

9. Christian Peters-Berries, (2010) Regional Integration in Southern Africa – A Guidebook. – URL : https://www.iaj.org.za/wp-content/uploads/2011/08/sadc_guidebook_for_regional_integration11.pdf.
10. An Information Policy Handbook for Southern Africa (2001) editor Tina James, Canada, International Development Research Centre, 2001, p.245.
11. Knowledge Societies: Information Technology for Sustainable Development Paperback – June, 1998 by Robin Mansell, Uta Wehn, P. 230-231.
12. An Information Policy Handbook for Southern Africa (2001).
13. Mansell and Wehn (1998).
14. ADF '99. Paper presented by Derrick Cogburn on «Globalization and the Information Economy: Challenges and Opportunities for Africa». – URL : www.un.org/depts/eca/adf/pub.htm.
15. The Department of International Relations and Cooperation's (DIRCO). – URL : <http://www.dirco.gov.za/foreign/Multilateral/africa/sadc.htm>.
16. *Ibid.*

Марта Шімунені, Вознюк Євгенія. Регіональна інтеграція та розвиток: теоретичний огляд регіону САДК. У статті висвітлено і підкреслено зв'язок між регіональною інтеграцією та розвитком економічно відсталих країн Африки, зосереджуючи увагу на регіоні САДК. Наголошується на важливості постійної та стрімкої регіональної інтеграції в порівнянні з індивідуалізмом південноафриканських країн, особливо враховуючи такі регіональні об'єднання, як САДК, розвиток яких тісно пов'язаний між собою. Розкрито суть інформаційної політики, характерної африканським країнам, а також охарактеризовано основні органи та Протоколи, що регулюють інформаційну безпеку і політику держав у межах САДК. Стаття спрямована на висвітлення переваг та недоліків регіональної інтеграції. Головною проблемою є її збалансування з індивідуалізмом розвитку в межах країни або групи країн. Дослідники проаналізували важливість регіональної інтеграції, а також наслідки, які вона має для регіону САДК, і, таким чином, довели, що САДК краще, якщо це регіонально інтегроване об'єднання, а ніж коли країни функціонують окремо.

Ключові слова: регіональна інтеграція, інформаційна політика, соціально-економічний розвиток, глобалізація, країни Африки, САДК.

Шімунені Марта, Вознюк Євгенія. Региональная интеграция и развитие: теоретический обзор региона САДК. В статье подчеркнута связь между региональной интеграцией и развитием экономически отсталых стран Африки, сосредоточивая внимание на регионе САДК. Отмечается важность постоянной и стремительной региональной интеграции по сравнению с индивидуализмом южноафриканских стран, особенно учитывая такие региональные объединения, как САДК, развитие которых тесно связано между собой. Раскрыта суть информационной политики, характерной африканским странам, а также охарактеризованы основные органы и Протоколы, регулирующие информационную безопасность и политику государств в САДК. Статья направлена на освещение преимуществ и недостатков региональной интеграции. Главной проблемой является ее сбалансирование с индивидуализмом развития внутри страны или группы стран. Исследователи проанализировали важность региональной интеграции, а также последствия, которые она имеет для региона САДК, и, таким образом, доказали, что САДК лучше, если это регионально интегрированное объединение, нежели когда страны функционируют отдельно.

Ключевые слова: региональная интеграция, информационная политика, социально-экономическое развитие, глобализация, страны Африки, САДК

The article acted to the editorial board
in 01.09.2017

УДК 323

Евгений Трофимов

Общественные палаты в контексте фантомности российской демократизации: политологическое исследование

Объектом исследования являются общественные палаты. На основе анализа политико-правового статуса, механизма формирования, оценки персонального состава, стоящих перед общественными палатами задач делается вывод об их субинституциональной роли в российской политике. Обращается внимание на то, что общественные палаты как политические субъекты не обладают необходимой самостоятельностью от государства, продуцирующего недоинституционализацию политической системы как в институциональном, так и функциональном плане.

