

## **ИСТОРИЯ ФОРМИРОВАНИЯ И СТРУКТУРА ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ РОССИИ**

*Аникиенко А. Н.<sup>1</sup>*

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, г. Москва,

e-mail: Anikienko4@mail.ru

**Аннотация:** в статье описана история Общественной палаты России с момента создания по настоящее время. Структура Общественной палаты представлена в виде схемы. Первая структура Общественной палаты была сформирована в 2006 году на первом пленарном заседании. Формировали по наиболее важным направлениям общественной жизни, в результате было создано 18 комиссий, 7 Советов, Межкомиссионные рабочие группы каждого созыва и Рабочие группы. С 2006 года по 2011 год ОП РФ избиралась каждые два года, а начиная с 2012 года каждые три года. Порядок деятельности ОП РФ регламентируется Регламентом Общественной палаты РФ, который был принят в 2006 году на пленарном заседании. Регламентом закреплены правила внутренней организации и порядок деятельности Общественной палаты, её органов, членов аппарата. Проведен анализ работы Общественной палаты, в результате выявлено, что с момента создания подписано более 25 меморандумов и соглашений о сотрудничестве и взаимодействии с аналогичными институтами гражданского общества в различных странах. Определен качественный состав и количество членов Общественной палаты. Палата использует несколько форм взаимодействия в своей работе, такие как: общественные слушания, круглые столы, семинары, выездные заседания, участие в проектах, пленарные заседания и др.

**Ключевые слова:** Общественная палата, история Общественной палаты, структура Общественной палаты.

## **HISTORY OF FORMATION AND STRUCTURE OF THE PUBLIC CHAMBER OF RUSSIA**

*Anikienko A. N.<sup>1</sup>*

Moscow State University M.V. Lomonosov, Moscow, e-mail: Anikienko4@mail.ru

**Resume:** The article describes the history of the Public Chamber of Russia from its inception to the present. The structure of the Public Chamber is presented in the form of a diagram. The first structure of the Public Chamber was formed in 2006 at the first plenary meeting. Formed in the most important areas of public life, as a result, 18 commissions, 7 Soviets, Inter-Commission working groups of each convocation and Working Groups were created. From 2006 to 2011, the RF OP was elected every two years, and starting from 2012 every three years. The operating procedure of the RF OP is regulated by the Rules of the RF Public Chamber, which was adopted in 2006 at a plenary meeting. The regulation fixes the rules of the internal organization and the procedure for the activities of the Public Chamber, its bodies, members of the apparatus. The analysis of the work of the Public Chamber was carried out, as a result it was revealed that since the creation of more than 25 memoranda and agreements on cooperation and interaction with similar civil society institutions in various countries have been signed. The qualitative composition and number of

members of the Public Chamber was determined. The chamber uses several forms of interaction in its work, such as: public hearings, round tables, seminars, offsite meetings, participation in projects, plenary meetings, etc.

**Key words:** Public Chamber, history of the Public Chamber, structure of the Public Chamber.

**Введение.** Эффективность функционирования институтов гражданского общества в каждом государстве зависит от конституционно-правового регулирования демократических основ государственности и практики государственно-политического строя и создание механизмов их реализации. Развитая система институтов общественно-политического строя гражданского общества является гарантией функционирования дальнейшего демократического развития государства. Приверженность демократии, основанной на соблюдении прав и свобод человека, ответственности органов государственной власти перед населением своей страны стала основой таких важнейших международных актов, как Заключительный акт СБСЕ 1975 года, Парижская Хартия для Новой Европы СБСЕ 1990 года, Декларация тысячелетия ООН 2000 года [2].

В Конституции Российской Федерации закреплены основы государственного общественного устройства России, тем самым отразив его демократическую сущность, выражающуюся в готовности государства и его институтов служить интересам народа, ставя свою деятельность под контроль граждан и обеспечивая их основные права и свободы.

В своем Послании Федеральному Собранию РФ на 2000 год Президент Российской Федерации подчеркнул: «...во имя обеспечения демократии и свободы личности, любой государственной власти должно корреспондировать, а в некоторых случаях, и противостоять гражданское общество»[6].

Вопросы проблем становления гражданского общества в России затрагивались Президентом Российской Федерации и во всех последующих ежегодных Посланиях Федеральному Собранию РФ.

Так, на Мюнхенской конференции в феврале 2007 года В.В. Путин отметил: «Мы заинтересованы в том, чтобы в России развивалось гражданское общество, чтобы оно ругало власть, критиковало, помогало власти определять свои собственные ошибки, корректировать свою политику в интересах людей»[3].

Построению гражданского общества в России уделяется большое внимание. Поэтому создание такой структуры как Общественная палата, является значимым шагом к развитию

---

полноценного гражданского общества в Российской Федерации [1]. Время показало, что Палата задействована и ведет работу во всех сферах общественных отношений, и взаимодействует со всеми органами государственной власти. Поэтому представляет интерес проанализировать деятельность Общественной палаты РФ.

