25-летию Конституции Российской Федерации посвящается

ОТ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ К УЧАСТИЮ В УПРАВЛЕНИИ

В статье рассказывается о практике деятельности общественного совета при органе исполнительной власти, которая позволяет выявлять системные проблемы в реализации полномочий, отнесенных к ведению органа власти, и предлагать пути их решения с целью повышения эффективность деятельности органа власти.

Ключевые слова: полномочия органов власти, участие граждан в государственном и муниципальном управлении, общественный совет при органе исполнительной власти, эффективность деятельности органов власти.

This article describes the practice of the Public Council under the Executive authority, which allows to identify systemic problems in the powers implementation assigned to the authority, and to propose solutions to improve government efficiency.

Конституция Российской Федерации в статье 32 установила право граждан на участие в управлении делами государства, которое они могут реализовать как непосредственно, так и через своих представителей. Местное самоуправление по определению предполагает участие граждан в решении вопросов местного значения, а в главе V закона 131-ФЗ о местном самоуправлении установлено более десятка форм такого участия. В Концепции административной реформы в Российской Федерации[1]ключевыми проблемами функционирования системы исполнительной власти в России были признаны «*информационная закрытость органов исполнительной власти и органов местного самоуправления»,* а также *«отсутствие обратной связи с гражданами и организациями»* и для их решения была поставлена задача *«повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества»*. В Указе Президента Российской Федерации от 16.01.2017г. N 13 «Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» для реализации целей государственной политики регионального развития предлагается *максимально привлекать население к решению региональных и местных задач.*

Зачем это власти и гражданскому обществу? Может пусть каждый занимается своим делом? Ответы на эти вопросы вытекают из анализа современной мировой практики государственного и муниципального управления, которая базируется на следующем утверждении – *мир развивается по пути движения к разнообразию и скорость этого движения постоянно возрастает, а любое движение к разнообразию объективно ведёт к усложнению процессов управления.* В результате органы власти всех уровней в любой стране не могут сегодня эффективно осуществлять ни традиционные текущие полномочия, ни решать постоянно возникающие новые задачи, опираясь только на собственные силы и ресурсы.

В массовом сознании граждан, живущих в странах, прошедших этап модернизации, также происходят важные трансформации, которые зафиксировал А.А. Аузан в своих исследованиях. *Люди начинают воспринимать государство как неотчуждаемое от них, следовательно,они несут ответственность за то, как действует власть*.

Таким образом, власть не может эффективно работать по-старому, а гражданское общество готово ей помогать. При этом, как показывает анализ практики, органам власти от граждан, в первую очередь, нужна помощь в разработке и реализации властных решений, а не только и не столько контроль.

Но для этого граждане должны владеть основами государственного и муниципального управления, знать о формах и механизмах участия в реализации полномочий власти и уметь ими пользоваться. К сожалению, пока таких знаний и умений у большинства активистов, желающих участвовать в управлении делами государства, нет, поскольку «с молоком матери» они не

[1] Принята Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 года №1789.

передаются, а системы гражданского образования в стране, в регионах и в муниципалитетах пока не построено.

