

DOI: 10.12731/2218-7405-2015-5-15

УДК 9:316.4

ПРОБЛЕМА ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ ПРИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РФ КАК МЕХАНИЗМ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Беспалая Л.А.

Статья посвящена анализу организации и деятельности Общественных советов при Федеральных органах исполнительной власти как социальных институтов формирующегося в стране гражданского общества, по замыслу выступающих одним из механизмов социального контроля институтов власти.

Основная цель работы состояла в исследовании принципов формирования этих социальных институтов, их полномочий, положительных и негативных аспектов их деятельности и динамики, начиная от момента попыток их введения в рамках Административной реформы в стране (Закон №32-ФЗ «Об общественной палате РФ») и последующих нормативных актов, направленных на совершенствование институтов социального контроля над органами власти и управления.

В статье отмечено, что процесс реформирования общественных советов находится лишь на начальном этапе. Однако эти структуры обладают значительным потенциалом роста возможностей для осуществления эффективного контроля органов власти. Повышение роли и возможностей данных структур возможно лишь при решении существующих проблем и трудностей в процессе их институционализации и при налаживании взаимного диалога между государством и гражданским обществом.

Ключевые слова: гражданское общество; политическая система; общественные советы; общественный контроль.

THE MAIN PROBLEMS IN THE PROCESS OF ESTABLISHMENT OF PUBLIC COUNCILS AT THE FEDERAL EXECUTIVE BODIES OF THE RUSSIAN FEDERATION AS A MECHANISM OF PUBLIC CONTROL

Bespalaya L.A.

The article is devoted to the analysis of the organization and activity of Public councils at Federal executive authorities as social institutes of the civil society and the structure of social control of the power institutes which is formed in our country.

The main purpose of this article consisted in research of the principles of formation of these social institutes, their powers, positive and negative aspects of their activity and dynamics, beginning from the moment of attempts of their introduction within Administrative reform in the country and then in the following laws aimed at improving the institutions of social control over the authorities.

In article it is noted that process of reforming of public councils is only at the initial stage. However these structures possess the considerable potential of growth of opportunities for implementation of effective control and monitoring of authorities. This situation is possible only in case of the solving problems and difficulties in the course of their institutionalization and at adjustment of mutual dialogue between the state and civil society.

Keywords: *civil society; political system; public councils; public control.*

В странах транзитного типа, в том числе и в России, основная цель политической системы состоит в обеспечении ее стабильного функционирования. Осуществление поставленной цели возможно через разработку эффективной системы мер и институтов общественного контроля над деятельностью органов государственной власти¹. Для реализации общественного контроля требуется, прежде всего, наличие институтов-посредников между гражданским обществом и органами государственной власти. В качестве примеров таких структур можно привести общественные советы и общественные палаты, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

¹ Необходимо отметить многогранность понятий «социальный контроль» и «общественный контроль». Например, Г.В. Голосов выделяет несколько способов контроля: политическое руководство со стороны министров, контроль со стороны министерских советников, парламентский контроль, судебный контроль и общественный контроль. Уровень и эффективность контроля определяется тремя

В мировом опыте можно выделить два основных способа создания общественных советов: создаваемые негосударственными организациями, то есть независимо от властных структур, и формируемые «сверху». Социальная значимость советов, созданных вторым способом, заключается в реализации обратной связи между государственными структурами и гражданским обществом, в продвижении и обсуждении социально значимых интересов и проблем определенных социальных групп.

Создание системы Общественных консультативных советов в России было инициировано государством в рамках Административной реформы и принятием Федерального закона от 4 апреля 2005 г. №32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». В концепции Административной реформы на 2006-2010 гг., принятой Правительством РФ в октябре 2005 года, необходимость повышения эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества была выделена как отдельное направление². Одним из способов реализации поставленной цели стали Общественные советы при органах исполнительной власти.

В период с 2004 по 2009 год общественные советы появились в более чем сороках ведомствах [3, с. 18]. Однако попытки власти выстроить структуры гражданского общества «сверху» оказались малоэффективными в связи с рядом причин.

