

References

1. Kara-Murza S. Modernizacija: cherez chto pridetsja pereshagnut'? // Problemnyj analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie. 2010. T. 3. № 6. – S. 6–12.
2. Hasbulatov R.: «U nas nichtozhestv delajut gosudarstvennymi dejateljami» // [Jelektron-nyj resurs] Rezhim dostupa: <http://svpressa.ru/online/article/64045/>
3. Zvereva G. Postroit' Matricu: diskurs rossijskoj vlasti v uslovijah setевой kul'tury // [Jelektronnyj resurs] Rezhim dostupa: <http://www.polit.ru:8021/article/2007/04/11/zvereva/>
4. Merezchkovskij D.S. Grjadushhij Ham // Merezchkovskij D.S. 14 dekabrja. Gippius Z.N. Dmitriy Merezchkovskij. M., 1990. – 542 s.
5. Ortega-i-Gasset H. Vosstanie mass // Voprosy filosofii. 1989. № 3. – S. 119–154.
6. Vehi (Sb. statej o russskoj intelligencii). Izd. 2-e., 1909.
7. Tyrkova-Vil'jams A. Zhizn' Pushkina Tom pervyj 1799-1824 // [Jelektronnyj resurs] Rezhim dostupa: <HTTP://LIB.RUS.EC/B/139691/READ>
8. Obshhaja gazeta. 1996. № 34.

УДК 35.08:321

**РАЗВИТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ПОСРЕДСТВОМ СТАНОВЛЕНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ ПРИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ**

**Нужнова Светлана Львовна** кандидат политических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70).  
E-mail: s\_nuzhnova@mail.ru

**Аннотация**

*Статья посвящена одному из институтов гражданского общества – общественным советам при органах государственной власти. В статье рассматриваются принципы и правовые основы организации и функционирования общественных советов, существующие на современном этапе проблемы, препятствующие тому, чтобы советы стали действенным инструментом воздействия гражданского общества на органы власти и управления, и сформулированы возможные пути решения этих проблем.*

**Ключевые слова:** общественные советы при органах государственной власти и управления, принципы организации и функционирования общественных советов, порядок формирования общественных советов, направления деятельности общественных советов, проблемы функционирования общественных советов.

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

В настоящее время к власти приходит понимание, 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 общественная палата на уровне Федерации, общественные палаты в субъектах Федерации, общественные советы на уровне федеральных округов, общественные советы при органах государственной власти, а также советы в муниципальных образованиях.

Международный центр некоммерческого права определил общественные советы как 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 [1].

Таким образом, учитывая особенности данного института у нас в стране, мы можем определить общественный совет при государственном органе и органе местного самоуправления как постоянно действующий совещательный и (или) консультационный орган, создаваемый с широким участием представителей общественности с целью обеспечения взаимодействия граждан РФ, общественных объединений, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления с соответствующим государственным органом, согласования между ними общественно значимых вопросов, повышения гласности и прозрачности деятельности последних.

Правовой основой организации и функционирования общественных советов при органах государственной власти являются: Федеральный закон об Общественной палате РФ [2], Указ Президента от 04.08.2006 № 842 [3], Постановление Правительства РФ от 02.08.2005 № 481 [4] и др.

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

- принцип законности, то есть советы образуются строго в соответствии с законом и в своей деятельности руководствуются Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, приказами и распоряжениями соответствующих государственных органов;

- принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, то есть 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 «незастаиваемость» совета, приток свежих взглядов, идей и мыслей.

Согласно положениям вышеназванных Указа Президента и Постановления Правительства, совет при государственном органе создается по предложению совета Общественной палаты РФ, которое обязательно для рассмотрения руководством соответствующего

госоргана. Руководство государственного органа либо соглашается создать общественный совет, либо нет, о чем в месячный срок информирует совет Общественной палаты. Персональный состав совета, в случае создания такового, формируется соответствующим государственным органом совместно с Общественной палатой РФ. В состав общественного совета включаются члены общественной палаты, независимые от органов власти эксперты, представители общественных организаций. Также в состав могут включаться и иные заинтересованные лица. Количество членов совета устанавливается соответствующими положениями государственных органов и может сильно варьироваться: от 5 до 65 человек. Например, в Положении об общественных советах в Ростовской области установлено, что количество членов совета может быть от 5 до 15 человек [5].

