

В статье приводится описание результатов исследования, направленного на анализ нормативной базы, закрепляющей механизмы формирования общественных советов при органах исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. В рамках сравнительного исследования автором выявлялись лучшие практики учета мнения граждан и Общественных палат регионов при создании общественных советов; по нескольким критериям проводится сравнительный анализ моделей формирования общественных советов, закрепленных в нормативной базе регионов.

Ключевые слова: общественные советы; общественные палаты; гражданская активность; электронная демократия.

The article describes the results of research aimed at the analysis of the regulatory framework, providing for a mechanism of formation of public councils under the executive power in the regions of Russian Federation. As part of a comparative study the author reveals best practices considering the opinions of citizens and the Public Chambers of Regions to create public councils. In the article the author compares by several criteria models of the formation of public councils enshrined in the regional regulatory frameworks.

Keywords: public councils; public chambers; civic engagement; e-democracy.

Е. А. Исаева

Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова

E-mail: Elenia2000@mail.ru

**Роль граждан и общественных палат
в процессе формирования общественных советов
в субъектах Российской Федерации: сравнительное исследование***

Научная статья

Е. А. Isaeva

P. G. Demidov Yaroslavl State University

E-mail: Elenia2000@mail.ru

**Role of Citizens and Public Chambers in the Formation of Public Councils
in the Regions of the Russian Federation: a Comparative Study**

Scientific article

В субъектах Российской Федерации на протяжении последних трех лет активно идет процесс формирования общественных советов при органах исполнительной власти [1, с. 35; 2, с. 40; 3, с. 1308; 4, с. 1308].

На 2014 год в Ярославской области пришелся пик формирования общественных советов при органах исполнительной власти: к концу года их было создано почти 30. Целью деятельности общественных советов при органах исполнительной власти Ярославской области является обеспечение участия граждан в разработке и реализации государственной политики в сфере деятельности органа исполнительной власти [5, с. 42].

При обсуждении проблематики создания общественных советов на региональном уровне весной 2014 года публично встал вопрос о формировании механизма создания консультативных общественных органов, который бы позволил вовлечь в них широкую общественность и осветить данный процесс среди жителей региона.

4 марта 2014 года в Ярославле состоялось общественное обсуждение проекта постановления правительства области «О порядке образования общественных советов при органах исполнительной власти Ярославской области», который был разработан в целях реализации концепции региональной системы народного правительства. В обсуждении приняли участие как члены

* Исследование проведено при поддержке гранта РГНФ № 15-33-01262.

Общественной палаты региона, так и активные представители некоммерческих организаций. Проектом постановления предполагалось определить порядок образования общественных советов при органах исполнительной власти Ярославской области, в том числе этапы выдвижения кандидатов в члены общественных советов, проведение рейтингового интернет-голосования по кандидатам в члены общественных советов, участие Общественной палаты Ярославской области в согласовании состава общественных советов. По итогам высказанных замечаний проект нормативного акта был доработан и утвержден.

С апреля 2014 года формирование советов при органах исполнительной власти проводится в соответствии с постановлением правительства Ярославской области № 372-п от 22.04.2014 «О порядке образования общественных советов при органах исполнительной власти Ярославской области».

Кандидатами в общественные советы могут быть:

- кандидаты-самовыдвиженцы;
- кандидаты, выдвинутые в члены общественного совета общественными объединениями и иными организациями, зарегистрированными и действующими на территории Ярославской области, целью деятельности которых является представление или защита общественных интересов в сфере деятельности органа исполнительной власти;
- кандидаты, выдвинутые в члены общественного совета Общественной палатой Ярославской области;
- кандидаты, выдвинутые в члены общественного совета общественной палатой (советом) муниципального образования Ярославской области;
- кандидаты, выдвинутые в члены общественного совета органом исполнительной власти¹.

