

## **Общественный совет как эффективный институт гражданского общества**

**ВОРОНИН Филипп Игоревич**

Советник Министра труда и социальной защиты Российской Федерации,  
Секретарь Общественного Совета при Минтруде России

*Ключевыми элементами системы общественного контроля в Российской Федерации являются общественные палаты и общественные советы при органах исполнительной власти всех уровней. Общественные советы как институт гражданского общества — это постоянно действующие совещательно-консультативные органы общественного контроля, призванные обеспечить учет потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиту прав и свобод граждан России и прав общественных объединений при осуществлении государственной политики в части, относящейся к сфере деятельности соответствующего органа исполнительной власти.*

Начало системной разработки организационных основ взаимодействия институтов гражданского общества и федеральных органов власти положил Федеральный закон от 4 апреля 2005 года №32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации». Согласно ст. 20 указанного федерального закона Общественная палата Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации принимает участие в формировании, а также участвует в работе Общественных советов при ФОИВ. Для выполнения предписаний закона было оперативно принято постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 года №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», а еще через год вышел Указ Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 года №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». В соответствии с приведенными выше нормативными актами руководители федеральных органов власти получили возможность (но не обязанность) образовывать соответствующие общественные советы. Однако эффективной работу таких советов назвать было сложно, ведь в их составе, который как правило долго не обновлялся, было много госслужащих, руководителей структурных подразделений соответствующих органов власти, а также лиц,

аффилированных и зависимых как от соответствующего федерального органа власти, так и лично от его руководителя.

Результатом этого стало издание Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», который установил необходимость открытого формирования составов общественных советов и участия в их деятельности организаций и экспертов, независимых от органов государственной власти, а также повысил роль Общественной палаты Российской Федерации при образовании общественных советов.

Кроме того, 1 сентября 2012 года постановлением Правительства Российской Федерации №877 был определен перечень (состав) нормативных правовых актов и иных документов, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов.

Вышеуказанный состав в текущей редакции постановления включает в себя 6 пунктов:

- нормативные правовые акты, которые включены в план законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на очередной год;
- нормативные правовые акты, разрабатываемые ФОИВ на основании решений экспертной рабочей группы федерального уровня по результатам рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»;
- нормативные правовые акты, которыми устанавливаются публичные нормативные обязательства, определяются размеры публичных нормативных обязательств и (или) устанавливается порядок их индексации, а также порядок исполнения публичных нормативных обязательств;
- государственные программы Российской Федерации, разрабатываемые ФОИВ, за исключением государственных программ Российской Федерации, содержащих сведения, отнесенные к государственной тайне, или сведения конфиденциального характера;
- федеральные целевые программы, разрабатываемые ФОИВ, за исключением федеральных целевых программ, содержащих сведения, отнесенные к государственной тайне, или сведения конфиденциального характера;
- нормативные правовые акты, разрабатываемые ФОИВ, предварительное обсуждение которых на заседаниях общественных советов при этих ФОИВ предусмотрено решением Правительства Российской Федерации.

Таким образом, на Общественные советы при ФОИВ была возложена обязанность участия в подготовке и согласовании управленческих решений, являющихся публично значимыми полномочиями.

С целью реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №601 был принят Федеральный закон от 23 июля 2013 года №235-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общественной палате Российской Федерации». Таким образом, Общественная палата Российской Федерации получила право не просто инициировать создание общественных советов, но и принимать непосредственное участие в их формировании.

12 сентября 2013 года Общественная палата Российской Федерации и Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации (далее — Экспертный совет) подписали соглашение о создании совместной рабочей группы по выработке единых стандартов формирования и координации деятельности общественных советов при ФОИВ (далее — Рабочая группа). Состав группы был определен в количестве 8 человек. В соответствии с предложенным Рабочей группой «Примерным положением об общественном совете при федеральном органе исполнительной власти», в конце 2013 года был сформирован ряд общественных советов при ФОИВ, в том числе и при Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации. Так, состав Общественного совета при Минтруде России сформировался из кандидатов, выдвинутых:

- Общественной палатой Российской Федерации;
- Экспертным советом при Правительстве Российской Федерации;
- членами консультативных и экспертных органов, советов и групп при Министерстве;
- Министром труда и социальной защиты Российской Федерации;
- общественными и иными объединениями, целью деятельности которых является представление и защита общественных интересов в сфере деятельности ведомства (через процедуру интернет голосования, организованного на официальном сайте Минтруда России).

