УДК 94.(47).084

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РЕГИОНЕ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

Фельдман Михаил Аркадьевич,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Уральский институт управления – филиал РАНХиГС,
профессор кафедры государственного управления и политических технологий, доктор исторических наук,
г. Екатеринбург, Россия.
E-mail: feldman-mih@yandex.ru

Аннотация
Статья посвящена проблеме эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества. Анализируются каналы влияния гражданского общества на подготовку и принятие решений органов исполнительной власти.

Ключевые понятия:
общественные объединения, гражданские инициативы, взаимодействие.

Современный этап развития российского общества характеризуется усложнением управленческих задач, встающих перед государственными институтами. Это обусловлено тем, что усложняется структура общества в целом, разрабатывается и детализируется нормативно-правовая база функционирования страны, возрастает общественный интерес к процессам государственного и муниципального управления. Для выражения интересов различных сегментов социума становится недостаточно традиционных институтов представительной власти.

Этот процесс актуализируется интенсификацией использования населением различных форм гражданского участия в управлении государством: начиная от возросшего количества митингов, заканчивая созданием различного рода объединений граждан на институциональном уровне. В таких условиях популяризируется идея об осуществлении контроля со стороны.

По мнению А.В. Клименко, современные теории и методы государственного управления широко используют идеи и технологии обратной связи с клиентами государства, институтами гражданского общества, их участия в обсуждении и принятии решений. Все большую популярность завоевывают практики разделения ответственности, наделения полномочиями, аутсорсинга, государственно-частного партнерства, участия в управлении (в целом – participatory governance). Российская Федерация по количеству формальных институтов, созданных для взаимодействия исполнительной власти с гражданским обществом, наверное, является одним из мировых лидеров. Примером такого наделения полномочиями стал институт Общественных палат. Подавляющее большинство органов исполнительной власти на всех уровнях имеют *общественные советы*.

Без обсуждения с представителями популярных общественных организаций и ассоциаций представителей бизнеса, экспертного сообщества не обходится принятие ни одного важного для страны (региона, муниципалитета) документа. Значительная часть стратегических документов инициирована и подготовлена с участием экспертов.

Вместе с тем, отмечает А.В. Клименко, сложно оспорить существующее мнение о том, что роль таких институтов в значительной степени является *формальной*, а их персональный состав формируется в основном из лояльных по отношению к органам власти участников. Тем не менее, возможность выразить свое мнение у наиболее крупных общественных организаций и значимых экспертов имеется [1, с. 34].

Вместе с тем, подчеркивает А.В. Клименко, требования законодательства о доступе к информации реализуются пока не полностью. Фактически лишь портал ФМС России соответствует этим требованиям на сто процентов. По данным мониторинга информационной открытости в среднем по федеральным органам власти требования законодательства выполнены лишь на 60%. Создание Общественной палаты РФ, сети общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, различного рода комиссий и рабочих групп, Экспертного совета при Правительстве РФ способствовало развитию прямого участия гражданского общества в обсуждении и принятии решений. Многие стратегические документы, регламентирующие акты не принимаются без обсуждения или независимой экспертизы [1, с. 35].

Л.И. Никовская посвятила свою работу теме публичной политики. Под публичной политикой автор понимает открытое функционирование совокупности взаимосвязанных институтов, механизмов и правил, обеспечивающее ключевым субъектам политического процесса, включая граждан, участие в выработке «повестки дня», ее реализации и контроле за выполнением значимых социально-политических решений, направленных на отстаивание общественных интересов при наличии несовпадающих позиций в условиях неопределенности и конфликта. Последние два года показали, что публично-политическое участие граждан и структур гражданского общества в работе органов власти становится одним из важных механизмов политического управления. В принципе говорить нужно о создании условий для социально-политической инновации – т.е. тех новых форм и технологий общественной жизнедеятельности, которые способствовали бы социальной оптимизации общества и повышению качества жизни большинства людей. Поэтому представляется важным, чтобы в России как можно быстрее возникла полноценная среда, позволяющая реализовать эту функцию гражданского общества. Такая среда включает в себя науку (а она в контексте гражданского общества, как правило, вообще не упоминается), экспертную среду (которая без науки существовать не может), собственно НКО, и такой важнейший институт, как независимые и компетентные СМИ [2, с. 86].