© Трофимов Е., 2017

Отмечается, что зависимость общественных палат от государства в значительной мере определена: а) процессом их воспроизводства; б) включением в их деятельность государственных структур в виде аппаратов общественных палат; в) ограниченностью кадровых и финансовых ресурсов. Устанавливается, что общественные палаты в условиях фантомности процесса демократизации в России способны осуществлять *egregie* инструментальные функции, связанные с сохранением авторитарного политического режима.

Ключевые слова: общественные палаты, моноцентризм, авторитаризм, государство, декоративная демократия, делегативная демократия, гражданское общество.

Sensus: общецивилизационный тренд и политический процесс в России. Тенденция демократизации системы социально-политических отношений является общецивилизационной. Политики разных стран подчинены ее влиянию, но, в силу склонности государств препятствовать реализации демократизации, рождают квазифицированные социальные структуры, выполняющие инструментальные функции и снижающие эффект перераспределения властного потенциала в направлении «народ». В российской политике одной из квазифицированных политических структур являются общественные палаты, созданные в начале нынешнего века как на федеральном, так и региональном уровнях.

Следует заметить, что впервые общественные палаты в постсоветской России появились уже в момент конституирования постсоветской политической системы и были призваны способствовать легитимации принимаемых государством политических решений. Первой общественной палатой явилась созданная в 1993 г. Общественная палата Конституционного совещания [5], в которой доминировало президентское большинство; второй – Общественная палата при Президенте Российской Федерации, созданная 16 декабря 1994 г. [7]. С 1995 г. в ряде субъектов РФ начали функционировать Советы общественности при главах исполнительных органов власти, являющиеся прототипами ныне действующих региональных общественных палат. В новом тысячелетии идею формирования общественных палат впервые публично озвучил В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию РФ 2004 г. [13]. Предложение им явилось «пусковым механизмом» нового процесса – институционализации общественных палат – «защитников интересов гражданского общества».

С момента появления в России действующих общественных палат до сегодняшнего времени их институционально-функциональная роль в политической системе страны рождает многочисленные дискуссии среди политологов, правоведов, философов и других специалистов. Одни из них указывают на важное социально-политическое значение данных органов в системе социальной регуляции [2; 20; 21; 22], другие видят в них авторитарную декорацию. Так, Т. В. Троицкая отмечает: «Общественная палата субъекта РФ, будучи институциональной структурой общественно-политического уровня гражданского общества, способствует укреплению и развитию демократических основ Конституции РФ, реализации и защите основных конституционных прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает открытость и подотчетность в деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также способствует обеспечению учета общественных интересов при принятии решений органами государственной власти субъекта РФ. В свою очередь, это помогает созданию условий для ликвидации последствий российского тоталитарного прошлого, выраженных, в том числе, в отчужденности граждан от проводимой государством политики» [22, с. 17]. Менее категоричные выводы делают А. Ю. Сунгуров, О. С. Захаров, Л. А. Петров, Н. П. Распопов («Институты медиаторы и их развитие в современной России. 1. Общественные палаты и консультативные советы: федеральный и региональный опыт» [18]), но их заключения также укладываются в рамки позитивистского подхода. Квинтэссенция выводов исследователей следующая: общественные палаты являются институтами медиаторами, выполняющими коммуникативную роль в отношениях между государством и гражданским обществом, которая в рамках усложняющихся политик и отклонения от линейного вектора развития управленческих систем, как минимум, не лишняя.

В рамках системного политологического анализа, генезис и институционально-функциональное значение общественных палат в политике не следует отделять от общероссийского процесса, ориентированного на автократизацию отношений в социуме и укрепление единственного центра политического влияния – «главы государства», выступающего, по замечанию А. Ю. Мельвиля, Д. К. Стукала, М. Г. Миронюка, «царем горь», у которого «...просто нет интересов, нет мотивации, которая побуждала бы его к формированию качественных институтов управления и сколь-нибудь демократических практик» [3, с. 138]. Признать или опровергнуть квазигражданскую сущность общественных палат и их

инструментальную роль можно эмпирически, обратившись к механизму их формирования и функциональной стороне деятельности.