По результатам процедуры выдвижения и результатам проверки кандидатов Общественная палата Российской Федерации сформировала «большой список» кандидатов в члены Общественного совета, после чего предлагаемые кандидатуры в состав Общественного совета прошли широкое общественное обсуждение с использованием средств электронной демократии, с учетом которого был сформирован «короткий список» кандидатов в члены Общественного совета, на основе которого (по результатам консультаций Общественной палаты Российской Федерации и Министра труда и социальной защиты Российской Федерации) 13 ноября 2013 года был издан Приказ Минтруда России №668 «О составе Общественного совета при Минтруде России».

Говоря о составе Общественного совета при Минтруде России, следует отметить, что в его составе присутствуют представители практически всех референтных групп Минтруда России: работодателей, профсоюзов, научно-

исследовательских организаций, правозащитных организаций, общественных организаций по вопросам людей с ограниченными возможностями, а также в целом социально-ориентированных некоммерческих организаций.

На этом фоне наличие представителя ССОПиР в Общественном совете представляется крайне важным и очень полезным. Ведь улучшение качества жизни ветеранов, инвалидов, детей и пожилых людей может быть достигнуто только в результате сплоченных усилий органов власти, работодателей, общественных организаций и активную роль в этом процессе играют социальные работники, посвятившие свою жизнь бескорыстному служению тем, кто действительно нуждается в социальной защите. Социальные работники первыми принимают на себя заботы и проблемы людей.

Одобрение их труда клиентами и коллегами, признание их высоких деловых и личностных качеств способствуют не только совершенствованию социальной сферы в целом, но и укреплению стабильности в обществе, сохранению нравственных ценностей и духовных традиций.

Итак, сформированный по вышеуказанным принципам и имеющий сбалансированный состав Общественный совет при Минтруде России, а также общественные советы при других федеральных органах исполнительной власти, сформированные в тот период, получили в числе прочего право осуществлять оценку эффективности его деятельности, а также определять (совместно с руководителем соответствующего ведомства) перечень приоритетных правовых актов и важнейших вопросов, относящихся к сфере деятельности соответствующего ФОИВ.

Следующий этап в развитии системы формирования общественных советов связан с принятием Федерального закона от 21 июля 2014 года №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Согласно ему общественные советы признаются субъектами общественного контроля (ст. 9) и должны формироваться на конкурсной основе, при этом функции по организации конкурса возложены на Общественную палату Российской Федерации (ст. 13).

Дальнейшее развитие механизмов формирования и функционирования общественных советов осуществлялось и продолжает осуществляться Общественной палатой Российской Федерации (Секретарь — А.В. Бречалов) совместно с Экспертным советом при Правительстве Российской Федерации и Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства (Председатель — М.А. Абызов). При этом роль Общественной палаты Российской Федерации в данной сфере все более возрастает.

Если сравнить первый и второй (актуальный в настоящее время) варианты подготовленного вышеуказанными органами Стандарта деятельности общественного совета при ФОИВ (Типовое положение) (далее — Стандарт деятельности), то можно констатировать следующее. В первом варианте Стандарта деятельности, представленного в мае 2014 года, половина членов

общественного совета ( 1/2 часть) выдвигается некоммерческими организациями из перечня, определяемого Общественной палатой Российской Федерации и согласуемого Правительственной комиссией, с учетом мнения соответствующего ФОИВ, а другая половина: Экспертным советом (1/6 часть), Общественной палатой Российской Федерации ( 1/6 часть) и по итогам открытого голосования с использованием интернет ресурса «Российская Общественная инициатива».

В принятом в 2015 году втором (новом) варианте Стандарта деятельности Общественная палата Российской Федерации получила право (квоту) выдвигать уже 75% кандидатур в общественный совет при ФОИВ, а оставшиеся 25% кандидатур предлагает Экспертный совет. От проведения открытого интернет-голосования было решено отказаться, возможно, в связи с тем, что развитие цифровых технологий в целом и интернет-технологий в частности, позволяет осуществлять различного рода «накрутки», то есть искусственное поднятие в рейтинге того или иного кандидата в члены общественного совета при ФОИВ, что может привести к членству в общественном совете не «самых достойных», а самых «продвинутых». Характерной особенностью обоих вариантов Стандарта деятельности является то, что руководитель ФОИВ не имеет права выдвигать кандидатуры в состав общественного совета, а также каким — либо образом влиять на процедуры отбора кандидатов.