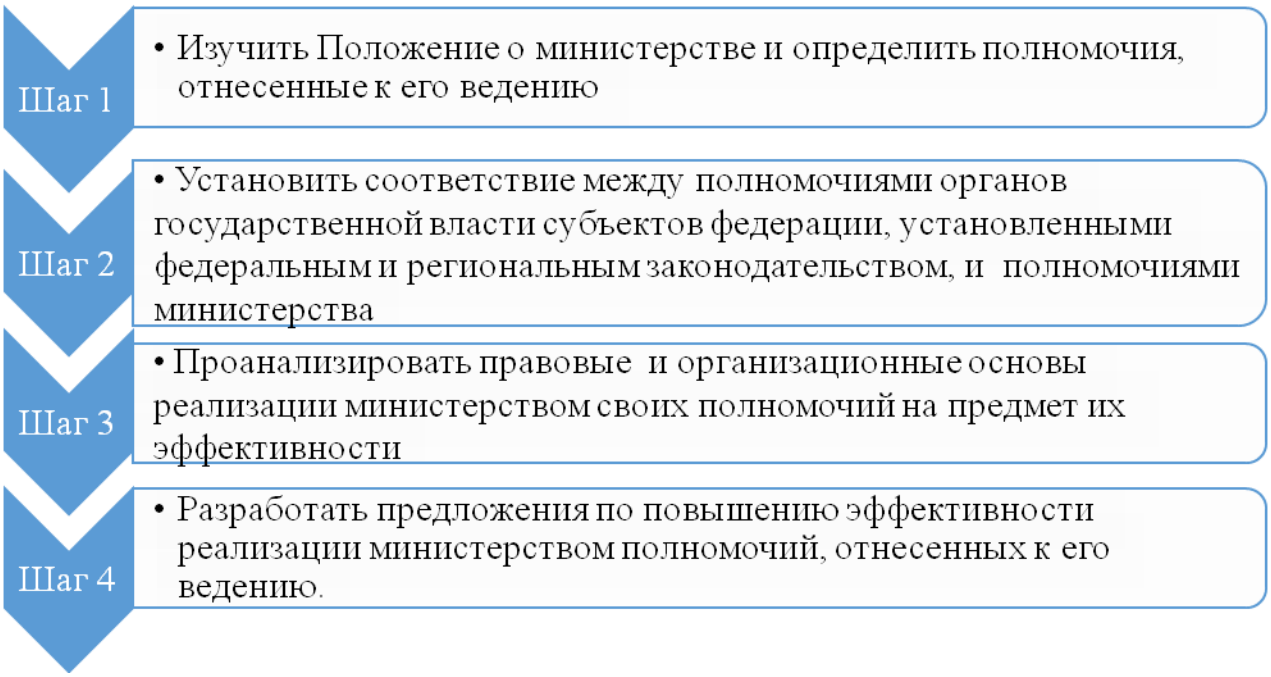
Вместе с тем, в Хабаровском крае в рамках деятельности Общественных советов при краевых органах исполнительной власти в настоящее время формируется интересная практика, основной целью которой является именно поиск наиболее эффективных путей реализации властных полномочий.

Об этой практике и пойдёт речь в данной статье.

Постановлением Правительства Хабаровского края от 15.04. 2014 г. N 110-пр установлено, что основной задачей общественных советов при органах исполнительной власти является

> - *обеспечение взаимодействия исполнительного органа государственной власти края с гражданами, общественными объединениями и иными некоммерческими организациями* ***в целях повышения эффективности реализации исполнительным органом государственной власти края полномочий, отнесенных к его ведению.***

Для достижения данной цели разработан следующий алгоритм



Применение данного алгоритма к анализу деятельности конкретного органа исполнительной власти позволяет выявить системные проблемы в его правовом и организационном построении и предложить пути повышения эффективности деятельности органа власти.

Покажем это на примере деятельности Инновационного комитета Общественного совета Министерства инвестиционной политики и земельно-имущественных отношений Хабаровского края (далее – МИЗИП), который проанализировал его деятельность по реализации полномочий края в сфере

инновационного развития, выявил проблемы и предложил возможные варианты их решения.

ШАГ 1. Изучить Положение о МИЗИПе определить полномочия по инновационной деятельности

В соответствии с Положением о Министерстве[2] МИЗИП является специально уполномоченным органом исполнительной власти Хабаровского края

- в сфере государственной поддержки … **инновационной** деятельности истимулирования инновационной активности в крае;
- в сфере формирования и реализации государственной политики, направленной на создание условий для опережающего …**инновационного** развития промышленности, транспортного комплекса, сельского хозяйства, сферы природопользования, строительных услуг, жилищно-коммунального хозяйства и топливно-энергетического комплекса.

Основными результатами реализации данных полномочий можно считать разработку и принятие следующих правовых актов

Закон Хабаровского края от 30.10.2013№317 (ред. от 20.12.2017)"О государственной поддержке инновационной деятельности в Хабаровском крае",

Постановление Правительства Хабаровского края от 26.06.2012 N 212-пр (ред. от 20.12.2017)"Об утверждении государственной программы Хабаровского края "Инновационное развитие и модернизация экономики Хабаровского края".

