



DOI: 10.22363/2313-2272-2017-17-1-124-132

## РОЛЬ И ФУНКЦИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ В ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ\*

И.В. Орлова<sup>1</sup>, Т.Д. Соколова<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ,  
*просп. Вернадского, 84, Москва, 119571, Россия,*  
(e-mail: [iksi02@rambler.ru](mailto:iksi02@rambler.ru))

<sup>2</sup>Высшая школа экономики,  
*Малый Трехсвятительский пер., 8/2-1, Москва, 109028, Россия*  
(e-mail: [210189@bk.ru](mailto:210189@bk.ru))

Авторы рассматривают функции и формы деятельности общественных советов как субъектов общественного контроля. В статье приводится информация о нормативно-правовой основе общественного контроля и деятельности его субъектов в Российской Федерации. Основными проблемами функционирования общественных советов являются: фрагментарный характер существующей нормативно-правовой базы, низкая вовлеченность общественности в решение социально-важных вопросов, требующих активного участия граждан. Эмпирическую базу статьи составили данные исследования, проведенного в 2015—2016 гг. Комитетом общественных связей Правительства города Москвы совместно с Общественной палатой города Москвы во исполнение поручений Президента Российской Федерации по итогам пленарного заседания Общественной палаты от 23.06.2015 г. в части мониторинга эффективности деятельности общественных советов при органах исполнительной власти субъектов Федерации. Для реализации задач, предусмотренных мониторингом, было проведено обследование общественных советов органов государственной власти и местного самоуправления, в основу которого легло анкетирование субъектов общественного контроля. Результаты исследования показали, что общественные советы при органах исполнительной власти Москвы не имеют согласованной политики в отношении кадрового состава, функций и нормативных документов, в соответствии с которыми осуществляют свою деятельность, а также выполняют разные и зачастую несопоставимые по масштабу функции. На основе данных исследования авторы выдвигают ряд положений о повышении эффективности работы общественных советов при унификации регламентирующих их деятельность документов и, как следствие, форматов работы, повышении уровня информированности населения о деятельности субъектов общественного контроля и возможностях личного включения в таковую. Повышение информированности населения может также способствовать повышению заинтересованности граждан в участии в общественном контроле, однако сохраняется и задача создания реальных механизмов вовлечения россиян в практики общественного контроля.

**Ключевые слова:** гражданское общество; общественный контроль; общественные советы; неправительственные организации; нормативно-правовое регулирование; информированность населения, прозрачность органов государственной власти

---

\* © Орлова И.В., Соколова Т.Д., 2016.

Участие граждан в управлении делами государства может осуществляться как непосредственным образом — путем реализации своих прав и обязанностей, например, посредством активного и пассивного избирательного права, так и непосредственным участием в реализации государственных решений, в осуществлении общественного контроля над органами государственной власти. Общественный контроль является важным средством обеспечения законности и демократии, повышения эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, снижения рисков принятия и реализации противоправных и (или) противоречащих общественным интересам решений, обеспечения социальной и политической стабильности, более полной реализации конституционных прав граждан на участие в управлении делами государства.

В последние годы российская нормативно-правовая база в части регулирования деятельности субъектов общественного контроля и органов государственной власти претерпела существенные изменения. Однако анализ практики общественного контроля свидетельствует о том, что целостная его система пока до конца не сформировалась, эффективность проводимых мероприятий в большинстве случаев невелика и не приводит к улучшению качества государственного или местного самоуправления. Одна из главных проблем состоит в том, что правовое регулирование общественного контроля в Российской Федерации носит фрагментарный характер. В частности, не разработаны его основные формы и методы, в большинстве случаев отсутствуют конкретные механизмы его реализации — нередко документы ограничиваются исключительно констатацией наличия общественного контроля, а имеющиеся в отдельных законах и нормативных актах развернутые формулировки не объясняют сути и, главное, порядка осуществления общественного контроля. Другими словами, существующее правовое регулирование не способствует тому, чтобы деятельность отдельных субъектов и институтов общественного контроля сложилась в целостную систему.

Вторая большая проблема — низкая вовлеченность населения и институтов гражданского общества в лице общественных организаций в осуществление общественного контроля за деятельностью государственных органов и местного самоуправления. Поэтому создание условий (стимулирование) для вовлечения широких масс и институтов гражданского общества в лице реальных некоммерческих (неправительственных) организаций в осуществление общественного контроля за деятельностью государственных органов и местного самоуправления становится острой социально-политической задачей.

