

ОБ АКТУАЛЬНЫХ ВОПРОСАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Носкова М. В.

советник департамента, аспирант, Экспертное управление Президента Российской Федерации (Россия), Российская академия народного хозяйства государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 119571, Россия, Москва, пр. Вернадского, д. 84, Mvnoskova@gmail.com

УДК351.9
ББК 66.3(2Рос),1

Цель. Обзор процесса экспертного сопровождения подготовки и принятия политических решений в органах государственной власти на примере деятельности Общественной палаты Российской Федерации и советов при федеральных органах исполнительной власти.

Методы. В статье использованы такие методы, как анализ нормативных актов, контент-анализ, экспертная оценка.

Результаты. В целях повышения эффективности деятельности органов государственной власти присутствие общественного контроля и направленная работа общественных советов при органах государственной власти является необходимым элементом для качественной подготовки и принятия политических решений в сфере государственного управления. Благодаря Общественной палате Российской Федерации как институту гражданского общества происходит закрепление и присутствие и бизнеса, и науки в системе органов государственного управления, тем самым создается система делегирования интересов во власть.

Ключевые слова: общественные советы, государственные органы власти, Общественная палата Российской Федерации, экспертное сопровождение подготовки политических решений.

ON TOPICAL ISSUES OF PUBLIC COUNCILS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Noskova M. V.

Adviser of the Department, postgraduate, Expert management of the President of the Russian Federation (Russia), the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, (Russia), 84 Vernadskiy av., Moscow, 119571, mvnoskova@gmail.com

Purpose. An overview of the process of expert support for the preparation and adoption of political decisions to public authorities on the example of activity of the Public Chamber of the Russian Federation and Councils at the Federal bodies of Executive power.

Methods. The article uses methods such as analysis of regulations, content analysis, and expert assessment.

Results. In order to improve the efficiency of state authorities of the presence of public control and directed activity of public councils at public authorities is a necessary element for qualitative preparation and political decision-making in the field of public administration. Thanks to the Public chamber of the Russian Federation as the Institute of civil society presence of business and science in the system of bodies of state management is taking place and a system of delegation of interests to power bodies is being created.

Key words: community councils, public authorities, the Public chamber of the Russian Federation, expert support for the preparation of political decisions.

Последнее десятилетие XXI века отмечено в России повышением значимости общественных советов при органах государственной власти, призванных обеспечивать функции посредника между государством

и гражданским обществом, а также достигать консенсус между частными и публичными интересами.

Важность таких общественных советов как формы гражданского участия в политической, экономической

и социальной деятельности государственных органов заключается в том, что правотворческая инициатива позволяет выявлять реальные общественные потребности в правовом регулировании тех или иных отношений, учитывать интересы групп граждан, стимулировать активность населения.

Анализ хронологии институционализации соответствующих общественных советов показал, что идея их создания была инициирована Президентом Российской Федерации В. В. Путиным в своих посланиях [11].

Однако, до реализации конкретных поручений, идея носила бессистемный, формальный характер, поскольку создаваемые и зачастую возглавляемые главами федеральных ведомств общественные советы осуществляли свою деятельность без учета рекомендаций Общественной палаты Российской Федерации и без определения четких полномочий.

Впоследствии с учетом имеющихся недостатков был принят ряд нормативных правовых актов, регулирующих вопросы формирования общественных институтов, призванных, в частности, в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» обеспечивать согласование общественно значимых интересов граждан, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и др. путем:

- 1) привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики;
- 2) выдвижения и поддержки гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений;
- 3) проведения общественной экспертизы (экспертизы) проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления;
- 4) осуществления общественного контроля (контроля) за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации;
- 5) выработки рекомендаций органам государственной власти Российской Федерации при определении приоритетов в области государственной

поддержки общественных объединений и иных объединений граждан Российской Федерации, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации;

6) оказания информационной, методической и иной поддержки общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации;

7) привлечения граждан, общественных объединений и представителей средств массовой информации к обсуждению вопросов, касающихся соблюдения свободы слова в средствах массовой информации, реализации права граждан на распространение информации законным способом, обеспечения гарантий свободы слова и свободы массовой информации, и выработки по данным вопросам рекомендаций [16].