ШАГ 2. Установить соответствие между полномочиями органов государственной власти Хабаровского края, установленными федеральным законодательством, и полномочиями МИЗИП

В соответствии со статьей 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" к полномочиям органов государственной власти субъектов федерации (в том числе и Хабаровского края) относится

> *53) организация и осуществление региональных научно-технических и инновационных программ и проектов, в том числе научными организациями субъекта РФ;*

при этом в соответствии с Федеральным законом №127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»

> *инновации – введенный в употребление новый продукт (товар, услуга) или процесс или значительно улучшенный продукт (товар, услуга)*

---

[2] Утверждено постановлением Правительства Хабаровского края от 13 марта 2015 г. N 37-пр

или процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях.

Для установления соответствия между полномочиями органов государственной власти Хабаровского края, определённых законами 184-ФЗ и 127-ФЗ, и полномочиями МИЗИП достаточно составить следующую таблицу

Полномочия края по федеральному законодательству	Полномочия МИЗИП
53) организация и осуществление региональных научно-технических и инновационных программ и проектов, в том числе научными организациями субъекта РФ: Инновации – введенный в употребление новый продукт (товар, услуга) или процесс или значительно улучшенный продукт (товар, услуга) или процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях.	• в сфере государственной поддержки … **инновационной** деятельности и стимулирования инновационной активности в крае; • в сфере формирования и реализации государственной политики, направленной на создание условий для опережающего …**инновационного** развития промышленности, транспортного комплекса, сельского хозяйства, сферы природопользования, строительных услуг, жилищно-коммунального хозяйства и топливно-энергетического комплекса.

Простое сравнение текстов в столбцах данной таблицы явно показывает, что объём полномочий МИЗИП значительно меньше тех полномочий органов государственной края в сфере инновационного развития, которые установлены федеральным законодательством, что может толковаться как неисполнение (исполнение не в полном объёме) Хабаровским краем федерального законодательства.

Что касается реализации этих «неполных» полномочий, то они исполняются, о чём свидетельствует следующая таблица

Полномочия МИЗИП	Результаты деятельности МИЗИП
• в сфере государственной поддержки … **инновационной** деятельности истимулирования инновационной активности в крае;	Закон Хабаровского края №317 от 30.10.2013 "О государственной поддержке инновационной деятельности в Хабаровском крае"
• в сфере формирования и реализации государственной политики, направленной на создание условий для опережающего …**инновационного** развития промышленности, транспортного комплекса, сельского хозяйства, сферы природопользования, строительных услуг, жилищно-коммунального хозяйства и топливно-энергетического комплекса.	Постановление Правительства Хабаровского края от 26.06.2012 N 212-пр (ред. от 20.12.2017)"Об утверждении государственной программы Хабаровского края "Инновационное развитие и модернизация экономики Хабаровского края"

При этом в государственной программе Хабаровского края "Инновационное развитие и модернизация экономики Хабаровского края" отражены все отрасли, указанные в полномочиях МИЗИП (промышленность, транспортный комплекс, сельской хозяйство, сфера природопользования, строительные услуги, жилищно-коммунальное хозяйство и топливно-энергетический комплекс). Однако следует заметить, что понятие «инновации», установленное законом 127-ФЗ, намного шире, чем перечисленные в госпрограмме отрасли экономики края.