В научной литературе общественные палаты и общественные советы; структуры уполномоченных по правам человека все чаще рассматриваются в качестве *институтов посредников* между органами власти и жителями страны; дается позитивная оценка работе отдельных переговорных площадок, на которых озвучиваются реальные проблемы, разрабатываются проекты нормативных актов – например Координационного совета НКО при Петербургской Общественной палате, чья деятельность уже близка к партнерской модели [3, с. 167, 170, 174].

В рамках административной реформы (2003–2013 гг.) ставилась задача разработать нормативно-правовую и методическую базу и внедрить механизмы повышения открытости государственных и муниципальных органов, а также обеспечить совершенствование взаимодействия органов исполнительной власти и общества. В частности, необходимо было создать действенные каналы влияния гражданского общества (граждан, организаций, делового сообщества) на подготовку и принятие затрагивающих их права и законные интересы решений органов исполнительной власти[1].

Необходимо также было обеспечить приведение ведомственных Интернет-порталов в соответствие с общими требованиями по размещению информации о деятельности органов исполнительной власти в сети Интернет. В целом предполагалось создание системы контроля деятельности государственных служащих со стороны институтов гражданского общества.

Особую роль в преодолении сохраняющихся проблем должен был сыграть Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»[2]. Сам текст Указа представляет собой, по сути, «первую ступень ракеты», выводящей на орбиту целый ряд законодательных и нормативных мероприятий. На основе Указа в регионах РФ с 1 января 2014 г. введено проведение *регулярного, системного опроса граждан и оценки ими эффективности* деятельности руководителей территориальных органов иных федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений), предоставляющих государственные услуги, в соответствии с перечнем, определяемым Правительственной комиссией по проведению административной реформы. Оценка эффективности деятельности руководителей проводится гражданами по результатам предоставления государственных услуг. Принципиальная новизна этого положения

[1] Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы): Федеральная программа, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

[2] Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

связана как с периодом оценки – каждый год, так и формой опроса – всеми видами электронных технологий.

Практика 2014–2015 гг. показывает, что, что в реальности оценка деятельности руководителей субъектов РФ представляет куда более сложную составляющую из мнения работников администрации президента, оценок экспертов общероссийских социологических центров и опросов самого населения. Тем не менее, механизм отстранения региональных лидеров от рычагов управления в зависимости от степени поддержки населения в период между избирательными циклами пришел в действие. Указом губернатора Свердловской области от 21.04.2014 г. № 202-УГ «Об оценке населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области с 2015 г.» введена система объективных критериев оценки населением деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований[3]. Однако в самом тексте Указа губернатора содержится ряд положений, затрудняющих объективность оценки. Во-первых, население опрашивается по трем конкретным позициям: удовлетворенность населения организацией транспортного обслуживания в муниципальном образовании (процентов от числа опрошенных); удовлетворенность населения качеством автомобильных дорог в муниципальном образовании (процентов от числа опрошенных); удовлетворенность населения жилищно-коммунальными услугами: уровнем организации теплоснабжения (снабжения населения топливом), водоснабжения (водоотведения), электроснабжения, газоснабжения (процентов от числа опрошенных), но без методики подсчета интегрального результата по эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления. Во-вторых, итоги указанных выше опросов населения подводят областные министерства, отвечающие за указанные направления (энергетики и жилищно-коммунального хозяйства и транспорта и связи Свердловской области), т.е. *заинтересованные стороны*. В-третьих, общую оценку выставляет экспертная комиссия во главе с первыми лицами региона, что позволяет дополнять оценку граждан суждениями об исполнительности руководителей органов местного самоуправления. Все это затрудняет выявление подлинной оценки работы органов власти на местах.

Практика 2012–2015 гг. свидетельствует только о частичном выполнении требований документов административной реформы об обеспечении открытого доступа граждан к документам минстерств и ведомств, администрации муниципальных образований.