Учитывая тему настоящей статьи, по мнению автора, целесообразно остановиться на рассмотрении требований к организации работы данной организации.

Так, согласно Закону «Об Общественной палате Российской Федерации», Общественная палата Российской Федерации избирается каждые три года и осуществляет взаимодействие граждан с органами государственной власти и местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов власти.

Общественная палата Российской Федерации состоит из 168 (ранее – из 126) членов, представляющих 3 равнозначные группы. Это 40 граждан, которых указом утверждает Президент Российской Федерации; 85 представителей региональных общественных палат; 43 представителя общероссийских общественных объединений [12].

Важным, на наш взгляд, представляется, что Общественная палата Российской Федерации наделена функциями по координации работы по формированию общественных наблюдательных комиссий, образуемых в субъектах Российской Федерации, также она содействует формированию региональных общественных палат. Члены Общественной палаты Российской Федерации входят в общественные советы при федеральных министерствах и ведомствах.

Одновременно общественная палата Российской Федерации, как общественно-государственный институт согласования интересов, достижения компромиссов и консенсуса, работает параллельно с системой партийно-политического представительства во власти и активно взаимодействует с Государственной Думой, Советом Федерации.

При этом взаимоотношения Общественной палаты Российской Федерации, региональных и территориальных общественных палат с традиционной

партийно-парламентской системой придают новое качество существующей представительной и развивающейся прямой демократии. В 2009 г., благодаря поправкам в законодательство, был установлен порядок, в соответствии с которым все социально значимые законопроекты в обязательном порядке проходят экспертизу Общественной палаты Российской Федерации.

Такое партнерское взаимодействие государственной власти, науки, бизнеса и других общественных институтов охватывает все пространство нашей страны. Благодаря Общественной палате Российской Федерации как институту гражданского общества происходит закрепление и присутствие и бизнеса, и науки в системе органов государственного управления, создается система делегирования интересов во власть.

В своей работе Общественная палата Российской Федерации использует разнообразные формы, среди которых можно выделить общественные слушания, круглые столы, выездные заседания, публичные мероприятия и др. На пленарных заседаниях собираются все члены Общественной палаты Российской Федерации, на которых рассматриваются наиболее значимые вопросы развития страны и гражданского общества. В среднем проводится 3-4 пленарных заседаний в год. На первом, организационном пленарном заседании очередного состава члены принимают решения об избрании Секретаря Общественной палаты Российской Федерации и его заместителей, о формировании рабочих органов – комиссий и межкомиссионных рабочих групп. Доклад Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в Российской Федерации ежегодно заслушивается и принимается на декабрьском пленарном заседании [12].

Институт Общественной палаты Российской Федерации восприимчив не только к законотворческой деятельности и социально-экономическому анализу социальной, финансовой, налоговой политики, но он также активно занимается и анализирует сдвиги во внутриполитических и внешнеполитических процессах, для чего Общественная палата Российской Федерации активно развивает международное сотрудничество.

Так с 2011 года Общественная палата Российской Федерации входит в Президиум Международной Ассоциации экономических и социальных советов и схожих институтов (МАЭСССИ), где в течение 2013-2015 гг. она являлась председателем. Также ею подписан Меморандум с Европейским социально-экономическим комитетом.

Общественная дипломатия, развитие отношений с институтами гражданского общества на международном уровне, взаимодействие с российскими соотечественниками, проживающими за рубежом, развитие внутреннего и въездного туризма, адаптация и интеграция иностранных мигрантов все эти вопросы входят

в сферу деятельности Общественной палаты Российской Федерации.

Говоря о структуре Общественной палаты Российской Федерации, в 2006 году было принято решение о формировании комиссий в соответствии с наиболее важными направлениями общественной жизни. В данный момент в палате 18 действующих комиссий.