Во-первых, Общественные советы рассматриваются в качестве совещательных органов, заключения которых носят рекомендательный и консультативный характер, не играя при этом существенную роль при принятии конкретных решений. В большинстве случаев, их рекомендации часто просто игнорировались.

Во-вторых, структуры, образованные при органах власти, не могли быть полностью от них независимы. Практика показала, «что как только российские общественные советы проявляют самостоятельность, так сразу органы власти теряют к ним интерес, что моментально сказывается на обеспечении их деятельности» [3, с. 18].

основными факторами: удельным весом политических назначенцев на административных ролях, нормами ответственности за принятые решения, использованием министерских советников. [2, с. 177]. Однако эффективность осуществления различных способов контроля в России ставится под сомнение в связи с засильем бюрократии, отсутствием прозрачности в процессе принятия политических решений, достигшей немислимых размеров политической коррупцией и, как следствие, развитием правового нигилизма.

² Нахождение консенсуса между гражданским обществом и государством должно было осуществляться с помощью общественного контроля за деятельностью Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также за счет привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики, поддержки инициатив, проведения общественной экспертизы и выработки рекомендаций для власти.

В-третьих, порядок формирования состава Общественных советов при органах исполнительной власти давал возможность привлекать к их деятельности людей, лояльных к любым начинаниям властей. Решение о создании, а также структура и порядок деятельности Совета определялись руководителем соответствующего органа с целью выполнить указания «сверху». Они использовались лишь «для придания видимой поддержки действиям и решениям властных структур со стороны общества» [3, с. 18], выполняя декоративные функции.

В состав общественных советов входили служащие, так или иначе зависящие от государства, и люди, для которых личные интересы важнее интересов общества. С этой проблемой был связан один из наиболее существенных недостатков таких советов. Состав таких структур получался нерепрезентативным с точки зрения наличия существующих в обществе интересов различных социальных групп. Он включал либо членов узкого спектра общественных формирований, либо «заслуженных» граждан, или же, что ставило под сомнение беспристрастность подобного рода структур, лиц, непосредственно связанных с органами власти, то есть места для представителей общественности практически не оставалось. Если в советах и велось взаимодействие отдельных органов исполнительной власти, то в направлении выстраивания связи с очень узким кругом общественных объединений. Это, безусловно, снижало важность деятельности общественных советов при власти как объективных, независимых и беспристрастных органов.

В связи с вышеназванными проблемами возник вопрос о возможности и эффективности осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти с помощью общественных советов, состав и руководство которыми практически целиком контролировался властными структурами. Признавая существенные недостатки в организации общественных советов, для того, чтобы уйти от «имитационной» работы Общественных советов, Президент РФ В.В. Путин, предложил отказаться от ведомственного подхода при их формировании, предоставляя право утверждения их состава Общественной палате РФ. Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев также поддержал идею перезапуска и обновления Общественных советов. Он отметил, что «эффективность их работы возрастёт с появлением в советах неудобных для руководителей Министерств и ведомств людей» [7].

Выход Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» ознаменовал появление нового вектора во взаимоотношениях гражданского общества и государства. По этому Указу повышается роль Общественных советов при федеральных органах исполнительной

власти и расширяется участие общественных советов (и их членов) в деятельности органов власти³. К 1 июля 2013 года планировалось создание Общественных советов при всех федеральных органах исполнительной власти (за исключением тех, чья сфера ведения предполагает особые условия деятельности).

Новый подход в процессе формирования общественных советов предусматривает обязательное участие в их деятельности независимых от органов государственной власти экспертов и представителей заинтересованных общественных организаций⁴. Руководство министерств и ведомств совместно с Общественной палатой РФ, которая также имеет право выдвигать кандидатов в соответствующие общественные советы, должно осуществлять сбор заявок от общественных организаций, работающих в сфере интересов конкретного министерства. Следующий этап предполагает интернет-голосование, то есть теоретически будущие члены советов должны пройти публичное обсуждение и рейтинговое голосование, осуществляемое под контролем Общественной палаты. На заключительном этапе совет Общественной палаты вместе с руководством ведомства должен отобрать наиболее популярных у гражданского общества кандидатов.