Механизм формирования общественных палат в России. Воспроизводство общественных палат раскрывается в значительном количестве работ [2; 18; 23], поэтому останавливаться на этом вопросе нецелесообразно; важно лишь заметить, что стадию воспроизводства общественных палат подвергают критике даже сторонники институциональной значимости их роли в российской политической системе. Так, например, авторы статьи «Институты медиаторы и их развитие в современной России ...» справедливо отмечают: «состав Палаты фактически определяется назначениями Президента РФ» [18, с. 167]. Похожие выводы можно сделать и при анализе персоналий региональных общественных палат, первая треть состава которых назначается главами субъектов РФ.

С точки зрения институциональности общественных палат важным является вопрос о формировании аппаратов общественных палат – органов, обеспечивающих их работу. В соответствии с российским законодательством, руководитель Аппарата Общественной палаты РФ назначается на должность и освобождается от нее Правительством РФ по представлению совета Общественной палаты РФ. Очевидно, что значительную часть состава совета Общественной палаты РФ составляют зависимые от Президента РФ члены Общественной палаты России, которые и представляют кандидатуру руководителя Аппарата Общественной палаты РФ Правительству России. Об этом свидетельствует анализ IV состава Общественной палаты РФ: из 16 членов совета Общественной палаты РФ 7 назначены Президентом РФ [8; 16]; V состава Общественной палаты РФ: из 24 членов Общественной палаты РФ 13 назначены Президентом РФ [15; 17].

Ситуация с «независимостью» Общественной палаты РФ от органов государственной власти становится еще более очевидной при рассмотрении региональных законов, в рефлексивном порядке определивших место «новых институтов гражданского общества» в региональных политических системах. В ряде субъектов руководители аппаратов общественных палат назначаются на должность и освобождается от нее главой региона [6]. Таким образом, исходя из функции Аппарата общественной палаты как органа, обеспечивающего ее работу, в любой момент времени функциональность палаты может быть сведена к нулю.

Функциональность общественных палат. Несмотря на то, что компетенция общественных палат достаточно широка, реализация имеющихся у них полномочий вызывает вопросы. Политически фиксированная в качестве одной из задач функция привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики имеет статистско-патерналистский характер. Разделяя понятия «государственное» и «общественное», следует подчеркнуть то, что граждане не обязаны участвовать в реализации государственной политики, которая, в свою очередь, может не отвечать их интересам. Например, инициативы Правительства России в области реформирования образования или пенсионной реформы, энергосбережения, ЖКХ и др. не только ставят под сомнение социальный характер государства, но и другие его конституционные характеристики.

Следующей задачей общественных палат является выдвижение и поддержка гражданских инициатив, имеющих общероссийское/региональное значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений. Данное направление деятельности общественных палат оценить крайне сложно в силу слабости институционального дизайна гражданского общества в России. Но если взять за оценку деятельности общественных палат, критерий «развитие институтов гражданского общества», то она окажется крайне низкой. Действительно, благодаря вмешательству Общественной палаты РФ, удалось «смягчить» положения закона об некоммерческих организациях, но Палата так и не смогла решить важные для общественных структур проблемы: упрощение механизма регистрации и отчетности, уменьшение налоговой нагрузки на общественные объединения, исключение из российского законодательства понятий «иностранный агент» и «нежелательные организации» и др. Низкая функциональность общественных палат обнаруживается и в регионах [23, с. 127–132]. В этом плане общественные палаты не могут рассматриваться в качестве поддержки и опоры для некоммерческих организаций и гражданских активистов.