В целях оперативного решения наиболее острых, злободневных вопросов создан Совет Общественной палаты, в состав которого входят заместители секретаря Общественной палаты Российской Федерации и председатели всех комиссий. Каждый член Общественной палаты Российской Федерации является членом одной комиссии с правом решающего голоса, также по своему желанию он может входить в другие комиссии с правом совещательного голоса.

По действующему законодательству среди основных направлений деятельности Общественной палаты Российской Федерации можно выделить следующие: проведение слушаний по проблемам ЖКХ, на которых обсуждаются пути их решения; формирование благоприятной среды для развития благотворительности в России; участие в контроле за соблюдением прав граждан на образование и в формировании госполитики в области образования; работа с обращениями граждан и экологических организаций, совершенствование законодательства в сфере экологии; рассмотрение вопросов защиты социальных прав военных, бывших военнослужащих, ветеранов, призывников и вопросов защиты социальных прав граждан, права потребителей, совершенствование законодательства в этой части; вопросы борьбы с коррупцией, которые являются одним из приоритетных направлений работы; вопросы развития межнациональных отношений; вопросы развития и поддержки малого и среднего бизнеса, реального сектора экономики, инвестиционного климата; вопросы развития общественного контроля, обсуждение и правоприменение закона об общественном контроле; вопросы сохранения культурного наследия, обсуждение законодательства в сфере культуры; осуществление общественного контроля за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации и многие другие вопросы.

Общественная палата Российской Федерации в современной России демонстрирует наличие возможностей глубоких качественных сдвигов в конкретных сферах и всей совокупности отношений власти, бизнеса и общества [6].

Вместе с тем все более очевидным становится необходимость перенастройка системы взаимоотношений гражданских и политических институтов с целью наиболее полного использования заложенных в них возможностей, способствующих созреванию и продвижению новых форм, методов и видов общественной

активности, стимулирующих процесс современных социально-экономических и политических преобразований. В противном случае новые устремления в преобразованиях России второго десятилетия XXI в. могут пополнить опыт неудачной модернизации [6].

Говоря о деятельности остальных существующих общественных советах, в целях становления механизмов решения указанных вопросов Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 г. № 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» утвержден порядок образования общественных советов [15].

В соответствии с принятым Указом общественные советы при федеральных министерствах (кроме Министерства внутренних дел Российской Федерации), федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, а также при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, могут быть образованы руководителями соответствующих федеральных органов исполнительной власти по предложению совета Общественной палаты Российской Федерации.

Предложения совета Общественной палаты Российской Федерации об образовании общественного совета при федеральном органе исполнительной власти, направленное руководителю соответствующего федерального органа исполнительной власти, подлежит обязательному рассмотрению. При этом общественный совет образуется в двухмесячный срок со дня направления совету Общественной палаты Российской Федерации уведомления руководителя соответствующего федерального органа исполнительной власти о согласии образовать общественный совет.

Также настоящим Указом определено, что состав общественного совета формируется федеральным органом исполнительной власти совместно с Общественной палатой Российской Федерации. В состав общественного совета включаются члены Общественной палаты Российской Федерации, независимые от органов государственной власти Российской Федерации эксперты, представители заинтересованных общественных организаций и иные лица.

Помимо этого предусмотрено, что положение об общественном совете и его составе утверждаются правовым актом федерального органа исполнительной власти об образовании общественного совета.

В положении об общественном совете с учетом особенностей деятельности федерального органа исполнительной власти определяются:

- 1) компетенция и порядок деятельности общественного совета;
- 2) порядок формирования состава общественного совета;
- 3) порядок взаимодействия федерального органа исполнительной власти с Общественной палатой Российской Федерации при формировании состава общественного совета;
- 4) порядок и условия включения в состав общественного совета независимых от органов государственной власти Российской Федерации экспертов, представителей заинтересованных общественных организаций и иных лиц.

В Указе также определено, что члены общественного совета исполняют свои обязанности на общественных началах.