³ В соответствии с подпунктом «л» пункта 2 предусматривается два обязательных условия при формировании Общественных советов при органах исполнительной власти. Во-первых, отказ от формирования таких советов органами государственной власти РФ самостоятельно; во-вторых, обязательное участие общественных палат в их формировании. До выхода этого Указа не было строгой обязанности по созданию Общественных советов федеральными органами исполнительной власти и взаимодействие с ними. Во исполнение подпункта «м» пункта 2 Указа № 601 Постановлением Правительства РФ от 1 сентября 2012 года № 877 утвержден состав 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.

⁴ Общественные советы при федеральных министерствах и общественные советы при органах власти субъектов Федерации наделены консультативно-совещательными функциями. Первые формируются на основе конкурса, который организует Общественная палата РФ, если иной порядок не установлен Президентом или Правительством РФ. Вторые формируются в соответствии с законами субъектов РФ. Кандидатов в члены общественного совета при министерстве выдвигают общественные организации, требования к кандидатам устанавливает сам госорган совместно с федеральной Общественной палатой. Состав совета утверждается руководителем госоргана по согласованию с Общественной палатой РФ. Для формирования общественных советов устанавливаются квоты: половина кандидатов выдвигается общественными организациями и ассоциациями, представляющими интересы основных референтных групп органа власти, 1/6 – Общественной палатой РФ, 1/6 – Экспертным советом при Правительстве РФ и 1/6 – путем самовыдвижения кандидатов через интернет и последующего интернет-голосования (на сайте Российской общественной инициативы).

Общественность довольно скептически отнеслась к утверждённым изменениям. Это связано с неверием в возможность реальных изменений, повышения эффективности функционирования и независимости таких структур. Новый механизм формирования общественных советов существенно не повлияет на процесс принятия политических решений, следовательно, «любые формы контроля над этими институтами автоматически становятся имитационными» [6]. Если сама политическая система не предусматривает прозрачности в принятии политических решений, то, несмотря на новый порядок формирования общественных советов, они окажутся «советами посторонних» [6].

«Перезапуск» общественных советов начался в 2013 году. С использованием новых процедур формирования, таких как «открытый» набор заявок и интерактивное голосование, были созданы советы при Министерстве труда и социальной защиты РФ и Министерстве здравоохранения РФ. Однако и в процессе «перезагрузки» советы столкнулись с рядом проблем⁵.

Первая проблема связана с неопределенностью порядка работы членов общественных советов и обязанностей государственных ведомств по отношению к ним. Члены общественных советов были вынуждены рассматривать от 100 до 250 документов только по инициативе органов исполнительной власти, что приводило к снижению качества подготовленных заключений (появился даже такой термин как «спамить» общественные советы). Это привело к тому, что решение второстепенных вопросов отвлекало от обсуждения наиболее приоритетных и значимых вопросов.

Следующая проблема связана с кадровым составом переизбранных советов: не все кандидаты, получающие в рамках таких процедур большое количество голосов, соответствуют квалификационным требованиям. По «пилотным» ведомствам хорошие и известные специалисты не вошли в 50 лучших [8]. Для выполнения роли эффективной дискуссионной площадки между властью и обществом необходимо, чтобы в составах советов были привлечены «реперные» фигуры, представляющие социальные группы, для которых направления деятельности этих структур затрагивают их интересы. Общественные советы должны представлять диалоговую площадку, где осуществляется конкуренция различных экспертных групп, заинтересованных в осуществлении общественного контроля.

⁵ Кандидаты прошли через интернет-консультации на сайтах ведомств, в результате в совет при Минтруда вошел 31 независимый общественный деятель и эксперт, при Минздраве – 42. Опыт Минтруда и Минздрава переняли Минсельхоз и Минэнерго. Уже «перезагружены» общественные советы при Минобрнауки и Минприроды.

Поэтому следующим шагом в апробировании деятельности этих структур стало утверждение 29 мая 2014 года Стандарта деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (Типовое положение), который регулирует вопросы формирования, ротации, деятельности общественных советов. Стандарт закрепляет право рассматривать этим структурам лишь общественно значимые нормативно-правовые акты [9]⁶.

