



ОБЩЕСТВЕННЫЙ ФОНД «НОТАБЕНЕ»

ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТЫ КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОВМЕСТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА (Обзор законодательства и практики)

Автор: Каландаров У.П.



Этот документ был подготовлен при финансовой поддержке Европейского Союза. Его содержание является исключительной ответственностью издающих его НПО и никоим образом не может считаться отражающим взгляды Европейского Союза

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	4
1. ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ И ОРГАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ – ОПЫТ ТАДЖИКИСТАНА	5
2. ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ – ПЛАТФОРМА ДЛЯ ДИАЛОГА.	8
3. ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ КАК МЕХАНИЗМ КОНСУЛЬТАЦИЙ ГОСУДАРСТВА С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ. ОПЫТ ДРУГИХ СТРАН.	12
РЕКОМЕНДАЦИИ:	19

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий обзор рассматривает примеры правового регулирования осуществления эффективных консультаций государственных органов с общественностью и общественного участия в государственном управлении через создание и функционирования общественных советов.

Общественные советы - один из многих механизмов общественного участия. В той или иной форме они существуют в большинстве государств мира. Однако, в некоторых государствах общественные советы представляют собой реальную силу, которая, являясь единым выразителем голоса общественности, обеспечивает прозрачность работы государственных органов, делает работу государственных органов более эффективной и способствует большей вовлеченности граждан в работу руководящих органов, будь то органы местной, национальной или исполнительной власти.

Республика Таджикистан является одним из первых стран, который создал Общественный Совет при Президенте страны еще в 1996 году. Данная инициатива исходила от Президента Республики Таджикистан Эмомали Рахмона и была поддержана гражданским обществом для установления мира между воюющими сторонами во время гражданских противостояний. Общественный Совет является представительным, экспертно-консультационным и координационным органом, объединяющим участников Договора об общественном согласии в Таджикистане, действующий в соответствии с Конституцией и законами РТ, международными договорами, признанными республикой, Договором об общественном согласии и Положением об Общественном Совете Республики Таджикистан.

С того времени, в Таджикистане созданы и функционируют различные советы при государственных органах, как на республиканском уровне, так и на уровне местных органов власти. Однако, в отсутствие специализированного законодательства эти инициативы не могут способствовать стабильному развитию общественных советов, как неформальных институтов, объединяющих государственные органы и гражданское общество, включая бизнес и СМИ, для постоянного обсуждения разных важных инициатив, включая законодательных, и других стратегических документов страны.

В странах Центральной Азии разработана правовая база и приняты специальные законы, регулирующие деятельность общественных советов и у каждой страны свои подходы. Данный институт существует с 2014 года в Кыргызстане и является централизованным. На сегодняшний день, созданы 36 Общественных Советов (ОС) в каждом государственном органе, в состав которых входят представители государственных органов, частных компаний, общественных объединений и других НКО и граждан-специалистов отрасли. В 2015 году создана Комиссия по отбору членов ОС и Координационный совет ОС государственных органов. Выработанная система предусматривает 2 годичный срок членства в ОС. Координационный совет ОС создан для (1) координации совместных мероприятий всех ОС, (2) организации тренингов, семинаров для наращивания потенциала, (3) оказании помощи другим ОС,

и (4) проведение анализа, исследований и аналитических обзоров для повышения эффективности деятельности ОС. Вся внутренняя документация комиссии по отбору членов ОС, координационного совет и ОС госорганов, их решения и рекомендации правительству публикуется на регулярной основе и доступны через сети интернет для любого пользователя.

Деятельность ОС в Казахстане началась с 2016 года. На сегодняшний день, функционируют 16 ОС при Правительстве Казахстана, в составе которых состоят 303 человек. По составу, в Общественные советы входят представители государственных органов (36%), некоммерческих негосударственных организаций (36%), науки и образования (12%), бизнес структур (8%), СМИ (3%) и другие. Данные ОС в основном осуществляют (1) общественную экспертизу НПА и принимаемых законов, (2) общественный мониторинг по исполнению принимаемых правительственных решений, (3) общественные слушания хода государственных собраний и (4) заслушивание отчетов госорганов. Документы об общественных советах включают в себя информацию об их статусе, порядке формирования и полномочиях.

Существует необходимость в принятие отдельного закона «Об общественных советах», который бы обязывал государственные органы создавать общественные советы с привлечением представителей гражданского общества и проводить с ними плановый и внеплановые встречи по обсуждению разных инициатив, включая проектов законов инициаторами которых являются соответствующие министерства и ведомства.

Представленные в данном обзоре документы могут быть использованы как материал для разработки аналогичного Закона в Таджикистане.

1. ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ И ОРГАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ – ОПЫТ ТАДЖИКИСТАНА

30 мая 2017 года принят новый Закон Республики Таджикистан «О нормативных правовых актах». Закон определяет, что правотворческая деятельность в Республике Таджикистан осуществляется с целью признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Права и свободы человека и гражданина составляют цель и содержание законов и подзаконных нормативных правовых актов Республики Таджикистан, правотворческую деятельность всех субъектов правотворчества (ст. 4). Международные правовые акты, признанные Таджикистаном, являясь составной частью правовой системы Республики Таджикистан, вступают в силу после их официального опубликования и имеют непосредственное действие. Если законы республики противоречат признанным Таджикистаном международным правовым актам, применяются нормы международных правовых актов (ст. 10). Правотворческая деятельность осуществляется на основе принципов¹ учета общественного мнения и гласность и прозрачность. Гласность и прозрачность в правотворческой деятельности

¹ Статья 2 Закона РТ «О нормативно-правовых актах» от 30 мая 2017 года, № 1414

обеспечиваются путем предоставлением информации заинтересованным физическим и юридическим лицам о правотворческой деятельности. Проект нормативного правового акта **может** быть опубликован для общественного обсуждения в средствах массовой информации, а также посредством размещения на официальных сайтах уполномоченных субъектов правотворчества. Заинтересованные физические и юридические лица вправе ознакомиться с содержанием такого проекта. Поступившие предложения и замечания подлежат рассмотрению уполномоченным субъектом правотворчества при доработке проекта.² Для разработки проекта нормативного правового акт **могут** быть созданы рабочие группы, в том числе с привлечением институтов гражданского общества и научных учреждений (ст. 59). *Таким образом, законодательство страны предусматривает возможности привлечь институты гражданского общества к процессу законотворчества, но не обязывает государственные органы, в обязательном порядке, включать институты гражданского общества в рабочие группы и/или выносить на широкие обсуждения проекты нормативно правовых актов.*

На сегодня существуют разные советы, как общественные так и экспертно – консультативные при государственных органах, созданные в соответствии с требованиями отдельных законов, постановлений Правительства или Указами Президента.

Так, Закон РТ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Таджикистан» предусматривает создание Координационного и экспертного совета в целях координации деятельности органов государственной власти и структур гражданского общества в области защиты прав и свобод человека и оказания консультативной помощи. К сожалению, Координационный и экспертный совет при Уполномоченном по правам человека является формальным и не функционирующим, представительство гражданского общества является минимальным.

01 апреля 2017 года, было принято новое Постановление Правительства «О Комиссии при Правительстве Республики Таджикистан по обеспечению выполнения международных обязательств в области прав человека» (который заменил Положение 2002 года). В соответствии с Положением, Комиссия является постоянно действующим консультативным межведомственным органом, созданным в целях координации деятельности министерств и ведомств, ... по выполнению международных обязательств Республики Таджикистан в области прав человека. Представители гражданского общества на заседаниях Комиссии с правом совещательного голоса имеют право принимать участие с согласия председателя Комиссии. В целях обеспечения широкого участия общественности в работе Комиссии, представительство гражданского общества в работе Комиссии может периодически заменяться. На заседаниях Комиссии с согласия председателя Комиссии могут принимать участие представители других государственных органов, международных организаций и

² См. там же, ст. 5 (в редакции Закона РТ 19.07.2019г.№1632).

другие заинтересованные лица. *На сегодняшний день, официально в работе Комиссии не участвуют представители институтов гражданского общества*³.

Указом Президента Республики Таджикистан от 14 декабря 2010 года № 968 утверждено Положение о Национальном совете по противодействию коррупции в Республике Таджикистан, который является общенациональным совещательным органом по координации деятельности государственных органов и гражданского общества для реализации мероприятий по предупреждению и противодействию коррупции. Совет создан с целью:

- анализа и рассмотрения вопросов по противодействию коррупции и координация деятельности государственных органов и гражданского общества по предупреждению и борьбы с коррупцией;
- содействия в реализации требований нормативных правовых актов Республики Таджикистан, международных правовых актов, признанных Республикой Таджикистан по противодействию коррупции, Стратегии по противодействию коррупции в Республики Таджикистан на период 2013-2020 годы и других национальных программных документов по борьбе с коррупцией);
- государственно- общественного мониторинга по предупреждению и эффективному решению задач государственных органов в борьбе с коррупцией;
- широкое привлечение неправительственных организаций, гражданского общества и граждан в борьбе с коррупцией в деятельности государственных органов и других организаций.

19 декабря 2007 года⁴ создан и функционирует Консультативный совет по улучшению инвестиционного климата при Президенте Республики Таджикистан, который является трибуной для диалога между государством и частным сектором Республики Таджикистан. Консультативный совет содействует формированию государственной политики в сферах развития предпринимательства и улучшения инвестиционного климата в Республике Таджикистан. Членами данного Совета, кроме представителей государства, являются международные организации и 13 представителей частного сектора⁵.