Долгий период времени основным документом, регламентирующим деятельность неправительственного сектора, являлся принятый в 1995 г. Федеральный закон «Об общественных организациях». Деятельность общественных палат и советов осуществляется в соответствии с Федеральным законом № 32 «Об Общественной палате Российской Федерации» и Постановлением Правительства от 2 августа 2005 г. № 481. В последний в 2013 г. были внесены правки, и сейчас Постановление № 481 носит название «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агент-

ствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации». Описание ряда контрольных механизмов также содержится в следующих законодательных актах: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»; Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»; Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса „Российская общественная инициатива“»; Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и др.

Для осуществления гражданских прав в 2005 г. была создана Общественная палата, целесообразность работы которой объяснялась объективной необходимостью выстраивания новых каналов взаимодействия государства и общества. Общественной палате было предназначено обеспечить связь федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и граждан. Создание новых институтов и появление новых механизмов взаимодействия между этими акторами подразумевали существенную трансформацию нормативно-правовой базы. С 2014 г. основным законом, регулирующим контрольные функции неправительственного сектора, стал Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Данный закон определил в качестве субъектов общественного контроля Общественную палату, региональные общественные палаты, 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. При необходимости, в случаях, предусмотренных законодательством, могут создаваться и иные формы, отвечающие поставленным задачам, в том числе контролерами могут выступить общественные инспекции (работают совместно с госорганами), группы общественного контроля или иные организационные структуры общественного контроля.

В соответствии с этим законом под общественным контролем понимается «системная деятельность, осуществляемая в общественных интересах негосударственными субъектами (институтами гражданского общества и отдельными гражданами), направленная на выявление и устранение нарушений правовых норм органами государственной власти и местного самоуправления, а также их должностными лицами. Общественный контроль является важным средством обеспечения законности в сфере государственного управления, защиты интересов граждан...» [13].

Согласно данному закону граждане правомочны непосредственно участвовать в процессе принятия политических решений, контролировать эффективность и добросовестность предоставления государственных услуг, их качество. Все факты нарушений, выявленные посредством наблюдения субъектов гражданского контроля за деятельностью сотрудников ЖКХ, образовательных организаций, судов, учреждений культуры, должны быть в обязательном порядке по факту проверок представлены общественности. Немаловажно, что субъектам общественного контроля теперь подотчетна и сфера государственных закупок, также они наделены правом защищать граждан в суде.

Общественные советы как форма гражданского участия в социальном управлении существуют на протяжении более десяти лет. В частности, общественные советы при органах исполнительной власти города Москвы начали создаваться в рамках реализации статьи 9 Закона города Москвы от 12 июля 2006 г. № 38 «О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями». На момент формирования их основной задачей было обеспечение взаимодействия негосударственных некоммерческих организаций и органов государственной власти, учета интересов жителей Москвы при выработке и реализации социальной политики города. Современное законодательство существенно изменило роль уже существующих общественных советов при исполнительных органах власти, наделив их полномочиями контроля за деятельностью исполнительного органа власти. Возникла острая необходимость формирования общественных советов на основе новых принципов: независимости, вовлеченности, всеохватности, открытости.

Для выработки новых стратегий развития гражданского участия в государственном управлении прежде всего необходимо провести анализ существующей практики формирования советов, оценить их функции и полномочия, а также механизмы осуществления деятельности. В московском регионе данное исследование было проведено Общественной палатой Москвы и Комитетом общественных связей Правительства Москвы во исполнение поручений Президента по итогам пленарного заседания Общественной палаты от 23.06.2015 г. в части мониторинга эффективности деятельности общественных советов при органах исполнительной власти субъектов Федерации.

В ходе мониторинга было выявлено, что в настоящее время при органах исполнительной власти на территории Москвы действуют два типа общественных советов: профильные и при префектурах административных округов. Профильные общественные советы созданы при 10 из 47 департаментов Правительства Москвы и 1 — при Региональной энергетической комиссии в статусе Общественно-экспертного совета. Общественные советы при префектурах функционируют во всех 11 административных округах города. Общее количество общественных советов, действующих при органах исполнительной власти Москвы — 22.

Общественные советы действуют на основании положений, утвержденных приказами руководителей соответствующих органов исполнительной власти города. Анализ этих положений выявил разный уровень включенности общественных

советов в процесс принятия решений, разный круг полномочий и разный состав, а, соответственно, разный функционал и характер деятельности.

