

## ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ В КУЗБАССЕ: ФОРМАЛЬНАЯ ПРАКТИКА ИЛИ РЕАЛЬНЫЙ СУБЪЕКТ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ?

### Аннотация

В статье уделено внимание вопросу становления и современной динамике развития института общественных советов, осуществляющих работу при органах законодательной и исполнительной власти, органах внутренней безопасности. Автор рассматривает процесс развития общественных советов как института общественного контроля на примере Кузбасса. Уделяется внимание понятию «общественный контроль», нормативно-правовой базе развития общественных советов как формы осуществления общественного контроля, приводятся результаты исследований особенностей развития общественных советов. Отдельное внимание направлено на осмысление опыта и современных тенденций развития общественных советов в Кузбассе в последние годы.

**Ключевые слова:** общественные советы, общественный контроль, органы региональной власти, политика, регион, Кузбасс.

### Автор

#### Курпатова Мария Алексеевна

Студентка Института истории  
и международных отношений  
Кемеровского государственного университета  
(Кемерово, Россия)



Последние несколько лет отмечены в Российской Федерации дальнейшим процессом институционализации общественных советов как института гражданского общества, направленного на осуществление общественного контроля органов власти и органов внутренней безопасности. При этом данный процесс наблюдается не только на федеральном уровне, но и региональном и муниципальном, последний из которых находится только в самом начале своего развития. Что собой представляют данные институты в региональном измерении на примере Кузбасса, насколько независимы от государственных структур, на базе которых они созданы, дальнейшие перспективы развития — вопросы, на которые автор попытается дать ответы в рамках статьи.

При рассмотрении термина «общественный контроль», реализацией которого занимаются общественные советы, следует выделить две стороны — юридическую и политическую. Юридическое понимание вопроса можно найти в высказывании О.С. Забраловой, которая считает, что общественный контроль — это «деятельность институтов гражданского общества по проверке соблюдения требований законодательных и иных нормативно-правовых актов, а также устранение выявленных нарушений посредством обращения как в уполномоченные на то органы публичной власти, так и через общественное мнение» [5. — С. 41]. По мнению политолога Е.В. Матвеевой, общественный контроль — это «формирующийся общественный механизм, направленный на осуществление

контроля со стороны гражданского общества над органами федеральной и в большей степени региональной и муниципальной власти путем включения представителей общественности, некоммерческих организаций и экспертного сообщества в институты общественного контроля (общественные советы при департаментах, региональных органах законодательной власти, органах внутренней безопасности), а также деятельность региональных некоммерческих организаций (экспертно-аналитических структур, социально ориентированных организаций и т. д.)» [1. — С. 193].

На данный момент времени в России сформирована весомая нормативно-правовая база, определяющая функциональную направленность и организационную структуру региональных общественных советов. Отметим некоторые из них.

Идея создания общественных советов при органах исполнительной власти как совещательно-консультативных институтов, ориентированных на выстраивание сотрудничества с институтами гражданского общества, впервые появляется в 2005 г. в ежегодном послании В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации. На этом фоне были приняты такие нормативно-правовые акты, как: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32 «Об Общественной палате Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 2 августа 2005 г. № 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» и др. Данные нормативно-правовые акты подготовили основу для принятия 21 июля 2014 г. Федерально-

го закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в котором впервые появляется определение «общественный контроль». Под общественным контролем рассматривается «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 соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений» [9]. При этом к субъектам общественного контроля были отнесены: Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при законодательных и исполнительных органах государственной власти. При необходимости могут создаваться иные формы, в том числе общественные инспекции, группы общественного контроля или иные организационные структуры общественного контроля.

Согласно данному закону, граждане вправе участвовать в процессе принятия политических решений, контролировать эффективность и качество предоставления государственных услуг. Факты нарушений, выявленные посредством контроля за деятельностью сотрудников ЖКХ, образовательных организаций, учреждений культуры и т.д., должны в обязательном порядке по факту проверок быть предоставлены общественности. В подотчетность к субъектам общественного контроля отнесена и сфера государственных закупок, а также право защиты граждан в суде [6].