Общественный совет по содействию гражданского общества реформе милиции был создан при Министерстве внутренних дел от 11 ноября 2014 года. Совет является консультативно-наблюдательным органом, образованным в целях обеспечения прямого и непосредственного участия граждан в обсуждении хода реформы на разных ее этапах, донесения до Правительства Республики Таджикистан ожиданий и предложений граждан по этой теме, учета общественного мнения при формировании и реализации государственной политики в области взаимодействия милиции с

³ См. Выполнение Республикой Таджикистан международных обязательств в области прав человека: правовые рамки и процедуры (отчет о последующем мониторинге). ОФ Нотабене. 2018. http://notabene.tj/Doc/Taj/%D0%B8%D1%81%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5_%D1%80%D1%83%D1%81_2019.pdf

⁴ Указ Президента РТ «О создании Консультативного Совета по улучшению инвестиционного климата в при Президенте РТ от 19.12.2007 № 356

⁵ Положение О Консультативном Совете по улучшению инвестиционного климата в при Президенте РТ от 19.12.2007 № 356. Часть 2 (Порядок создания консультативного совета)

общественностью, осуществления общественного контроля за ходом реформы милиции.

Общественный совет формируется на основе добровольного участия в его деятельности граждан и представителей организаций гражданского общества Республики Таджикистан, а также обеспечивает взаимодействие общественности с милицией по разработке основных направлений государственной политики в области реформирования милиции и вопросам, относящимся к взаимодействию милиции с общественностью, претворения в жизнь принципа гласности и открытости деятельности милиции, защиты прав и свобод граждан Республики Таджикистан. Общественный совет также осуществляет общественный контроль над прозрачностью и эффективностью использования финансовых средств, включая бюджетных и заемных (ссуда, кредит), а также средства специального счета, технической помощи и грантов, выделенных донорами. Список кандидатов в члены Общественного совета формируется на основании предложений неправительственных организаций и юридических лиц Национальным координатором программы реформы милиции и вносится на обсуждение на очередном заседании Рабочей группы по управлению реформой милиции не менее, чем за тридцать дней до истечения срока полномочий предыдущего состава. Количественный состав Общественного совета должен составлять не менее 20 человек и не превышать 30 человек. Срок полномочий членов Общественного совета должен составлять не менее 2-х лет⁶.

Таким образом, согласно Конституции, Таджикистан является правовым, демократическим государством, что, в том числе предполагает, что мнение общественности во многом оказывает определяющее влияние на принятие управленческих решений, на формирование государственной политики в целом. В стране отсутствует правовая база для функционирования Общественных советов при государственных органах. Действующие при различных государственных органах общественные и консультативные органы создаются по воле (решение) руководителя государственного органа, полностью зависимы от системы, не всегда эффективны в своей деятельности.

Необходимо принять специальный Закон «Об общественных советах», который обязывает все государственные органы создавать общественные Советы и обсуждать с ними все важные документы, стратегии и проекты законов, которые иницируют данные государственные органы.

2. ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ – ПЛАТФОРМА ДЛЯ ДИАЛОГА.

Одним из основополагающих принципов построения и функционирования государственной службы является принцип открытости государственной службы, ее доступности общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих. Одной из форм реализации данного

⁶ См <https://mvd.tj/index.php/ru/postanovlenie-rt/ukazy-prezidenta-respubliki-tadzhikistan/2-uncategorised/11677-polozhenie-ob-obshchestvennom-sovete-po-sodejstviyu-grazhdanskogo-obshchestva-reforme-militsii-pri-ministerstve-vnutrennikh-del-respubliki-tadzhikistan>

принципа является создание при государственных органах и органах местного самоуправления общественных советов.

В настоящее время нужно понимать, что невозможно опираться только лишь на бюрократические структуры, необходимо выстраивать диалог между органами государственной власти и управления и институтами гражданского общества, учитывать в своей деятельности общественное мнение, что возможно через консультации с общественностью по различным вопросам посредством специальных органов.

В деле формирования и развития гражданского общества в нашей стране особое значение приобретают такие его институты, как общественные советы на республиканском уровне и при органах государственной власти на местах.

Общественные советы - эти образования с участием представителей общественности, которые имеют внутреннюю формализованную структуру, за которыми государственные органы закрепляют определенные полномочия и с которыми консультируются по вопросам принятия и исполнения государственных решений. Данный орган создается на основе нормативного правового акта, и его создание поддерживается общественностью.

Таким образом, общественный совет при государственном органе и органе местного самоуправления это постоянно действующий совещательный и (или) консультационный орган, создаваемый с широким участием представителей общественности с целью обеспечения взаимодействия между государством и институтами гражданского общества в процессах принятия решений и обеспечения гласности и прозрачности деятельности последних. Правовой основой организации и функционирования общественных советов при органах государственной власти должен стать отдельный Закон «Об общественных советах».

