

**Abstract:** *The article discusses the problem of the language education of the social groups, which are mostly integrated into the international activities (such as businessmen, politicians, managers). In this context, the author assesses the effectiveness of traditional language education in Russia and offers new and effective ways of language learning that takes into account the social context of life of the adult learners at the peak of their professional career.*

**Keywords:** *political elite, diplomatic circles, time-consuming activities, traditional education, ideal environment, modern paradigm, actual situation*

---

**ЩЕРБИНА Максим Владимирович** — аспирант Института социологии РАН; заместитель главного редактора «Федерального справочника» (127025, Россия, г. Москва, ул. Новый Арбат, 19; [scherbina\\_max@mail.ru](mailto:scherbina_max@mail.ru))

## ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ ПРИ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: СОЦИАЛЬНАЯ ЭКСПЕРТИЗА И КОНТРОЛЬ

**Аннотация.** *Общественные советы при федеральных органах исполнительной власти (ФОИВ) Российской Федерации рассматриваются, с одной стороны, как инструмент повышения компетентности органов власти в социально значимых вопросах, с другой — как инструмент общественного контроля за их деятельностью. Предлагаются варианты совершенствования системы общественных советов с учетом современных научных исследований, проведенных на региональном уровне.*

**Ключевые слова:** *исполнительная власть, компетентность, общественный контроль, общественный совет, публичное обсуждение, социально-гуманитарная экспертиза*

Общественные советы (ОС) при федеральных органах исполнительной власти (ФОИВ) в 2014 г. получили серьезный толчок к развитию. Был утвержден обновленный Стандарт деятельности ОС (далее — Стандарт), или типовое положение для ФОИВ, где прописаны процедуры формирования, ротации, рассмотрения общественно значимых вопросов на заседаниях. По мнению экспертов, этот документ впитал в себя лучший опыт функционирования общественных советов федерального и регионального уровня. Дискуссия по поводу отдельных положений документа продолжается, но на сегодняшний день Стандарт, безусловно, является одним из основных инструментов повышения компетентности органов власти в социально значимых вопросах и усиления общественного контроля за их деятельностью.

Высокий уровень внимания со стороны правительства РФ к данной проблеме подтверждает и широкая информационная компания в СМИ по освещению «перезагрузки» системы ОС. Активно проводятся круглые столы и различного рода мероприятия с участием представителей Открытого правительства, экспертов, журналистов. Все это в некоторой степени освежило в обществе идею, что его рядовые члены могут реально влиять на решения, принимаемые властью.

Действительно, если раньше формирование общественных советов находилось в руках руководства соответствующих ФОИВ, то после принятия типового положения инициатива перешла к Общественной палате РФ и Экспертному совету при Правительстве РФ, что, безусловно, существенно повысило статус общественного совета как совещательного органа, чьи решения, впрочем, сохранили свой рекомендательный характер. Как заявил министр по вопросам Открытого правительства М.А. Абызов на заседании Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства 29 мая 2014 г., обновленная процедура отбора членов общественного совета теперь «ориенти-

рует нас на более плотное взаимодействие с референтными группами и общественными организациями»<sup>1</sup>.

Для формирования общественных советов новым типовым положением установлены следующие квоты: половина кандидатов выдвигается общественными организациями и профессиональными объединениями, представляющими интересы социальных групп, которые действуют в сфере полномочий данного ФОИВ. Такие группы называют референтными. Перечень некоммерческих организаций (НКО), которым предоставляется право предлагать кандидатов в члены общественного совета, определяется Общественной палатой РФ и согласуется с Правительственной комиссией по координации деятельности Открытого правительства. Разумеется, мнение самого ФОИВ о целесообразности включать ту или иную НКО в перечень имеющих право выдвигать кандидатов в «народные контролеры» этого самого органа власти должно быть обязательно учтено, говорится в тексте Стандарта. Оставшееся число мест в совете распределено таким образом: 1/6 кандидатов предлагает Общественная палата РФ, 1/6 – Экспертный совет при Правительстве РФ и еще 1/6 формируется путем самовыдвижения претендентов через Интернет с помощью сайта «Российская общественная инициатива» и последующего интернет-голосования. При этом на всех этапах формирования состава ОС списки кандидатов согласовываются с руководством соответствующего ФОИВ, а в случае разногласий кандидатов можно заменить.