Даты создания общественных советов разнятся от 2005 до 2014 г. Старейший общественный совет создан в 2005 г. при префектуре Центрального административного округа столицы (ЦАО), наиболее «молодой» совет действует в Троицком и Новомосковском административном округе (ТиНАО) с 2012 г. Профильные общественные советы начали создаваться при органах исполнительной власти Москвы с 2011 г., последний совет был создан при Департаменте по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и пожарной безопасности города в 2014 г.

Сроки полномочий общественных советов различны — от года до 4 лет, некоторые действуют бессрочно.

Качественный анализ состава общественных советов позволил выделить три типа их участников: представители органов исполнительной власти (муниципалитетов, депутаты Московской Государственной думы (МГД), члены Общественной палаты Москвы); профильные эксперты (представители учреждений здравоохранения, образования и социальной защиты, сферы ЖКХ, деятели культуры, спорта, служители церкви, предприниматели); представители гражданского общества (члены некоммерческих организаций) (табл. 1).

Таблица 1

**Состав участников общественных советов города Москвы**

Представители органов исполнительной власти	Профильные эксперты	Представители гражданского общества
Представители муниципалитетов, депутаты МГД	Представители учреждений здравоохранения, образования и социальной защиты, сферы ЖКХ, деятели культуры, спорта, служители церкви, предприниматели	Представители некоммерческих организаций, члены Общественной палаты города Москвы

В состав общественных советов также часто входят представители некоммерческих организаций регионального и федерального уровня. Зачастую к работе общественных советов привлекаются известные деятели искусства, культуры, спорта, представители средств массовой информации. Численность состава общественных советов представлена в табл. 2.

Таблица 2

**Численность общественных советов при органах исполнительной власти Москвы**

Общественные советы	Численность
Ведомственные	От 19 до 40 человек
При префектурах	От 8 до 50 человек

Для выполнения обозначенных задач общественные советы, согласно результатам мониторинга, реализуют следующие полномочия: принимают решения рекомендательного характера по вопросам общественного и социально-экономического развития Москвы; запрашивают в установленном порядке у органов госу-

дарственной власти Москвы, органов местного самоуправления, организаций, граждан информацию, необходимую для работы совета; приглашают на свои заседания представителей органов государственной власти города, органов местного самоуправления, общественных и иных негосударственных некоммерческих организаций при обсуждении вопросов, решение которых входит в их компетенцию; создают комиссии и рабочие группы по основным направлениям деятельности советов; поддерживают гражданские инициативы; проводят мероприятия, способствующие консолидации общественных сил.

Основными форматами работы общественных советов по данным мониторинга являются: заседание президиума (иного руководящего органа), заседания комиссий и рабочих групп. Для работы с внешними аудиториями проводятся круглые столы, открытые дискуссии, значительно реже — конференции, стратегические сессии и мастер-классы. Основным механизмом взаимодействия с общественностью является работа общественных приемных, в которой осуществляется прием населения (рассматриваются жалобы, гражданские инициативы, рекомендации).

Показательным является тот факт, что принятый в 2014 г. Федеральный закон «Об общественном контроле» усилил позиции общественных советов, наделив их статусом субъектов общественного контроля, однако многие их функции все еще реализуются не в полной мере, не зафиксировано использование многих механизмов общественного контроля. Так, общественные советы практически не вносят предложения в органы государственной власти и местного самоуправления, за редким исключением, например, в сфере градостроительства, не проводят общественные слушания по социально-значимым проблемам, не проводят экспертизу законопроектов, редко готовят предложения по общественно-политическим, социальным и культурным аспектам развития Москвы.

Также было выявлено отсутствие унифицированных подходов к оценке эффективности работы общественных советов и единых стандартов к подготовке нормативно-правовых документов, которые регламентировали бы численный состав, полномочия, требования, предъявляемые к членам советов, и сроки работы общественных советов. Остается не решенным вопрос открытости и информационной деятельности общественных советов при органах исполнительной власти. Как правило, очень трудно найти информацию об их работе: на основных страницах официальных сайтов органов исполнительной власти в большинстве случаев отсутствует информация о наличии общественного совета либо навигация для поиска данной информации затруднена. В единичных случаях на сайтах органов исполнительной власти размещена информация о нормативно-правовых актах, регламентирующих деятельность общественных советов и списки их состава, планы работы, протоколы заседаний, резолюции по обсуждению нормативно-правовой базы, информация о проведении независимой оценки качества услуг (реализации функции общественного контроля).