Остановимся более подробно на актуальном и действующем в настоящее время втором варианте Стандарта деятельности. Итак, Стандартом деятельности определено, что общественный совет при ФОИВ формируется на основе добровольного участия в его деятельности граждан Российской Федерации, а состав общественного совета формируется с учетом представительства референтных групп.

В соответствии с рассматриваемым Стандартом деятельности списки кандидатов в члены общественного совета при ФОИВ формируются на основании конкурсного отбора (про- ходит в течение 2-х недель, уведомление о начале процедуры формирования состава совета размещается на официальном сайте Общественной палаты Российской Федерации и иных интернет-ресурсах, согласованных Правительственной комиссией) из заявок, поступивших от общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций (в соответствии с новым вариантом Стандарта деятельности только они имеют право выдвигать кандидатуры в формируемый Общественный совет при ФОИВ) Общественную палату Российской Федерации и Экспертный совет (период приема заявок составляет 3 недели с момента объявления о начале процедуры формирования состава совета ФОИВ), затем уже общий список кандидатов проходит рассмотрение рабочей группой Общественной палаты Российской Федерации совместно с Экспертным советом (данная процедура

может длиться до 3-х месяцев) и направляется на согласование в Правительственную комиссию. После согласования Правительственной комиссией общий список кандидатов направляется для утверждения руководителю ФОИВ (в соответствии со Стандартом деятельности утверждение списка руководителем ФОИВ осуществляется в 10-дневный срок). При этом исключение ФОИВ отдельных кандидатур из представленного списка не допускается. Таким образом, ФОИВ не участвует в формировании общественного совета, а лишь утверждает его состав.

Данная мера направлена на противодействие коррупции и предотвращение конфликта интересов, так как она позволяет избежать избрания в общественный совет при ФОИВ потенциальных лоббистов и лиц, аффилированных ФОИВ. Единственное, что (в соответствии со Стандартом деятельности) определяет руководитель ФОИВ, это количественный состав общественного совета, который варьируется в пределах от 16 до 36 человек с учетом необходимости соблюдения кратности 4. Таким образом, количественный состав общественного совета, определяемый руководителем ФОИВ, может составлять 16, 20, 24, 28, 32 или 36 человек.

Кто может выдвигать кандидатуры в состав общественных советов при ФОИВ. Какие это организации? Каким критериям они должны соответствовать и какие требования к ним предъявляются?

Общественное объединение или иная негосударственная некоммерческая организация должна соответствовать деятельности критериям: быть зарегистрированной и осуществлять деятельность на территории Российской Федерации; иметь период деятельности не менее 3-х лет с момента государственной регистрации на момент объявления конкурса; не находиться в процессе ликвидации; соответствовать, согласно своим уставным целям, профильной деятельности ФОИВ.

Требования Стандарта деятельности непосредственно к кандидатурам в состав общественного совета при ФОИВ еще более мягкие. Кандидаты должны: иметь гражданство Российской Федерации и возраст от 21 года; иметь опыт работы от 1 года по профилю деятельности ФОИВ, при котором формируется общественный совет; не иметь конфликта интересов, связанного с осуществлением деятельности члена общественного совета.

На основании вышеуказанного можно констатировать, что все предъявляемые Стандартом деятельности критерии и требования в большинстве своем являются мягкими и позволяют баллотироваться в состав общественного совета при ФОИВ широкому кругу лиц из различных регионов нашей страны. Подтверждением этому является достаточно высокий конкурс и большое количество поданных заявок при формировании тех общественных советов ФОИВ, которые уже перешли на рассматриваемый Стандарт деятельности. При этом хочу отдельно подчеркнуть, что кандидат в члены общественного совета при ФОИВ не

обязательно должен быть членом общественного объединения или иной негосударственной некоммерческой организации, которая его выдвигает. Фактически, организация, соответствующая вышеуказанным критериям, может выдвинуть любого кандидата. Главное, чтобы он не был чиновником и соответствовал рассмотренным выше требованиям Стандарта деятельности. В дополнение обращаю ваше внимание на то, что подача общественными объединениями или иными негосударственными некоммерческими организациями заявлений одновременно в Общественную палату Российской Федерации и Экспертный совет не допускается (необходимо выбрать только один из вариантов).

Таким образом, общественное объединение или иная негосударственная некоммерческая организация выступает в некотором роде «гарантом» перед ФОИВ и Общественной палатой Российской Федерации (или Экспертным советом) в отношении предлагаемого кандидата в члены соответствующего общественного совета.