До сих пор не все ведомства «перезапустили» общественные советы, а некоторые вовсе отказались их создавать под разными предлогами⁷. Согласно майскому мониторингу Общественной палаты, не все министерства и ведомства привели свои общественные советы в соответствие с законодательством, ряд советов собираются либо крайне редко, либо с нарушением процедур [9]. У некоторых недавно сформированных советов отсутствуют сведения об отчетности их деятельности, протоколы заседаний и план работы на год. Это говорит о том, что процедура «перезапуска» общественных советов идет не совсем гладко и находится лишь на начальном этапе. Как отмечает министр РФ по координации деятельности Открытого правительства Михаил Абызов, недостаточной остается работа общественных советов по противодействию коррупции, контролю крупных государственных закупок, сопровождению кадровой политики министерств и ведомств. Кроме того, доклады общественных советов должны включаться в формат ежегодных отчетов работы министерств и ведомств [1].

Одной из актуальных проблем остаётся низкая степень доверия к данным структурам, которые воспринимаются населением как лоббистские конторы [1]. Необходимо не только заявить обществу о деятельности этих структур, но и, самое главное, – через механизм обратной связи повысить информированность среди населения через повышение качества деятельности и разрабатываемых рекомендаций. Повышению доверия к общественным советам будет способствовать возможность граждан участвовать в решении вопросов кадрового состава советов, осуществления общественного контроля и антикоррупционной экспертизы. В связи с принятием ФЗ от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», они являются субъектами общественного контроля, что существенно повышает правовой статус рассматриваемых структур.

⁶ Однако, по мнению экспертов, организация работы советов по единому типовому положению является не совсем корректной, поскольку не учитывает специфику ведомства. Было бы корректнее выделить несколько типов федеральных органов власти и в зависимости от этого предлагать те или иные формы работы общественных советов.

⁷ Росимущество сослалось на то, что при агентстве уже работает экспертно-консультационный совет. В Роспатенте пояснили, что члены общественного совета могут не обладать достаточными званиями в сфере защиты интеллектуальной собственности, а Росрезерв аргументировал отказ тем, что его деятельность не может обсуждаться публично [8].

Одной из трудностей в процессе утверждения общественных советов в ходе происходящих институциональных преобразований может стать сложившийся процесс разработки и осуществления государственной политики. Как отмечает Г.Л. Купряшин, в нашей стране «господствует, по преимуществу, бюрократический тип выработки политики институциональных преобразований. Характер преобразований определяют входящие в политическую и административную элиту высшие чиновники, заинтересованные, прежде всего, в точном и быстром исполнении своих решений нижними этажами административной иерархии, а также в собственном контроле над критически важными административными и финансовыми процессами» [4, с. 115]. Это приводит к тому, что любые трансформационные процессы неизбежно сталкиваются с серьезными преградами, связанными с особенностями процесса формирования государственной политики. Таким образом, роль гражданского общества уменьшается, инновационным структурам приходится «встраиваться» в сложившийся механизм принятия политических решений.

Тем не менее, власть, по сути, показывает готовность идти по встречному направлению с гражданским обществом. Противовесом существующим негативным явлениям, по мнению Президента РФ, может стать растущая гражданская активность, открытость и прозрачность власти, добросовестная и цивилизованная конкуренция, эффективный общественный контроль, улучшение качества диалога между властью и обществом [5, с. 85]. Поэтому, «если в этих советах при новом порядке формирования окажется, хотя бы, считаное число людей, готовых не соглашаться с министерским начальством или честно обозначающих проблемы, это уже станет маленькой победой» [6]. Таким образом, гражданин сможет участвовать в делах государства через систему общественного контроля, эффективным элементом которого могут стать эти структуры. Повышение роли общественных советов позволит уйти от режима «ручного управления», что даст возможность разработать политический курс, направленный на достижение общественного интереса.

Список литературы

1. Вяткина Ю. Общественные советы: какими они должны стать в результате перезапуска? 24.04.2014. [Электронный ресурс]. [Официальный сайт «Агентство социальной информации»]. URL: <http://www.asi.org.ru/news/obshhestvennye-sovety-kakimi-oni-dolzheny-stat-v-rezultate-perezapuska/>
2. Голосов Г.В. Сравнительная политология. – Новосибирск, 1995.

