

УДК 330  
ББК 65.01

DOI: 10.25683/VOLBI.2019.47.241

**Yuhachev Sergey Petrovich**,  
doctor of economics, associate professor,  
head of the Department of Economic Policy,  
Administration of Tambov Region,  
Tambov,  
e-mail: Uhachov@gmail.com

**Юхачев Сергей Петрович**,  
д-р экон. наук, доцент,  
начальник Управления экономической политики,  
Администрация Тамбовской области,  
г. Тамбов,  
e-mail: Uhachov@gmail.com

**Kolesnichenko Elena Alexandrovna**,  
doctor of economics, professor of the Department  
of the Human Resources Management,  
Tambov State University,  
Tambov,  
e-mail: ekolesnichenko@live.ru

**Колесниченко Елена Александровна**,  
д-р экон. наук, профессор кафедры кадрового управления,  
Тамбовский государственный  
университет имени Г. Р. Державина,  
г. Тамбов,  
e-mail: ekolesnichenko@live.ru

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА

### INSTITUTIONAL FEATURES OF INTERACTION OF THE STATE AND SOCIETY

08.00.01 – Экономическая теория  
08.00.01 – Economic theory

*В статье исследованы особенности функционирования Общественной палаты Российской Федерации как органа обеспечения институционального взаимодействия государства и общества. Авторами выдвинуто предположение, что Общественная палата выступает одним из институциональных инструментов развития в России гражданского общества. В ходе проведенного исследования институтов гражданского общества авторами были обобщены взгляды российских ученых и экспертов по сущностным аспектам реализации Общественной палатой ключевых функций по формированию и развитию гражданского общества в России. Проанализирована законодательная база и опыт работы общественных палат разных уровней, на основе чего выявлены особенности функционирования Общественной палаты Российской Федерации и определены ограничения в ее деятельности на пути развития гражданского общества. На основании проведенного анализа авторами дано комплексное освещение вопросов, связанных с перспективами развития и направлениями совершенствования деятельности Общественной палаты РФ в ракурсе повышения уровня гражданского самосознания и активности населения Российской Федерации. Сделан вывод, что развитие гражданского общества возможно на основе обеспечения конструктивного диалога между государством и обществом, современное же состояние взаимодействия представленных институтов требует корректировки в части организации деятельности Общественной палаты при ее взаимодействии с общественными организациями, органами власти и индивидуумами. Практическая значимость исследования состоит в том, что в нем содержатся конкретные предложения по обеспечению постепенной трансформации Общественной палаты РФ из института «учрежденного», который контролируем и управляем в современных условиях хозяйствования, в институт самоорганизующийся и самоуправляемый в системе гражданского общества.*

*The article as an institutional support for interaction between the state and society explored the peculiarities of the functioning of the Public Chamber of the Russian Federation.*

*The authors suggested that the Public Chamber is one of the institutional tools for the development of civil society in Russia. In the course of a study of civil society institutions, the authors summarized the views of Russian scientists and experts on the essential aspects of the Public Chamber's implementation of key functions for the formation and development of civil society in Russia. The authors analyzed the legal framework and experience of public chambers of different levels, on the basis of which the features of the functioning of the Public Chamber of the Russian Federation were identified and the limitations in its activities on the development of civil society were identified. Based on the analysis, the authors gave a comprehensive coverage of issues related to the development prospects and directions for improving the activities of the Public Chamber of the Russian Federation in terms of raising the level of civic self-awareness and the activity of the population of the Russian Federation. The authors concluded that the development of civil society is possible on the basis of ensuring a constructive dialogue between the state and society. The current state of interaction of the represented institutions requires the necessary adjustment in terms of the organization of the activities of the Public Chamber in its interaction with public organizations, authorities and individuals. The practical significance of the study lies in the fact that it contains specific proposals for ensuring the gradual transformation of the Public Chamber of the Russian Federation from the institution of an "established", controlled and controlled civil society to an institution of a self-organizing and self-governing civil society.*

*Ключевые слова: государство, общество, институт, взаимодействие государства и общества, гражданское общество, институты гражданского общества, Общественная палата России, региональная общественная палата.*

