для российского гражданского общества — этапом значительных институциональных изменений и выбора путей дальнейшего развития. В это время при самом активном участии Общественной палаты были приняты ключевые нормативные правовые акты, так или иначе затрагивающие вопросы ее развития. В результате в нашей стране появились новые возможности поддержки социально ориентированных организаций⁴, их участия в социальном обслуживании граждан в качестве независимых поставщиков социальных услуг⁵, обеспечения открытости федеральных органов исполнительной власти⁶, независимой оценки качества условий оказания государственных и муниципальных услуг⁷, общественного контроля⁸, обеспечения прав человека в местах принудительного содержания⁹, рассмотрения общественных инициатив граждан¹⁰. В разработке всех этих законодательных инициатив и в их реализации ключевая роль была отведена Общественной палате — она фактически создала инфраструктуру современного российского гражданского общества. Была сформирована система общественных палат субъектов Российской Федерации¹¹, общественных

³ «Дистиллированное гражданское общество»: зачем власти нужна Общественная палата // МК.ру. 2022. 1 октября. URL: <https://www.mk.ru/politics/2022/10/01/distillirovannoe-grazhdanskoe-obshchestvo-zachem-vlasti-nuzhna-obshhestvennaya-palata.html> (дата обращения: 14.01.2025).

⁴ Федеральный закон от 05.04.2010 № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» // СЗ РФ. 2010. № 15. Ст. 1736.

⁵ Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 52. Ст. 7007.

⁶ Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

⁷ Федеральный закон от 05.12.2017 № 392-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы» // СЗ РФ. 2017. № 50. Ст. 7563.

⁸ Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4213.

⁹ Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

¹⁰ Указ Президента Российской Федерации от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса „Российская общественная инициатива“» // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

¹¹ Федеральный закон от 23.06.2016 № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26. Ст. 3852.

советов при органах исполнительной власти¹², общественных наблюдательных комиссий в местах принудительного содержания, общественной экспертизы законопроектов и иных НПА¹³.

В 2006 году состоялся первый конкурс президентских грантов на развитие институтов гражданского общества, оператором которого также выступила Общественная палата. Тогда же она вступила в Международную ассоциацию экономических и социальных советов и схожих институтов (МАЭСССИ), а в 2013 году возглавила ее благодаря дипломатическому таланту Е.П. Велихова как всемирно известного ученого и выдающегося общественного деятеля.

Председатель Комиссии по вопросам развития культуры Общественной палаты первого состава А.А. Калягин так определил открывшееся тогда окно возможностей: «Нас 126 человек, все состоявшиеся, лично для себя никому ничего не нужно. Все работают действительно на благо общества и могут усилить общественные импульсы до такой степени, когда не заметить их уже невозможно»¹⁴.

Готовность членов Общественной палаты первых составов стать рупором гражданского общества и арбитром социальных конфликтов вылилась в ряд резонансных дискуссий. Общественная палата стала центром общественно-государственного диалога вокруг нарушений устава в армии («дедовщины») в связи с так называемым «делом рядового Сычева»; межнациональных отношений и миграции по следам межэтнического конфликта и погромов в карельском городе Кондопога; долевого строительства жилья в контексте проблем обманутых дольщиков; экологических проблем применительно к планам строительства трубопровода около озера Байкал.

Об интересе к новому институту гражданского общества свидетельствует порядка 54 тысяч обращений граждан, поступивших за первые два года работы, — результат, так и непревзойденный в последующих составах. Выявляемые в ходе рассмотрения обращений граждан, выездных мероприятий, общественных проверок, общения с пострадавшими заявителями и другой работы «в полях» системные проблемы становились основанием для проведения пленарных заседаний Общественной палаты, которые в то время проходили при большом интересе средств массовой информации.

В большинстве случаев Общественная палата выступала в защиту прав граждан, но это не мешало политической оппозиции критиковать ее членов

¹² Указ Президента Российской Федерации от 04.08.2006 № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» // СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3539.

¹³ Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (принят постановлением Государственной Думы ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-III ГД).