3. Горный М. Общественные консультативные структуры при органах власти: опыт Санкт-Петербурга // Телескоп. 2011. №2(86).
4. Купряшин Г.Л. Государственное управление посредством институциональных изменений // Полис. 2012. № 6.
5. Никовская Л.И., Якимец В.Н. Оценка действенности институтов публичной политики в России // Полис. 2013. № 5.
6. Общественники отредактировали Путина. 30.08.2012. [Электронный ресурс]. [Официальный сайт «Газета.Ру»]. URL: <http://www.gazeta.ru/social/2012/04/20/4557969.shtml>
7. Трибуна Общественной палаты РФ. Общественные палаты станут реальной силой. [Электронный ресурс]. URL: <http://top.oprf.ru/main/7976.html>
8. «У Минздрава и Минтруда появились общественные советы. 14.11.2013. [Электронный ресурс «Открытое правительство»]. URL: <http://большоеправительство.рф/events/5509178/>
9. Правительственная комиссия по координации деятельности Открытого правительства приняла Стандарт деятельности общественных советов. [Электронный ресурс «Открытое правительство»]. URL: http://open.gov.ru/events/5510381/?sphrase_id=65513/

References

1. Vyatkina Yu. Obshchestvennye sovety: kakimi oni dolzhny stat' v rezul'tate perezapuska? 24.04.2014. [Elektronnyy resurs]. [Ofitsial'nyy sayt «Agentstvo sotsial'noy informatsii»]. URL: <http://www.asi.org.ru/news/obshhestvennye-sovety-kakimi-oni-dolzhny-stat-v-rezultate-perezapuska/>
2. Golosov G.V. Sravnitel'naya politologiya. – Novosibirsk, 1995.
3. Gornyy M. Obshchestvennye konsul'tativnye struktury pri organakh vlasti: opyt Sankt-Peterburga // Teleskop. 2011. №2(86).
4. Kupryashin G.L. Gosudarstvennoe upravlenie posredstvom institutsional'nykh izmeneniy // Polis. 2012. № 6.
5. Nikovskaya L.I., Yakimets V.N. Otsenka deystvennosti institutov publichnoy politiki v Rossii // Polis. 2013. № 5.
6. Obshchestvenniki otrektovali Putina. 30.08.2012. [Elektronnyy resurs]. [Ofitsial'nyy sayt «Gazeta.Ru»]. URL: <http://www.gazeta.ru/social/2012/04/20/4557969.shtml>
7. Tribuna Obshchestvennoy palaty RF. Obshchestvennye palaty stanut real'noy siloy. [Elektronnyy resurs]. URL: <http://top.oprf.ru/main/7976.html>

8. «U Minzdrava i Mintruda poyavilis' obshchestvennye soveti. 14.11.2013. [Elektronnyy resurs «Otkrytoe pravitel'stvo»]. URL: <http://bol'shoepravitel'stvo.rf/events/5509178/>
9. Pravitel'stvennaya komissiya po koordinatsii deyatel'nosti Otkrytogo pravitel'stva prinyala Standart deyatel'nosti obshchestvennykh sovetov. [Elektronnyy resurs «Otkrytoe pravitel'stvo»]. URL: http://open.gov.ru/events/5510381/?sphrase_id=65513/

ДААННЫЕ ОБ АВТОРЕ

Беспалая Лилия Анатольевна, аспирантка кафедры политологии и социологии политических процессов МГУ им. М.В. Ломоносова

Московский Государственный Университет им. М.В. Ломоносова

Ленинские горы, д. 1. стр. 33, 119234, г. Москва, Россия

e-mail: iloveflower@mail.ru

SPIN-код: 1441-0144

DATA ABOUT THE AUTHOR

Bespalaya Liliya Anatol'evna, postgraduate student of the political science and sociology of political processes department, the faculty of sociology

Lomonosov Moscow State University,

Leninskie gory, 1/33, 119234, Moscow, Russia

e-mail: iloveflower@mail.ru