Размещение информации о деятельности, мероприятиях и результатах работы общественных советов носит единичный характер. В подавляющем большинстве случаев эта информация отсутствует на сайтах органов исполнительной власти в открытом доступе. Частично подобная информация размещена на сайте Обще-

ственной палаты Москвы. В отдельных случаях деятельность общественных советов освещается в окружных и городских средствах массовой информации. Доступ к информации о деятельности и результатах работы общественных советов крайне затруднен, освещение в средствах массовой информации можно оценить как незначительное. Выявленная ситуация не способствует формированию доверия к деятельности общественных советов со стороны москвичей. Недостатки в информационной деятельности можно расценить как фактор ограничения в осуществлении функций общественного контроля, предусматривающего обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан при принятии решений органами власти.

Результаты мониторинга показали важность работы по совершенствованию деятельности общественных советов как субъектов общественного контроля. Для этого необходимо выработать единый системный подход к организации и регулированию деятельности общественных советов. Единая модель должна закрепить базовые требования и подходы к организации работы общественных советов: принципы формирования состава и руководящих органов, позволяющие проводить независимый общественный аудит; определение целей, задач и основных направлений деятельности; порядок и формы организации работы; механизмы взаимодействия с органами исполнительной власти и обеспечения обратной связи; механизмы взаимодействия с другими субъектами общественного контроля и членами гражданского общества для создания эффекта синергии. Введение единых принципов формирования, определения целей, задач и основных направлений общественных советов, механизмов их взаимодействия с органами исполнительной власти, процедур общественного контроля способно значительно повысить эффективность общественных советов и обеспечить их готовность к выполнению возложенных на них законодательством функций.

Внедрение единой модели деятельности общественных советов при органах исполнительной власти Москвы позволит создать систему, основная цель которой — достижение высокой эффективности исполнения функций и создание механизма поддержания высокого качества работы общественных советов.

Разработка и внедрение единых регламентов позволит активизировать деятельность всех созданных и формирующихся советов, создаст условия для их независимости и обеспечит эффективное включение в работу по следующим актуальным направлениям общественного контроля:

— проведение общественной экспертизы проектов решений и нормативно-правовых актов, принимаемых органами исполнительной власти;

— изучение и обобщение общественного мнения по проблемным вопросам в сфере здравоохранения, образования, транспорта, ЖКХ, социальной поддержки и т.д.;

— создание инструментов выражения и влияния общественного мнения на принятие решений, формирования «социального заказа»;

— подготовка рекомендаций органам государственной власти по актуальным для города Москвы вопросам;

— обеспечение постоянного и оперативного информирования населения города Москвы о деятельности советов;

— создание открытого информационного пространства для взаимодействия власти и общества.

Необходимо подчеркнуть важность изменения подходов и планов по расширению информационной деятельности общественных советов для укрепления доверия граждан к деятельности органов исполнительной власти, формирования их позитивного имиджа в части учета мнения и интересов населения Москвы при принятии и исполнении решений.

Широкое информирование о деятельности общественных советов, о достижениях, роли в общественном развитии, возможностях и полномочиях позволит продемонстрировать понимание органами исполнительной власти важности вовлечения граждан в работу государственных структур. Массированная информационная деятельность подчеркнет открытость и готовность органов исполнительной власти к налаживанию конструктивной обратной связи с гражданским обществом.

Изменение информационной политики поможет общественным советам реализовать один из основных механизмов общественного участия и занять достойное место среди институтов гражданского общества Москвы. Предложенные меры будут способствовать формированию постоянно действующего механизма обратной связи и контроля деятельности органов исполнительной власти со стороны общества как на этапе принятия, так и на этапе реализации решений и оценки полученного результата, и, как следствие, повышению эффективности общественного контроля на территории города в целом.

Безусловно, изменения не произойдут автоматически. Необходимы усилия со стороны всех субъектов — участников общественного контроля. Принятый закон позволяет расширить сферы их деятельности, более широко вовлекать население в осуществление общественного контроля, оказание юридической и иной помощи лицам, участвующим в защите общественных интересов. Со своей стороны общественные организации могут создать систему связей для участия в контроле за деятельностью органов публичной власти, разработать методики общественного контроля. Защитить свои права и интересы население может только в том случае, если будет принимать активное участие в разработке нормативных актов, формировании социальных программ и планов развития общества, тем самым способствуя развитию демократической практики.