*Keywords: state, society, institution, interaction of state and society, civil society, civil society institutions, Public Chamber of Russia, regional public chamber.*

## Введение

**Актуальность** проблематики исследования заключается в том, что одной из приоритетных задач развития современной России является повышение гражданской активности населения и формирование гражданского общества. Целый ряд исторических факторов привел к тому, что в нашей стране гражданская активность развита крайне слабо, а важнейшую роль в построении гражданского общества в современной России играет государственная инициатива. Так, Общественная палата РФ стала итогом претворения в жизнь идей Президента РФ о необходимости конструктивного и продуктивного взаимодействия власти и общества, при котором власть сможет ориентироваться на интересы и реальные нужды населения.

**Степень разработанности** проблематики. Особенности создания, формирования институциональных основ организации деятельности Общественной палаты РФ и ее взаимодействия с органами власти, а также итоги ее деятельности по осуществлению общественного контроля на современном этапе нашли широкое отражение в российской науке. К теме обращались такие ученые, как С. А. Алябьева, А. А. Гаганов, В. В. Гончаров, В. В. Гриб, Л. Ю. Грудцына, С. В. Золин, А. А. Плотников, Е. Е. Типалло, А. В. Тиховодова и др. Многочисленным публикациям исследователей присущ большой диапазон мнений при освещении отдельных аспектов функционирования Общественной палаты РФ как института гражданского общества.

**Целесообразность** разработки темы обусловлена необходимостью развития в России гражданского общества.

**Научная новизна** исследования заключается в систематизации положений, касающихся исследования деятельности Общественной палаты Российской Федерации как института, формирующего в стране гражданское общество.

**Теоретическая значимость** публикации состоит в возможности использовать полученные выводы и положения в дальнейших исследованиях по данной проблематике, а также в процессе изучения ряда модулей и тем в рамках экономической теории.

**Практическая значимость** представленной публикации исследования состоит в возможности использования предлагаемых выводов и рекомендаций в процессе совершенствования институционального обеспечения развития гражданского общества в России на основе оптимизации взаимодействия государства и общества.

## Основная часть

**Методология.** Статья выполнена с использованием системного подхода, что позволило раскрыть многоканальную, многофакторную зависимость процессов развития и правового регулирования институтов гражданского общества в России (в том числе Общественной палаты РФ) не только от юридических нормативов, но и от историко-культурных особенностей страны, национального менталитета и др. Обращение к историческому методу позволило выявить исторические закономерности особенности развития гражданского общества в России в постсоветский период. Формально-юридический метод стал основой для изучения и анализа нормативно-правовой базы, регулирующей создание и деятельность изучаемого института гражданского общества.

Начало активного употребления в отечественном дискурсе термина «гражданское общество» уходит своими корнями в эпоху перестройки. Именно тогда гражданское

общество стало синонимичным обществу с высоким уровнем развития экономики, политики и культуры, то есть своего рода идеальным проектом новой России. В. Г. Марахов указывает, что «идея гражданского общества воспринималась массовым сознанием как иное, лучшее общество, в котором будет покончено с катастрофической ситуацией» [1].

Директор Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» И. В. Мерсиянова предлагает следующую систему классификации существующих определений рассматриваемого термина [2]:

- 1) ценностные: в рамках данного подхода общество наделено некими качественными признаками, характеризующими его природу;
- 2) пространственные: зачастую отечественные исследователи используют модель, в которой присутствуют два компонента общества — государственная и негосударственная сферы;
- 3) субъектные: в рамках этого подхода гражданское общество определяется через его субъекты.

В условиях такой вариативности процесс институционализации «гражданского общества» в современной России вызывает диаметрально противоположные оценки.

Целый ряд специалистов воспринимает Общественную палату РФ и региональные общественные палаты как рупор общественного мнения; при этом другие аналитики высказывают мысль о формальности и управляемости данных структур сверху, дублировании ими функций законодательных собраний разного уровня, а Общественную палату РФ называют «назначенным гражданским обществом».

**Результаты.** Рассмотрение особенностей взаимодействия Общественной палаты РФ с властными структурами целесообразно начать с обзора трех возможных моделей отношений органов власти и гражданского общества, которые в своей статье выделяет Д. П. Соснин [3].