Нормативный акт ввел в региональную практику механизмы, никогда не применявшиеся ранее при формировании консультативных и совещательных органов в регионе. Новшествами стало участие населения региона в процессе формирования общественных советов

путем открытого интернет-голосования. В течение 7 рабочих дней со дня завершения срока приема документов от кандидатов орган исполнительной власти формирует сводный список выдвинутых кандидатов и в целях проведения рейтингового интернет-голосования размещает на портале народного правительства (<http://narod.yarregion.ru/>) Ярославской области сведения из анкет кандидатов (фамилия, имя, отчество; должность; дата рождения; уровень образования, наименование учебного заведения; наличие ученого звания, ученой степени; трудовая деятельность; общественная деятельность); сведения о том, какие органы или организации выдвинули кандидатов, либо о том, что кандидаты являются самовыдвиженцами. На портале народного правительства Ярославской области в течение 20 календарных дней проводится рейтинговое интернет-голосование. Нормативный акт закрепляет за результатами голосования лишь рекомендательный характер, не обязывая при формировании совета считать его итоги решающими.

Также важным новшеством выступает ключевая роль Общественной палаты региона в процессе формирования общественных советов. Постановление правительства Ярославской области №372-п от 22.04.2014 «О порядке образования общественных советов при органах исполнительной власти Ярославской области» указывает, что в течение 7 рабочих дней со дня завершения рейтингового интернет-голосования орган исполнительной власти формирует и направляет в Общественную палату Ярославской области:

- сводный список всех кандидатов (с указанием для каждого кандидата результатов рейтингового интернет-голосования и приложением анкет кандидатов);
- предложения органа исполнительной власти по включению кандидатов в общественный совет (основанные на сведениях, указанных в анкетах кандидатов, и на результатах рейтингового интернет-голосования).

Общественная палата Ярославской области в срок не более 14 рабочих дней со дня получения списков кандидатов рассматривает их и проводит рабочую встречу с руководителем органа исполнительной власти, согласует состав

¹ URL: <http://narod.yarregion.ru/service/obschestvennye-sovety/>

общественного совета и уведомляет об этом орган исполнительной власти.

Орган исполнительной власти в течение 10 рабочих дней со дня получения согласования с Общественной палатой Ярославской области утверждает персональный состав общественного совета.

Практика формирования общественных советов в регионе демонстрирует реальную возможность Общественной палаты влиять на определение кандидатур, включаемых органом власти в общественный совет.

Среди явного спорного момента, обсуждаемого в регионе, стал сам процесс интернет-голосования. Есть предложения рассмотреть целесообразность формирования состава советов путем выделения трех квот:

- 1) кандидаты, определяемые Общественной палатой области;
- 2) кандидаты, определяемые исполнительной властью области;
- 3) кандидаты от НКО, победившие в интернет-голосовании.

В регионе также предлагается рассмотреть вопрос об исключении интернет-голосования из процедуры формирования совета либо об изменении процедуры интернет-голосования, в том числе путем осуществления интернет-голосования через систему ЕСИА (единая система идентификации и аутентификации), предполагающую идентификацию пользователя через СНИЛС. Этот механизм позволит избежать злоупотреблений и накруток, которые были выявлены при формировании общественных советов.

Нам видится целесообразным сохранение открытого общественного голосования при оставлении рекомендательного характера его результатов. Это, с одной стороны, стимулирует общественное участие в связи с его простотой, что, в свою очередь, популяризирует механизмы общественного участия, с другой – дает определенное представление о заинтересованности кандидата в прохождении в состав совета, а также возможности вовлечь в голосование за свою кандидатуру широкую общественность региона.

Новый порядок формирования общественных советов в регионе способствует выявлению

новых специалистов в той или иной области и включению их в состав советов, что способствует формированию общественного экспертного потенциала региона.

При этом эффективность диалоговых площадок напрямую зависит от доверия общественных экспертов и населения к их работе и реальной возможности влияния на процесс принятия властных решений.

Роль подобных площадок, если они грамотно сформированы, очень велика. Зачастую представители тех или иных профильных общественных объединений, работающих уже много лет в рамках определенной проблематики, в случае вхождения в подобные совещательные органы могут дать действительно ценные советы органам власти. Но, как показывает практика, членов активных региональных НКО в составе консультативных и совещательных органов крайне мало в процентном отношении. Принцип формирования диалоговых площадок является одним из ключевых показателей отношения властных структур субъекта РФ к создаваемому органу [6, с. 140].