Между тем остается открытым вопрос: предполагается ли среди экспертов – членов ОС наличие профессиональных социологов, способных провести социально-гуманитарную экспертизу и оценить с научной точки зрения, как НПА могут повлиять на общество или его часть? Существует, к сожалению, реальная опасность, когда общественные интересы в ходе обсуждения проекта НПА подменяются интересами корпоративного лобби, безусловно имеющего все ресурсы и возможности для оказания влияния на членов тех или иных референтных групп, представленных в ОС. В Стандарте необходимо прописать норму, которая обязывала бы включать состав общественного совета социолога для проведения социально-гуманитарной экспертизы и моделирования возможных социальных последствий принятия того или иного документа [Горшков 2014: 386]. Это могло бы стать гарантией если не прямого влияния социологической науки на принимаемые решения, то, по крайней мере, получения властью своевременного сигнала о возможных негативных социальных последствиях. В результате уровень компетентности руководителей при принятии общественно важных решений станет только выше, чего так не хватает сегодня.

К настоящему времени уже выработаны методологические основы деятельности социологов в контексте повышения социальной компетентности органов власти на региональном и муниципальном уровне. Необходимость социально-гуманитарной экспертизы законопроектов и НПА, принимаемых на местах, была наглядно показана в исследованиях, проведенных Центром региональной социологии и конфликтологии Института социологии РАН под руководством профессора В.В. Маркина. Он предложил ввести такую экспертизу сначала в сфере регионального нормотворчества (наряду с правовой и финансово-экономической экспертизой), а затем, используя накопленный опыт, перейти на федеральный уровень [Маркин 2014а: 138]. В этом ключе ОС представляются хорошей площадкой для реализации данной инициативы.

Общественные советы на новом витке своего развития призваны играть активную роль в обсуждении проектов общественно значимых НПА, в т.ч. публикуемых на Едином портале [www.regulation.gov.ru](http://www.regulation.gov.ru) (далее – Портал), куда любой желающий может внести свои предложения по готовящимся в министерствах и ведомствах документам. Вынесение на суд общественности разрабатываемых Правительством РФ проектов НПА стало обязательным после указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Для повышения качества таких обсуждений эксперты

<sup>1</sup> Общественные советы переформируют. 2014. – *Открытое правительство РФ*. 29.05. Доступ: [http://open.gov.ru/events/5510203/?sphrase\\_id=71311](http://open.gov.ru/events/5510203/?sphrase_id=71311)

Национального института системных исследований проблем предпринимательства (НИСИПП) предложили принять Кодекс (или Стандарт) публичных консультаций<sup>1</sup>. Общественный совет рассматривается в этом документе как одна из основных площадок обсуждения проектов НПА.

В Открытом правительстве надеются, что предложения общественности по проектам НПА, размещенным тем или иным ведомством на Портале, станут предметом внимания и обсуждения на заседаниях соответствующего ОС. Это необходимо в т.ч., чтобы стимулировать активность гражданского общества в обсуждении проектов НПА, которая, приходится признать, находится на низком уровне. К сожалению, сами органы власти часто рассматривают свое участие в организации общественного обсуждения нормотворческих инициатив на Портале как формальность. Между тем п. 20 Постановления Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 прямо указывает, что разработчик нормативных правовых актов обязан рассмотреть все предложения, поступившие в ходе публичного обсуждения проектов НПА, и разместить эти предложения на официальном сайте в виде сводки с указанием своей позиции. Чтобы выяснить, насколько ведомства исполняют данное постановление, эксперты НИСИПП организовали так называемую «контрольную закупку»<sup>2</sup>. Ее результаты оказались плачевными. В 28 ФОИВ были направлено более полусотни писем с предложениями, вполне достойными публичных консультаций. В результате ровно половина (14) этих ФОИВ даже не включили поступившие предложения в сводку на своем официальном сайте. И среди этой половины – сплошь ключевые министерства: Минэкономразвития России, Минпромторг России, Минсельхоз России, Минтрудсоцзащиты России, МВД России, Минобороны России и др. Остальные ведомства справились с задачей лишь частично, что также не может быть признано удовлетворительным результатом.