ШАГ 3. Проанализировать правовые и организационные основы реализации МИЗИП своих полномочий на предмет их эффективности

Законом Хабаровского края №317 от 30.10.2013"О государственной поддержке инновационной деятельности в Хабаровском крае" определено, что к полномочиям Правительства края в области краевой государственной поддержки инновационной деятельности относятся:

1) издание постановлений и распоряжений …;

2) определение направлений инновационного развития экономики края;

3) образование координационных и совещательных органов …;

4) утверждение приоритетных направлений развития науки, технологий и техники;

5) утверждение государственных программ края, направленных на поддержку инновационной деятельности;

6) установление порядка и условий присвоения инновационному проекту статуса приоритетного инновационного проекта и прекращения указанного статуса;

7) установление порядка и условий присвоения проекту статуса кластерного проекта и прекращения указанного статуса;

8) формирование и развитие инновационной инфраструктуры в крае;

9) установление порядка сопровождения инновационных проектов, ….;

10) установление полномочий отраслевых органов исполнительной власти края в области краевой государственной поддержки и развития инновационной деятельности;

11) осуществление мер по формированию спроса на инновации;

12) осуществление мер по развитию инновационных территориальных кластеров;

13) установление порядка формирования и ведения реестра приоритетных инновационных проектов, кластерных проектов;

14) осуществление иных полномочий…

Нетрудно видеть, что данный перечень представляет собой бессистемный, неупорядоченный набор различных видов деятельность и его, как минимум,

необходимо структурировать. Содержательный анализ каждого полномочия, позволил разделить перечень на три блока

Стратегия (политика) построения системы поддержки

2) определение направлений инновационного развития экономики края;

4) утверждение приоритетных направлений развития науки, технологий и техники края;

8) формирование и развитие инновационной инфраструктуры в крае;

11) осуществление мер по формированию спроса на инновации;

12) осуществление мер по развитию инновационных территориальных кластеров;

Правовое обеспечение системы поддержки

1) издание постановлений и распоряжений в области краевой государственной поддержки, в том числе:

5) утверждение государственных программ края, направленных на поддержку инновационной деятельности,

6) установление порядка и условий присвоения инновационному проекту статуса приоритетного инновационного проекта и прекращения указанного статуса;

7) установление порядка и условий присвоения проекту статуса кластерного проекта и прекращения указанного статуса;

13) установление порядка формирования и ведения реестра приоритетных инновационных проектов, кластерных проектов;

9) установление порядка сопровождения инновационных проектов, планируемых к реализации и (или) реализуемых на территории края

Организационное обеспечение системы поддержки

10) установление полномочий отраслевых органов исполнительной власти края в области краевой государственной поддержки и развития инновационной деятельности;

3) образование координационных и совещательных органов в области инновационного развития;

Для оценки эффективности исполнения данных полномочий необходимо собрать всю цепочку регламентирующих их правовых актов, а затем проанализировать их с точки зрения оптимальности и эффективности. И начинать надо с полномочий, которые вошли в первый стратегический блок.

Ввиду ограниченности возможностей статьи рассмотрим результаты анализа только одного полномочия стратегического блока

4) утверждение приоритетных направлений развития науки, технологий и техники края.

Для его реализации принято распоряжение Правительства Хабаровского края от 04.02.2013 г. № 36-рп, в котором утверждены приоритетные

направления развития науки, технологий и техники края на период до 2020 года. Установлено шесть приоритетных направлений, которые разделены на тематические области, а те, в свою очередь, на темы (см. таблицу ниже)

Приоритетные направления	Кол-во тематических областей	Количество тем
1. "Математика, информатика и телекоммуникации"	5	41
2. "Медицина и здравоохранение"	3	26
3. "Технические системы и технологии"	3	33
4. "Новые материалы и химические технологии"	2	36
5. "Природные ресурсы, рациональное природопользование"	3	35
6. "Общественно-научные и гуманитарные исследования"	5	72
ИТОГО	21	**243**

Таким образом, в Хабаровском крае на период до 2020 года определено **243 приоритетные темы** для науки, технологий и техники, что, очевидно, не может быть признано оптимальным и даже целесообразным в условиях существующих бюджетных ограничений.

Результаты такой нецелесообразности легко увидеть, если проанализировать тематику исследований, для реализации которых выделены краевые гранты в соответствии с Постановлением Правительства Хабаровского рая от 23 января 2015г. № 8-пр «О предоставлении грантов в форме субсидий из краевого бюджета на реализацию проектов в области фундаментальных, технических, гуманитарных и общественных наук».