Несмотря на то что НКО и органы власти и управления субъекта имеют подчас неоднозначное отношение к диалогу, в интересах обоих создать механизмы для диалога и консультаций, поскольку они преследуют общую цель, которая заключается в нахождении решения проблем общества и удовлетворении потребностей его членов. На национальном, местном или секторальном уровнях могут иметь место консультации, особенно полезные при разработке законодательства [7, с. 334].

Принимая во внимание тот факт, что общественные организации работают на уровне, более приближенном к населению, и напрямую связаны с гражданскими интересами и инициативами, они могут предоставлять органам государственной власти так называемую «экспертизу снизу», работать с обращениями граждан, организовывать гражданские форумы, принимать участие и инициировать общественные слушания, а также активно участвовать в процессе лоббирования.

Слабая работа созданных диалоговых механизмов, отсутствие контроля их эффективности на региональном и федеральном уровнях

способствуют росту недоверия к данным институтам со стороны общественного сектора, граждан. Имитация учета общественного мнения становится очевидной населению уже в первый год работы искусственно созданных для отчета в федеральный центр диалоговых площадок.

Для поиска лучших практик формирования и регламентации деятельности общественных советов при органах власти был проведен анализ нормативной базы субъектов РФ. Анализ текстов нормативных актов, регламентирующих процесс создания общественных советов, выявил следующее.

1. Ни в одном регионе России, кроме Ярославской области, не предусмотрено вовлечение граждан региона в процесс формирования общественных советов. Нет процедур публичного голосования. Анкеты кандидатов не размещаются в публичном доступе для обсуждения.

2. В большинстве субъектов России создание общественных советов является факультативным для органов власти. Как правило, механизм создания советов предусматривает первичную инициативу Общественной палаты, которая обращается в конкретный орган исполнительной власти с предложением сформировать при нем общественный совет. При этом орган власти имеет право отказать палате в реализации ее инициативы. Ряд регионов создали общественные советы в императивном порядке, по указанию конкретного регионального нормативно-правового акта, предусматривающего сроки, к которым в субъекте РФ должна появиться сеть общественных советов.

3. В каждом регионе отведена определенная роль Общественной палате при формировании общественных советов, например:

- *Общественный совет формируется по согласованию с Общественной палатой.*

- *Состав общественного совета формируется органом исполнительной власти области совместно с Общественной палатой.*

- *Ряд регионов прямо закрепляет обязательную долю членов Общественной палаты в формируемом общественном совете.*

- *Полное игнорирование Общественной палаты.*

4. В ряде субъектов установлено ограничение для граждан по членству в советах. В частности, в Чеченской республике граждан

Российской Федерации может входить в состав только одного общественного совета, а в Тюменской области не могут быть членами общественного совета лица, являющиеся действующими членами двух общественных советов при других органах власти; лица, состоящие в отношении близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) со служащими органа власти, при котором образуется общественный совет; лица, ранее дважды являвшиеся членами общественного совета при данном органе власти.

5. Требования к членам общественных советов в большей или меньшей степени определены нормативными актами регионов. Все субъекты согласны, что членом общественного совета может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет. В ряде регионов введен ценз оседлости. В других регионах сделан дополнительно акцент на профессиональные качества кандидатов.

Практически все субъекты сходятся во мнении, что членом общественного совета не может быть государственный и муниципальный служащий. Лишь Орловская область в постановлении правительства Орловской области от 13.05.2014 № 114 «Об общественных советах при органах исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области» устанавливает, что доля лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, лиц, замещающих должности федеральной государственной службы, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, должности муниципальной службы, муниципальные должности, не превышает 30 % от установленного положением об общественном совете состава общественного совета.

6. Численность членов совета, как правило, регламентируется путем установления минимального и максимального предела. Минимальный предел (не менее 5 человек) установлен в Калужской, Тамбовской, Псковской, Мурманской, Ростовской областях, НАО, Карачаево-Черкесской республике; самый большой предел – не более 25 человек – в Красноярском крае.

В ряде регионов установлена привязка численности совета к численности сотрудников органа власти, при котором создается совет. К примеру, в республике Коми совет формируется сроком на 2 года в составе не менее 7 человек в зависимости от предельной штатной численности работников.