А) Принципы функционирования советов

Принципы организации и функционирования общественных советов при государственных органах и органах местного самоуправления можно сформулировать следующим образом:

- *принцип законности* - советы образуются строго в соответствии с законом и в своей деятельности руководствуются Конституцией и другими законами;
- *принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина* - права и свободы человека и гражданина, их защита являются основным ориентиром в деятельности советов; советы создаются с целью налаживания взаимодействия между институтами гражданского общества и государственными органами, учета и доведения до власти гражданских инициатив;
- *принцип гласности и открытости* - необходимо законодательное закрепление открытости деятельности общественных советов, их регулярной публичной отчетности в различных средствах массовой коммуникации, так как особенности формирования советов, а также повышение их статуса неизбежно

будет порождать попытки сделать их деятельность как можно менее прозрачной;

- *принцип добровольности* - членство в совете добровольно;
- *принцип профессионализма и компетентности* - предполагается, что членами совета могут быть граждане, профессионально состоявшие в сфере компетенции государственного органа;
- *принцип срочности нахождения в совете* - срок полномочий членов совета ограничен двумя-тремя годами, что направлено на приток свежих взглядов, идей и мыслей.

Б) Формирование состава совета

Персональный состав совета, в случае создания такого, формируется соответствующим государственным органом. В состав общественного совета включаются, независимые от органов власти эксперты, представители общественных организаций, иные некоммерческие организации и заинтересованные лица. Количество членов совета устанавливается соответствующими положениями государственных органов и может варьироваться: от 5 до 15 человек.

Членами общественных советов могут быть граждане РФ, достигшие 18-летнего возраста, а также представители общественных объединений и иных организаций. Закон должен запрещать членство в общественных советах при государственных органах и органах местного самоуправления лицам, замещающим государственные должности РФ. Правда, на практике данная норма не мешает вышеназванным органам создавать лояльные советы, так как формируют они их сами и у них есть реальная возможность отклонять неугодных кандидатов. *В связи с чем. Важно, чтобы в состав Общественных советов избирались лица, не представляющие государственные органы и создать прозрачные механизмы избрания людей в члены Общественного совета.*

Срок полномочий членов совета, как правило, ограничен двумя-тремя годами со дня первого заседания. Заседания проводятся по мере необходимости, но не реже раза в полгода. Решения совета оформляются протоколом.

Общественный совет при государственном органе действует на общественных началах на безвозмездной основе. Роль аппарата совета, согласно законодательству, возложена на тот государственный орган, при котором он функционирует. Так как советы являются консультативно-совещательными органами (где-то только совещательными), то их решения носят рекомендательный характер.

Анализ законодательства по функционированию общественных советов определяет следующие направления их деятельности:

- Участие в разработке проектов нормативно-правовых актов, управленческих и иных решений.
- Привлечение граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в сфере компетенции соответствующего государственного органа.

- Проведение общественных экспертиз проектов управленческих решений, правовых актов соответствующего государственного органа.
- Рассмотрение и поддержка инициативы институтов гражданского общества.
- Участие в деятельности конкурсных, аттестационных комиссий, комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.
- Осуществление общественного контроля деятельности государственного органа.

Общественный контроль, согласно нормативно закреплённому определению, является деятельностью субъектов общественного контроля, осуществляемой в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Заложенный законодателями порядок организации общественных советов в разных странах СНГ, а также практика функционирования этих действующих советов свидетельствуют о существовании ряда проблем, которые сводят на нет основную цель создания данного института гражданского общества, а именно - обеспечение эффективной взаимосвязи граждан и власти.

Представляется целесообразным введение квот на представительство в совете тех или иных социально-профессиональных групп: бизнеса, государственных структур, независимых экспертов, представителей общественных организаций.

Стоит подумать также об ограничении членства определенным количеством советов, например, двумя, так как если работать по-настоящему, то участие в большом количестве советов весьма проблематично, особенно учитывая тот факт, что это общественная нагрузка.

Кроме того, необходимо привлекать граждан к работе общественных советов. Посредством сети интернет на сайтах общественных советов дать возможность людям обсуждать, выступать с инициативой, писать о своих проблемах и т.п. Общественные советы будут обобщать эту информацию для включения ее в официальную повестку государственного органа. А чтобы люди воспользовались этим каналом связи с властью, необходимо широкое освещение данного общественного института, а главное, реальные результаты его деятельности.

Другой проблемой эффективности деятельности общественных советов является оценка их деятельности. В настоящее время в разных странах работа советов оценивается по таким критериям, как количество вышедших публикаций, количество написанных писем, количество проведенных заседаний и тому подобная бюрократическая отчетность, а не оценка влияния на процессы принятия решений. Создаются различные общественные институты, представители власти встречаются с ними, обсуждают острые вопросы, всячески демонстрируют свое активное участие и

заинтересованность в разрешении той или иной проблемы, а в итоге принимаются решения, которые выгодны власти. Очевидно, что такое положение вещей не способствует повышению доверия населения к власти. Основным критерием оценки эффективности общественных советов должно стать: насколько рекомендации по решению той или иной общественной проблемы повлияли на решения соответствующего государственного органа или органа местного самоуправления.

3. ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ КАК МЕХАНИЗМ КОНСУЛЬТАЦИЙ ГОСУДАРСТВА С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ. ОПЫТ ДРУГИХ СТРАН⁷.

Участие общественности в управлении государством – это реальная потребность современного государства. В соответствии с Орхусской конвенцией⁸, «совершенствование доступа к информации и участие общественности в процессе принятия решений повышает качество принятия решений и процесса их осуществления, способствует улучшению информированности общественности о ...проблемах, предоставляет общественности выражать свою озабоченность и позволяет государственным органам должный учет таких интересов, [...]»

Общественные советы, в той или иной форме, существуют практически в каждом государстве. Они могут создаваться для различных целей, от экспертных консультаций по экологическим или другим специальным вопросам, участия в разработке законодательства, до участия в подготовке государственного бюджета и мониторинга за его выполнением, и осуществления отдельных государственных функций, делегированных ему государственным органом.

Однако, в одних случаях, общественные советы эффективно помогают и влияют на деятельность государственных органов, при которых они созданы, а в других случаях - советы являются формальными структурами. Ниже мы рассмотрим условия, при которых деятельность общественных советов может эффективно способствовать развитию гражданского общества и взаимодействию представителей общественности и власти, а также некоторые особенности организации их деятельности.

3.1. Интерес государства учитывать мнение общественности

Для эффективности общественных советов важным является заинтересованность государственных должностных лиц учитывать мнение общественности. Такая заинтересованность выражается в проведении консультаций с общественностью, включая мнение всех слоев населения по широкому кругу вопросов; прозрачность и подотчетность, предоставлении гражданам всей информации; образовательной и просветительской деятельности, необходимой для того, чтобы помочь гражданам разобраться в вопросах государственной политики и давать компетентные

⁷ Общественные Советы как механизм участия общественности в работе государственных органов. Н. Боржелли, В. Брайт стр. 5

⁸ «Конвенция о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», Орхус, Дания, 23-25 Июня 1998; Текст конвенции на русском языке доступен по адресу: https://www.aarhus.tj/aarhus_convention/

рекомендации. Основным показателем эффективности консультаций, в том числе общественных советов, является использование государством рекомендаций, полученных в результате обсуждений.

3.2. Роль общественных советов как демократического форума для продвижения интересов общества

Общественные советы, в особенности участвующие в разработке законодательства, плана деятельности государственного органа, или бюджета, часто являются форумом для демократического лоббирования, который заинтересованные граждане используют, чтобы влиять на государственные органы по интересующим их вопросам. Идеальный общественный совет, как можно более полно представляет различные общественные интересы по рассматриваемому вопросу, и включает в себя представителей с разными, в том числе конфликтующими интересами. Представители государственных органов участвуют при обсуждении, и принимают к сведению позиции разных сторон.

Работа в общественном совете, как правило, осуществляется на добровольной основе, требует инвестиций времени, а иногда и ресурсов граждан. Только лица, которые имеют искренний интерес в разрешении определенных вопросов, и верят в возможность повлиять на государственные решения путем своего участия в общественном совете, могут сделать совет эффективным.

3.3. Роль законодательства в обеспечении эффективности общественных советов

Вопросы общественного участия в деятельности государственных органов определяются в конституции, административных законах или кодексах, а также в специальном законодательстве об общественном участии, например, в законах о референдумах, регламентах работы органов государственной власти, политике местной, национальной власти.

Общественные советы, в основном, создаются специальными декретами, постановлениями или приказами местных и национальных государственных органов. Подробный состав, функции и порядок работы общественного совета устанавливается внутренними нормативными документами, такими как устав, правила или регламент совета.

Как было сказано выше, заинтересованность государственных должностных лиц учитывать мнение общественности является необходимым фактором эффективности советов даже при наличии совершенного законодательства. Однако, нельзя недооценивать роли законодательства. Если общественный совет создан и действует на основании прогрессивного нормативного документа, его работа может быть эффективной и влиять на деятельность государственных должностных лиц, в том числе и тех, которые могут и не иметь личного интереса учитывать решения совета в

своей работе. Отсутствие доброй воли отдельно взятого чиновника не должно уничтожить эффективность совета при наличии соответствующего законодательства.

3.4. Состав и порядок формирования общественного совета.

Состав общественного совета напрямую зависит от целей, для которых он был создан. Например, если совет создан с целью экспертизы или контроля над специфической деятельностью, логично, что большинство членов совета будут являться специалистами по соответствующему вопросу. Так, Совет штата Техас по поддержке лиц с инвалидностью и их реабилитации (Council for Developmental Disabilities)⁹, состоит из 30 членов и включает в себя членов, назначенных Правителем штата Техас в США, физических лиц с отклонениями в развитии, их родителей и опекунов, а также представителей каждого из крупных агентств, обслуживающих лиц с такого рода отклонениями.