¹⁴ О судьбе демократии в России // HISTORICA: форум сайта. 10 октября 2008. URL: <https://historica.ru/threads/o-sudbe-demokratii-v-rossii.4204/page-20> (дата обращения: 14.01.2025).

за лояльность и соглашательство с властью. Например, российский оппозиционный общественный деятель, а ныне иностранный агент Л.А. Пономарев заявлял, что «правозащитникам в Общественную палату идти нельзя, а попавшие туда представители благотворительных и социальных организаций могут заняться разложением ее изнутри» [5].

В точном следовании этому призыву находилось стремление оппозиции выдать медиацию социальных конфликтов за профанацию общественно-государственного диалога. Якобы Общественная палата не нацелена на решение проблем, а работает как «парвсвисток» для снижения градуса общественного напряжения и недовольства. Стремление Общественной палаты выработать общие правила для функционирования некоммерческого сектора выдавалось комментаторами за попытку его «зарегулировать», лишить самостоятельности и свободы.

Эволюция, которую претерпела идея создания в России общенационального института, который взял бы на себя функции диалога и партнерства власти и гражданского общества, хорошо видна при сравнении Общественной палаты, созданной в 2005 году, и I Гражданского форума, состоявшегося в Кремле в 2001 году. Инициаторы и многие участники этого первого в своем роде форума, среди которых были такие непримиримые диссиденты, как глава Московской Хельсинкской группы Л.М. Алексеева, исходили из того, что гражданское общество не может быть сформировано по инициативе власти. Подтверждение этой позиции они услышали из уст самого Президента России, который на открытии форума поспешил уверить их, что разделяет такую точку зрения: «Более того, я считаю абсолютно непродуктивным, практически невозможным и даже опасным пытаться создавать гражданское общество „сверху“, его вообще невозможно создать „по указке“»¹⁵. Однако, как показала развернувшаяся на форуме, в его кулуарах и прессе дискуссия, идея В.В. Путина не была воспринята правильно и рассматривалась как проявление слабости власти. В конечном счете, как справедливо отмечал участник форума и впоследствии член Общественной палаты С.А. Абакумов, рука, протянутая властью участникам Гражданского форума, «повисла в воздухе без ответного крепкого рукопожатия...»¹⁶. Представляется, что тогда российская либеральная оппозиция потеряла шанс на конструктивное сотрудничество с властью в деле построения российского гражданского общества.

Возвращаясь к становлению Общественной палаты, стоит оговориться, что претензии к ней со стороны либеральной общественности далеко не всегда были разумны и конструктивны. Вместо того чтобы видеть в ней союзника в борьбе за гражданские права, оппозиция обрушивалась

¹⁵ Выступление Президента Российской Федерации на открытии Гражданского форума. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21408> (дата обращения: 14.01.2025).

¹⁶ От Гражданского Форума до создания Общественной Палаты РФ (2001–2005 гг.) / Абакумов С.А.; Независимая орг. «Гражд. общ-во» [и др.]. М.: Галерея, 2005. 342 с.

на нее с критикой. Вместе с тем, несмотря на распространенную точку зрения, развитое гражданское общество не должно противостоять государству, — и так обстоят дела не только в России. Напротив, и в российской «суверенной демократии» [5], и при «немецком социальном государстве», «шведском социализме», «французских свободе, равенстве и братстве» и других моделях народовластия, основанных на романо-германской доктрине права, за государством признается основополагающая, иницирующая роль в формировании институтов гражданского общества. Они создаются и видоизменяются не на основе умозрительного «общественного договора», а по инициативе и при непосредственном участии государства, которое формирует для этого благоприятные условия и среду. При этом важнейшими ценностями являются взаимное доверие между государством и обществом, обеспечение сбалансированности прав и обязанностей граждан, социальное партнерство, согласование общественно значимых интересов, экономическая, политическая и социальная солидарность. Все эти традиционные ценности, на которых строилось и строится российская государственность, в 2020 году нашли свое отражение в поправках к Конституции Российской Федерации¹⁷.