В Мурманской области в рамках процесса формирования общественного совета одновременно формируется список резерва кандидатов в состав общественного совета (на случай выбытия членов из состава общественного совета) не менее чем из 5 человек. В Тюменской области все кандидаты, не прошедшие в состав совета, включаются в резерв.

7. Открытость деятельности общественных советов. Лишь в нескольких субъектах России есть обязанность советов готовить ежегодные доклады о своей деятельности и информировать общественность о своей работе. В качестве примера можно привести Ханты-Мансийский автономный округ, в котором постановление губернатора ХМАО – 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» предусматривает размещение ежегодного доклада о деятельности общественного совета, а также информации о деятельности общественных советов: положения, персональный состав, планы работы, повестки заседаний, протоколы заседаний, сведения об учете в работе исполнительного органа власти рекомендаций общественного совета в сети Интернет на портале гражданского общества Югры «Юграгражданин.РФ».

В Камчатском крае ежегодный отчет о деятельности совета размещается на официальном сайте до 1 февраля года, следующего за отчетным; в республике Хакасия исполнительные органы государственной власти при подведении итогов работы за текущий год совместно с общественным советом готовят доклад о работе общественного совета до 15 января года, следующего за отчетным, направляют доклад о работе общественного совета в Министерство национальной и территориальной политики Республики Хакасия, Общественную палату Республики Хакасия

и размещают на официальном портале исполнительных органов государственной власти Республики Хакасия.

8. Срок работы общественного совета устанавливается региональными нормативными актами преимущественно в 2 либо 3 года. Лишь в Тюменской области срок полномочий общественного совета составляет пять лет.

На основании изученного нормативного материала субъектов РФ и анализа работы общественных советов в Ярославской области видятся полезными для внедрения следующие предложения:

1. Нормативно закрепить обязанность общественных советов публиковать на портале народного правительства Ярославской области ежегодные отчеты о своей деятельности до 1 марта года, следующего за отчетным, а также направлять их в Общественную палату Ярославской области;

2. Нормативно закрепить обязанность общественных советов публиковать на портале народного правительства протоколы, принятые по итогам заседаний;

3. Закрепить обязанность общественной палаты и органа власти, при котором формируется общественный совет при проведении встречи по обсуждению списка кандидатов, вести протокол, в котором должна содержаться информация о рассмотрении каждого заявления кандидата с обоснованием решения о включении кандидата в список кандидатов в члены общественного совета либо об отказе во включении в этот список;

4. Рекомендовать совету Общественной палаты Ярославской области и органам власти, при которых создаются общественные советы, более внимательно относиться к наличию или отсутствию у кандидата профессиональных заслуг в сфере деятельности органа власти, а также фактов, демонстрирующих активную гражданскую позицию кандидата в члены общественного совета.

Ссылки

1. Исаева Е. А. Динамика развития диалоговых механизмов власти и общества в субъектах СЗФО России в 2013 г. // Власть. 2014. № 1. С. 35–38.

2. Исаева Е. А. Нормативно закрепленные диалоговые площадки власти и общества в субъектах России: предпосылки эффективности // *Власть*. 2013. № 8. С. 39–41.

3. Исаева Е. А. Общественные палаты в субъектах Российской Федерации как основная диалоговая площадка власти и общества: особенности формирования // *В мире научных открытий*. 2014. № 3(51). С. 1308–1317.

4. Исаева Е. А. Позитивная динамика развития диалоговых площадок власти и общества в субъектах центрального федерального округа России в 2013 году // *European Social Science Journal*. 2014. № 1–1 (40). С. 434–437.

5. Исаева Е. А. К вопросу о динамике развития регионального законодательства, закрепляю-

щего диалоговые механизмы власти и общества и взаимосвязи с протестной активностью // *Вестник Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки*. 2015. № 1. С. 41–45.

6. Тарусина Н. Н., Исаева Е. А. О политической активности российских женщин // *Вестник Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки*. 2014. № 2. С. 138–142.

7. Соколов А. В., Исаева Е. А. Формирование некоммерческого сектора в субъектах Российской Федерации (на примере Ярославской области) // *Гуманитарные и социальные науки*. 2012. № 2. С. 334–341.