Вместе с тем организационно-техническое обеспечение деятельности общественных советов, а также обеспечение участия в их работе членов Общественной палаты Российской Федерации осуществляют федеральные органы исполнительной власти, при которых образованы общественные советы.

В части создания общественных советов при федеральных органах исполнительной власти необходимо отметить, что решение данного вопроса реализовано в Постановлении Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 г. № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации» [13].

Основные положения, в целом, носят аналогичные требования, указанным выше.

Считаем важным отметить, что в настоящее время, процесс создания общественных советов еще не завершен, поскольку анализ принятых по этому вопросу ведомственных нормативных актов показывает, что в своем большинстве создаваемые общественные советы ориентированы только на привлечение представителей общественности к выработке мер по совершенствованию государственной политики в сфере ведения федерального органа исполнительной власти. Однако эти цели существенно разнятся с теми, которые стоят перед общественными советами, исходя из общей концепции Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации».

Стратегическими целями, по мнению автора, должны стать учет потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной

политики, а также социально-экономическое благополучие граждан, их жизнеобеспеченности, в некоторых ведомственных актах отражения не нашли.

Полагаем, что указанные проблемы, послужили поводом разработки новых механизмов формирования общественных советов при органах государственной власти Российской Федерации.

Так в целях дальнейшего совершенствования системы государственного управления Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» Правительству Российской Федерации поручено обеспечить разработку новых механизмов формирования общественных советов при органах государственной власти Российской Федерации, предусматривающие:

- отказ от формирования таких советов органами государственной власти Российской Федерации самостоятельно и обязательное участие общественных палат в их формировании;
- обязательное участие в деятельности общественных советов независимых от органов государственной власти Российской Федерации экспертов и представителей заинтересованных общественных организаций и т.д. [14]

Также в рамках реформирования и развития государственной гражданской службы требуется предусмотреть возможность участия на паритетных началах представителей общественных советов при органах государственной власти Российской Федерации в деятельности конкурсных и аттестационных комиссий этих органов и др.

Кроме того, представляется целесообразным ввести оценку эффективности деятельности общественных советов, а так же входящих в них экспертов.

Разработка новых механизмов формирования общественных советов при органах государственной власти Российской Федерации позволит более эффективно осуществлять не только общественный контроль, но и процесс экспертного сопровождения подготовки политических решений в сфере государственного управления [3].

Подводя итог, отмечаем, что на сегодняшний день безусловно сложилась достаточно богатая правовая база, закрепляющая правовой статус общественных советов как основополагающих субъектов экспертного сопровождения подготовки политических решений в сфере государственного управления.

Тем не менее, анализ правовых механизмов, приведенный в настоящей статье, показывает наличие необходимости его совершенствования. В связи с этим представляется целесообразным дальнейшее исследование проблем, изложенных в настоящей статье, в целях повышения эффективности деятельности

общественных советов при осуществлении экспертного сопровождения подготовки политических решений в сфере государственного управления.

Литература:

1. Еленский А. В. Политическая экспертиза: генезис, понятие и когнитивные возможности // Вопросы философии. 2011. № 2. С. 57-69.
2. Дегтярев А. А. Принятие политических решений. М.: КДУ, 2004. 416 с.
3. Итоги круглого стола по перезапуску общественных советов при органах государственной власти. Официальный сайт системы «Открытое правительство» [электронный ресурс]. URL: <http://open.gov.ru/events/1549/> (дата обращения 15.06.2016).
4. Кочетков А. Некоторые особенности развития гражданского общества в России // Власть. 2015. № 8. С. 58-62.
5. Литвак Б. Г. Экспертные технологии в управлении. М.: Дело, 2004. 400 с.
6. Михеев В. А. Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений как институт согласования интересов // Власть. 2013. № 4. С. 44-47.
7. Михеев В. А. Институты гражданского общества в политике и государственном управлении // Власть. 2015. № 4. С. 53-57.
8. Доклад «Мониторинг деятельности общественных советов при органах исполнительной власти Алтайского края посредством анализа публичного пространства на 1 ноября 2014 года» Политическая модернизация в России в экспертном сознании, М., 2011.
9. Авдонин В. С., Малинова О. Ю. Социальные и политические функции академических и экспертных сообществ // Политическая наука. 2015. № 3.
10. Официальный сайт газеты «Ведомости» [электронный ресурс]. URL: <http://www.vedomosti.ru/politics/news/> (дата обращения 15.06.2016).
11. Официальный сайт РБК [электронный ресурс]. URL: <http://www.rbc.ru/> (дата обращения 15.06.2016).
12. Официальный сайт Президента Российской Федерации. [электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения 15.06.2016).
13. Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: <https://www.orgf.ru> (дата обращения 15.06.2016).
14. О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных служб и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет

Правительство Российской Федерации: Постановление Правительства российской Федерации от 2 августа 2005 г. № 481 [электронный ресурс]. В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 [электронный ресурс]. В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. 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: Указ Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 г. № 842 [электронный ресурс]. В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
17. Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ [электронный ресурс]. В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. Yelenskiy A. V. Political expertise: genesis, concept and cognitive abilities // *Voprosy filosofiyi*. 2011. № 2. P. 57-69.
2. Degtyaryov A. A. Political decisions making. M.: KDU, 2004. 416 p.
3. The results of the round table on restart of public councils under state authorities. Official site of the system "Open government" [e-resource]. URL: <http://open.gov.ru/events/1549/> (date of reference 15.06.2016).
4. Kochetkov A. Some peculiarities of the development of civil society in Russia // *Vlast*. 2015. № 8. P. 58-62.
5. Litvak B. G. Expert technologies in management. M.: Delo, 2004. 400 p.
6. Mikheyev V. A. Russian trilateral Commission for regulating social-labor relations as an institution of coordination of interests // *Vlast*. 2013. № 4. P. 44-47.
7. Mikheyev V. A. the Institutions of civil society in policy and governance // *Vlast*. 2015. № 4. P. 53-57.
8. The report «Monitoring of activities of public councils under the Executive authorities of the Altai territory through the analysis of public space on November 1, 2014» Political modernization in Russia in expert minds, M., 2011.
9. Avdonin V. S., Malinova O. Yu. Social and political functions of academic and expert communities // *Politicheskaya nauka*. 2015. № 3.
10. The official website of the «Vedomosti» newspaper [e-resource]. URL: <http://www.vedomosti.ru/politics/news/> (date of reference 15.06.2016).
11. Official website of RBK [e-resource]. URL: <http://www.rbc.ru/> (date of reference 15.06.2016).
12. Official website of the President of the Russian Federation [e-resource]. URL: <http://www.kremlin.ru> (date of reference 15.06.2016).
13. Official website of the Public chamber of the Russian Federation [e-resource]. URL: <https://www.oprf.ru> (date of reference 15.06.2016).
14. About the order of formation of public councils under the Federal ministries, administered by the Government of the Russian Federation, Federal services and Federal agencies subordinated to these Federal ministries, Federal services and Federal agencies managed by the Government of the Russian Federation: Decree of the Government of the Russian Federation dated August 2, 2005 № 481 [e-resource]. This type of document was not published. Access from the ref.-legal system «ConsultantPlus».
15. On the main directions of improving the system of public administration: Decree of the President of the Russian Federation dated May 7, 2012 № 601 [e-resource]. This type of document was not published. Access from the ref.-legal system «ConsultantPlus».
16. On the order of formation of public councils under the Federal ministries, Federal services and Federal agencies, which guidance is carried by the President of the Russian Federation, at Federal services and Federal agencies subordinated to these Federal ministries: Decree of the President of the Russian Federation dated August 4, 2006. № 842 [e-resource]. This type of document was not published. Access from the ref.-legal system «ConsultantPlus».
17. On the Public chamber of the Russian Federation: the Federal law dated April 4, 2005 № 32-FZ [e-resource]. This type of document was not published. Access from the ref.-legal system «ConsultantPlus».