

Аносова Вера Васильевна

аспирант Воронежского института экономики
и социального управления,
ведущий специалист
Воронежской городской Думы
dom-hors@mail.ru

ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ: ДИАЛОГ МЕЖДУ ВЛАСТЬЮ И ОБЩЕСТВОМ

Аннотация:

В статье рассмотрены основные проблемы взаимодействия общественных объединений с органами государственной и муниципальной власти в рамках общественных советов. Сделан вывод о необходимости выработки четких принципов формирования общественных советов, критериев оценки их деятельности, правовой статус.

Ключевые слова:

органы государственной и муниципальной власти, общественные объединения, общественные советы, общественный контроль.

Anosova Vera Vasilyevna

PhD student,
Voronezh Institute of Economics
and Social Management,
Leading expert at the Voronezh Municipal Duma
dom-hors@mail.ru

PUBLIC COUNCILS: DIALOGUE BETWEEN POWER AND SOCIETY

Summary:

The article deals with the main problems of interaction between the public associations and state and local authorities in the form of public councils. The author concludes the urgency of elaboration of the precise principles for the public councils' formation, criteria for their activities assessment, and their legal status.

Keywords:

state and local authorities, public associations, public councils, public control.

Активный процесс поиска новых форм взаимодействия государства и гражданского общества способствует развитию института общественных советов, как одной из форм диалога между властью и гражданским обществом, неразрывно связанной с усилением роли общественного контроля.

Общественный контроль – это прежде всего деятельность институтов гражданского общества и отдельных граждан. Ряд исследователей выделяют следующие особенности общественного контроля:

- не обладает властно-правовым характером;
- не является обязательным;
- субъектами не могут являться органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- осуществляется от имени общественности и граждан [1].

В то же время, по мнению исследователя В. Гончарова, общественный контроль выступает в качестве формы управления обществом и отдельными его институтами, соединяющей интересы и потребности всех членов общества в единую руководящую волю.

Общественный контроль представляет собой основное средство обеспечения баланса интересов различных социальных групп и ограничение конфликтов данных интересов. Он является методом координации и объединения усилий общества для решения неотложных задач. Общественный контроль выступает в качестве гаранта исполнения социальных норм, так как позволяет выявить нарушителей и разработать механизм привлечения их к общественной ответственности, начиная с общественного порицания и заканчивая правовой ответственностью, которая может выражаться в применении к правонарушителям мер принудительного характера. И, наконец, он является объективным неотъемлемым полномочием любого общества и одним из основных его институтов [2].

Необходимость создания эффективного общественного контроля в сфере государственного управления, повышение его роли в противодействии коррупции и иным негативным явлениям в публичной деятельности уже получили отражение в нормативной правовой базе Российской Федерации. К основным механизмам осуществления общественного контроля относят:

- раскрытие информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- проведение публичных обсуждений подготавливаемых решений;
- проведение общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти;

- включение представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных решений, затрагивающих права и законные интересы граждан;
- создание и деятельность при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества;
- определение рейтингов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости.

Задачи по созданию системы общественного контроля нашли свое отражение в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005. № 1789 [3].

В течение нескольких лет в Российской Федерации работают такие институты общественного контроля, как Общественная палата России, общественные палаты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, общественные советы муниципальных органов, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти.

Закон Воронежской области от 05.03.2009 г. № 05–03 «О взаимодействии органов государственной власти Воронежской области и общественных объединений» предусматривает целый спектр форм взаимодействия органов власти с общественными объединениями и некоммерческими организациями [4].

К таким формам относятся:

- информационный обмен между органами государственной власти и общественными объединениями;
- участие общественных объединений в обсуждении проектов нормативных правовых актов;
- привлечение представителей общественных объединений к участию в работе органов государственной власти;
- обсуждение социально-экономических проблем в форме совещаний, «круглых столов», конференций и семинаров;
- предоставление налоговых и иных льгот, предусмотренных действующим законодательством;
- предоставление на конкурсной основе областных государственных грантов на финансировании общественно полезных программ, разработанных общественными объединениями.

Основной диалоговой площадкой власти и общества в Воронежской области являются постоянно действующие Общественная, Национальная и Торгово-промышленная палаты, Молодежный парламент и правительство. В декабре 2012 г. по инициативе губернатора Воронежской области А.В. Гордеева было сформировано неформальное региональное объединение «Большой совет НКО», который стал координирующим органом для взаимодействия исполнительных органов власти с «некоммерческим сектором» [5].

Аналогичным образом строится работа с некоммерческими и общественными объединениями на муниципальном уровне. Как правило, в администрации муниципального образования существует определенное структурное подразделение, которое и отвечает за работу с некоммерческими и общественными объединениями.

Основными целями взаимодействия органов муниципальной власти с некоммерческими и общественными организациями является развитие общественных инициатив, консолидация общественных сил для решения социально-значимых проблем и дальнейшего развития местного самоуправления.