Едиственное предписание Стандарта деятельности, которое выглядит достаточно жестко — это обязанность кандидата выйти из состава иных общественных советов при ФОИВ. Иными словами, в соответствии со Стандартом деятельности, 1 человек может входить только в 1 общественный совет при ФОИВ. При этом кандидату не запрещается быть членом одного или даже нескольких общественных советов, например, при региональных органах исполнительной власти. Вышеуказанное требование направлено на исключение ситуаций, которые встречались и еще встречаются достаточно часто, когда определенный человек является членом 3-6 общественных советов при ФОИВ, одновременно являясь в нескольких советах еще и председателем, что, по общему мнению, препятствует эффективной работе.

В соответствии с действующей в настоящий момент нормативно-правовой базой на общественные советы возложено много функций и работы у членов совета достаточно много, поэтому срок полномочий членов Общественного совета составляет два года с момента проведения первого заседания Общественного совета вновь сформированного состава. Данный срок (2 года) позволяет избежать «эмоциональной усталости» членов общественного совета, что нередко случается, когда состав общественного совета не обновляется несколько лет подряд.

Также для исключения ситуаций, связанных с неэффективной и неактивной работой общественных советов при ФОИВ в новом Стандарте деятельности отдельно затронуты вопросы, связанные с дисциплиной (посещаемостью) и кворумом на заседаниях общественного совета. Так, Стандартом деятельности предусмотрено, что Общественный совет при ФОИВ полномочен рассматривать вопросы, отнесенные к его компетенции, если количество членов, принимающих решение, составляет не менее трех

четвертей от количественного состава совета. Это достаточно серьезное требование, особенно с учетом того, что подавляющее большинство общественных советов, сформированных по старым правилам, функционировало (функционирует) исходя из 50% кворума на своих заседаниях. Кроме того, Стандарт деятельности гласит, что в случае систематического (3 и более раза) пропуска заседаний общественного совета ФОИВ его членом допускается постановка вопроса об исключении члена общественного совета из состава совета по данному основанию.

Эффективность деятельности общественного совета при ФОИВ ежегодно оценивается Общественной палатой Российской Федерации и Экспертным советом на основании методики оценки эффективности деятельности общественных советов, утверждаемой Общественной палатой Российской Федерации и согласованной с Правительственной комиссией — это также является одним из требований Стандарта деятельности. По итогам оценки эффективности деятельности Общественной палатой Российской Федерации может быть поставлен вопрос о прекращении полномочий членов общественного совета при ФОИВ, который должен пройти согласование Правительственной комиссии и, в случае принятия Правительственной комиссией решения о необходимости прекращения полномочий членов соответствующего общественного совета, полномочия членов общественного совета досрочно прекращаются и формируется новый состав общественного совета в порядке, предусмотренным Стандартом деятельности.

В соответствии с актуальной версией Стандарта деятельности председатель общественного совета при ФОИВ избирается из числа членов совета на первом заседании общественного совета нового состава из числа кандидатур, выдвинутых Общественной палатой Российской Федерации и Экспертным советом, либо членами общественного совета (включая возможное самовыдвижение). Выбор председателя общественного совета при ФОИВ — очень важное мероприятие. Ведь авторитетный и уважаемый всеми сторонами председатель, не лоббирующий интересы какой-либо одной заинтересованной общественной организации или референтной группы, а осуществляющий взвешенную политику — залог эффективной и продуктивной работы любого общественного совета.

Также считаю необходимым обратить внимание, что рассматриваемый Стандарт деятельности возлагает на членов общественного совета при ФОИВ обязанность соблюдать Кодекс этики члена общественного совета при ФОИВ, который в обязательном порядке должен быть утвержден соответствующим общественным советом. По замыслу авторов Стандарта деятельности это также должно способствовать снижению вероятности возникновения конфликта интересов, а также содействовать эффективной реализации своих полномочий всеми членами Общественного совета при ФОИВ, соблюдению ими правил поведения при осуществлении своих

полномочий, основанных на морально-нравственных нормах, уважении к обществу и своим коллегам.