По объективным причинам общественные палаты неспособны эффективно проводить экспертизы проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти России и проектов правовых актов органов местного самоуправления. Как известно, принимать участие в экспертной деятельности могут специалисты, которых у общественных палат чаще всего нет. Результат очевиден: менее 5 %

законопроектов проходят экспертизу Общественной палаты РФ, а процент экспертиз законопроектов региональных общественных палат еще ниже или вообще отсутствует. Об этом в частности свидетельствует план проведения общественной экспертизы законопроектов и иных нормативных правовых актов Общественной палатой РФ. Так, в 2011 г. Общественная палата РФ планировала провести экспертизу 66 законопроектов и иных нормативных правовых актов [9], в 2012 – 70 [10], в 2013 – неизвестно (получить данные не удалось из-за недоступности адреса Общественной палаты РФ info@orgf.ru для отправки сообщений, размещенного на официальном сайте ОП РФ); в 2014 – 34 [11], в 2015 – 177 [12], в то время как Государственная Дума РФ ежегодно принимает более тысячи законопроектов. В планах региональных общественных палат общественная экспертиза законопроектов как направление деятельности в большинстве случаев отсутствует.

Функции осуществления общественного контроля за деятельностью Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в вертикально интегрированной системе управления *de facto* невыполнимы. Косвенным подтверждением этого является отсутствие в отчетах о деятельности общественных палат каких-либо упоминаний об осуществлении данной функции или отображении на сайтах палат (если таковые имеются!) ссылки «раздел находится в разработке». В этом плане справедлива позиция авторов исследования «Институты-медиаторы и их развитие в современной России...», которые задаются вопросом: «... Как может осуществлять общественный контроль за деятельностью исполнительной власти институт, состав которого полностью контролируется государством?» [18, с. 167]. Таким образом, контрольные функции общественных палат практически нереализуемы, как и функции рекомендательные, – принимаемые общественными палатами рекомендации органам государственной власти не обязательны для исполнения последними.

Низкую оценку эффективности деятельности Общественной палаты РФ дают как ее члены [5, с. 103], так и общество (табл. 1; 2),¹ традиционно ориентированное на «как сказали-указали» или «как должно быть».

Таблица 1

Информированность жителей Амурской области о деятельности общественных палат

Общественная палата	Ничего не известно			Что-то слышал			Хорошо знаю		
	05.15	04.16	04.17	05.15	04.16	04.17	05.15	04.16	04.17
Общественная палата РФ	102/ 33,33	112/ 38,62	137/ 45,36	172/ 56,21	158/ 54,48	134/ 44,21	32/ 10,46	20/ 6,90	31/ 10,69
Общественная палата Амурской области	146/ 47,71	185/ 63,79	163/ 53,97	128/ 41,83	88/ 30,34	123/ 40,73	32/ 10,46	17/ 5,86	16/ 5,30

Таблица 2

Ответ жителей Амурской области на вопрос: «Чьи интересы представляют общественные палаты?»

Ответ	Амурская область (чел./%)		
	05.15	04.16	04.17
Народа, общества и т. д.	156/50,98	133/45,86	147/48,68
Государства	16/5,23	27/9,31	13/4,30
Свои	17/5,56	13/4,48	20/6,62
Олигархов	3/0,98	–	–
Затрудняюсь ответить	114/37,25	117/40,34	122/40,40

Выводы и перспективы дальнейших исследований. 4. Общий результат исследования. Российские общественные палаты не являются «медиаторами», «переговорными площадками», а выступают субститутами гражданского общества, призванными легитимировать сложившуюся в стране

¹ Массовые опросы проводились автором статьи в мае 2015 (первая волна – 306 респондентов), в апреле 2016 г. (вторая волна – 290 респондентов), в апреле 2017 г. (третья волна – 302 респондента). Статистическая погрешность составляет не более 3,4 %.

политическую систему, сформировать в сознании населения иллюзию демократизации российской политики, видимость взаимодействия государства с обществом. По своим политическим характеристикам они концептуально отличаются от консультативных органов, действующих в ряде европейских стран. Легитимируя в сознании населения данные субституты, российские ученые и общественные деятели [2, с. 130–132] традиционно упускают немаловажный момент: если в демократических странах общественные палаты формируются по профессиональному критерию, то в России – на основе лояльности к лидеру федерального или регионального уровня.