Связующим звеном между органами исполнительной власти и институтами гражданского общества должны были стать *Общественные палаты*. Закон об Общественной палате Свердловской области определил круг задач и основные формы деятельности палаты во исполнение названной выше цели. Задачами Общественной палаты являются:

1) привлечение граждан и общественных объединений к реализации единой государственной политики в Свердловской области;

2) выдвижение и поддержка гражданских инициатив, направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов общественных объединений;

3) выработка рекомендаций для государственных органов Свердловской области в сфере государственной поддержки общественных объединений, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Свердловской области;

4) проведение общественной, в том числе антикоррупционной, экспертизы нормативных правовых актов Свердловской области и проектов нормативных правовых актов Свердловской области;

5) *осуществление общественного контроля за соблюдением законодательства* Российской Федерации и законодательства Свердловской области;

6) взаимодействие с Общественной палатой Российской Федерации, общественными палатами субъектов Российской Федерации и общественными палатами муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области;

7) оказание информационной, методической и иной помощи общественным палатам муниципальных образований, расположенных на территории области.

Основными формами работы Общественной палаты являются пленарные заседания, заседания совета, комиссий и рабочих групп Общественной палаты.

Согласно докладам Общественной палаты Свердловской области о состоянии гражданского общества в области успешно работают многочисленные общественные, национальные, ветеранские, профсоюзные, молодежные, патриотические, творческие организации. В настоящее время на территории Свердловской области действует более 7 тысяч некоммерческих организаций самого

[3] Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

разного организационно-правового статуса и самого различного профиля деятельности.

Общественной палатой Свердловской области первого созыва (14 июня 2010 г. – 14 июня 2012 г.) в соответствии с регламентом было проведено восемь заседаний. Благодаря общественной экспертизе, общественным слушаниям были подготовлены рекомендации и предложения по 23 законопроектам[4].

Заключения Общественной палаты систематически отправлялись губернатору Свердловской области, в Законодательное Собрание Свердловской области, в Правительство Свердловской области. Однако следует отметить, что ни в отчетных документах, ни на сайте Общественной палаты нет информации о том, какие законы с заключениями палаты были одобрены органами власти, а какие – отклонены.

Главной особенностью решений Общественной палаты по результатам экспертизы проектов законов является то, что они носят *исключительно рекомендательный характер.* Все заключения Общественной палаты в обязательном порядке должны быть рассмотрены в рамках пленарных и иных заседаний вышеупомянутых органов власти. Им должна быть дана оценка, при этом выслушиваются мнения членов Общественной палаты, которые должны быть приглашены на соответствующее заседание для разъяснения своей позиции по заключению, а также выслушиваются мнения представителей органов власти, делаются определенные выводы о дальнейших действиях в рамках принятия соответствующего нормативного правового акта и его реализации.

Среди законопроектов, особо остро затрагивающих права и свободу граждан России, по которым Общественной палатой Свердловской области были проведены общественная экспертиза и организованы публичные дискуссии можно отметить проекты законов «Об образовании», «О полиции» (экспертиза законопроекта отмечена как одна из лучших в России), «О законодательной инициативе по защите прав и законных интересов семьи и социально-правовой защите и реабилитации лиц, подвергшихся насилию в семье», о коррупции, экспертиза программ демографического развития в субъектах УрФО, разработка Концепции государственной семейной политики РФ до 2025 г., Концепции защиты детства в дискуссии Общественной палаты РФ по ювенальной юстиции и другие.

Общественной палатой Свердловской области за 2010–2015 гг. были проведены «круглые столы», затрагивающие семейную политику и вопросы демографии, развитие общественных связей и информационной политики, межнациональные отношения и вопросы миграции, экологию и проблемы землепользования; вопросы помощи Крыму. Итогом проведенных «круглых столов» явились документы с рекомендациями, которые были направлены в адрес правительства, губернатора, прокурора Свердловской области. Под патронажем Общественной палаты Свердловской области и в условиях постоянного общественного контроля только в 2014 г. государственную поддержку в результате конкурсного отбора получили 106 социально ориентированных некоммерческих организаций на реализацию 174 социально значимых проектов в области образования, культуры, социальной защиты, физической культуры, спорта и молодежной политики[5]. В 2014 г. на поддержку некоммерческих организаций, работающих в области культуры, социального обслуживания населения, физической культуры, спорта и молодежной политики, было предусмотрено из областного бюджета 126 363,6 тыс. рублей. Для некоммерческих организаций на безвозмездной основе предоставляются помещения органов государственной власти и подведомственных им учреждений, в частности, для таких социально известных организаций, как «Всероссийское общество инвалидов», «Добровольческое движение «Дорогами Добра», «Союз правозащитных организаций Свердловской области» и др.