Одним из распространенных представлений о причинах недостаточной эффективности функционирования Общественной палаты как института гражданского общества является мнение о якобы отсутствии у нее властных полномочий. Рекомендации, заключения и иные документы Палаты действительно носят декларативный характер и не являются обязательными к исполнению органами власти. В теории государства и права полномочие понимается как право и обязанность субъекта юридических отношений действовать в их конкретной сфере в течение определенного срока и способом, предусмотренным действующим законодательством [6]. Императивов, имеющих непосредственные правовые последствия в виде конкретных обязанностей для органов власти, у Общественной палаты не так много. В связи с этим неоднократно высказывались предложения наделить Общественную палату правом законодательной инициативы [7, с. 55] (в том числе при продвижении инициатив граждан, поданных с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»); предоставить право на обращение в суд в защиту неопределенного круга лиц¹⁸; обеспечить ей эфирное время на федеральных каналах для обсуждения социально значимых проблем¹⁹; установить устойчивую деятельность

¹⁷ Ст. 75.1 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

¹⁸ ОП РФ просит права на обращение в суд // Адвокатская газета. 2017. 21 июня. URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/op-rf-prosit-prava-na-obrashchenie-v-sud/> (дата обращения: 14.01.2025).

¹⁹ Дебаты для народа: Общественная палата просит час эфирного времени на федеральных каналах // RT. 2016. 6 декабря. URL: <https://russian.rt.com/russia/article/339185-chas-televideniye-obschestvo-problemy?ysclid=m5xlqriex8733306119> (дата обращения: 14.01.2025).

региональных общественных палат за счет местных бюджетов²⁰; ввести ответственность органов власти за игнорирование итоговых документов общественного контроля [8].

К сожалению, эти важные и своевременные предложения до сих пор не были реализованы. Однако у Общественной палаты и без того имеется широкий арсенал средств, относящийся к категориям «мягкого права» и «мягкой силы», то есть к совокупности правил поведения (принципов, критериев, стандартов), которые, хотя и носят рекомендательный характер и не санкционированы публичной властью, все же признаются авторитетными в определенных сферах. Общественный контроль, общественная экспертиза, публичная дипломатия при должном отношении к этим политико-правовым инструментам могут стать мощным оружием «мягкого права» в борьбе с коррупцией, злоупотреблениями и нарушениями прав человека, способствовать развитию правовой культуры граждан.

Общественная палата — не исключительно российское изобретение. Ее создатели в России опирались на широко распространенный мировой опыт представительства общественности в экономических, экологических и социальных советах и схожих институтах (такие структуры есть более чем в 75 странах мира на 4 континентах). Многие видят в ней апелляцию к отечественной традиции вечевой соборности: народных сходов, соборов, съездов, то есть исторически укорененных и идейно более близких нам, чем западная партийная политическая система. Вне зависимости от того, так ли это, концепция Общественной палаты имеет под собой и другое глубокое теоретическое обоснование. Институционализация гражданского общества в России связана с концепцией делиберативной демократии (от лат. *deliberatio* — обсуждение, размышление) или партиципаторной демократии (от англ. *participation* — участие), которая стала реакцией на общемировой кризис представительной демократии [9, с. 26–39].

Последний вызван растущей обособленностью элит и отчуждением граждан от реальных механизмов принятия политических решений [10]. Граждане перестают быть субъектами политики и превращаются в ее объект: в заявителей, потребителей, пользователей и электорат. В то же время вместе с ростом политической сознательности и правовой культуры они все более заявляют о своем праве на допуск к обсуждению вопросов, прямо или косвенно затрагивающих их законные права и интересы. Кризис представительной демократии, затронувший и Россию, «непроизвольно» подметил председатель Государственной Думы четвертого и пятого созывов (2003–2011 гг.) Б.В. Грызлов, когда объявил, что «Дума — не место для дискуссий». Здесь закономерен вопрос: если Государственная Дума не место для дискуссий, то где их место? Таким местом была «невольнойно»

²⁰ ОП РФ предлагает законодательно обязать все регионы финансировать работу местных палат // ТАСС. 2019. 9 декабря. URL: <https://tass.ru/obschestvo/7295925?ysclid=m5xmutdvrs834621238> (дата обращения: 14.01.2025).

определена Общественная палата, что стало важным шагом на пути к де-либеративной демократии в нашей стране.