Членами общественных советов могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 18-летнего возраста, а также представители общественных объединений и иных организаций. Закон запрещает членство в общественных советах при государственных органах и органах местного самоуправления лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и ее субъектов, должности государственной службы, в том числе государственной гражданской, должности муниципальной службы, а также лицам, замещающим выборные должности в органах местного самоуправления. Этим самым законодатель постарался предотвратить возможные злоупотребления со стороны государственных органов и органов местного самоуправления при формировании советов. 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.

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.

Проанализировав ряд положений федеральных государственных органов об общественных советах, в общем виде можно сформулировать основные направления их деятельности:

1. Участие в разработке проектов нормативно-правовых актов, управленческих и иных решений. Такое право дается, в частности, в ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [6], где говорится, что право законодательной инициативы в законодательном органе субъекта принадлежит помимо депутатов, главы субъекта, представительного органа местного самоуправления и т.д. общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта.

2. Привлечение граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в сфере компетенции соответствующего государственного органа.

3. Проведение общественных экспертиз проектов управленческих решений, правовых актов соответствующего государственного органа.

4. Рассмотрение и поддержка инициативы институтов гражданского общества.

5. Участие в деятельности конкурсных, аттестационных комиссий, комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. (Данные изменения были внесены в ФЗ № 79-ФЗ [7] в контексте исполнения майских указов Президента РФ).

6. 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, 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. Согласно статье 9 п. 4 Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ» среди субъектов контроля называются общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации [8].

Заложенный законодателем порядок организации общественных советов, а также практика функционирования уже 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. Согласно Конституции Россия является правовым демократическим государством, что в том числе предполагает, что мнение общественности во многом оказывает определяющее влияние на принятие управленческих решений, на формирование государственной, региональной политики в целом. Существующие на сегодня проблемы, во многом заложенные законодательно, не способствуют изменению ситуации. Власть особенно не торопится слышать своих граждан, о чем свидетельствуют события последних лет, например, связанные с реформами Академии наук, образования, здравоохранения.

Итак, главная из существующих на сегодня проблем – созданные советы не работают. Как отмечают участники круглого стола по перезапуску общественных советов при органах государственной власти, проходившего еще 31 мая 2012 г. под эгидой открытого правительства, советы на сегодня носят «декоративно-притворный характер. То есть они либо притворные: «сказали сделать – сделали», либо декоративные: деятели культуры и искусства, певцы, композиторы, представители СМИ, возможно даже подведомственных (что тоже очень «удобный» формат взаимодействия с гражданским обществом)» [9]. И почти три года спустя ситуация не изменилась, хотя и изменился, но не принципиально порядок формирования советов.

На практике совет, его персональный состав так же, как и до соответствующих поправок в законодательстве, формируется самим государственным органом. Согласно поручению Президента, зафиксированному в Указе № 601 [10], Правительство разработало новый механизм формирования общественных советов при органах государственной власти, которые расширили, в частности, участие Общественной палаты РФ в формировании общественных советов при федеральных органах исполнительной власти. Данные предложения стали на сегодня правовой нормой [11]. Совет формируется государственным органом совместно с общественной палатой и утверждается соответствующим актом госоргана. В персональный состав советов обязательно должны быть включены независимые эксперты и представители общественных объединений, что направлено на представление и защиту общественных интересов в сфере ведения соответствующего государственного органа. Таким образом, у государственного органа есть реальная возможность отклонить неугодных кандидатов. По сути государственный орган опять же сам формирует свою общественную организацию из «приятных людей», которая в том числе должна осуществлять в отношении него общественный контроль. Такой совет будет всегда лоялен «своему» государственному органу, будет создавать вид представления интересов общественности и утверждать нужные органу решения.

