

УДК 323

## **ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ ПРИ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ: КАК ВЫПОЛНЯЕТСЯ ФУНКЦИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ**



**Дьякова Елена Григорьевна,**

Институт философии и права  
Уральского отделения Российской академии наук,  
ведущий научный сотрудник,  
доктор политических наук,  
Екатеринбург, Россия,  
E-mail: gf-urfo@bk.ru

### *Аннотация*

В статье рассматривается, каким образом общественные советы как институты гражданского общества выполняют функцию общественного контроля на федеральном и на региональном уровне. Ввиду рамочного характера федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» он не урегулирует исчерпывающим образом всех отношений, связанных с осуществлением общественного контроля, что дает широкие возможности региональным законодателям. На федеральном уровне, в соответствии с базовым «Стандартом деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (Типовое положение)» 2015 года, основными направлениями деятельности общественных советов по общественному контролю являются экспертиза значимых нормативно-правовых актов, участие в мониторинге качества оказания государственных услуг, антикоррупционная работа и участие в работе аттестационных и конкурсных комиссий. Как показал Мониторинг формирования и эффективности деятельности общественных советов при органах исполнительной власти субъектов федерации Уральского федерального округа, проведенный в I квартале 2016 года, на региональном уровне в Положениях об общественных советах в качестве направлений деятельности чаще всего указываются обеспечение взаимодействия с гражданским обществом, экспертиза нормативно-правовых актов, информирование граждан о деятельности органов власти, при которых создан общественный совет, и поддержка гражданских инициатив. Единые подходы к определению основных направлений деятельности общественных советов на региональном уровне только формируются.

### *Ключевые слова:*

общественные советы, общественный контроль, органы исполнительной власти.

---

В самом общем плане контроль в системах социального управления – это вид деятельности, в процессе которой субъекты власти получают информацию о фактическом

положении дел, о выполнении решений [10, с. 20]. Контроль может быть как государственным, когда вышестоящие органы власти проверяют и оценивают работу нижестоящих,

так и общественным, когда такая проверка и оценка осуществляется институтами гражданского общества.

Общественный контроль отличается от государственного своим функциональным назначением, формами осуществления и социально-правовой природой. В литературе выделяются следующие основные характеристики общественного контроля: он не обладает властно-правовым характером, не является строго обязательным, его субъектами не могут являться органы государственной власти и органы местного самоуправления, и он осуществляется от имени общественности и граждан [5]. С.М. Зубарев определяет общественный контроль как системную деятельность уполномоченных институтов гражданского общества по установлению соответствия функционирования государственных органов нормативно-правовым стандартам и корректирование выявленных отклонений [7]. Достаточно близкие определения дают Н.Н. Кулешова [8] и О.С. Забралова [6].

Институциональная база для развития системы общественного контроля задана принятым в 2014 году федеральным законом № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [2]. В законе впервые были определены цели, задачи, принципы и формы общественного контроля. До этого на федеральном уровне существовали только правовые нормы, регулирующие отдельные формы общественного контроля (такие, например, как общественная экологическая экспертиза), однако специальных законов о формах и институтах общественного контроля, в том числе об общественных советах, не было.

Согласно закону, под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответ-

ствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений [2, ч. 1 ст. 4]. Основными субъектами общественного контроля являются общественные палаты и общественные советы всех уровней [2, ч. 1 ст. 9], но законодатель предусмотрел и возможность иных организационных структур общественного контроля [2, ч. 2 ст. 9].

В то же время, ввиду рамочного характера, многие положения федерального закона об общественном контроле являются недостаточно конкретизированными, и нуждаются в развитии в соответствующих подзаконных актах. Это касается формирования и деятельности конкретных субъектов общественного контроля. В настоящее время федеральным законом регулируется только деятельность такого специфического субъекта, как общественные наблюдательные комиссии [1]. Что касается общественных советов, то на федеральном уровне механизмы их формирования и деятельности определяются «Стандартом деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (Типовое положение)» (далее – Стандарт) [3], утвержденным Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства, что, конечно, представляет собой подзаконный акт достаточно невысокого уровня. Фактически «Стандарт» носит рекомендательный характер. Однако, несмотря на это, в 2015–2016 гг. он активно использовался при «переформировании» общественных советов в целом ряде федеральных органов исполнительной власти.