* * *

Следующий этап в деятельности Общественной палаты, начавшийся с 2014 года и продолжающийся по сей день, знаменуется, с одной стороны, реализацией идей и возможностей, заложенных в предыдущий период, а с другой — постепенным устареванием привычных для нее каналов общественно-государственного диалога. Общественная палата претерпела изменения как в персональном составе, так и в своей роли по поддержанию социального равновесия. У нее появилось много «конкурентов», которые успешно воспользовались созданными ею инструментами, методами и формами работы, постепенно отодвинув ее на второстепенные роли общественно-политической жизни страны.

Общероссийский народный фронт, созданный в 2011 году, возглавил работу по контролю за исполнением указов и поручений Президента России, борьбу с коррупцией и расточительством, неэффективными тратами бюджетных средств. Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов с того же года определяет ключевые направления поддержки не только технологического сектора, но и инноваций в социальной сфере. «Открытое правительство», действующее с 2012 года, инициировало продвижение принципов прозрачности, открытости и подотчетности в деятельности органов публичной власти. Фонд президентских грантов, пришедший в 2017 году на смену отдельным грантооператорам, создал крупнейшую государственную систему финансовой поддержки и повышения устойчивости функционирования некоммерческого сектора. Совет при Правительстве Российской Федерации по вопросам попечительства в социальной сфере с 2012 года объединяет видных представителей гражданского общества, работающих в области социальной защиты населения. Платформа «Россия — страна возможностей», созданная в 2018 году, стала ведущей организацией для кадрового роста и развития управленческих навыков. В условиях диверсификации общественного сектора Общественная палата вынуждена была снова «искать себя», оправдывать свое существование в изобретении новых форматов работы.

При втором секретаре Общественной палаты — предпринимателе А.В. Бречалове (2014–2017 гг.) — произошло объединение в одной фигуре позиций руководителя Общественной палаты и сопредседателя центрального штаба Общероссийского народного фронта, что формально должно было усилить роль обеих площадок. Претензии на повышение статуса главного института российского гражданского общества были сразу заявлены новым руководством и выразились в серии открытых диалогов с властью.

Президент Российской Федерации ежегодно встречался в Кремле с членами Общественной палаты. В проектах «Час с министром» и «Диалог

с прокурором», организованных Общественной палатой и построенных в формате «вопрос-ответ», в 2016–2017 годах приняли участие руководители почти всех социальных ведомств и Генеральной прокуратуры. Однако одной из значительных проблем для Палаты было несоответствие заявленного ей статуса и реальных полномочий. Это самым непосредственным образом сказывалось на эффективности решения конкретных проблем граждан.

К примеру, проблему добросовестных собственников жилья, которые лишались своих квартир по искам государственных органов в связи с тем, что прежними собственниками ранее они были неправомерно изъяты (попросту украдены) из государственной собственности, Палата так и не могла решить несмотря на значительные усилия заместителя секретаря, профессионального правозащитника А.И. Музыкантского. Это лишь в некоторой степени удалось сделать с привлечением правоохранительных органов, парламентариев и внимания Президента.

Одновременно с А.В. Бречаловым в Общественную палату пришли малоизвестные широкой публике, но полные энтузиазма молодые активисты, которые должны были оживить общественно-политический ландшафт, привнести в ее работу напряжение и «драйв». Лидерами медийной активности среди членов Общественной палаты прежде всего за счет ярких акций и проектов, резких и громких высказываний стали: глава общественного движения «СтопХам» Д.А. Чугунов; руководитель общественного движения «Трезвая Россия» Б.С. Хамзаев; руководитель организации «Офицеры России» А.В. Цветков; чемпион высшей лиги КВН С.А. Тарбаев; активист «Молодой гвардии Единой России» П.А. Сычев.