Следует солидаризироваться с профессором Кёльнского университета А. Нусбергер, что создание общественных палат в России свидетельствует о неправильном понимании государством идеи гражданского общества, что ведет в лучшем случае к формированию фиктивной демократии, в худшем – к демонтажу ныне существующих в России структур гражданского общества [1], а также признать справедливой Резолюцию № 1455 (2005) ПАСЕ [14].

Подменяя гражданские институты нефункциональными акторами, государство не решает ни одной общественно-значимой проблемы, подвергает существующую систему перегрузкам, разрушает систему «обратных связей». Используемая государством тактика сохранения себя в политической системе не выдержит испытание временем и рухнет под влиянием либо внутренних, либо внешних факторов.

Источники и литература

1. Кремль рисует демократический фасад [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,1573304,00.html>.
2. Кучерена А. Г. К вопросу о правовом положении Общественной палаты Российской Федерации / А. Г. Кучерена // Право и жизнь. – 2013. – № 176 (2). – С. 121–137.
3. Мельвиль А. Ю. «Царь горы», или почему в посткоммунистических автократиях плохие институты / А. Ю. Мельвиль, Д. К. Стукал, М. Г. Миронюк // ПОЛИС: Политические исследования. – 2013. – № 2 (134). – С. 125–142.
4. О деятельности Общественной палаты Российской Федерации в 2006–2007 гг. – Москва : Общественная палата РФ, 2008. – 150 с.
5. Об образовании Общественной палаты Конституционного совещания : Распоряжение Президента РФ от 24.09.1993 г. № 659-рп // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 27.09.1993, № 39, ст. 3674.
6. Об Общественной палате Амурской области : Закон Амурской области. Принят Законодательным Собранием Амурской области 23 мая 2008 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.amurobl.ru/index.php?m=24597&r=6&c=40667&p=40679>.
7. Об Общественной палате при Президенте Российской Федерации : Распоряжение Президента РФ от 16 февраля 1994 г. № 78-рп // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1994. – № 8. – Ст. 592.
8. Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации. Члены Совета 2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.oprf.ru/ru/structure/soviet/soviet2010>.
9. План проведения общественной экспертизы законопроектов и иных нормативных правовых актов Общественной палатой Российской Федерации в 2011 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.oprf.ru/files/planexpertiz2011.doc>.
10. План проведения общественной экспертизы законопроектов и иных нормативных правовых актов Общественной палатой Российской Федерации в 2012 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.oprf.ru/files/dok2012/planexpertiz28112012_1.doc.
11. План проведения общественной экспертизы законопроектов и иных нормативных правовых актов Общественной палатой Российской Федерации в 2014 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.oprf.ru/1449/1537/plan/>.
12. План проведения общественной экспертизы законопроектов и иных нормативных правовых актов Общественной палатой Российской Федерации в 2015 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.oprf.ru/1449/2133/1537/plan/>.
13. Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. – 27.05.2004. – № 109.
14. Резолюция № 1455 (2005) Парламентской ассамблеи Совета Европы о выполнении Российской Федерацией своих обязательств (принята в г. Страсбурге 22.06.2005 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://infopravo.by.ru/fed2005/ch07/akt22234.shtm>.
15. Совет Общественной палаты РФ 2014 года [Электронный ресурс] // URL: <https://www.oprf.ru/about/structure/soviet/soviet2014/>.