Общественный совет мог бы внести свой вклад в налаживание диалога общественности и своего ведомства, проводя мониторинг деятельности ФОИВ по организации публичных консультаций и одновременно активизируя интерес уставших от чиновничьей «глухоты» граждан к работе с проектами НПА на Портале. По словам заместителя генерального директора НИСИПП О.М. Шестоперова, общественный совет также можно наделить правом ветоировать отчет ФОИВ по проведению публичных консультаций, если такая работа вызовет нарекания ОС, и рекомендовать провести консультации еще раз. Мониторинг процесса общественных слушаний был бы полезен прежде всего самому ведомству – для анализа причин, не позволяющих соответствовать нормам, закрепленным в постановлениях правительства РФ. Кроме того, по мнению эксперта, целесообразно предоставить ОС больше полномочий по получению информации от других ведомств. Во всех документах, посвященных деятельности ОС, в т.ч. в Федеральном законе от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», закреплено право ОС запрашивать у органов власти необходимую информацию. Однако, как показывает практика, часто на такие запросы ответ либо не приходит, либо его необходимо ждать неприемлемо долго. Необходимо обязать ведомства оперативнее и четче реагировать на подобные запросы с учетом, конечно, разумности объемов запрашиваемой информации и сроков ее предоставления.

Несмотря на усилия Открытого правительства вдохнуть жизнь в систему общественного контроля, общественные советы продолжают находиться в зависимости от воли руководства ФОИВ, а воля, как известно, обладает тремя функциями: направляющей, организующей и сдерживающей. Если с первыми двумя дело обстоит более или менее понятно, предлагаю внимательнее взглянуть на третью. Согласно ст. 6 упомянутого закона «Об основах общественного контроля» деятельность ОС базируется на принципе «самостоятельности субъектов общественного контроля и их независимости от органов государственной власти». Однако на практике этот принцип реализуется далеко не полностью. С одной стороны, ФОИВ

<sup>1</sup> Кодекс обсуждения актов Правительства и роль общественных советов. 2014. — *Открытое правительство РФ*. 24.07. Доступ: [http://open.gov.ru/events/5510630/?sphrase\\_id=71312](http://open.gov.ru/events/5510630/?sphrase_id=71312)

<sup>2</sup> Публичное обсуждение проектов НПА: «Контрольная закупка». — *НИСИПП*. 2014. Доступ: [http://www.nisse.ru/netcat\\_files/136/83/h\\_8952392c1631958a87062a2ac0539547](http://www.nisse.ru/netcat_files/136/83/h_8952392c1631958a87062a2ac0539547)

заинтересован в «тонкой настройке» своего ОС, чтобы он не создавал препятствий в деятельности самого ведомства, с другой – совет как один из главных субъектов общественного контроля имеет право на определенную независимость, которая, однако, на корню пресекается еще на этапе формирования состава ОС, когда любой неудобный ФОИВ кандидат может быть заменен (вопрос лишь в умении мотивировать эту замену перед Правительственной комиссией).

Кроме того, в Стандарте указано, что ОС вправе создавать по вопросам своей компетенции комиссии и рабочие группы, в состав которых могут входить государственные гражданские служащие, представители общественных объединений и организаций. Нужный и важный пункт, но опять-таки состав данных комиссий и групп необходимо согласовывать с руководством ФОИВ, что возможно, как минимум, серьезно затормозит формирование такой комиссии, если не погубить ценность ее работы еще в зародыше (например, если в ее состав не войдут ключевые фигуры экспертов или общественных деятелей, неугодных руководству ФОИВ). Советам необходимо передать право самостоятельно формировать гибкое экспертное облако вокруг утвержденного состава ОС, чтобы при необходимости оперативно и без лишних согласований привлекать к своей деятельности нужных специалистов.

Между тем пункт 1.7. Стандарта ставит эту деятельность как таковую в прямую зависимость от воли руководства ФОИВ. Приведем этот пункт целиком: «Обеспечение деятельности общественного совета осуществляет орган исполнительной власти в порядке, установленном соответствующим органом исполнительной власти». Возможно, стоит подумать о том, чтобы общественные советы были хотя бы финансово независимы при проведении направленных на обеспечение общественного контроля мероприятий, например таких, как экспертизы и исследования. Источником такого финансирования могут служить бюджетные и внебюджетные средства всех уровней, выделяемые на проведение НИР и НИОКР.