Ниже мы больше внимания уделим составу советов с широкими полномочиями, которые участвуют в формировании и исполнении плана действий государственного органа, бюджета, и разработке законодательства, и (или) осуществляют контроль над выполнением государственных программ. Такие советы, как правило, представляют широкую общественность.

А) Кто может быть членом?

Как правило, к кандидатам в члены общественных советов среди других требований, применяются такие же требования, что и к имеющим право голоса на выборах. Во многих государствах, лица, достигшие определенного возраста¹⁰, обычно 18 лет, и являющиеся гражданами государства¹¹, имеют право голоса. Однако в случаях, когда задачей общественных советов является помощь в определении и разрешении местных проблем, круг потенциальных членов в общественные советы расширяется.

Например, во многих государствах западной Европы проблемы нищеты, преступности и другие связаны с наличием больших иммигрантских сообществ, члены которых не имеют гражданства, и, следовательно, право голоса. Вместе с тем, невозможно разрешить перечисленные проблемы без непосредственного участия членов этих

⁹ Подробную информацию о деятельности и составе Совета штата Техас можно получить на странице http://www.txddc.state.tx.us/menus/fset_cnc1_ovr.asp

¹⁰ Минимальный возраст для участия в выборах 18 лет в государствах Совета Европы (Лихтенштейн - 20 лет). Однако в ряде стран, рассматривается вопрос снижения возрастного ценза до 16 или 17 лет для участия в выборах, например, в Норвегии. Немецкие граждане в отдельных землях имеют право голосовать в местных выборах с 16 лет. См. Participation of Citizens in Local Public Life, report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) prepared with the collaboration of Professor Gerry Stoker, adopted by the CDLR at its 25th meeting, 7-9 June 2000/ Local and Regional Authorities in Europe, # 72

¹¹ В большинстве государств Европы право голоса имеют только граждане. Однако, в соответствии с Европейским законодательством, член любого из 15 государств ЕС имеет право голосовать на местных выборах в любом государстве-члене ЕС, в месте, где это лицо проживает. См. Participation of Citizens in Local Public Life, report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) prepared with the collaboration of Professor Gerry Stoker, adopted by the CDLR at its 25th meeting, 7-9 June 2000/ Local and Regional Authorities in Europe, # 72

сообществ. Требование к проживанию в определенной территории в течение определенного промежутка времени может быть более обоснованным, чем требование к наличию гражданства.

В случаях, когда государство пытается решить вопросы, имеющие отношение к молодежи, кажется целесообразным следовать общеевропейской тенденции по снижению возрастного ценза для целей выборов и рассматривать возможность участия в общественных советах представителей молодежи до достижения выборного возраста.

Б) Назначение членов или выборы?

Члены Совета могут (1) избираться, (2) назначаться государственным органом, или (3) становиться членами путем уведомления.

Много советов формируется смешанным образом, когда часть членов назначается государственными органами, а часть – избирается. Примером может служить Совет по участию в совместной разработке бюджета в Порто Аллегре, где 44 члена избираются, два члена назначаются от муниципалитета, и по одному члену назначаются от крупнейших ассоциаций города¹².

(1) Избрание членов

Выборы членов - это наиболее демократичный способ формирования советов, который может обеспечить реальное представительство общественных интересов и способствует повышению доверия общественности к работе совета и ее интереса к участию в этой работе.

Например, система членства в Совете Участия по совместной разработке бюджета в Порто Аллегре, в основном, выборная. Из 48 членов Совета 44 избираются на Генеральной Ассамблее, и включают в себя представителей от 16 районов города и представителей по 6 приоритетным «темам» города (основным направлениям социальной политики, определяемым городом). Кроме этого, два представителя назначаются муниципалитетом (без права голоса) и по одному представителю от Профсоюза муниципальных служащих Порто Аллегре и от Ассоциации жителей Порто Аллегре¹³.

Распространенной является практика предоставления возможности для самовыдвижения любым желающим своей кандидатуры для участия в общественном совете. Такой порядок предусматривается, например, в Приоритетном Совете г.

¹² Система формирования Совета явилась настолько эффективной, что ее переняли и адаптировали другие страны, как, например, Франция (в городе Сан-Дени), Испания (в городе Барселоне), Канада (в городе Торонто) и Бельгия (в городе Брюсселе). См. “Democratie participative a Porto Allegre” , Бернар Кассен, журнал Le Monde Diplomatique, Август 1998.

¹³ Эти две организации имеют особый статус так как обладают большим числом членов и носят наиболее представительский характер.

Дейтона¹⁴, США. В соответствии с порядком, описанным в Кодексе проведения выборов в приоритетные советы и поведения г. Дейтона кандидатов, любой желающий имеет право выставить свою кандидатуру на выборы, если соберет как минимум 25 подписей зарегистрированных избирателей. Журнал «Говернинг»¹⁵ (Управление) в 1992 году назвал Приоритетные Советы города Дейтона «шедевром участия граждан, которому есть чему поучить других». Многие другие города Америки, такие как Сан-Антонио, Денвер, Феникс, Индианаполис и Ричмонд переняли опыт Дейтона и создали аналогичные советы.

