Е.А. Исаева (Ярославль)

Формирование диалоговых площадок как механизма участия граждан в процессе принятия политических решений

В субъектах Российской Федерации на протяжении последних 4 лет активно идет процесс формирования общественных советов при органах исполнительной власти. Одна из основных функций общественных советов - осуществление общественного контроля.

На федеральном уровне разработан стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, утвержденный протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 29 мая 2014 г. № 4. В качестве важных моментов типового положения стоит отметить роль Общественной палаты Российской Федерации в формировании общественных советов. Она заключается не только в формировании общественного совета (раздел 3 документа), но и в дальнейшем контроле за его деятельностью.

На региональном уровне стандарт деятельности общественных советов учтен лишь в небольшой степени.

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:

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.

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. Такая система предусмотрена, к примеру, в Белгородской, Владимирской, Калужской, Костромской, Курской, Омской, Пензенской, Псковской, Сахалинской, Тамбовской областях, Забайкальском, Камчатском, Краснодарском, Красноярском, Хабаровском краях; республиках Алтай, Башкортостан, Дагестан, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия, Северная Осетия-Алания, Тыва. В ряде субъектов существуют оговорки, ограничивающие или не допускающие отказ органа исполнительной власти от предложения Общественной палаты создать совет. К примеру, в республике Хакасия отказ образовать общественный совет при исполнительном органе государственной власти возможен только в случае, когда общественный совет при исполнительном органе государственной власти Республики Хакасия уже образован или приведен в соответствие с требованиями законодательства; в Ростовской области и Ульяновской области право отказа в принципе не предусмотрено.

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 (Брянская область, Иркутская область, Орловская область, Тульская область, Тюменская область, республика Адыгея, республика Бурятия, республика Калмыкия, республика Коми, Мордовия, Удмуртская республика, республика ХМАО, Ярославская область).

В каждом регионе отведена определенная роль Общественной палате при формировании общественных советов. Можно выделить следующие формы участия Общественной палаты:

- Общественный совет формируется по согласованию с Общественной палатой. Такая система предусмотрена в Ненецком автономном округе; республика Бурятия, Кабардино - Балкарской республике, республике Мордовия, Чеченской республике, Белгородской области, Тамбовской области;

- Состав общественного совета формируется органом исполнительной власти области совместно с Общественной палатой. Эта схема закреплена в Забайкальском крае, Хабаровском крае, Омской области, Сахалинской области, Ульяновской области, республике Башкортостан, республике Тыва, Удмуртской республике, республике Хакасия. В Тверской области состав общественного совета формируется в равных долях из кандидатур, предложенных органом государственной власти, Общественной палатой Тверской области и управлением общественных связей аппарата Правительства Тверской области.

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

- Полное игнорирование Общественной палаты. В Ивановской области Совет формируется путем направления руководителем исполнительного органа обращений в профильные общественные и научные организации, а также путем размещения соответствующей информации в средствах массовой информации для обеспечения возможности самовыдвижения кандидатов. С учетом поступивших предложений приказом руководителя исполнительного органа утверждается персональный состав Совета. В республике Адыгея решения об образовании общественных советов принимают руководители соответствующих исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея.

Требования к членам общественных советов в большей или меньшей степени определены нормативными актами регионов. Все субъекты согласны в том, что членом общественного совета может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет. В ряде регионов введен ценз оседлости (граждане Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающие на территории Калужской области, Иркутской области, республики Бурятия, НАО, ХМАО, республике Мордовия).

В других регионах сделан дополнительно акцент на профессиональные качества кандидатов (Тамбовская область, НАО, Иркутская область - кандидат представляет документы, подтверждающие имеющиеся в сфере деятельности общественного совета опыт и, при наличии, заслуги и достижения кандидата).

Практически все субъекты сходятся во мнении, что членом общественного совета не может быть государственный и муниципальный служащий. 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, Камчатский край, Республику Хакасию, республику Коми.

Можно отметить, что формирование представительства Общественных советов в Интернете является отражением общей тенденции на расширению использования глобальной сети, как коммуникативного пространства в процессе публичного управления

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

1. Повысить открытость деятельности общественных советов путем закрепления обязанности общественных советов публиковать в сети Интернет ежегодные отчеты о своей деятельности и протоколы, принимаемые по итогам заседаний, а также направлять их в Общественную палату региона;
2. Предусматривать участие граждан и общественной палаты субъекта России в процессе формирования общественных советов, к примеру, успешная модель разработана в Ярославской области;
3. Рекомендовать при формировании общественных советов 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.

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