Процесс институционализации общественных советов в Кемеровской области начинается в 2016–2017 гг.,

когда при органах региональной исполнительной власти были созданы и начали функционировать общественные советы (исключение составляют несколько общественных советов, созданных ранее, в том числе начавший функционировать с 2013 г. Общественный совет при Департаменте охраны здоровья населения Кемеровской области). На сегодняшний день общественные советы созданы при всех органах исполнительной и законодательной власти, а также при ГУ МВД России по Кемеровской области, определен их состав, ведется работа по выработке полномочий [2. — С. 81]. Участие в формировании общественных советов принимает Общественная палата региона, она является координатором этих советов и тесно взаимодействует с ними.

По мнению председателя Общественной палаты Кемеровской области И.Н. Рондик, «...следует отметить активность и отзывчивость некоммерческих организаций, равнодушных к созданию эффективной системы взаимодействия государственных органов с институтами гражданского общества, среди них и общественные объединения, и первичные профсоюзные организации, автономные некоммерческие организации, благотворительные фонды» [8].

Законодательной базой сформированных общественных структур стали вышеупомянутый ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», Закон Кемеровской области от 4 февраля 2016 г. № 3-ОЗ «Об отдельных вопросах в сфере осуществления общественного контроля в Кемеровской области», постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 30 сентября 2016 г. № 392 «О типовом положении об общественном совете при исполнительном органе государственной власти Кемеровской области». Данные постановления регламентируют формы деятельности, сроки полномочий членов советов, состав участников (представители об-

разовательных учреждений, здравоохранения, социальной защиты, деятели культуры, спорта, служители церкви, представители некоммерческих организаций регионального уровня).

Для совершенствования работы общественных советов в 2016 г. по заказу Общественной палаты Кемеровской области экспертами Кемеровской региональной общественной организации «Ресурсный центр поддержки общественных инициатив» совместно с учеными из Кемеровского государственного университета был проведен мониторинг деятельности советов, созданных при органах исполнительной власти, федеральных структур и муниципальных образований Кузбасса. По результатам исследования были выявлены проблемы, в числе которых низкий уровень ответственности членов совета, незаинтересованность в работе, непонимание членами советов и органами региональной власти роли советов в осуществлении общественного контроля, низкий уровень организации структур совета, что в итоге оказывает отрицательное влияние на осуществление независимого общественного контроля при совершенствовании работы региональных органов власти и подведомственных им структур.

В начале 2018 г. Кемеровской региональной общественной организацией «Ресурсный центр поддержки общественных инициатив» был проведен мониторинг информационной составляющей работы общественных советов Кемеровской области, представленной на сайтах органов исполнительной власти. В число оцениваемых критериев вошли: размещение информации в сети Интернет, наличие информации о составе совета, освещение правовой основы о деятельности совета, наличие информации о прошедших заседаниях, представленная в открытом доступе отчетность и план работы на текущий календарный год, публичность деятельности. Полученные результаты показали, что у всех общественных со-

ветов имеются определенные проблемы в плане открытости и публичности информации. Наряду с этим общей проблемой явилось отсутствие обратной связи между общественными советами и населением через такие инструменты, как возможность написать обращение в совет, отсутствие новостной ленты, возможности записаться на личный прием и т. д. [7].

За прошедшие практически три года в работе общественных советов наблюдается положительная динамика развития и не последнюю роль в этом сыграла Общественная палата Кемеровской области. На сегодняшний день это находит свое выражение в двух тенденциях.

Первая тенденция — это дальнейший процесс по укреплению статуса Общественной палаты Кемеровской области как основной площадки по обсуждению вопросов, связанных с развитием в регионе общественных советов. Кроме того, по инициативе Общественной палаты за последний год проведено несколько заседаний, направленных на усиление статуса общественных советов.

На прошедшем 29 января 2019 г. заседании Общественной палаты Кемеровской области был намечен ряд ключевых направлений работы на ближайший год, в числе которых не только работа по формированию новых составов общественных советов, начатая в ноябре 2018 г., но и «перспективы государственно-частного партнерства в Кемеровской области, ситуация в здравоохранении, качество городской среды, вопросы демографии... Мероприятия комиссий Палаты будут включать в себя мониторинги качества капитального ремонта жилья, семинары по вопросам ЖКХ, обсуждение развития индустриальных парков, участие в событиях, посвященных 30-летию вывода советских войск из Афганистана, рассмотрение вопроса трудоустройства социально дезадаптированных лиц, круглый стол,

посвященный экологической ответственности угледобывающих предприятий и другие» [3].