Деятельность большинства существующих в муниципалитетах некоммерческих организаций направлена на решение тех же задач, которые стоят перед органами местного самоуправления – в сфере образования, социального обеспечения, здравоохранения, культуры, науки, защиты малоимущих слоев населения, а также материнства и детства, создания здоровой среды обитания, развитие социального партнерства, поддержание межнационального согласия.

В настоящее время на территории городского округа города Воронежа зарегистрировано 1 212 некоммерческих организаций различной направленности (по состоянию на 1 октября 2012 г.). В 2011 г. численность общественных объединений составляла 1 795 организаций [6]. Наиболее многочисленными являются спортивные, образовательные, профсоюзные, предпринимательские, религиозные организации. Изменение количественного состава произошло в основном за счет прекращения деятельности тех организаций, которые представляли профсоюзы, женские, культурные и творческие объединения, организации инвалидов.

Взаимодействие органов власти муниципального образования с общественными организациями также происходит и в рамках предоставления налоговых и иных льгот [7]. В течение многих лет общественные организации, располагающиеся в муниципальных помещениях, освобождаются от уплаты арендной платы за пользование помещением.

Представители многих общественных объединений также привлекаются к участию в работе государственных и муниципальных органов власти в качестве консультантов, членов экспертных, консультативных и координационных общественных советов.

На данный момент в Воронежской области создано несколько десятков общественных советов, призванных работать по наиболее социально-значимым вопросам. В их числе следует назвать Консультативный совет по физической культуре и спорту при правительстве Воронежской области; Совет по делам ветеранов и инвалидов; Общественные советы при губернаторе Воронежской области; по экологии и сохранению объектов культурного наследия; по здравоохранению; по кадровой политике в промышленности; развитию агропромышленного комплекса; банковский совет при правительстве Воронежской области; совет представителей органов местного самоуправления и межконфессиональный совет при Воронежской областной Думе [8].

В городском округе г. Воронеж общественные советы работают, как при исполнительных органах власти, так и при представительных.

Существенным недостатком деятельности этих общественных формирований является дублирование друг друга или иных существующих органов в ряде вопросов. Например, возникает вопрос о целесообразности существования совета по образованию при главе городского округа г. Воронеж, если подавляющая часть этого совета входит в состав Совета директоров учебных заведений городского округа. Аналогичная ситуация сложилась с общественным советом по здравоохранению Воронежской области, работает параллельно с консультативным советом главных врачей по вопросам в сфере здравоохранения при правительстве Воронежской области. Основными направлениями деятельности этих советов является выработка предложений по совместным действиям общественных объединений по вопросам здравоохранения и пропаганде здорового образа жизни.

Анализ составов общественных советов при государственных и муниципальных органах власти Воронежской области свидетельствует о формальном включении представителей общественных объединений, так как преобладающая численность представлена сотрудниками органов власти, за исключением некоторых советов.

Законодательной базой не предусмотрен механизм формирования общественных советов, нет четких критериев отбора членов в состав этих органов, что лишает их прозрачности. Также под вопросом правовой статус общественных советов с точки зрения организации процесса государственного управления. Возникает вопрос: «Насколько неэффективна работа существующих общественных советов?». Оценка работы этих структур должна в первую очередь исходить от общества, а только потом от представителей органов власти. Представляется, что одним из критериев оценки эффективности работы общественного совета может стать степень доступности информации о его деятельности в СМИ, интернете.

В этой связи положительным примером является работа совета представителей органов местного самоуправления и межконфессионального совета при Воронежской областной Думе [9], общественного совета по вопросам развития жилищно-коммунального хозяйства при главе городского округа [10]. Информацию о составе советов, проводимых заседаниях и принятых решениях можно получить в свободном доступе на сайте Воронежской областной Думы и администрации городского округа.

Получить информацию о работе остальных общественных советов, существующих при органах государственной и муниципальной власти Воронежской области, представляется затруднительным. Упоминаний об их деятельности практически не встречается в средствах массовой информации, а также на официальных сайтах органов местного самоуправления и субъекта федерации.

Помимо вышеперечисленных проблем взаимодействия органов власти с общественными объединениями можно отметить и тот факт, что некоммерческие объединения еще в не достаточной мере ориентированы на самообеспечение и самореализацию. Об этом говорит тот факт, что состав некоторых советов не соответствует сложившейся структуре органов власти. Не признаны утратившими силу нормативные акты о создании общественных советов, которые фактически неработоспособны в силу прекращения деятельности какого-либо органа власти или неактуальности проблемы, для решения которой они были созданы.

Органам власти необходимо вести мониторинг деятельности существующих общественных советов, активнее использовать их инициативы и общественный потенциал.

Ссылки:

1. См.: Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля // Юридический мир. 2010. № 3. С. 10–16.