(2) Назначение членов государственным органом

Назначение членов, как основной метод формирования общественного совета характерен для экспертных советов, имеющих информационные и консультационные полномочия.

Например, Датский Совет по инвалидности¹⁶, созданный Министерством Социальных Дел, в целях обеспечения национальными властями должного внимания интересам лиц с инвалидностью в социальном планировании и в вопросах обеспечения жизненных условий лиц с инвалидностью, состоит из председателя и 14 членов, назначаемых Министром Социальных Дел. Так, семь членов Совета назначаются по рекомендации Датского Совета Организаций лиц с инвалидностью, один - по рекомендации Ассоциации Советов Графств Дании и остальные по рекомендации либо местных властей либо министров¹⁷.

3.5. Взаимоотношения общественного совета с государственными органами

А) Соотношение представителей государства и общественности внутри совета

Соотношение представителей от государства и от общественности может быть самым разнообразным, в зависимости от целей совета. Соотношение имеет значение, только если хотя бы часть членов совета выбирается в результате свободных выборов, или назначается не государственными организациями. Если все члены совета назначаются государственным органом, затруднительно говорить о балансе государственного и общественного интереса внутри совета, даже при наличии в нем представителей разных секторов.

Многие эффективные общественные советы имеют в своем составе большинство членов, избранных общественностью. Примером эффективного соотношения в совете представителей общественности и государственных лиц, является Совет по участию в бюджете Порто Аллегро. Из 48 советников (+ 48 их заместителей), участвующих в работе Совета, только 2 советника (и два их заместителя) назначаются муниципальной

¹⁴ Стр. 49. Приоритетные советы города Дейтона.

¹⁵ "Governing" Magazine, December 1992, <http://www.governing.com/archive/1992/dec/citizen.txt>

¹⁶ Приказ N 988 Министерства Социальных Дел о Датском Совете по инвалидности, от 11 декабря 1997 года.

¹⁷ Стр. 61. Приказ о Датском Совете.

властью. Эти советники имеют право выступать на заседаниях Совета, но не имеют право голоса. Это имеет большой смысл, так как дает возможность представителям государственного органа влиять на решения совета путем предоставления другим участникам заседания аргументов государственного органа и дополнительной информации, которая может быть полезна для принятия квалифицированного решения. Остальные советники избираются или назначаются общественностью в порядке, установленном Внутреннем регламентом совета по совместной разработке бюджета на определенный год¹⁸.

Распространенной является практика, когда государственные должностные лица назначаются в целях организации работы общественного совета и оказания помощи в его деятельности. Например, общественный совет по вопросу Северного Тракта¹⁹ в округе Арлингтон, Вирджиния, США, состоит из государственных должностных лиц (председателя и вице-председателя), выполняющих свои функции в совете как часть своих должностных функций и представителей ассоциаций, действующих на территории округа, и имеющих интерес в разрешении вопроса, принимающих участие в работе на добровольной основе. В обязанности председателя и вице-председателя входит организация собрания, опубликование протоколов заседаний в сети Интернет, уведомление общественности о предстоящих заседаниях, и организационное обеспечение работы совета. Такая организация предоставляет форум общественности, и вместе с тем, освобождает ее от административного бремени.

Схожая структура общественного совета существует и при мэре города Саратова, Россия. С одной стороны, представитель любой общественной организации, осуществляющей деятельность на территории города и зарегистрированной соответствующим образом, может стать членом общественного совета²⁰. С другой стороны, работой совета руководит мэр Саратова, и свои решения Совет предоставляет мэру напрямую. Организацией работы занимается уполномоченное должностное лицо мэрии.

Б) Степень воздействия на решение государственных органов

(1) Консультативный характер решений общественных советов

Как правило, решения общественных советов имеют консультативный характер для государственных органов, при которых они созданы. Одним из примеров эффективного участия консультативного совета в работе местных органов власти являются Приоритетные Советы города Дейтона в штате Огайо, США. Рекомендации приоритетных советов не носят обязательного характера, но учитываются

¹⁸ Стр. 14. Совет участия по вопросам бюджета города Порто Аллегре, Бразилия.

¹⁹ Совет был создан в 2001 году для того, чтобы учесть мнение общественности о том, как поступить с опустевшей промышленной загрязненной территорией, которая находится в округе. Правительство Арлингтона и общественности рассматривают разные планы по очистке территории и ее использованию. Больше информации можно получить по <http://www.co.arlington.va.us/forums/northtrack/tforce/index.htm>

²⁰ В соответствии с Положением об Общественный консультационный совет при мэре города Саратова, утвержденным постановлением мэра города от 6 марта 2002 года № 187,

муниципалитетом, так как в них отражены результаты исследования потребностей всех слоев населения города, они помогают городу планировать свою работу, и направлять ее на удовлетворение реальных потребности граждан при этом рационально расходуя финансы.