1. «Идеальная модель». Подавляющее большинство населения участвует в работе добровольных объединений, которые выполняют функцию артикуляции интересов, и реализует гражданские инициативы.
2. «Кризисная модель». Гражданское общество развито слабо, большая часть населения отчуждена от общественной жизни.
3. «Протестная модель». Гражданская активность угрожает устойчивости действующей власти.

Как отмечают В. И. Ильин и Е. В. Матвеева, «2014 год был не только ознаменован формированием нового, пятого по счету, состава Общественной палаты РФ, но и главным результатом первого десятилетия ее деятельности, которым стало принятие Федерального закона об основах общественного контроля» [4].

Секретарь Общественной палаты РФ А. В. Бречалов заявляет, что на сегодняшний момент федеральная Общественная палата успешно выполняет целый ряд важных функций: «Повышение уровня экспертизы и вовлеченности Общественной палаты в законотворческий процесс. Общественная палата — реальный социальный лифт. Формирование общественных советов при федеральных органах исполнительной власти». Так, с 2015 г. во всех федеральных округах нашей страны Общественной палатой РФ проводятся форумы активных граждан «Сообщество», которые, по словам Президента РФ, собирают «неравнодушных, деятельных, творческих людей». Прделанная Общественной

палатой РФ в 2015–2016 гг. работа «позволила увидеть болевые точки социально ориентированных НКО на самых разных территориях страны и сделать выводы» [5].

На развитие гражданской активности населения направлен и еще целый ряд проектов Общественной палаты РФ. Комиссия Общественной палаты РФ по экологии и охране окружающей среды открыла горячую линию «Экомониторинг», которая позволит отслеживать экологическую ситуацию в городах и селах нашей страны и вовремя выявлять экологические правонарушения [6].

Важное место в повестке дня работы Общественной палаты РФ традиционно занимают проблемы ЖКХ. Более того, данное направление общественного контроля для представителей общественных палат также вполне может быть одним из ключевых в их работе. Отметим, что уже несколько лет подряд в начале отопительного сезона Общественная палата РФ открывает горячую линию по жалобам на отопление [7].

Еще одна актуальная проблема современной России — вопросы защиты прав самозанятых, которых на сегодняшний день в нашей стране насчитывается не менее 15 млн. Еще одна многочисленная группа — сельские жители, продающие продукцию с приусадебных участков. Общественная палата РФ предлагает регистрировать самозанятых в качестве особого вида индивидуальных предпринимателей [8].

Общественная палата РФ принимает деятельное участие в формировании государственной политики в области образования. Именно этот институт гражданского общества обращает внимание на такие важные вопросы, как укомплектованность сельских библиотек [9], обеспечение доступа сельских учителей к высокоскоростному интернету [10] и, конечно, защита прав выпускников в ходе сдачи ЕГЭ — с этой целью создана специальная горячая линия.

Кроме того, важными направлениями деятельности Общественной палаты РФ на современном этапе являются:

- создание единого онлайн-банка лучших проектов развития сельских территорий;
- создание интерактивной карты женских кризисных центров, которые могут дать беременным женщинам альтернативу аборту или беби-боксы;
- инициатива по созданию нормативов, учитывающих равномерное распределение спортивных объектов между жителями жилых домов;
- осуществление в регионах просветительской деятельности, посвященной разделному сбору бытовых отходов, и создание интерактивной карты российских свалок для борьбы с местами несанкционированного размещения отходов.

Многие исследователи называют самой слабой частью Федерального закона «Об Общественной палате...» механизм ее формирования (особенно «президентской» части). Несмотря на то, что формально влияние главы государства на состав Общественной палаты РФ за время ее деятельности существенно снизилось, споры о том, что существующая модель Общественной палаты РФ представляет собой «общественное объединение при Президенте России», продолжают.

Один из самых спорных моментов в рассматриваемом контексте — бюджетное финансирование Общественной палаты РФ. Итоговый вывод исследователей сводится к тому, что Общественная палата РФ является общественно-государственной структурой.