### **БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**

- [1] Орлова И.В. Общественный контроль в сфере государственного управления // Россия XXI: Экономика. Политика. Культура / Под ред. Л.Е. Ильичевой, В.С. Комаровского. М., 2015.
- [2] Соколова Т.Д. Идея гражданского контроля в европейской политико-правовой мысли // Вестник РУДН. Серия: Социология. 2015. № 1. С. 141—149.
- [3] Соколова Т. Д. Социально-политические факторы институционализации форм общественного контроля в России // ПОИСК. 2016. № 2. С. 72—82.
- [4] Социальная политика в Московском регионе: тренды развития и опыт реализации / Под общ. ред. Н.Б. Починок. М., 2015.
- [5] Федеральный закон № 212-ФЗ от 21 июля 2014 г. «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

## THE ROLE AND FUNCTIONS OF PUBLIC COUNCILS IN ENHANCING EFFECTIVENESS OF REGIONAL STATE AUTHORITIES\*

I.V. Orlova<sup>1</sup>, T.D. Sokolova<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
*Vernadskogo Prosp., 84, Moscow, 119606, Russia*  
(e-mail: [iksi02@rambler.ru](mailto:iksi02@rambler.ru))

<sup>2</sup>Higher School of Economics  
*Maly Tryokhsvyatitelsky Per., 8/2-1, Moscow, 109028, Russia*  
(e-mail: [210189@bk.ru](mailto:210189@bk.ru))

**Abstract.** The authors examine functions and activities of public councils as subjects of public control, and provide data on the legal regulation of public control and activities of its subjects in the Russian Federation. The article underlines the following main problems in the work of public councils: the fragmented legal regulation, and the low public involvement in solving socially significant problems that require active participation of citizens. The article is based on the empirical study conducted in 2015—2016 by the Committee of Public Relations of the Government of Moscow in cooperation with the Public Chamber of Moscow according to the orders of the Russian President given at the plenary session of the Public Chamber on 23.06.2015 in the framework of monitoring the effectiveness of public councils under the executive branch of the Federation subjects. The study of the activities of public councils under the state and local authorities was conducted in the form of a survey, which revealed that the public councils under the executive bodies of Moscow do not pursue a coordinated policy in respect of personnel, functions and regulations, and often perform different and incomparable in scale functions. Based on the research findings, the authors suggest some measures to enhance the effectiveness of public councils, such as unification of legal regulations and working formats, which would improve public awareness of the public councils' activities and of the opportunities of personal involvement in such. However, the raising awareness and increasing interest in the public control should be accompanied by the development of effective mechanisms of involvement in the public control practices.

**Key words:** civil society; public control; public councils; non-governmental organizations; legal regulation; public awareness; transparency of state authorities

### REFERENCES

- [1] *Orlova I.V.* Obschestvennyj kontrol' v sfere gosudarstvennogo upravleniya [Public control in the field of public administration]. L.E. Il'icheva, V.S. Komarovskii (Eds.). *Rossiya XXI: Ekonomika. Politika. Kul'tura*. Moscow; 2015 (In Russ).
- [2] *Sokolova T. D.* Ideya grazhdanskogo kontrolya v evropejskoj politiko-pravovoj mysli [The idea of civil control in the European political and legal thought]. *RUDN Journal of Sociology*. 2015;15(1):141—149 (In Russ).
- [3] *Sokolova T.D.* Social'no-politicheskie faktory institucionalizacii form obschestvennogo kontrolya v Rossii [Social-political factors of public control forms institutionalization in Russia]. *POISK*. 2016;(2):72—82 (In Russ).
- [4] *Social'naya politika v Moskovskom regione: trendy razvitiya i opyt realizacii* [Social Policies in the Moscow Region: Trends of Development and Implementation]. N.B. Pochinok (Ed.). Moscow; 2015 (In Russ).
- [5] Federal'nyj zakon No. 212-FZ ot 21 iyulya 2014 g. "Ob osnovah obschestvennogo kontrolya v Rossijskoj Federacii" [Federal Law No. 212 "On the Basis of Public Control in the Russian Federation" adopted on July 22, 2014] (In Russ).

---

\* © Orlova I.V., Sokolova T.D., 2016.