Общественные советы определяются в Стандарте как постоянно действующие совещательно-консультативные органы общественного контроля, которые призваны (ст. 2.2.):

1. рассматривать проекты общественно значимых нормативных правовых актов

и иных документов, разрабатываемых федеральным органом исполнительной власти;

2. участвовать в мониторинге качества оказания государственных услуг федеральным органом исполнительной власти;

3. участвовать в антикоррупционной работе, оценке эффективности государственных закупок и кадровой работе федерального органа исполнительной власти;

4. принимать участие в работе аттестационных комиссий и конкурсных комиссий по замещению должностей.

В какой мере нормы, заданные федеральным законом № 212-ФЗ и Стандартом деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, реализуются на региональном уровне? Следует учесть, что ввиду рамочного характера федерального закона он не урегулирует исчерпывающим образом всех отношений, связанных с осуществлением общественного контроля, что дает широкие возможности региональным законодателям. Мы не согласны с мнением, что региональные законы, принятые в развитие федеральных, недалеко отклоняются от них и по большей части их копируют [9]. Наоборот, можно говорить о весьма активной работе региональных законодателей по конкретизации отношений общественного контроля. Например, как показали Е.В. Герасимова и И.Л. Ландау, проекты законов об общественном контроле, разработанные в Московской и Ленинградской областях, предполагают определение общественного контроля как контроля за соответствием деятельности власти общественным интересам и включают более широкий спектр форм контроля (включая такие формы, как опрос общественного мнения и публичный отчет руководителя органа власти) [4].

О большом разнообразии подходов свидетельствует и проведенный нами в рамках Мониторинга формирования и эффективности деятельности общественных советов при региональных органах исполнительной власти (далее – РОИВ) в субъектах федерации,

входящих в состав Уральского федерального округа (завершился 1 апреля 2016 г.) анализ 4 Типовых положений и 156 конкретных положений об общественных советах при региональных органах власти Уральского федерального округа.

Так, в положениях об общественных советах при РОИВ Свердловской области подчеркивалась в первую очередь необходимость информирования граждан о деятельности органов власти. В положениях об общественных советах при РОИВ Ханты-Мансийского автономного округа – Югры чаще всего указывалось, что общественные советы призваны осуществлять экспертизу нормативно-правовых актов и участвовать в антикоррупционной работе (ХМАО-Югра – единственный субъект федерации, где данное направление деятельности вошло в число лидеров). В положениях об общественных советах при РОИВ Челябинской области самым упоминаемым было такое направление деятельности, как выдвижение, обсуждение и поддержка гражданских инициатив. Особое внимание в деятельности общественных советов ЯНАО уделялось повышению прозрачности и открытости в деятельности органов власти, что резко отличало Ямал от остальных субъектов федерации Уральского федерального округа.

Какие направления деятельности чаще всего указывались в положениях об общественных советах при региональных органах исполнительной власти – см. таблицу 1.

**Примечание 1:** Сумма по столбцу превышает 100%, так как в каждом положении присутствует несколько направлений деятельности общественных советов.

**Примечание 2:** Косым курсивом выделены направления, указанные в федеральном Стандарте деятельности общественного совета 2015 года.

Как видим, основной акцент в положениях делался на:

– обеспечении и оптимизации взаимодействия с гражданским обществом, обще-

Таблица 1 – Направления деятельности общественных советов при региональных органах исполнительной власти Уральского федерального округа (на 1 апреля 2016 года).