Общественной палатой Свердловской области в 2014 г. был проведен мониторинг исполнения законодательства. Например: исполнения на местном уровне о защите малого и среднего бизнеса о выкупе малым бизнесом арендуемых у муниципалитета помещений; инновационной законодательной базы (ход реализации закона № 217-ФЗ по вопросам создания малых инновационных предприятий при вузах и научных учреждениях); совместно с прокуратурой и Российским союзом промышленников и предпринимателей хода реализации закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В период двухлетней деятельности (2012–2014 гг.) Общественная палата рабо-

[4] Об Общественной палате Свердловской области: Закон Свердловской области от 19 февраля 2010 г. № 4-ОЗ. Ст.2. // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

[5] Доклад Общественной палаты Свердловской области «О состоянии и развитии гражданского общества в Свердловской области в 2012 году» // Текущий архив Общественной палаты Свердловской области.

тала с письмами организаций, трудящихся и направляла запросы в вышестоящие организации. Из отправленных 325 документов ответы не получены только на 9 запросов. В отчетах Общественной палаты Свердловской области за первые года работы невозможно не заметить, что объем проделанной работы достаточно велик. Но в организационной части и в процессе исполнения Общественной палатой функций есть существенные недостатки.

Общественная палата – это форма взаимодействия граждан и органов государственной власти. Особый правовой статус не ставит ее в прямое подчинение государству. Но при этом деятельность Общественной палаты обеспечивается ее аппаратом, который является государственным учреждением. Аппарат Общественной палаты Свердловской области в своей работе тесно взаимодействует с администрацией губернатора Свердловской области. *В этой связи невозможно утверждать, что данный институт полностью автономен и не зависит от органов власти.* Можно с большой вероятностью полагать, что Общественная палата в данном случае выступает каналом лоббирования политических интересов действующих властей.

Состав института Общественных палат в соответствии с законодательством РФ и ее субъектов формируется таким образом, что значительная и отчасти решающая роль в формировании состава отведена органам государственной власти.

Исходя из выборки членов в Общественную палату стратификация выглядит довольно странно: общество представлено либо только членами определенных зарегистрированных публичных образований, либо заслуженными гражданами или же государственными чиновниками.

Судя по отчетам Общественной палаты Свердловской области, Гражданского форума, работники Департамента внутренней политики губернатора Свердловской области активно участвуют во взаимодействии органов власти и институтов гражданского общества. В первую очередь это касается Управления Департамента по взаимодействию с общественными организациями.

Речь идет не только о личном участии во всех практических мероприятиях. Фактически вся деятельность упомянутых институтов гражданского общества планируется, координируется, контролируется, изменяется в зависимости от ситуации представителями Департамента внутренней политики.

К сожалению, работу Департамента и его управлений характеризует отсутствие на сайтах подразделений информации о деятельности по организации взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества.

Можно выделить ряд закономерностей, характерных для современного этапа процесса взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества:

1. *Создание управляемых сверху «площадок» для публичного диалога.* Наиболее яркий пример – Общественная палата. В своих докладах Общественная палата Свердловской области сообщает о многогранной эффективной и положительной работе, о количестве проведенных «круглых столов», заседаний комиссий и др. Но в докладах отсутствует информация о *реализации основной функции Общественной палаты – степени учета и аккумуляции обращений, запросов граждан;* степени независимого представительства интересов населения. Отсутствует аналитика о качественной стороне взаимодействия органов власти с институтами гражданского общества. Нет сведений о результатах такого взаимодействия.