Новые формы «активности» членов Общественной палаты вызвали живой интерес у средств массовой информации и непонимание со стороны чиновников. Так, Д.А. Чугунов начал свою работу в Общественной палате с того, что пронес муляжи гранаты Ф-1 («лимонка») и автомата АК-47 «Калашников» через систему безопасности Московского метрополитена, Павелецкого и Ленинградского вокзалов, тем самым выявив серьезные недостатки в работе служб безопасности²¹. Б.С. Хамзаев организовывал «антиалкогольные» рейды активистов движения «Трезвая Россия» по так называемым «наливайкам», сопровождавшиеся драками с продавцами и покупателями. П.А. Сычев заказывал онлайн-доставку сыров и мясных деликатесов из Европы на слушания в Общественную палату, продемонстрировав неэффективность российской санкционной политики²². Активисты движения «Офицеры России», возглавляемого А.В. Цветковым, блокировали фотовыставку «Джон Стердженс. Без смущения», проходившую в Центре

²¹ Член Общественной палаты трижды пронес гранату на Ленинградский вокзал // Вести.ру. 2014. 6 августа. URL: <https://www.vesti.ru/article/1799036> (дата обращения: 14.01.2025).

²² СМИ: ОП попросила пресечь торговлю санкционными продуктами в интернете // РИА Новости. 2015. 27 февраля. URL: <https://ria.ru/20150227/1049896380.html> (дата обращения: 14.01.2025).

фотографии имени братьев Люмьер в Москве, обвиняя ее авторов в пропаганде педофилии²³.

Таким незамысловатым образом на площадке Общественной палаты отрабатывалась известная «теория малых дел» — довольно популярная в России с 80-х годов XIX века в кругах народовольческой интеллигенции, которая, разочаровавшись в возможности в одночасье путем революции изменить жизнь в стране в лучшую сторону, как тогда говорили, «пошла в народ». Земские врачи, учителя, агрономы старались улучшить и облегчить жизнь простого народа. Современное прочтение их деятельности выразилось в поддержке «низовой» гражданской активности: ТОСы, благоустройство, вывоз мусора и другие вопросы были взяты на вооружение Общественной палатой. «Лыжи мечты», «купи дрова», «самая красивая деревня» — все эти микропроекты поддерживались ею финансово, организационно, а также путем предоставления трибуны для местных активистов.

В 2015 году члены Общественной палаты со стажем обнаружили, что первый день двухдневного пленарного заседания был отдан «на откуп» представителям малоизвестных НКО для презентации своих проектов. Такой подход к «теории малых дел» далеко не всеми был воспринят благосклонно. Общественные палаты из института гражданского общества фактически превращались в «площадку для общения», из активного субъекта общественно-политического диалога — в инфраструктуру («сервис») для презентации проектов гражданских активистов. А члены Общественной палаты становились «модераторами» дискуссий, менторами и наставниками для активистов. Тогда же в субъектах Федерации стал проводиться форум «Сообщество», который позиционировался как площадка для встречи инициативных, равнодушных граждан и региональных властей, — «Форум для тех, кто действует». Одновременно он был попыткой возглавить и направить в конструктивное русло протестную активность «рассерженных горожан». Форумы начинались как серьезный «стресс-тест» для местных чиновников, вынужденных угадывать возможный ход дискуссии и заблаговременно улаживать имеющиеся в регионах конфликты.

Общественная палата перезапустила систему общественной экспертизы, сделав ставку на «нулевое чтение» законопроектов, то есть их рассмотрение на общественных слушаниях до внесения в Государственную Думу. Тем самым она стремилась компенсировать отсутствие у нее права законодательной инициативы, «самовольно» вторгаясь в отлаженный механизм отраслевого лоббирования. Законопроекты «О полиции», «О беби-боксах», «О продаже пива на АЗС», «О территориях опережающего развития», «О налоговых каникулах» и многие другие резонансные документы прошли обсуждение на площадке Общественной палаты, получили ее заключение и были направлены

²³ «Офицеры России» изменили мнение насчет скандальной выставки Стерджеса // BFM.ru. 2016. 28 сентября. URL: <https://www.bfm.ru/news/334726> (дата обращения: 14.01.2025).

в Государственную Думу. Однако в дальнейшем судьба большинства таких заключений (за исключением факта обязательного размещения в системе обеспечения законодательной деятельности — СОЗД) остается невыясненной. Одним из существенных недостатков полномочия общественной экспертизы является отсутствие оценки эффективности и результативности этой работы.

