

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА (НА ПРИМЕРЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ ПРИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ)

Е. М. Брагина

Одним из приоритетов совершенствования государственного управления в РФ является развитие институтов взаимодействия с гражданским обществом. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» особо выделяет такие институты, как Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Закон определяет их субъектами общественного контроля, наделяя правом осуществлять общественную проверку, анализ, оценку деятельности органов государственной власти и местного самоуправления [11].

К сожалению, создаваемые с 2005 года, данные институты не смогли стать реальными представителями общественного мнения в органах государственной власти. Об этом свидетельствуют результаты социологических опросов. На вопрос «Слышали Вы что-нибудь вообще о таком органе, как Общественная палата РФ?» 31,8 % опрошенных в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре в 2014 году (в 2013 году – 50,7 %) ответили: «Нет, впервые слышу»; 37,7 % (в 2013 году – 28,6 %) – «Кое-что слышал, не более»; 30,5 % (в 2013 году – 20,6%) – «Да, я знаю о таком органе». Из числа тех, кто знает о деятельности Общественной палаты РФ, только 29,9 % считают, что она играет значительную роль в общественно-политической жизни страны, остальные оценивают ее работу как незначительную или вообще не имеющую значения [3].

В настоящее время деятельность общественных институтов проходит стадию реформирования, поиска новых, более эффективных форм деятельности. Рассмотрим некоторые дискуссионные моменты этого процесса на примере совершенствования деятельности общественных советов при исполнительных органах государственной власти (далее – общественные советы).

Общественные советы являются постоянно действующими совещательно-консультативными органами общественного контроля. Они начали свою работу с 2005 года. Согласно Указу Президента от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» общественные советы должны стать механизмом общественного контроля деятельности органов власти. Документ предписывает отказ от формирования общественных советов самими органами власти, а также обязательное участие в деятельности общественных советов независимых экспертов и представителей заинтересованных общественных организаций.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. № 877 утвержден состав нормативных правовых актов и иных документов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти. В их число вошли нормативные правовые акты:

- включенные в план законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на очередной год;
- разрабатываемые по результатам рассмотрения предложений граждан, направленных в Правительство РФ в порядке, определенном концепцией «Российская общественная инициатива»;
- устанавливающие публичные нормативные обязательства;
- о государственных программах Российской Федерации, федеральных целевых программах;

- разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти, предварительное обсуждение которых на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти предусмотрено решением Правительства Российской Федерации [9].

Недостаточно эффективная работа общественных советов в предыдущие периоды и, в частности, их зависимость от решений самих федеральных органов исполнительной власти обусловила начало «перезагрузки» системы общественных советов.

«Перезапуск» деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти осуществляется под эгидой Экспертного совета при Правительстве РФ и Общественной палаты РФ. По новым правилам создание общественных советов при министерствах и ведомствах становится обязательным. Инициатором их создания может выступать либо Общественная палата РФ, либо сам руководитель федерального органа исполнительной власти. Кандидаты в члены общественных советов выдвигаются общественными объединениями.

Общественные советы при федеральных органах исполнительной власти формируются сроком на два года на основе конкурсных процедур по принципу: 75 % – из кандидатов от Общественной палаты РФ, 25 % – от Экспертного совета при Правительстве РФ. Численность общественного совета устанавливается в пределах от 16 до 36 человек, что создает необходимые условия для его работоспособности.

Субъекты РФ принимают собственные нормативные правовые акты о деятельности общественных советов. Например, на основании Постановления Губернатора от 25.12.2014 № 142 «О порядке образования общественных советов и типовом положении об общественном совете при исполнительном органе государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» общественные советы при органах исполнительной власти создаются руководителями соответствующих органов власти с учетом норм, установленных ст. 13 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в следующем порядке:

- $\frac{1}{2}$ – исполнительным органом власти по предложениям профессиональных объединений и иных социальных групп, осуществляющих свою деятельность в сфере полномочий органа исполнительной власти,
- $\frac{1}{2}$ – по предложению Общественной палаты Ханты-Мансийского автономного округа – Югры из числа представителей общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций [10].

Созданные при всех органах исполнительной власти автономного округа общественные советы активизируют свою деятельность. Так, в 2015 году состоялось 159 заседаний общественных советов, в 2014 – 160, в 2013 году – 85.