Направления деятельности	Количество упоминаний в положениях об общественных советах	Доля от общего количества положений об общественных советах в% <sup>1</sup>
Обеспечение и оптимизация взаимодействия с гражданским обществом, общественными объединениями/гражданами	104	66,6
Рассмотрение проектов общественно значимых нормативных правовых актов, разрабатываемых региональным органом исполнительной власти	81	51,9
Информирование граждан о деятельности РОИВ	71	45,5
Повышение эффективности и качества деятельности РОИВ	57	36,5
Выдвижение, обсуждение, обобщение и поддержка гражданских инициатив	49	31,4
Повышение открытости и прозрачности деятельности РОИВ, формирование «Открытого правительства»	34	21,7
Участие в антикоррупционной работе	31	19,9
Мониторинг качества государственных услуг (независимая оценка качества и контроль качества услуг)	31	19,9
Общественный контроль	29	18,5
Изучение, анализ и учет общественного мнения	24	15,4
Обсуждение ключевых социально-значимых вопросов по профилю совета	22	14,1
Участие в работе аттестационных и конкурсных комиссий по замещению должностей	21	13,5
Защита прав граждан	10	6,4
Сбор и анализ информации о деятельности РОИВ	5	3,3
Обмен опытом и его популяризация	3	1,9
Работа с обращениями граждан	1	0,6

<sup>1</sup> Общее количество Положений совпадает с количеством общественных советов при РОИВ – 156.

ственными объединениями/гражданами (такие пункты имеются в положениях 66,6% общественных советов);

– экспертизе общественно-значимых нормативно-правовых актов (51,9%);

– информировании граждан о деятельности органов власти, при которых создан общественный совет (45,5%);

– выдвижении, обсуждении, обобщении и поддержке гражданских инициатив (31,4%);

– повышении открытости и прозрачности деятельности РОИВ (21,7%).

Что касается основных направлений деятельности общественных советов, указанных в федеральном стандарте, то рассмотрение проектов общественно значимых нормативных правовых актов, разрабатываемых региональным органом исполнительной власти, упоминается в 51,9% положений. Участие в мониторинге качества оказания государственных услуг региональным органом исполнительной власти включили в свои положения 19,9% общественных советов. Участие в антикоррупционной работе присутствует в положениях такого же

количества (19,9%) общественных советов. Участие в работе аттестационных комиссий и конкурсных комиссий по замещению должностей рассматривается в качестве обязательной функции общественного совета в 13,5% положений.

Таким образом, пока единые подходы к определению основных направлений деятельности общественных советов в Уральском федеральном округе отсутствовали. Каждый субъект федерации формировал собственные предпочтения. При этом федеральные тренды, связанные с акцентом на экспертизу нормативно-правовых актов, мониторинг качества государственных услуг, участие в антикоррупционной работе и работе аттестационных и конкурсных комиссий на региональном уровне учитывались далеко не в полной мере.

1. 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» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Российская газета. – 2008. – 10 июня – URL: <http://rg.ru/2008/06/18/prava-cheloveka-dok.html> (дата обращения: 15.06.2016).

2. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – 2014. – 22 июля – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201407220010> (дата обращения: 15.06.2016).

3. Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (Типовое положение) (утв. Протоколом № 3 заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 24 июня 2015 года), ст. 1, п. 1.3. [Электронный ресурс] // URL: <http://mert.tatarstan.ru/file/File/alsu%20mert/> (дата обращения: 15.06.2016).

4. Герасимова Е.В., Ландау И.Л. Правовое регулирование общественного контроля в Российской Федерации // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта, 2015. Вып. 9. С. 5–16.

5. Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля // Юридический мир. 2010. № 3. С. 32–39.

6. Забралова О.С. Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: автореф. дис. ... к.ю.н. М.,

2012. 26 с.

7. Зубарев С.М. Понятие и сущность общественно-го контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 7–13.

8. Кулешова Н.Н. О современном состоянии общественного контроля в России // Юридическая наука. 2011. № 2. С. 21–24.

9. Михеев Д.С., Михеева Т.Н. Правовой вектор в развитии общественного контроля // Юридический мир. М.: Юрист, 2014, № 9 (213). С. 16–19.

10. Носов С.И. Административная реформа в России: нужны новые импульсы // Социология власти. 2007. № 2. С. 15–26.

1. Federal'nyj zakon ot 10 iyunya 2008 g. № 76-FZ «Ob obshhestvennom kontrole za obespecheniem prav cheloveka v mestax prinuditel'nogo soderzhaniya i o sodejstvii licam, nahodyashhimsya v mestax prinuditel'nogo soderzhaniya» (s izmeneniyami i dopolneniyami) [E'lektronnyj resurs] // Rossijskaya gazeta. – 2008. – 10 iyunya – URL: <http://rg.ru/2008/06/18/prava-cheloveka-dok.html> (data obrashheniya: 15.06.2016).