Одновременно с этим была запущена работа по созданию в регионах параллельной ветви общественного «активизма». «Не секрет, что во многих регионах общественные палаты — это декорации. Общественники по большей части назначаются, а не становятся ими вследствие своего влияния и тех своих проектов, которые реализуют»²⁴, — считал А.В. Бречалов. Сознательное дистанцирование нового руководства Общественной палаты от прежних каналов взаимодействия с региональными властями в виде региональных палат и общественных советов определялось несколькими причинами. Это было связано с признанием работы «карманного» гражданского общества неэффективной и попыткой создать систему «социальных лифтов» для молодых активистов, нового независимого от власти сообщества граждан. Они, заручившись поддержкой Общественной палаты, в том числе, оказываемой им в рамках флагманского проекта «Перспектива», должны были приходить в органы исполнительной и законодательной власти на муниципальном, региональном и федеральном уровне. Тем самым Общественная палата того времени предвосхитила появление таких программ подготовки резерва управленческих кадров, как Высшая школа государственного управления РАНХиГС («Школа губернаторов»), конкурс «Лидеры России» и программа развития для участников СВО «Время героев».

Поиск возможностей вернуть Общественную палату в общенациональную «повестку» продолжил в 2017–2019 годах следующий секретарь Общественной палаты — журналист и обозреватель В.А. Фадеев. В качестве приоритета для нее он определил рассмотрение «острых, злободневных и порой судьбоносных вопросов развития России»²⁵. Действительно, Общественная палата в составе стала площадкой для обсуждения пенсионной реформы, стратегии пространственного развития, прогрессивного налогообложения, цифровизации и дистанционного образования и, наконец, поправок к Конституции.

Последние не только обсуждались, но и формировались с участием Общественной палаты. В ней работала специальная группа, которая анализировала и обобщала поступающие со всей страны предложения, возражения, конкретные формулировки. По итогам этой работы Общественная палата направила в Государственную Думу ко второму чтению 18 конкретных поправок, большинство из которых были учтены.

²⁴ Бречалов: многие региональные общественные палаты — декорации // ТАСС. 2015. 29 мая. URL: <https://tass.ru/politika/2004609> (дата обращения: 14.01.2025).

²⁵ Общественную палату возглавил журналист Валерий Фадеев // РИА Новости. 2017. 19 июня. URL: <https://ria.ru/20170619/1496798300.html> (дата обращения: 14.01.2025).

Членам Палаты нравилась причастность к «большим задачам и грандиозным свершениям». Снова показалось, что они могут принять участие в поиске ответов на вопрос, за счет каких ресурсов Россия должна совершить рывок в развитии, и предложить свои пути реализации нацпроектов, «мусорной реформы», развития Дальнего Востока и другие. Однако одной из самых ярких и запоминающихся инициатив Общественной палаты в это время стал «выставочный» проект по наименованию аэропортов именами выдающихся соотечественников на основании выбора жителей регионов.

Конечно, голос Общественной палаты при обсуждении сложных вопросов не был решающим, она не так смело и однозначно, как раньше, становилась на позицию граждан, однако по-прежнему видела свою силу именно в поддержке народа, а не в дополнительных полномочиях. «Сила государства — в законе, а сила народа — во мнении. Вот там, на стороне народа, место Общественной палаты»²⁶, — называл вещи своими именами В.А. Фадеев. Таким образом, он подытожил длительную дискуссию о возможности наделения Общественной палаты правом законодательной инициативы.

Для выявления «мнения народа» о волнующих граждан проблемах, или так называемой «народной повестки», а также медиации социальных конфликтов Общественная палата провела в 2018 году в регионах России серию круглых столов под общим названием «#ЧТОНЕТАК»²⁷. В дальнейшем этот проект не получил развития.

Не увенчалась успехом очередная попытка повысить независимость региональных общественных палат, установив для них устойчивое финансирование не ниже 5 процентов от уровня бюджетного финансирования законодательных собраний субъектов Российской Федерации²⁸. Сложно продвигалось реформатирование работы общественных советов, которые «шли на поводу у министерств», а должны были «отстаивать народную повестку» [8]. В какой-то момент Фадеев даже предложил расформировать общественный совет при Росавиации из-за его неэффективности. Поводом стала ситуация с авиакомпанией «ВИМ-Авиа», которая прекратила полеты из-за финансовых проблем, оставив за рубежом почти 40 тысяч пассажиров²⁹.