(2) Обязательный характер решений общественных советов

Одним из положительных примеров, когда общественные советы могут воздействовать на решения государственных органов, являются Наблюдательные Комитеты Боливии²¹, созданные для поддержания связи между так называемыми территориальными организациями граждан (ТОГ)²², включающими в себя граждан сельских и коренных общин и городских соседств, и муниципальным правительством и контролируют использование муниципальных ресурсов. Комитеты должны состоять «из представителей от каждого кантона или района и должны избираться соответствующими территориальными организациями граждан». Если Комитет денонсирует использование муниципальных ресурсов, находящихся в распоряжение общественного управления, Комитет докладывает об этом власти, которая может потребовать от муниципалитета (исполнительного органа) исправить ситуацию, а при невыполнении требования исполнительным органом, власть должна «заявить о несостоятельности перед Национальным сенатом».

3.6. Финансирование работы общественных советов

Общественные советы, в основном, финансируются создающим его органом, или органом, в помощь которому Общественный совет создается. Например, муниципалитет Порто Аллегро «обеспечивает необходимую инфраструктуру и условия нормальной работы Совета, а именно, подходящее место с вентиляцией, и санитарными условиями, рассчитанное минимум на 100 человек, систему звука, которая позволит осуществить связь советников с президиумом, а также телефон. Кроме того, он предоставит советникам курсы технической квалификации в бюджетной сфере, консультации и всю необходимую информацию, относящуюся к бюджету муниципалитета, ...»²³

Члены, выбранные в состав совета, или назначенные негосударственными организациями, как правило, осуществляют свои полномочия бесплатно. Например, члены Общественного Консультативного Совета при мэре города Саратова²⁴ в России.

²¹ Закон N 1551 об общественном участии Республики Боливия, от 20 апреля 1994 в сборнике материалов МЦНП «Сравнительные Исследования и Законы по Вопросам Социального Партнерства», 2001

²² Сборник материалов МЦНП «Сравнительные Исследования и Законы по Вопросам Социального Партнерства», 2001, стр. 26.

²³ Стр. 15. Внутренний регламент органа по совместной разработке бюджета на 2001-2002.

²⁴ Постановлением N 187 Мэра города Саратова от 6 марта 2002 об Общественном Консультативном Совете при Мэре Города - Главе Городского Самоуправления.

4. ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ КАК МЕХАНИЗМ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Общественный контроль является наиболее эффективным инструментом государственного управления, открытости и прозрачности деятельности государственных органов, эффективности использования бюджетных средств, повышения качества предоставляемых государственных услуг и борьбы против коррупции. Общественный контроль может стать одним из полномочий Общественных советов.

Отличительной чертой общественного совета является то, что он подразумевает участие граждан и открытость обсуждения насущных вопросов с учетом мнений общественности. ОС как институт общественного контроля внедряются на различных уровнях в различных странах.

В Малайзии и Сингапуре институты общественного контроля ведут учет общественного мнения, отслеживают настроения граждан и принимают во внимание их пожелания. В ряде стран (США и Европейские страны) в рамках обеспечения общественного контроля принимают нормативно-правовые акты касательно доступа к информации, контроля со стороны граждан, некоммерческих организаций, советов, комитетов при государственных органах.

Опыт Восточной Европы показывает, что программа «Восточное партнерство» Европейского Союза 2009 года послужил началом создания гражданского общества в странах бывшего Союза. Так, в 2009 году были созданы ОС правительств и парламентов Грузии, Белоруссии, Украины и Армении. Однако, не в каждом из этих стран ОС получили широкое распространение и поддержку со стороны правительства. ОС в Грузии в основном имеют консультативный и информационный характер и собираются на ежемесячной основе для обсуждения в основном проблемы в области избирательного права.

Анализируя опыт соседних стран по деятельности ОС как инструмент общественного контроля, можно сделать вывод, что данный механизм является альтернативным механизмом контроля за исполнением решений правительства. Более того, ОС – это наиболее эффективный механизм вовлечения граждан и непосредственного диалога с народом в Таджикистане.

РЕКОМЕНДАЦИИ:

Исходя из вышеизложенного, принимая во внимание, что в Таджикистане практика по созданию общественных советов существует давно, но нет специального Закона, регулирующего их деятельность, существует необходимость:

1. Принять отдельный закон «Об общественных советах».
2. При разработке данного закона принять во внимание положительный опыт других стран по созданию постоянной платформы для диалога между государственными органами и гражданским обществом.

3. Организовать широкое обсуждение данного законопроекта с заинтересованными сторонами.
4. Предоставить общественным советам полномочия по проведению общественного контроля с привлечением других общественных организаций и экспертного сообщества в разных направлениях.