Например, в 2015 году их краевого бюджета были предоставлены два гранта по 500 тысяч рублей на следующие научные исследования

- *Топонимия Приенисейской Сибири XVII – нач. XVIII вв. (на материале памятников деловой письменности):*
- *Топонимия Приенисейской Сибири XVII века в лексикографическом аспекте.*

Не подвергая сомнению актуальность и научную значимость данных исследований, всё же следует отметить, что вряд ли они могут являться приоритетами для инновационного развития любого дальневосточного региона, и даже соответствовать полномочиям органов государственной власти субъектов федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа.

Аналогичным образом, были проанализированы и другие полномочия края, установленные Законом Хабаровского края №317 от 30.10.2013 "О государственной поддержке инновационной деятельности в Хабаровском крае", а также содержание и результаты реализации государственной программы Хабаровского края "Инновационное развитие и модернизация экономики Хабаровского края". В результате были выявлены проблемы в реализации

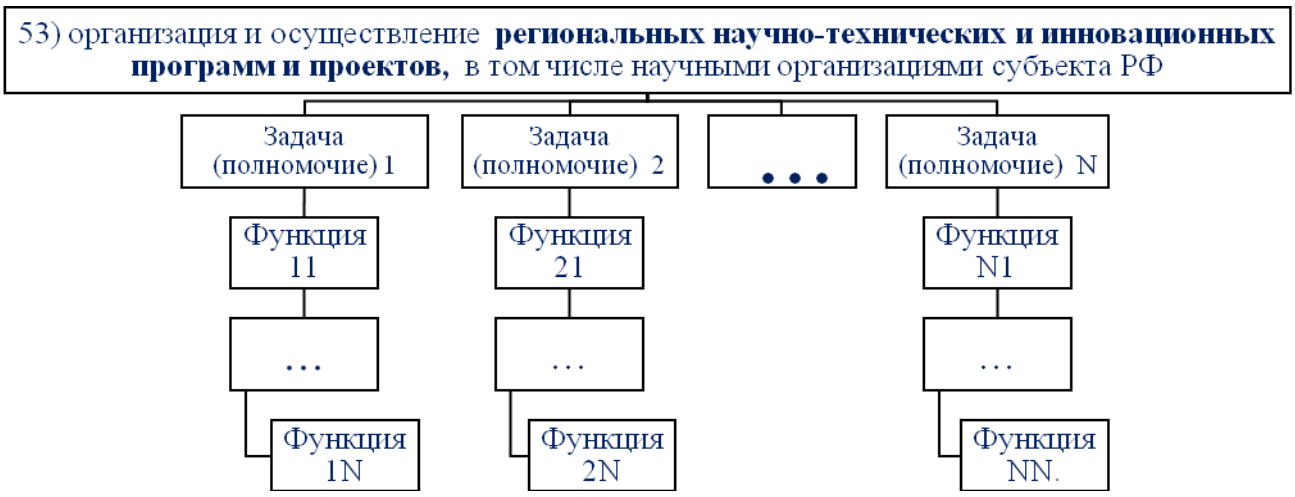
полномочий края в сфере инновационного развития, которые установлены федеральным законодательством.

ШАГ 4. Разработать предложения по повышению эффективности реализации министерством полномочий, отнесённых к его ведению

В результате осуществления первых трёх шагов, были выявлены следующие основные ПРОБЛЕМЫ:

1) органы государственной власти Хабаровского края в лице уполномоченного органа государственной власти - МИЗИП не реализуют (не в полной мере реализуют) полномочия, установленные в федеральных законах 184-ФЗ и 127-ФЗ;
2) полномочия, которые осуществляет МИЗИП в соответствии с Положением о Министерстве, требуют корректировки.