Наиболее успешными стали те проекты Палаты, где интересы социума и власти полностью совпадали, а государство видело в обществе равного партнера. Примером такого взаимодействия стала созданная после выборов

²⁶ Валерий Фадеев объяснил, в чем сила Общественной палаты России // Парламентская газета. 2020. 19 июня. URL: <https://www.pnp.ru/social/valeriy-fadeev-obyasnil-v-chyom-sila-obshhestvennoy-palaty-rossii.html> (дата обращения: 14.01.2025).

²⁷ #ЧТОНЕТАК: результаты региональных исследований диалога // Центр прикладных исследовательских программ. 2018. 12 июня. URL: <http://www.prisp.ru/analytics/750-htonetak-analytics>. (дата обращения: 14.01.2025).

²⁸ Проблему финансирования общественных палат обещают решить в течение года // Агентство социальной информации. 2018. 16 апреля. URL: <https://asi.org.ru/news/2018/04/16/problemu-finansirovaniya-obshhestvennyh-palat-obeshhayut-reshit-v-techenie-goda/> (дата обращения: 14.01.2025).

²⁹ ОП РФ рекомендует распустить Общественный совет при Росавиации // РАПСИ. 2017. 6 октября. URL: https://rapsinews.ru/incident_news/20171006/280413248.html (дата обращения: 14.01.2025).

Президента в 2018 году система общественного наблюдения за голосованием на выборах. В сфере общественного контроля за выборами Общественной палате удалось полностью перехватить повестку у политической оппозиции и финансируемых из-за рубежа общественных организаций, признанных иностранными агентами, в частности таких, как Ассоциация «Голос». Последние еще в 2012 году, казалось бы, торжествовали победу над властью, сумев мобилизовать сотни тысяч россиян на протесты против «массовых фальсификаций» выборов. Созданная на базе Общественной палаты и общественных палат субъектов Федерации система независимого общественного мониторинга помогла вернуть выборам доверие народа и легитимность.

* * *

Надежды на профессионализацию работы Общественной палаты связывают с приходом в 2019 году на пост секретаря Общественной палаты опытного юриста-цивилиста Л.Ю. Михеевой. «Нулевые чтения» законопроектов, мониторинг правоприменения, рассмотрение обращений граждан, общественный контроль за деятельностью власти традиционно и уже «буднично» были объявлены приоритетами Общественной палаты.

Однако жизнь, как это всегда бывает, вносит свои коррективы даже в самые надежные планы. Пандемия COVID-19 в 2020 году и особенно начало СВО в 2022 году существенным образом изменили российский третий сектор, сделав его более патриотичным и сплоченным. Голосом новой правды неожиданно для многих стали военкоры, а важнейшей заботой гражданского общества — помощь фронту: стихийное волонтерское движение освоило шитье маскировочных сетей, изготовление блиндажных свечей и даже производство дронов с помощью так называемого «народного» ВПК.

Общественная палата не стоит в стороне от важнейшего события современности, помогая участникам СВО отстаивать право на социальное обеспечение³⁰, собирает доказательства военных преступлений украинских вооруженных сил³¹, способствует преодолению последствий международной изоляции и «культуры отмены»³² (несмотря на протесты западников в 2021–2023 гг., она как ключевой донор вновь председательствовала в МАЭСССИ). Очередной состав Общественной палаты пополнился представителями новых регионов и «новой элиты» России, а также патриотической общественности.

Таким образом, можно констатировать, что за истекшие 20 лет Общественная палата приобрела черты своеобразного «института развития»

³⁰ Правовая помощь участникам специальной военной операции и их семьям // ОП РФ. URL: https://opr.ru/detail_project/52 (дата обращения: 14.01.2025).

³¹ Международный общественный трибунал по преступлениям украинских неонацистов и их пособников // ОП РФ. URL: https://opr.ru/detail_project/36 (дата обращения: 14.01.2025).