Одним из возможных путей преодоления сложившейся ситуации могло бы стать включение в состав советов центральных органов федеральных министерств, служб, агентств представителей регионов. Тем более, что в условиях развития информационных технологий никаких препятствий для этого нет. Представители регионов смогут участвовать в заседаниях советов в режиме видеоконференции. Такое представительство способствовало бы более глубокому взгляду на проблему, рассмотрению ее с другой стороны, дове-

дению инициативы «снизу» до власти, а также достижению большей независимости советов. Хотя и здесь нет гарантии того, что в регионе не будут назначены «свои» люди.

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

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. Звучат даже реплики о включении «простых людей» в состав советов. Если серьезно рассматривать данное предложение, то достаточно сложно разработать механизм отбора таких кандидатов. Если только не воспользоваться механизмом отбора присяжных заседателей, только вряд ли работа отобранных таким образом членов совета будет эффективной. А вот что реально можно и нужно сделать, так это 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, необходима грамотная пропаганда данного общественного института, а главное, реальные результаты его деятельности.

Другая остро стоящая проблема реальности работы общественных советов – это оценка эффективности их деятельности. В настоящее время работа советов оценивается по таким критериям, как количество вышедших публикаций, количество написанных писем, количество проведенных заседаний и тому подобная бюрократическая отчетность. На наш взгляд, 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. Потому что на сегодня во многом существует ситуация из серии «а Васька слушает да ест». То есть создаются различные общественные институты, представители власти встречаются с ними, обсуждают острые вопросы, всячески демонстрируют свое живейшее 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.

Таким образом, исходя из выше сказанного можно сделать ряд выводов. На сегодняшний день существующие общественные советы при государственных органах фактически не работают, а носят декоративный характер. Для преодоления этой ситуации необходимо, во-первых, более пристальное внимание уделить порядку формирования советов; во-вторых, оценивать работу совета исходя из степени его реального влияния на принимаемые государственным органом или органом местного самоуправления решения.

#### Литература

1. Смолянко О. Общественные советы: зарубежный опыт правового регулирования. Электронный ресурс: <http://www.lawtrend.org/freedom-of-association/obshhestvennye-sovety/mezhdunarodnyj-opyt-pravovogo-regulirovaniya>
2. Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 20.04.2014) «Об Общественной палате Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»
3. Указ Президента РФ от 04.08.2006 № 842 (ред. от 23.05.2013) «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» // СПС «КонсультантПлюс».

4. Постановление Правительства РФ от 02.08.2005 № 481 (ред. от 06.06.2013) «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководстве которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководстве которыми осуществляет Правительство Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Постановление Правительства Ростовской области от 10.10.2013 № 632 «Об утверждении Положения об общественных советах при органах исполнительной власти Ростовской области» // СПС «КонсультантПлюс».
6. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 04.11.2014) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
7. Федеральный закон от 30.12.2012 № 295-ФЗ «О внесении изменений в статьи 22 и 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
8. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
9. Итоги круглого стола по перезапуску общественных советов при органах государственной власти. 31 мая 2012. Электронный ресурс: <http://open.gov.ru/events/1549/>
10. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СПС «КонсультантПлюс».
11. Постановление Правительства РФ от 06.06.2013 № 480 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 г. N 481» // СПС «КонсультантПлюс».

---

**Nuzhnova Svetlana Lvovna**, candidate of political sciences, Associate Professor of the Department of state and municipal management, South-Russia Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. (70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: [s\\_nuzhnova@mail.ru](mailto:s_nuzhnova@mail.ru)

**THE DEVELOPMENT OF CIVIL SOCIETY THROUGH THE ESTABLISHMENT  
AND FUNCTIONING OF THE INSTITUTE OF PUBLIC COUNCILS AT THE STATE BODIES**

**Abstract**

*Article is devoted to one of institutes of civil society – to public councils at public authorities. In article the principles and legal bases of the organization and the functioning of public councils existing at the present stage of a problem, interfering volume that councils became the effective instrument of influence of civil society on bodies of authority and management are considered, and possible solutions of the last are formulated.*

**Keywords:** *public councils at the bodies of state power and administration, principles of organization and functioning of the public councils, formation of public councils, areas of activity of the public councils, problems in the functioning of the public councils.*