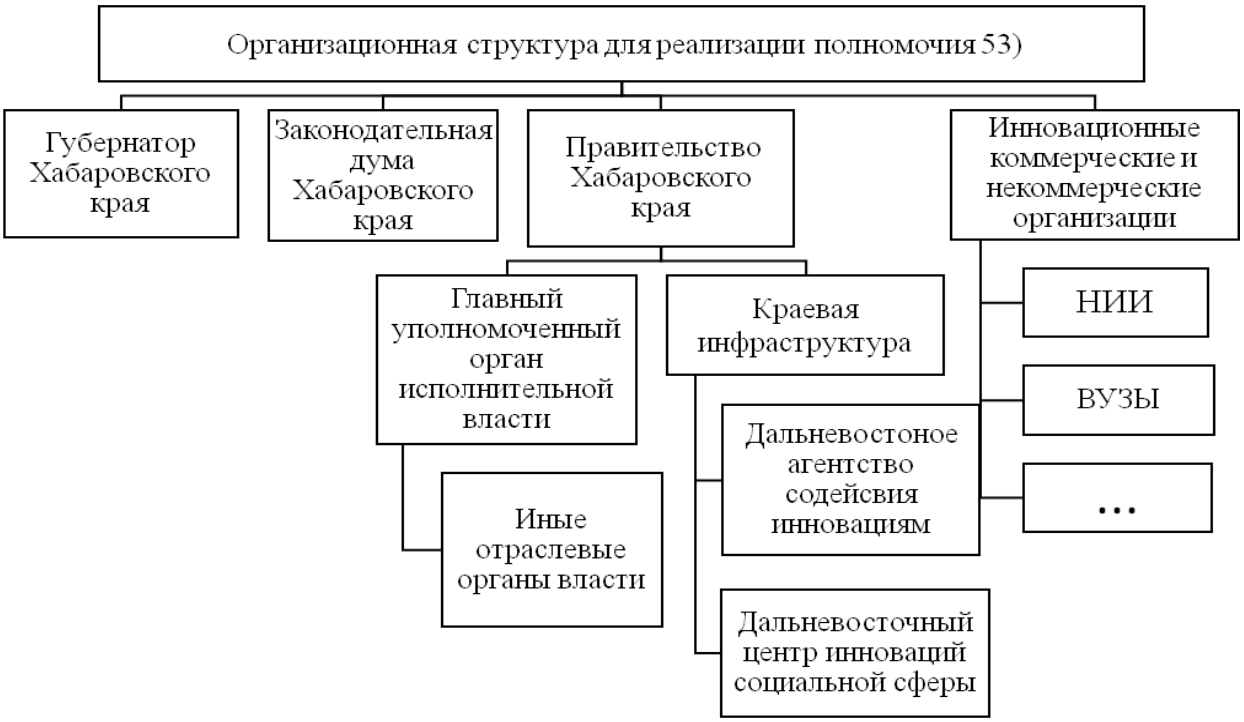
Инновационный комитет Общественного совета предложил начать решение данных проблем с построения следующей блок-схемы для реализации полномочия, установленного федеральным законом 184-ФЗ



После того, как блок-схема будет построена, можно переходить к решению задачи о разделении труда и построению организационной структуры, которая должна обеспечить решение всех задач блок-схемы и соответственно реализацию полномочия. При этом представляется целесообразным включать в систему органов и организаций, которые будут осуществлять инновационное развитие края,

- все отраслевые министерства и ведомства,

-негосударственные коммерческие и некоммерческие организации, которые занимаются инновациями во всех социальных и экономических отраслях. В этом случае оргструктура для реализации полномочия 53), может выглядеть следующим образом



Результаты данной аналитической работы руководитель Инновационного комитета Общественного совета МИЗИП по просьбе министра доложила на Коллегии Министерства. В итоге предложения комитета по совершенствованию работы МИЗИП по инновационному развитию края вошли в решение коллегии и в настоящее время реализуются.

Таким образом, по нашему глубокому убеждению главная цель деятельности общественных советах при органах исполнительной власти сегодня – это помощь в реализации предписанных органу власти полномочий, что позволит повысить эффективность его работы. А не общественный контроль работы чиновников, как это традиционно считается, поскольку классики управленческой науки утверждают «*качество происходит не от контроля, а от совершенствования процесса»*. И в этом мы с ними полностью согласны.