2. Federal'nyj zakon ot 21 iyulya 2014 g. № 212-FZ «Ob osnovax obshhestvennogo kontrolya v Rossijskoj Federacii» [E'lektronnyj resurs] // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii. – 2014. – 22 iyulya – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201407220010> (data obrashheniya: 15.06.2016).

3. Standart deyatel'nosti obshhestvennyx sovetov pri federal'nyx organax ispolnitel'noj vlasti (Tipovoe polozhenie) (utv. Protokolom № 3 zaochnogo golosovaniya Pravitel'svennoj komissii po koordinacii deyatel'nosti otkrytogo pravitel'stva ot 24 iyunya 2015 goda), st. 1, p. 1.3. [E'lektronnyj resurs] // URL: <http://mert.tatarstan.ru/file/File/alsu%20mert/> (data obrashheniya: 15.06.2016).

4. Gerasimova E.V., Landau I.L. Pravovoe regulirovanie obshhestvennogo kontrolya v Rossijskoj Federacii // Vestnik Baltijskogo federal'nogo universiteta im. I. Kanta, 2015. Vyp. 9. S. 5–16.

5. Grib V.V. Obshhestvennaya palata Rossijskoj Federacii kak organ obshhestvennogo kontrolya // Yuridicheskij mir. 2010. № 3. S. 32–39.

6. Zabalova O.S. Razvitie obshhestvennogo kontrolya v sfere deyatel'nosti organov ispolnitel'noj vlasti Rossijskoj Federacii: avtoref. dis. ... k.yu.n. M., 2012. 26 s.

7. Zubarev S.M. Ponyatie i sushhnost' obshhestvennogo kontrolya za deyatel'nost'yu gosudarstvennyx organov // Administrativnoe pravo i process. 2011. № 5. S. 7–13.

8. Kuleshova N.N. O sovremennom sostoyanii obshhestvennogo kontrolya v Rossii // Yuridicheskaya nauka. 2011. № 2. S. 21–24.

9. Mixeev D.S., Mixeeva T.N. Pravovoj vektor v razvitii obshhestvennogo kontrolya // Yuridicheskij mir. M.: Yurist, 2014, № 9 (213). S. 16–19.

10. Nosov S.I. Administrativnaya reforma v Rossii: nuzhny novye impul'sy // Sociologiya vlasti. 2007. № 2. S. 15–26.

UDC 323

## **SOCIAL COUNCILS AT ENFORCEMENT AUTHORITIES OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION: HOW PUBLIC CONTROL FUNCTION IS CARRIED OUT**

**Djakova Elena Grigorevna,**

The Institute of Philosophy and Law,  
Ural Branch of the Russian Academy of Sciences,  
leading scientific employee,  
Doctor of political sciences,  
Ekaterinburg, Russia,  
E-mail: gf-urfo@bk.ru

### *Annotation*

In article it is considered, how social councils as institutes of a civil society carry out public control function on federal and at regional level. In view of frame character of the federal law № 212-FZ «About public control bases in the Russian Federation» it will not settle in the exhaustive image of all relations connected with realization of public control that gives ample opportunities to regional legislators. At federal level, according to «the Standard of activity of social councils at federal enforcement authorities (Typical position)» 2015, the basic directions of activity of social councils on public control examination of significant regulatory legal acts, participation in monitoring of quality of rendering of the state services, anticorruption work and participation in work of the attestative and competitive commissions are base. As has shown Monitoring of formation and efficiency of activity of social councils at enforcement authorities of subjects of federation of the Ural federal district, spent in I quarter 2016, at regional level in Positions about social councils as activity directions maintenance of interaction with a civil society, examination of regulatory legal acts, informing of citizens on activity of authorities at which the social council is created, and support of civil initiatives more often are specified. Uniform approaches to definition of the basic directions of activity of social councils at regional level only are formed.

### *Key words:*

social councils, public control, enforcement authorities.