³² В Общественной палате РФ состоялась международная конференция «Современная русофобия: „культура отмены“ как тоталитарный культ» // Рамблер/новости. 2023. 14 сентября. URL: https://news.rambler.ru/science/51419643/?utm_content=news_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink (дата обращения: 14.01.2025).

российского гражданского общества. И сегодня она остается в центре его магистральных трансформаций, включая процессы институционализации, суверенизации и консолидации.

Представляется, что потенциал Общественной палаты в решении системных задач, стоящих перед нашей страной, далеко не исчерпан. Основной угрозой для демократии и ценностей гражданского общества нам видится распространение бездушных практик сервисного и клиентоориентированного государства. Эта концепция подразумевает модель общественно-государственных отношений, в которых гражданин выступает в качестве клиента, благополучателя или пользователя государственных и муниципальных услуг, а государство — в качестве предельно обезличенного и дистанционного поставщика этих услуг. Оно предоставляет их адресно и преимущественно в цифровой форме через единые многофункциональные центры или электронные порталы. Однако в такой модели государству не нужны никакие дополнительные посредники для общения с гражданином. Возможности гражданского контроля в таком случае сужаются до пользовательской оценки качества оказанной услуги, реализованной в формах обратной связи цифровых приложений. Государство как бы удаляется от общества, предстает для него в виде виртуального системного администратора — всесильного, недоступного и анонимного. Возникает новая пропасть между бюрократией и отдельным человеком.

Внимание к человеку, его проблемам и конкретной жизненной ситуации может позволить Общественной палате стать независимым от всех правительственных сервисов барометром социального самочувствия. В конечном счете и для государства Общественная палата может быть ценна как возможность самодиагностики. К тому же подлинная инклюзивность подразумевает именно такой индивидуальный подход при рассмотрении обращений граждан, внимание к «голосу народа» при экспертизе законопроектов и сигналам «с мест» при проведении общественных проверок нарушений прав граждан — вот простой и достаточный перечень дел, который не требует новых полномочий и дополнительных бюджетов.

Представляется, что так Общественная палата сможет следовать своему девизу, однажды коллегиально сформулированному ее членами на пленарном заседании: «Объединять гражданские силы в общественном служении для достижения системных изменений и справедливых решений для всех» [11].

Список литературы

1. Тиховодова А.В. Эффективность правозащитной деятельности Общественной палаты Российской Федерации / Актуальные социально-гуманитарные исследования и технологии. Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции. Белгород. 2021.
2. Методические рекомендации органам государственной власти и органам местного самоуправления по вопросам реализации механизмов поддержки

- социально ориентированных некоммерческих организаций (утверждены Минэкономразвития России 15.10.2012) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/456056059> (дата обращения: 14.01.2025).
3. Современная российская политика: учебное пособие / Под общ. ред. В.И. Коваленко. 2-е изд., испр. и доп. М.: Издательство Московского университета. 2020. 379 с.
 4. Ясперс К. Смысл и назначение истории. М.: Республика. 1991. 528 с.
 5. Сурков В. Национализация будущего // Эксперт. 2006. 20 нояб. № 43(537).
 6. Правоохранительные органы: курс лекций и учебно-методические материалы / Под ред. Ю.А. Лукичева. СПб.: Астерион. 2020. 336 с.
 7. Михеева Т.Н. Актуальные проблемы формирования региональных общественных палат // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 8.
 8. Доклад Общественной палаты «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации» за 2019 год // ОП РФ. URL: <https://report2019.oprf.ru/> (дата обращения: 14.01.2025).
 9. Савин Н.Ю. Между субстанцией и процедурой: две традиции в делиберативной демократической теории // Полис. Политические исследования. 2019. № 4.
 10. Лэш К. Восстание элит и предательство демократии / Пер. с англ. Дж. Смити, К. Голубович. М.: Логос: Прогресс. 2002. 224 с.
 11. Доклад Общественной палаты «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации» за 2020 год // ОП РФ. URL: <https://report2020.oprf.ru/6/index.html> (дата обращения: 14.01.2025).