Около 70 общественных советов работают в городских округах и муниципальных районах Югры. В 2014 году изменен порядок их формирования: введен запрет на вхождение в состав советов лиц, замещающих государственные должности РФ, должности государственной службы РФ и субъектов РФ, лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы. Это принципиально новое положение, т. к. ранее большинство общественных советов возглавляли главы муниципальных образований или главы администраций [7].

В настоящее время в организации деятельности общественных советов есть немало дискуссионных вопросов. Остановимся на некоторых из них.

Недостаточна правовая база деятельности общественных советов. Например, не определены основы формирования и работы общественных советов при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

По мнению председателя Совета Федерации В. И. Матвиенко, целесообразно принять федеральный закон об общих принципах организации общественных палат в регионах, в котором бы нашли отражение и вопросы функционирования общественных советов. Важно также определить, должны ли региональные общественные советы создаваться повсеместно и в обязательном порядке, как федеральные, или они должны формироваться только там, где есть общественный спрос [6].

Одним из важнейших вопросов является содержание деятельности общественных советов. В 2015 году Правительство РФ приняло около 30 тысяч нормативных правовых актов, зарегистрированных в Министерстве юстиции РФ. Более половины из них не прошли общественного обсуждения: это невозможно даже теоретически из-за большой нагрузки на членов общественных советов.

Министр по вопросам Открытого правительства М. А. Абызов считает, что раньше многие общественные советы в основном обслуживали повестку дня госорганов и не до конца выполняли свои главные задачи. Основными же их задачами должны стать реализация функций общественного контроля, экспертиза государственных решений при разработке нормативно-правовых актов, вопросы противодействия коррупции, информационной открытости, прозрачности кадровой политики и расходования государственных средств [8].

Вследствие этого необходимо определить, чем должны заниматься общественные советы. По данному вопросу высказано несколько точек зрения:

- предлагается определить социально значимые проекты, подлежащие обязательному рассмотрению общественными советами (мнение министра по вопросам Открытого правительства М. А. Абызова);
- общественно значимые вопросы нормативно определить не получится: определение выйдет слишком нечётким и размытым. Общественные советы могут сами в каждом конкретном случае решать, будут ли они рассматривать предлагаемый проект. По итогам года председатель совета должен представлять отчёт о том, какие вопросы были признаны общественно важными и какие были рассмотрены (мнение исполнительного директора Аналитического центра «Форум» А. Брагина);
- должен быть прописан минимум документов, которые общественный совет обязан рассматривать. Но совет должен выступать судьёй при определении социальной значимости проектов (мнение члена Общественной палаты, политолога И. Е. Дискина) [6].

Интересна точка зрения и самих членов общественных советов. Так, на заседании Коллегии общественных советов при органах исполнительной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры была высказана мысль, что главное в деятельности общественных советов – «выяснить, прежде всего для себя, какого рода цели и задачи ставит перед собой орган исполнительной власти и, если нужно, совместно откорректировать их. Согласие общественности относительно целей служит первым шагом к увеличению эффективности решений власти и к желанию участвовать в их реализации» [4].

Проблемным вопросом остается формирование персонального состава общественных советов. Для федеральных органов исполнительной власти актуальным является создание единого списка (банка данных, пула) кандидатов в общественные советы, из которого Экспертный совет при Правительстве РФ и Общественная палата РФ отбирали бы кандидатов. В настоящее время претендентам сложно определиться, в какую из двух структур можно подать заявки. Некоторые руководители федеральных министерств и ведомств считают, что органы государственной власти также должны участвовать в согласовании кандидатур членов общественных советов [8].

В регионах звучание у данной проблемы другое. В отчете Общественной палаты Югры об этом сказано так: «С каждым разом все трудней найти кандидата в тот или иной общественный совет. Усугубляется эта ситуация тем, что жители удаленных от Ханты-Мансийска территорий автономного округа отказываются от участия в советах, так как не имеют возможности осуществлять дорогостоящие поездки в столицу Югры» [1].