2. См.: Гончаров В., Ковалева Л. Об институтах общественного контроля органов исполнительной власти в Российской Федерации // *Власть*. 2009. № 1. С. 72.
3. См.: URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/126820/#review> (дата обращения: 26.07.2013).
4. См.: О взаимодействии органов государственной власти Воронежской области и общественных объединений: Областной Закон от 05.03.2009 г. № 05–03 // *Молодой коммунар*. 2009. 7 марта.
5. См.: Пылев А. *Власть – Совету // Берег*. 2012. 7 декабря.
6. См.: Там же. Информация отдела по организации взаимодействия с общественными организациями управления общественных и внешних связей администрации городского округа г. Воронеж.
7. Решения Воронежской городской Думы от 25.04.2012 г. № 792-III; от 25.04.2012 г. № 793-III; от 06.06.2012 г. № 826-III; от 29.08.2012 г. № 884-III; от 29.08.2012 г. № 883-III.
8. См.: О консультативном совете по физической культуре и спорту при правительстве Воронежской области: Постановление Правительства Воронежской области от 10.10.2011 г. № 869 // *Молодой коммунар*. 2011. 20 октября; О координационном совете по делам ветеранов и инвалидов Воронежской области: Указ Губернатора Воронежской обл. от 03.04.2012 г. № 89-у // *Собрание законодательства Воронежской области*. 2012. № 10; О создании общественного экологического совета при губернаторе Воронежской области: Указ Губернатора Воронежской обл. от 13.12.2012 г. № 452-у; О создании общественного совета по сохранению объектов археологического наследия при губернаторе Воронежской области: Указ Губернатора Воронежской обл. от 21.07.2010 г. № 244-у // *Молодой коммунар*. 2010. 29 июля; Об общественном совете по здравоохранению Воронежской области: постановление Правительства Воронежской обл. от 21.05.2010 г. № 426 // *Молодой коммунар*. 2010. 27 мая; О совете по кадровой политике в промышленности: постановление администрации Воронежской обл. от 24.10.2006 г. № 872; О создании банковского совета при правительстве Воронежской области: постановление Правительства Воронежской обл. от 05.04.2012 г. № 256 // *Собрание законодательства Воронежской области*. 2012. № 10; О совете по развитию агропромышленного комплекса Воронежской области: Постановление Правительства Воронежской обл. от 24.05.2010 г. № 428 // *Молодой коммунар*. 2010. 27 мая.
9. Сайт Воронежской Областной думы. URL: www.vrnoblduma.ru (дата обращения: 06.04.2013).
10. Сайт администрации городского округа город Воронеж. URL: www.voronezh-city.ru (дата обращения: 06.04.2013).

References:

1. See: Grib, VV 2010, 'The Public Chamber of the Russian Federation as an organ of social control', *Legal World*, no. 3, pp. 10-16.
2. See: Goncharov, V & Kovaleva, L 2009, 'The Institute for Public control of the executive power in the Russian Federation', *Authority*, no. 1, p. 72.
3. See: *Garant Base* 2013, retrieved 26 July 2013, <<http://www.garant.ru/hotlaw/federal/126820/#review>>.
4. See: 'On the interaction of bodies of state power of the Voronezh region and associations: Regional Law of 05.03.2009 № 05-03' 2009, *Young Communards*, March 7.
5. See: Pylev, A 2012, 'The Power to the Council', *Shore*, December 7.
6. See: Pylev, A 2012, 'The Power to the Council', *Shore*, December 7. Details of the organization of interaction with community organizations and public management of external relations administration of Voronezh.
7. Solutions Voronezh City Duma from 25.04.2012, № 792-III; from 25.04.2012 № 793-III; from 06.06.2012, № 826 -III; from 29.08.2012, № 884-III; from 29.08.2012, № 883-III.
8. See: 'About the Advisory Council on Physical Fitness and Sports under the Government of the Voronezh Region: Decision of the Government of the Voronezh region from 10.10.2011 № 869' 2011, *Young Communards*, October 20; 'The Coordinating Council of Veterans Affairs and Disabled Voronezh Region: Decree of the Governor of the Voronezh region from 03.04.2012 № 89-y' 2012, *Collected Legislation of the Voronezh region*, no. 10; 'On the establishment of Public Environmental Council of the Governor of the Voronezh Region: Decree of the Governor of the Voronezh region from 13.12.2012, № 452-y'; 'On the establishment of the Public Council for the conservation of the archaeological heritage of the Governor of the Voronezh Region: Decree of the Governor of the Voronezh region from 21.07.2010 № 244-y' 2010, *Young Communards*, July 29; 'On Public Health Council of the Voronezh region: Resolution of the Government of the Voronezh region from 21.05.2010 № 426' 2010, *Young Communards*, May 27; 'About Council for Human Resources in the industry: the decision of the Voronezh region of 24.10.2006, № 872'; 'On the establishment of the Government of the Banking Board of the Voronezh region: Resolution of the Government of the Voronezh region from 05.04.2012, № 256' 2012, *Collection of Laws of the Voronezh region*, no. 10; 'On the Council for the development of agro-industrial complex of the Voronezh region: Resolution of the Government of the Voronezh region from 24.05.2010 № 428' 2010, *Young Communards*, May 27.
9. *Site of the Voronezh Regional Duma* 2013, retrieved 06 April 2013, <<http://www.vrnoblduma.ru>>.
10. *Administration's city district of Voronezh* 2013, retrieved 06 April 2013, <<http://www.voronezh-city.ru>>.