Переходя к рассмотрению направлений совершенствования деятельности Общественной палаты РФ, необходимо еще раз подчеркнуть, что с точки зрения нынешней ситуации

в России, воплощение в жизнь идей правового государства и гражданского общества пока не возможно, поскольку не все принципы правового государства выполняются. Законы и другие нормативно-правовые акты также должны быть подчинены принципам правового государства. Неудивительно, что, по мнению ряда экспертов и исследователей, на данный момент существует значительная опасность, что «Общественная палата РФ вместо независимого общественного контроля за государственной властью создаст завуалированный государственный контроль за формированием гражданского общества и определением вектора его развития в современных условиях российской политической жизни» [11].

Выходом из ситуации недоверия и непонимания сути деятельности Общественной палаты РФ и отношения к ней как к «назначенному гражданскому обществу» может служить только дальнейшее совершенствование законодательной базы ее деятельности, в первую очередь федерального закона об общественном контроле:

- уточнение роли гражданского (народного) контроля в общественном контроле;
- детальная регламентация сущности общественного контроля;
- введение тотальной обязанности учета рекомендаций субъектов общественного контроля органами власти;
- отмена норм о необоснованном вмешательстве субъектов общественного контроля в деятельность органов власти.

Интересным представляется предложенный механизм интернет-обсуждения гражданами Российской Федерации проектов федеральных законов. Это позволит доводить позицию общественности на содержание тех или иных нормативных актов и законопроектов до законодателя напрямую, а главное, публично.

Следует признать недостаточную степень освещения деятельности и опыта работы Общественной палаты РФ, региональных общественных палат и других гражданских структур в федеральных и местных СМИ. При этом информация о деятельности общественников не должна ограничиваться сухими фразами пресс-релизов и статистикой на официальных сайтах палат разных уровней.

В интернет-пространстве ситуация не менее удручающая. Группа Общественной палаты Тамбовской области «ВКонтакте» ([https://vk.com/op\\_tambov](https://vk.com/op_tambov)) насчитывает 200 подписчиков, а Общественная палата Новосибирской области совсем не имеет представительства в Сети.

Обобщая вышесказанное, повторим, что недостатки законодательного регулирования функционирования Общественной палаты РФ, некоторое недоверие экспертов и населения к этому институту гражданского общества, слабое информационное обеспечение его деятельности значительно затрудняют эффективность решения Общественной палатой РФ поставленных перед ней задач. В результате всего вышесказанного Общественная палата РФ теряет долю своего общественного авторитета, превращаясь в орган, само формирование которого является предметом множества нареканий. При этом полное урегулирование спорных вопросов механизма определения членом федеральной Общественной палаты не представляется возможным на данном этапе развития гражданского общества в нашей стране.

### Выводы. Заключение

Отечественное гражданское общество и модель его взаимодействия с органами власти существенно отличаются от западноевропейских образцов. Исторический путь нашей страны

предопределил особую роль государства в содействии становлению основ гражданской активности на современном этапе. Изучив в рамках нашего исследования особенности взаимодействия Общественной палаты РФ с властными структурами, мы пришли к следующему выводу: на данный момент правовые основы деятельности Общественной палаты РФ таковы, что этот институт «учрежденного» гражданского общества и его аналоги в регионах не имеет должной независимости, ресурсов и реальных, а не теоретико-рекомендательных рычагов воздействия на корректировку решений органов власти. Таким