**Цель исследования:** изучить историю формирования и структуру Общественной палаты России.

**Материал и методы исследования** применяли общепризнанные общенаучные, специальные и частные методы познания, в том числе: историко-правовой метод, метод сравнительного правоведения, метод классификации, логический метод, формально-юридический метод, функциональный метод, статистический метод и другие. А также использованы такие методы научного познания, как системный анализ, синтез, дедукция и индукция.

**Результаты исследования и их обсуждение.** В России в 1994 году на федеральном уровне распоряжением Президента РФ была создана Общественная палата, которая называлась «Общественная палата при Президенте Российской Федерации».

В 1996 году указом Президента Б. Ельцина Общественная палата была преобразована в Политический консультативный совет при Президенте Российской Федерации.

Затем в 2000 году указом Президента В. Путина этот орган был упразднён.

И только в 2005 году вновь была создана Общественная палата Российской Федерации (ОП РФ), которая начала функционировать в 2006 году и по настоящее время.

Общественная палата Российской Федерации была сформирована в соответствии с федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».

С 2006 года по 2011 год ОП РФ избиралась каждые два года, а начиная с 2012 года каждые три года.

Порядок деятельности ОП РФ регламентируется Регламентом Общественной палаты РФ, который был принят в 2006 году на пленарном заседании. Регламентом закреплены правила внутренней организации и порядок деятельности Общественной палаты, её органов, членов аппарата.

Первая структура Общественной палаты была сформирована в 2006 году на первом пленарном заседании. Формировали по наиболее важным направлениям общественной жизни, в результате было создано 18 комиссий.

Основная роль общественной палаты – это осуществление взаимодействия граждан с государственной исполнительной и законодательной властью и местного самоуправления с

целью отстаивания интересов граждан при формировании и реализации государственной политики и стратегии.

В состав Федеральной общественной палаты вошли 85 представителей общественных палат субъектов Российской Федерации 43 представителей общероссийских общественных объединений, в том числе и другие некоммерческие организации и 40 граждан Российской Федерации, утверждаемых Президентом РФ.

Как и любая другая организация, Общественная палата России имеет свою структуру (рис.1).

Из структуры видно, что в состав Общественной палаты России входят: 7 Советов, 18 Комиссий, Межкомиссионные рабочие группы каждого созыва и Рабочие группы.

Следует отметить, что в каждом созыве имеется несколько рабочих групп: так, в I составе (2006 г.) – 48 рабочих групп; во II составе (2008 г.) – 24 рабочие группы; в III составе (2010 г.) – 33 рабочие группы; в IV составе (2012 г.) – 15 рабочих групп; в V составе (2014 г.) – 14; в VI составе (2017 г.) – 22 рабочие группы [5].

Палата использует несколько форм взаимодействия в своей работе, такие как: общественные слушания, круглые столы, семинары, выездные заседания, участие в проектах, пленарные заседания и др. На Пленарные заседания, как правило, собирают всех членов Палаты. На заседании рассматриваются наиболее значимые вопросы дальнейшего стратегического развития страны и гражданского общества в целом. В среднем, в год проводится 3-4 пленарных заседания [5].

Согласно закона «Об Общественной палате Российской Федерации», Общественная палата избирается на три года, по истечению срока проводятся перевыборы.

Как правило, на первом, организационном пленарном заседании очередного состава члены Палаты принимают решения об избрании Секретаря Общественной палаты и его заместителей, второй вопрос – формирование рабочих органов: комиссий и межкомиссионных рабочих групп. Ежегодно на декабрьском пленарном заседании заслушивается и принимается Доклад общественной палаты о состоянии гражданского общества в Российской Федерации.

Так, в Докладе за 2018 год отражено, что заключительный форум «Сообщество» собрал около 3,5 тысяч участников, в течении года приняли участие около 8 тысяч. В рамках профессионализации НКО проводились мастер-классы и деловые игры, цель которых направлена на повышение качества реализации социальных программ и развитие межсекторного сотрудничества и взаимодействия [4].



Рисунок 1 – Структура Общественной палаты России

А так же ежегодно проводится несколько сотен публичных мероприятий, с которыми можно ознакомиться на официальном сайте Общественной палаты России

<https://opr.ru/about/structure/soviet/soviet2014/> .

А с целью наиболее оперативного решения вопросов по экстренным и острым вопросам был создан Совет Общественной палаты России, в состав которого вошли заместители секретаря ОП РФ и председатели всех действующих комиссий.

При этом, Общественный совет является постоянно действующим совещательно-консультативным органом общественного контроля.

Следует отметить, что каждый член Общественной палаты России является членом одной комиссии с правом решающего голоса, а также по своему желанию или приглашению может входить в другие комиссии по своему профилю или компетенции, но только уже с правом совещательного голоса, что соответствует законодательству Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону от 23 июля 2013 г. № 235-ФЗ Общественная палата должна состоять из 168 (ранее – из 126) членов, представляющих 3 равнозначные группы (рис. 2).



