

Секция «Социология»

**Общественные советы при органах исполнительной власти как  
возможность проявления социального капитала гражданского общества в  
современной России**

*Беспалая Лилия Анатольевна*

*Аспирант*

*Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,  
Социологический факультет, Москва, Россия*

*E-mail: iloveflower@mail.ru*

В странах транзитного типа, в том числе и в России, основная цель политической системы состоит в обеспечении ее стабильного и устойчивого функционирования. Реализация поставленной цели возможна через разработку эффективной системы мер и институтов реального контроля над органами государственной власти. Одним из таких видов выступает общественный контроль.

Для реализации общественного контроля над органами государственной власти требуется, прежде всего, наличие разнообразных «институтов-посредников, или медиаторов» [1] между гражданским обществом и органами государственной власти. В качестве таких структур можно привести общественные советы и общественные палаты, как на федеральном, так и на региональном. В мировом опыте можно выделить два основных способа создания общественных советов: создаваемые негосударственными организациями, то есть независимо от властных структур, и «при власти». Социальная значимость советов, созданных «при власти», заключается в реализации обратной связи между государственными структурами и гражданским обществом, обеспечивая его, таким образом, дополнительной информацией о планах и решениях власти.

Создание системы Общественных консультативных советов в России также было осуществлялось государством, то есть инициировалось «сверху», в рамках Административной реформы и Федерального закона от 4 апреля 2005г. №32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». В концепции Административной реформы на 2006-2010 гг., принятой Правительством РФ в октябре 2005 года, необходимость повышения эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества, была выделена как отдельное направление. Наиболее приемлемым способом для внедрения такой общественной экспертизы как раз стали Общественные советы при органах исполнительной власти, функция которых состояла в развитии институтов гражданского общества и в реализации общественного контроля. Однако, в связи с рядом недостатков в их деятельности, таких как рекомендательный характер полномочий советов, возможность привлечения к их деятельности людей, лояльных к любым начинаниям властей, отсутствие единого подхода в определении основной направленности деятельности советов и т.д., попытки власти выстроить такие структуры гражданского общества «сверху» оказались малоэффективными.

Признавая существенные недостатки в организации общественных советов, Президент РФ В.В. Путин, предложил отказаться от ведомственного подхода при их формировании, предоставляя право утверждения их состава Общественной палате РФ, для того, чтобы «уйти» от имитационной работы Общественных советов. Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев также поддержал идею перезапуска и обновления Обще-

ственных советов. Он отметил, что «эффективность их работы возрастет с появлением в советах неудобных для руководителей Министерств и ведомств людей»[2]. Выход Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» ознаменовал новый вектор во взаимоотношениях гражданского общества и государства. В соответствии с этим указом повышается роль общественных советов при федеральных органах исполнительной власти и расширяется участие общественных советов (и их членов) в деятельности органов власти. Новый подход в процессе формирования общественных советов предусматривает обязательное участие в их деятельности независимых от органов государственной власти экспертов и представителей заинтересованных общественных организаций. Руководство министерств и ведомств будет осуществлять сбор заявок от общественных организаций, работающих в сфере интересов конкретного министерства, совместно с Общественной палатой РФ, которая имеет право также выдвигать кандидатов. Следующий шаг формирования советов предполагает интернет-голосование, то есть теоретически будущие члены советов должны пройти публичное обсуждение и рейтинговое голосование, осуществляющееся под контролем Общественной палаты. На заключительном этапе совет Общественной палаты вместе с руководством ведомства должен отобрать наиболее популярных у гражданского общества кандидатов. К 1 июля 2013 года общественные советы должны быть созданы при всех федеральных органах исполнительной власти (за исключением тех, чья сфера ведения предполагает особые условия деятельности).

В то же время экспертное сообщество довольно скептически отнеслось к утверждённым изменениям. Это связано с неверием в возможность реальных изменений, повышения эффективности функционирования и независимости таких структур, поскольку новый механизм формирования общественных советов, по их мнению, существенно не повлияет на процесс принятия политических решений и построения партнерских взаимоотношений между гражданским обществом и государством. Эффективный общественный контроль со стороны общественных советов невозможен до тех пор, пока «ключевые решения реально принимаются вне институтов власти»[3], следовательно, «любые формы контроля над этими институтами автоматически становятся имитационными»[3]. Если сама политическая система не предусматривает прозрачности в принятии политических решений, то, несмотря на новый порядок формирования общественных советов, они окажутся «советами посторонних»[3]. Таким образом, любые трансформационные процессы неизбежно сталкиваются с серьезными преградами, связанными с особенностями процесса формирования государственной политики. За счет этого инновационным структурам приходится «встраиваться» в сложившийся механизм принятия политических решений.

Между тем власть показала, по крайней мере, готовность идти по встречному направлению с гражданским обществом, возможность реализации его «накопившегося» социального капитала, и, «если в этих советах при новом порядке формирования окажется, хотя бы, считанное число людей, готовых не соглашаться с министерским начальством или честно обозначающих проблемы, это уже станет маленькой победой»[4]. Повышение роли общественных советов может способствовать уходу от режима «ручного управления», что дает возможность разработки политического курса, направленного на достижение общественного интереса.

### Литература

1. Сунгуров А.Ю., Захарова О.С., Петрова Л.А., Распопов Н.П. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. 1. Общественные палаты и консультативные советы: Федеральный и региональный опыт // Полис. 2012. № 1. С.165.
2. Трибуна Общественной палаты РФ. Общественные палаты станут реальной силой. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://top.oprf.ru/main/7976.html>.
3. См.: «Газета.Ру». Общественники отредактировали Пути-на (от 30.08.2012). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gazeta.ru/social/2012/04/20/4557969.shtml>.
4. См.: «Газета.Ру». Общественники отредактировали Пути-на (от 30.08.2012). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gazeta.ru/social/2012/04/20/4557969.shtml>.