**References**

1. Smoljanko O. Obshhestvennye sovety: zarubezhnyj opyt pravovogo regulirovaniya. Jelektronnyj resurs: <http://www.lawtrend.org/freedom-of-association/obshhestvennye-sovety/mezhdunarodnyj-opyt-pravovogo-regulirovaniya>
2. Federal'nyj zakon ot 04.04.2005 № 32-FZ (red. ot 20.04.2014) «Ob Obshhestvennoj pala-te Rossijskoj Federacii» // SPS «Konsul'tantPljus»
3. Ukaz Prezidenta RF ot 04.08.2006 № 842 (red. ot 23.05.2013) «O porjadke obrazovaniya obshhestvennyh sovetov pri federal'nyh ministerstvah, federal'nyh sluzhbah i federal'nyh agentstvah, rukovodstvo dejatel'nost'ju kotoryh osushhestvljaet Prezident Rossijskoj Federacii, pri

federal'nyh sluzhbah i federal'nyh agentstvah, podvedomstvennyh jetim federal'nyh ministerstvam» // SPS «Konsul'tantPljus».

4. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 02.08.2005 № 481 (red. ot 06.06.2013) «O porjadke obrazovaniya obshhestvennyh sovetov pri federal'nyh ministerstvah, rukovodstvo koto-rymi osushhestvlyayet Pravitel'stvo Rossijskoj Federacii, federal'nyh sluzhbah i federal'nyh agentstvah, podvedomstvennyh jetim federal'nyh ministerstvam, a takzhe federal'nyh sluzhbah i federal'nyh agentstvah, rukovodstvo kotorymi osushhestvlyayet Pravitel'stvo Rossijskoj Federacii» // SPS «Konsul'tantPljus».

5. Postanovlenie Pravitel'stva Rostovskoj oblasti ot 10.10.2013 № 632 «Ob utverzhdenii Polozheniya ob obshhestvennyh sovetah pri organah ispolnitel'noj vlasti Rostovskoj oblasti» // SPS «Konsul'tantPljus».

6. Federal'nyj zakon ot 06.10.1999 № 184-FZ (red. ot 04.11.2014) «Ob obshhiih principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii» // SPS «Konsul'tantPljus».

7. Federal'nyj zakon ot 30.12.2012 № 295-FZ «O vnesenii izmenenij v stat'i 22 i 48 Federal'nogo zakona «O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii» // SPS «Konsul'tantPljus».

8. Federal'nyj zakon ot 21.07.2014 № 212-FZ «Ob osnovah obshhestvennogo kontrolja v Rossijskoj Federacii» // SPS «Konsul'tantPljus».

9. Itogi kruglogo stola po perezapusku obshhestvennyh sovetov pri organah gosudarstvennoj vlasti. 31 maja 2012. Jelektronnyj resurs: <http://open.gov.ru/events/1549/>

10. Ukaz Prezidenta RF ot 07.05.2012 № 601 «Ob osnovnyh napravlenijah sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo upravlenija» // SPS «Konsul'tantPljus».

11. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 06.06.2013 № 480 «O vnesenii izmenenij v postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 2 avgusta 2005 g. N 481» // SPS «Konsul'tantPljus».

УДК 327

### ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И ТЕХНОЛОГИИ КАК ФАКТОР СУВЕРЕНИТЕТА В ГЛОБАЛЬНОМ МИРЕ

**Бабанов Андрей Борисович** кандидат экономических наук, доцент кафедры международных экономических отношений, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70).  
E-mail: skags2@yandex.ru

#### *Аннотация*

*В статье рассматриваются возможности применения информационных технологий как инструмента мягкой силы, подрывающие основы национальной безопасности. Дается краткий анализ международной ситуации, глобализационных противоречий, лоббирование интересов через размывание национального суверенитета.*

**Ключевые слова:** *глобализация, мягкая сила, сетевые организации, управление обществом, информационное пространство, информационные технологии управления обществом, информационная безопасность, кибератаки, национальная безопасность.*

Глобальное пространство предлагает, а точнее, диктует, различные варианты межгосударственного сотрудничества, обеспечиваемого (сопровождаемого) местом и ролью большого числа международных институтов и интеграционных объединений в условиях перехода к мировой политико-экономической системе.