16. Состав Общественной палаты [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://президент.рф/ref_notes/298.
17. Состав Общественной палаты РФ 2014 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.oprf.ru/ru/about/chambermembers/members2014/>.
18. «Институты медиаторы и их развитие в современной России. 1. Общественные палаты и консультативные советы: федеральный и региональный опыт» / А. Ю. Сунгуров, О. С. Захаров, Л. А. Петров, Н. П. Распопов // ПОЛИС: политические исследования. – 2012. – № 1. – С. 165–178.
19. Тахоева С. С. Конституционно-правовой статус Общественной палаты Российской Федерации: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. С. Тахоева. – Москва : Рос. академия правосудия, 2009. – 24 с.
20. Тахоева С. С. Общественная палата Российской Федерации как институт гражданского общества / С. С. Тахоева // Аграрное и земельное право, 2008. – № 2. – С. 13–18.
21. Тиховодова А. В. Общественная палата как политический институт / А. В. Тиховодова // Вестник ВГАВТ. – Вып. 15. – Нижний Новгород : Изд-во ФГОУ ВПО «ВГАВТ», 2005. – С. 103–110.
22. Троицкая Т. В. Конституционно-правовой статус общественной палаты субъекта Российской Федерации: на опыте Приволжского федерального округа : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т. В. Троицкая. – Саратов, 2007. – 24 с.
23. Трофимов Е. А. Общественная палата как субститут гражданского общества / Е. А. Трофимов / Система ценностей современного общества : сб. материалов XVIII Междунар. науч.-практ. конф. / под общ. ред. С. С. Чернова. – Новосибирск : Изд-во НГТУ, 2011. – 352 с. – С. 127–132.
24. Трофимов Е. А. Институционально-функциональная роль общественных палат в политической системе России: проблемно-праксиологический очерк / Е. А. Трофимов // II Международная заочная научно-практическая конференция «Социально-гуманитарные и юридические науки: современные тренды в изменяющемся мире» : сборник материалов конф. (6 июня 2011 г.). – Краснодар, 2011. – С. 136–139.

Trofimov Evgeny. The Public Chambers in Context of «Phantomity» of Russian Democratization: Political Research. The research deals with the public chambers. As a result of the analysis of the chambers' political and legal status, mechanism of formation, assessment of the personnel composition, and the objectives they set up, it is concluded that the public chambers play a subinstitutional role in Russian polity. It is pointed out that public chambers as public actors do not have the necessary degree of autonomy from the state that produces the subinstitutionalization of political system both in institutional and functional sense. It is noted that the dependence of public chambers on the state to a larger extent is determined by: (a) their composition process, (b) including of the state authorities into the chambers' activities, (c) littleness of recruitment and financial opportunities. It is stated that under conditions of the phantomity of the democratization process in Russia the public chambers are capable of performing mainly instrumental functions related to the maintenance of authoritarian political regime.

Key words: civic chambers, monocentrism, authoritarianism, state, decorative democracy, delegative democracy, civil society.

Трофимов Євгеній. Громадські палати в контексті фантомності російської демократизації: політологічне дослідження. Об'єкт дослідження – громадські палати. На основі аналізу політико-правового статусу, механізму формування, оцінки персонального складу, завдань, що стоять перед громадськими палатами, зроблено висновок про їх субінституціональну роль у російській політиці. Акцентовано, що громадські палати як політичні суб'єкти не мають необхідної самостійності від держави, продукуючої недоінституціоналізацію політичної системи як в інституціональному, так і функціональному плані. Відзначено, що залежність громадських палат від держави значною мірою визначена: а) процесом їх відтворення; б) уключенням у їхню діяльність державних структур у вигляді апаратів громадських палат; в) обмеженістю кадрових і фінансових ресурсів.

Установлюється, що громадські палати в умовах фантомності процесу демократизації в Росії повинні здійснювати *egregie* інструментальні функції, пов'язані зі збереженням авторитарного політичного режиму.

Ключові слова: громадські палати, моноцентризм, авторитаризм, держава, декоративна демократія, делегативна демократія, громадянське суспільство.

Статья поступила в редколлегию
06.09.2017 г.

UDC 94(477+438)«1947»:323.12

Andrzej Wawryniuk

Akcja «Wisła» (1947 r.) jej podłoże, skutki i przebieg. Próba analizy problemu

W artykule autor omawia podejmowanie decyzji politycznych przez rząd Polski w sprawie przesiedlenia Ukraińców między innymi ze wschodnich terenów województwa lubelskiego w 1947 r. Można przypuszczać, że powyższa decyzja