Темой одного из последних заседаний Общественной палаты Кемеровской области, прошедшего 29 августа 2019 г., стало обсуждение вопроса о дальнейшей работе по формированию общественных советов. Как отмечено на официальном сайте организации, «...сформированы и начали работать 22 общественных совета, идет формирование общественных советов при областном департаменте культуры и национальной политики, при комитете по управлению государственным имуществом Кемеровской области, при областном комитете по охране объектов культурного наследия, при департаменте промышленности и департаменте строительства» [4].

Вторая тенденция — изменения в организационном и функциональном назначении общественных советов. Теперь, чтобы стать членом данной организации, кандидатуры рассматриваются на предмет не только формального соответствия основного вида профессиональной деятельности направлениям работы совета, но и возможности применить свой круг знаний в практической работе как члена общественного совета. Немаловажное значение отводится и вопросу информационной доступности проводимых мероприятий на официальных страницах советов. Можно отметить и более качественную работу по формированию и работе специальных комитетов в рамках общественных советов.

Получает развитие практика более тесного сотрудничества общественных советов с органами власти. Примером этого может служить совместное мероприятие общественного совета при Департаменте охраны здоровья населения Кемеровской области и заместителя Губернатора по вопросам здравоохранения Е. Малышевой. Представители совета обратили внимание на необходимость развития паллиа-

тивной помощи, о платных ремонтах в поликлиниках и другие насущные проблемы. Обсуждался не менее важный вопрос о сохранении и оптимизации затрат на медицинскую сферу. Это только начало большого пути по решению крайне сложных вопросов в системе здравоохранения региона, но начало ему уже положено.

Итак, общественные советы в Кузбассе — это институт, который находится только в начале своего развития, но уже сегодня можно утверждать, что за ним очень большое будущее. Следует

отметить, что чем более качественно и ответственно члены советов будут подходить к решению возложенных на них задач, тем быстрее будут происходить перемены и возрастать их роль в реализации ключевой функции — функции общественного контроля. При этом работа общественных советов в регионе все больше трансформируется из плоскости формальной работы в сторону реального решения социальных, экономических и политических вопросов региона в тесной кооперации с органами региональной власти.

### Литература

1. *Матвеева Е.В., Митин А.А., Алагоз А.В.* Институт общественного контроля в региональном политическом пространстве: современное состояние и перспективы развития // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. — 2018. — № 43. — С. 191–202.
2. *Матвеева Е.В., Украинцев И.С., Украинцева Д.А.* Институционализация общественных советов в деятельности региональных органов исполнительной власти // Вестник Забайкальского государственного университета. — 2018. — Т. 24. № 5. — С. 78–86.
3. Общественная палата Кемеровской области. Снижение социального неравенства и борьба с бедностью, повышение доступности услуг здравоохранения и образования. — URL: [https://www.oprf.ru/about/interaction/region\\_chambers/431/2584/newsitem/48041](https://www.oprf.ru/about/interaction/region_chambers/431/2584/newsitem/48041) (дата обращения: 12.10.2019).
4. Общественная палата Кемеровской области. Состоялось заседание Совета Общественной палаты Кемеровской области, на котором были рассмотрены вопросы общественного наблюдения на предстоящих выборах, формирования общественных советов при органах власти и работа по рассмотрению реализации национальных проектов. — URL: <http://www.opko42.ru/index.php/news/4344-29-08-2019> (дата обращения: 12.10.2019).
5. *Огнева Е.А.* Общественный контроль в системе защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2015. — 232 с.
6. *Орлова И.В., Соколова Т.Д.* Роль и функции общественных советов в повышении эффективности деятельности региональных органов государственной власти // Вестник РУДН. Серия: Социология. — 2017. — Т.17. № 1. — С. 124–131.
7. Проект «Потенциал НКО на развитие Кузбасса». — URL: <http://www.init-kc.ru/?act=sn&cat=26> (дата обращения: 12.10.2019).
8. 14 апреля 2017 года состоялось расширенное заседание Совета Общественной палаты Кемеровской области и Совета некоммерческих организаций Кузбасса. — URL: <http://www.init-kc.ru/?act=thenews&id=2649> (дата обращения: 11.03.2017).
9. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 № 212-ФЗ. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_165809/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/) (дата обращения: 12.10.2019).