образом, отечественное гражданское общество, инициируемое государством, может трансформироваться в гражданское общество, эффективно взаимодействующее с государством на основе равноправия и осуществляющее контролирующие и корректирующие функции, только при условии появления в Российской Федерации гражданского самосознания и активизации тенденций к самоорганизации граждан. Причем этот процесс должен охватить подавляющее большинство россиян и повлечь за собой значительное увеличение количества формальных и неформальных структур гражданского общества.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Теория и практика гражданского общества в России / под ред. Д. Гузины, П. Дуткевича, В. Г. Марахова. СПб. : Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 2005. 312 с.
2. Мерсиянова И. В., Якобсон Л. И. Сотрудничество государства и структур гражданского общества в решении социальных проблем // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 2. С. 5–24.
3. Соснин Д. П. Структурно-функциональные модели взаимодействия органов власти и гражданского общества // Гражданское общество в России: состояние, тенденции, перспективы : сб. науч. тр. Ульяновск, 2012. С. 50–57.
4. Ильин В. И., Матвеева Е. В. Общественный контроль как направление совершенствования деятельности органов государственного управления в Российской Федерации // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 6. С. 135–141.
5. В Общественной палате РФ подвели итоги 2015 года. URL: <https://www.oprf.ru/press/news/2015/newsitem/31817>
6. Общественная палата РФ открыла горячую линию по вопросам экологии. URL: <https://regnum.ru/news/society/2152666.html>
7. В ОП РФ обсудили наиболее острые вопросы ЖКХ. URL: <https://www.oprf.ru/1449/2133/1450/1453/newsitem/37414>
8. Общественная палата России отмечает 10 лет работы. URL: <https://www.oprf.ru/press/news/2016/newsitem/32418>
9. В ОП РФ запустили мониторинг наличия скоростного Интернета у сельских учителей. URL: <https://www.oprf.ru/1449/2133/1512/1513/newsitem/36833>
10. В ОП РФ обсудили инструменты общественного контроля в школе. URL: <https://www.oprf.ru/1449/2133/1512/1513/newsitem/31653>
11. Сморгунова В. Ю. Англо-американский либерализм как основание западной модели гражданского общества: теоретико-правовой анализ // Известия РГПУ им. А. И. Герцена. 2006. № 16. С. 139–153.

## REFERENCES

1. Guzina D., Dutkevich P., Marakhova V. G. (eds.). Theory and practice of civil society in Russia. Saint Petersburg, Publishing house of S.-Petersburg university, 2005. 312 p. (In Russ.).
2. Mersyanova I. V., Jacobson L. I. Cooperation of the state and civil society structures in solving social problems. *Questions of state and municipal management*, 2011, no. 2, pp. 5–24. (In Russ.).
3. Sosnin D. P. Structural and functional models of interaction between government and civil society. *Civil society in Russia: state, trends, prospects*. Coll. of scientific papers. Ulyanovsk, 2012. Pp. 50–57. (In Russ.).
4. Ilyin V. I. Public control as a direction to improve the activities of government bodies in the Russian Federation. *Central Russian Bulletin of Social Sciences*, 2015, no. 6, pp. 135–141. (In Russ.).
5. The Public Chamber of the Russian Federation summed up the results of 2015. (In Russ.). URL: <https://www.oprf.ru/press/news/2015/newsitem/31817>
6. The Public Chamber of the Russian Federation has opened a hotline on environmental issues. (In Russ.). URL: [regnum.ru/news/society/2152666.html](https://regnum.ru/news/society/2152666.html)
7. The most sensitive issues of housing and communal services were discussed in the EP RF. (In Russ.). URL: <https://www.oprf.ru/1449/2133/1450/1453/newsitem/37414>
8. The Public Chamber of Russia celebrates 10 years of work. (In Russ.). URL: <https://www.oprf.ru/press/news/2016/newsitem/32418>
9. In the EP of the Russian Federation, monitoring of the availability of high-speed Internet from rural teachers was launched. (In Russ.). URL: <https://www.oprf.ru/1449/2133/1512/1513/newsitem/36833>
10. In the RF PC discussed the tools of public control in the school. (In Russ.). URL: <https://www.oprf.ru/1449/2133/1512/1513/newsitem/31653>
11. Smorgunova V. Yu. Anglo-American liberalism as a foundation of the western model of civil society: theoretical law analysis. *Izvestia: Herzen University Journal of Humanities & Sciences*, 2006, no. 16, pp. 139–153. (In Russ.).

**Как цитировать статью:** Юхачев С. П., Колесниченко Е. А. Институциональные особенности взаимодействия государства и общества // Бизнес. Образование. Право. 2019. № 2 (47). С. 61–64. DOI: 10.25683/VOLBI.2019.47.241.

**For citation:** Yuhachev S. P., Kolesnichenko E. A. Institutional features of interaction of the state and society. *Business. Education. Law*, 2019, no. 2, pp. 61–64. DOI: 10.25683/VOLBI.2019.47.241.