2. *Создание управляемых общественных движений.* Наиболее яркий пример – Общественный народный фронт, основной функцией которого является контроль над исполнением указов и поручений главы государства, а также борьба с коррупцией. На сегодняшний день в ряды «фронтовиков» влились представители молодежных, женских, профсоюзных организаций, в том числе Федерации независимых профсоюзов России, Союза пенсионеров России, Союза женщин России, ряд профессиональных сообществ.

3. *Направление вектора деятельности институтов гражданского общества на интересующие власть мероприятия*.

4. *Активизация деятельности в период выборов и в интресах правящей партии.* Созданные управляемые площадки заметно активизируют свою работу в ограниченные периоды времени за несколько месяцев до выборов, и в каждом из мероприятий мы можем видеть, как искусственно созданные организации поддерживают правящую партию.

5. *Закрытость или полузакрытость информации.* Фактически исследование по указанной проблеме во многом вынуждено ориентироваться на косвенные источники.

В связи с этим совершенствование механизмов взаимодействия власти и общества следует начать с решения проблем, которые возникли в процессе работы Общественных палат:

1. Необходимо законодательно определить и обосновать необходимое и достаточное количество членов палат на федеральном, региональном и местном уровнях.

2. Институт Общественных палат должен приобрести максимально возможную

политическую независимость. В этой связи рационально отказаться от назначения членов палат соответствующими должностными лицами. Полномочия по участию в формировании состава Общественных палат нужно передать некоммерческим организациям, профсоюзам, общественным объединениям. Сам отбор членов должен происходить при помощи открытого конкурса.

3. Порядок участия Общественной палаты в законотворческом процессе путем проведения общественной экспертизы должен быть частично изменен. Необходимо ввести норму, согласно которой орган государственной власти или местного самоуправления, в случае отклонения предложений и рекомендаций Общественной палаты, обязан обосновать и мотивировать свой отказ в письменной форме. Все заключения органов власти палата может публиковать в ежегодных отчетах и докладах о своей деятельности.

Что же касается самих искусственно созданных институтов гражданского общества, то здесь ситуация не на много лучше. Образование многих общественных организаций (наиболее яркий пример – ОНФ) происходили по указке сверху, а не наоборот, что в самом корне меняет их сущность и назначение; сводится к проведению деятельности под контролем правящей партии, противоречит самому понятию «институт гражданского общества». На основе этого можно сделать вывод о том, что система взаимодействия власти с институтами гражданского общества в Свердловской области находится в зачаточном состоянии и нуждается в коренном изменении.

1. Клименко, А.В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы [Текст] / А.В.Клименко // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 8–43.

2. Никовская, Л.И. Оценка действенности институтов публичной политики в России [Текст] / Л.И. Никовская, В.Н. Якимец // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 2. С. 77–86.

3. Сунгуров, А.Ю. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. Статья 1. Общественные палаты и консультативные советы: федеральный и региональный опыт [Текст] / А.И. Сунгуров и др. / Полис. 2012 № 1. С. 165–178.

References

1. Klimenko A.V. (2014) Voprosy gosudarctvennogo i municipal'nogo upravlenija, no. 1, pp. 8–43 [in Rus].

2. Nikovskaja L.I., Jakimec V.N. (2013) Voprosy gosudarctvennogo i municipal'nogo upravlenija, no. 2, pp. 77–86 [in Rus].

3. Sungurov A.Ju. i dr. (2012) Polis. no. 1, pp. 165–178 [in Rus].

UDC 94.(47).084

IMPROVEMENT OF THE EFFECTIVENESS OF INTERRELATIONS BETWEEN EXECUTIVE BRANCH AUTHORITIES AND INSTITUTIONS OF CIVIL SOCIETY IN A REGION: INSTITUTIONAL ASPECTS

Feldman Mikhail Arkadyevich,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Urals Institute of Administration (branch), Professor of the Department Chair of Public Administration and Political Technologies, Doctor of History,
Yekaterinburg, Russia.
E-mail: feldman-mih@yandex.ru

Annotation
The article focuses on the problem of effective interrelations between executive branch authorities and institutions of civil society. The author analyzes the channels for civil society to influence preparing and making decision by executive branch authorities.

Key concepts:
social associations,
citizens' initiative,
Interrelation.