Важной проблемой эффективности системы общественного контроля является действенность решений общественных советов. Практика показывает, что рекомендательный характер таких решений не позволяет реализовывать их, если они не получают одобрения руководства ФОИВ, даже несмотря на то, что органы власти обязаны обосновывать причину отказа в их реализации. Между тем не только эксперты, а сами чиновники, заинтересованные в более эффективной работе ведомств, говорят, что общественные советы нужно превращать в некий орган управления, делегировать ему определенные полномочия. Такую точку зрения, в частности, высказал министр образования и науки РФ Д.В. Ливанов 6 июля 2012 г. на круглом столе, посвященном «перезапуску» системы общественных советов<sup>1</sup>.

Мы рассмотрели лишь некоторые актуальные вопросы, связанные с деятельностью общественных советов, которая еще только входит в свое практическое русло. Система общественного контроля, частью которой являются ОС, продолжает формироваться, и процесс этот не будет быстрым и легким. Многие вопросы по-прежнему остаются открытыми, например, вопрос о проведении в рамках деятельности ОС обязательной социально-гуманитарной экспертизы проектов НПА. Реализацию этой инициативы целесообразно начать с регионов, где местная власть находится «между молотом и наковальней» – крупным бизнесом и населением. В условиях, когда корпорации формируют свои структуры влияния в органах власти, население оказывается слабо структурированным и практически не имеет институциональных «лоббистов» своих интересов. По справедливому замечанию профессора В.В. Маркина, это приводит к тому, что воля народа проявляется подчас стихийно, в виде протестных акций и т.п., с которыми приходится считаться в первую очередь органам регионального и муниципального управления [Маркин 2014б: 139-141].

Возможности ОС по контролю за органами исполнительной власти, заложенные в существующих законах и положениях, ограничены. Сегодня такой подход мно-

<sup>1</sup> Итоги круглого стола по перезапуску общественных советов при органах государственной власти. 2012. – *Открытое правительство РФ*. 31.05. Доступ: [http://open.gov.ru/events/1549/?sphrase\\_id=71311](http://open.gov.ru/events/1549/?sphrase_id=71311)

гим представляется разумным. Поскольку ФОИВ зачастую сами не справляются с требованиями, предъявляемыми к ним вышестоящими органами власти, внутреннее давление реально контролирующих советов может поставить под угрозу всю деятельность ФОИВ.

К чему приведет развитие общественных советов — останутся ли они удобным и тихим советчиком для ФОИВ или превратятся в инструмент, реально влияющий на повестку дня органов власти, зависит не только от Открытого правительства или руководства самих министерств и ведомств. Главным образом, это зависит от инициативности самих граждан, чьи интересы призваны отстаивать общественные советы.

### Список литературы

Горшков М.К. 2014. Пути в социологию — исповедимы: интервью. — *Докторов Б.З. Современная российская социология. Историко-биографические поиски*. Т. 4. [http://www.socioprognoz.ru/hta\\_6/Publications/tom\\_4\\_4\\_1.pdf](http://www.socioprognoz.ru/hta_6/Publications/tom_4_4_1.pdf)

Маркин В.В. 2014а. Региональная социология и региональное управление: формат и механизмы взаимодействия. — *Гуманитарий Юга России*. № 2.

Маркин В.В. 2014б. Региональная социология и управление: «дорожная карта» взаимодействия. — Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. № 5.

SCHERBINA Maxim Vladimirovich, postgraduate student of the Institute of Sociology, Russian Academy of Sciences; Deputy Chief Editor of the «Federal Compendium» (Novy Arbat st., 19, Moscow, Russia, 127025; scherbina\_max@mail.ru)

## PUBLIC COUNCILS AT THE EXECUTIVE AUTHORITIES: THE SOCIAL ASSESSMENT AND CONTROL

**Abstract.** The author analyzes the public councils at the federal executive authorities, on the one hand, as a tool for strengthening the competence of authorities in socially important issues. And on the other hand, the author considers the public councils as a tool for social control over its activity. The article suggests some ways of improving the system of public councils taking into account the modern scientific studies, including those on the regional level.

**Keywords:** federal executive authorities, competence, social control, public council, public discussion, social and humanitarian expertise