**Рисунок 2 – Состав общественной палаты России**

В основе деятельности Общественной палаты субъекта Российской Федерации лежит обеспечение законности, добровольности, гласности, независимости, самоуправления и ответственности ее работы. Направление и построение работы Общественной Палаты субъекта РФ по регламентированным принципам способствует приданию ОП РФ реального инструмента демократического строительства российского государства.

Анализ деятельности Общественной палаты показал, что для привлечения граждан к общественно-политической деятельности необходимо создавать реально функционирующие институты гражданского общества. На взгляд автора именно Общественная палата субъекта РФ, может стать одним из таких институтов. Это будет способствовать не только вовлечению активных граждан в процесс государственного управления, но и консолидации разрозненно действующих общественных объединений, ассоциаций. При этом, будут реализовываться основные права и функции общественных объединений, выполняться поставленные задачи Президентом России. По мнению С.А. Авакьяна, «Общественная палата РФ может претендовать на статус лидера гражданского общества» [1]. В свою очередь, Общественные палаты, действующие на уровне субъектов РФ, способны стать тем органом общественности, который на уровне субъектов не только формирует общественное мнение, но и создает механизмы для его учета при принятии и реализации государственных решений. Использование всесторонней и объективной информации об обществе, исходящей от представителей его институтов, способствует снижению количества ошибок в процессе выработки и осуществления стратегических целей развития государства.

В целях проведения общественной экспертизы законопроектов, Общественная палата и Государственная Дума подписали Соглашение об информационном сотрудничестве и взаимодействии. В 2009 году благодаря поправкам в законодательство, был установлен порядок, в соответствии с которыми все социально значимые законопроекты в обязательном порядке проходят экспертизу Общественной палаты.

Палата активно развивает международное сотрудничество, как с ближним, так и дальним зарубежьем. С момента создания Общественной палаты подписано более 25 меморандумов и соглашений о сотрудничестве и взаимодействии с аналогичными институтами гражданского общества в различных странах. Так, с 2011 года Общественная палата Российской Федерации входит в Президиум Международной Ассоциации экономических и социальных советов и схожих институтов (МАЭСССИ) [6], а с 2013-2015 гг. ОП РФ была председателем этой ассоциации.

Следует отметить, что на сегодняшний день процесс становления Общественной палаты субъекта Российской Федерации окончательно не завершён. Не выработаны устоявшиеся принципы функционирования общественного института, не совершенен механизм его деятельности, не установлены четкие критерии взаимодействия палаты с органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами, а также органами местного самоуправления.

---

**Заключение.** Таким образом, можно констатировать, что Общественная палата Российской Федерации формировалась из нескольких моделей, это: формирование путем делегирования в состав Палаты представителей общественных объединений, при этом максимальный состав Общественной палаты субъекта РФ не ограничивался; формирование посредством проведения Гражданского Форума на уровне субъекта РФ; формирование путем полного или частичного утверждения членов Палаты представителями органов государственной власти (чаще всего Губернатором соответствующего субъекта РФ).

С точки зрения своей деятельности палата носит рекомендательный характер, т.е. она не может издавать правовые акты. Однако Закон предусматривает учитывать рекомендации Общественной палаты государственными органами исполнительной власти. Палата может рассматривать различные нарушения, направлять членов палаты для участия в работе палат Федерального Собрания, вмешиваться в события, происходящие в обществе. Давать заключения, которые могут влиять на развитие общественного строя России.

#### **Список литературы:**

1. Авакьян, С.А. Современные проблемы организации публичной власти / Авакьян С.А., Швердяев С.Н., Кененова И.П. - М.: Юстицинформ, 2014. - 596 с.: ISBN 978-5-7205-1260-6 - [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://znanium.com/catalog/product/584388>. (дата обращения: 14.09.2019).
2. Заключительный акт СБСЕ. Хельсинки, 01.08.1975. // Правовая поисковая система «Консультант плюс». Версия от 19.03.2007.
3. Выступление В.В. Путина на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru). (дата обращения: 10.09.2019).
4. Общероссийский гражданский форум. Электронный ресурс. Режим доступа: – [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://edu-biz.org/event/obshherossiiskij-grazhdanskij-forum>. (дата обращения: 14.09.2019).
5. Общественной палата Российской Федерации. Официальный сайт. – [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://oprfr.ru/>. (дата обращения: 14.09.2019).
6. Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ на 2000 год. // Российская газета. 11.07.2000. № 133.
6. Международная ассоциация экономических и социальных советов и схожих институтов (МАЭСССИ, англ. International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions, AICESIS). [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.aicesis.org/news/newsletter/n1194/ru/>. (дата обращения: 14.09.2019).