Кроме того, нормативные документы об общественных советах в субъектах РФ часто не устанавливают четкие критерии к кандидатам в члены общественных советов. Так, в постановлении Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры о типовом положении об общественных советах есть только один критерий – членом совета может стать человек, соответствующий критериям отбора в состав Общественной палаты. При обсуждении вопроса о более четких критериях были высказаны различные, не совпадающие мнения. Комиссия Общественной палаты Югры предложила при отборе кандидатов учитывать:

- опыт работы в общественной организации, достижения организации либо ее представителя в данной области (контраргумент – не все хорошие специалисты, желающие и могущие стать экспертами, активно занимаются общественной работой);
- цели и задачи, с которыми кандидат идет в общественный совет;
- образование кандидата;
- рекомендации Общественной палаты (контраргумент – Общественная палата не может знать всех людей, могущих стать членами общественных советов), муниципального общественного совета, общественных объединений, профильных экспертов, мнение профильного департамента (контраргумент – от участия органов исполнительной власти в формировании общественных советов только недавно отказались) [4].

Одним из активно обсуждаемых вопросов является результативность взаимодействия общественных советов и органов исполнительной власти. Общественным палатам предлагается обобщать деятельность общественных советов и представлять в Правительство РФ (высший орган исполнительной власти субъекта РФ) отчет о том, какие вопросы были рассмотрены, и как высказанное мнение было учтено государственными органами.

Целесообразно ввести ответственность государственных органов за игнорирование экспертных заключений и других документов общественных советов. Речь, например, идет об установлении персональной ответственности секретаря общественного совета, который одновременно является статс-секретарём соответствующего министерства.

Важным является предложение о проведении оценки регулирующего воздействия по тем проектам, которые были рассмотрены общественными советами.

В настоящее время многие аспекты деятельности общественных советов находятся еще в стадии разработки. Например, рассматриваются вопросы о создании системы независимой оценки качества их деятельности, о разработке конкретных механизмов их взаимодействия как с органами исполнительной власти, так и с гражданским обществом.

Подводя итог, следует констатировать, что деятельность общественных советов в настоящее время подвергается существенным изменениям. Многие вопросы пока остаются дискуссионными. Но главное, что все участники диалога, государственные чиновники, эксперты, представители некоммерческих организаций, стремятся создать институт реального взаимодействия государства и гражданского общества.

Литература

1. Доклад о деятельности Общественной палаты Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в 2015 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Общественная палата Ханты-Мансийского автономного округа – Югры/Деятельность (дата обращения 12.10.2016).
2. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2015 год. – Москва : Общественная палата Российской Федерации, 2015.
3. Итоги социологических опросов «Изучение наиболее значимых вопросов общественной жизни Югры (Общественная палата РФ)» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Департамент общественных и внешних связей Ханты-Мансийского автономного округа – Югры/ Деятельность/Социологические исследования/2013,2014 (дата обращения 23.10.2016).
4. Коллегия общественных советов [Электронный ресурс] – Режим доступа: Общественная палата Ханты-Мансийского автономного округа – Югры / Общественные советы (дата обращения 20.10.2016).
5. Общественные советы при министерствах перестанут быть декоративными [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.pnp.ru/social/2016/08/17/obshhestvennyesovety-priministerstvakh-perestanut-byt-dekoraciey.html> (дата обращения 23.10.2016).
6. Общественные советы при министерствах и ведомствах проходят «перезагрузку» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.pharmvestnik.ru/publs/lenta/v-rossii/obshchestvennyesovety-pri-ministerstvax-i-vedomstvax-proxodjat-perezagruzku.html#.V_-OpсZzLТо (дата обращения 21.10.2016).

*Перспективы развития институтов взаимодействия государства и гражданского общества
(на примере общественных советов при государственных органах исполнительной власти)*

7. Отчет Департамента общественных и внешних связей Ханты-Мансийского автономного округа – Югры за 2015 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Департамент общественных и внешних связей Ханты-Мансийского автономного округа – Югры/ Деятельность/Отчет за 2015 год (дата обращения 20.10.2016).

8. Перезапуск общественных советов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://open.gov.ru/events/5515161/>.

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. № 877 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти».

10. Постановление Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 25.12.2014 № 142 «О порядке образования общественных советов и типовом положении об общественном совете при исполнительном органе государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры».

11. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».