Еще одной особенностью действующего Стандарта деятельности является то, что руководитель ФОИВ определяет ответственного секретаря общественного совета из числа своих заместителей. При этом ответственный секретарь не входит в состав общественного совета и не является его членом. Таким образом, ответственным секретарем общественного совета является сотрудник ФОИВ, имеющий руководящую должность и высокий статус. На мой взгляд, это обоснованно, так как позволяет решать вопросы, связанные с деятельностью общественного совета при ФОИВ, оперативно, ведь ответственный секретарь общественного совета — важное связующее звено между членами совета и соответствующим ведомством (его сотрудниками), а должность заместителя руководителя ФОИВ будет способствовать приданию вопросам, обсуждаемым на общественном совете, более высокого статуса. Сквозной нитью в Стандарте деятельности прослеживается необходимость максимально полно освещать деятельность общественного совета при ФОИВ на официальном сайте соответствующего ФОИВ и иных ресурсах.

### **Региональный аспект организационных основ функционирования общественных советов**

Как показывает анализ нормативно-правовой базы, регулирующей формирование общественных советов в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, региональное законодательство существенно отстает от федерального. Очень часто имеет место лишь выборочная рецепция федеральных норм.

В большинстве субъектов РФ региональные законы об общественном контроле, в отличие от федерального, не наделяют региональные общественные палаты полномочиями по формированию общественных советов, а отдают данный вопрос на усмотрение исполнительной власти. Правда существуют и исключения. Так, например, Закон Курганской области от 22 декабря 2015 года №132

«Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Курганской области» достаточно существенно учитывает основные положения Федерального закона от 21 июля 2014 года №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и является одним из немногих, в которых Общественная палата субъекта Российской Федерации определена организатором конкурса по формированию общественных советов при органах исполнительной власти. Однако, даже являясь организатором конкурса, региональная Общественная палата не может самостоятельно инициировать процесс создания общественного совета при региональном органе исполнительной власти, а решение о формировании общественного совета (согласно вышеуказанному региональному закону) может принять только руководитель органа

исполнитель- ной власти. Региональная Общественная палата формирует требования к кандидатам, но непосредственно состав общественного совета утверждает руководитель органа исполнительной власти без согласования с ней.

Выборочный характер региональной рецепции федеральных правовых нововведений приводит к тому, что общественные советы при региональных органах исполнительной власти не имеют возможности в полной мере реализовать свой потенциал и решать общественно-значимые задачи. Этому также способствует тот факт, что органы власти ограничивают полномочия и функции региональных общественных советов, в то время как региональные общественные советы — основной инструмент участия общественных объединений или иных негосударственных некоммерческих организаций в общественном контроле и деятельности государственных органов в целом. При этом во многих субъектах Российской Федерации осуществляют свою деятельность консультативные советы, которые функционируют не при региональных органах власти, а при высших должностных лицах субъекта Российской Федерации, возглавляющих исполнительную ветвь власти. Большинство консультативных советов, хотя в их состав входят представители институтов гражданского общества, статуса «общественных» не имеют.

Если обратиться к размещенным в открытых источниках положениям об общественных советах при региональных органах исполнительной власти (там, где созданы общественные советы), то можно сделать вывод о том, что большинство положений напрямую не учитывают факт того, что общественные советы — это прежде всего субъекты общественного контроля. В основном в положениях фигурируют стандартные фразы о том, что общественные советы должны осуществлять информирование граждан и взаимодействие с ними, а также проводить обсуждение нормативно-правовых актов.

В целом, можно констатировать, что Общественные советы при региональных органах исполнительной власти в настоящее время формируются практически без учета тех принципов, которые заложены в рассмотренном нами Стандарте деятельности и на которых осуществляется перезагрузка общественных советов при ФОИВ.

Подводя итоги, можно сформулировать основные предложения по приведению региональной законодательной базы в соответствие с федеральной, в том числе с учетом рассмотренного нами Стандарта деятельности:

- необходимо повысить роль региональных общественных палат в вопросе формирования общественных советов при органах власти соответствующего субъекта Российской Федерации, при этом региональные общественные палаты должны быть инициаторами формирования советов, а

также осуществлять конкурсный отбор, согласование и утверждение состава соответствующих общественных советов;

- необходимо осуществлять разработку типовых положений о региональных общественных советах при максимальной имплементации требований и положений Стандарта деятельности, особенно в части формирования и ротации общественных советов, чтобы повысить их независимость от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Реализация указанных рекомендаций, на мой взгляд, будет способствовать формированию истинно самостоятельных и эффективных общественных советов, которые будут реально действующими институтами гражданского общества, выражающими интересы основных референтных групп, что, в свою очередь, обеспечит повышение качества государственного управления в субъектах Российской Федерации.