Дальневосточный научный центр местного самоуправления

Посвящается 20-летию
Конституции Российской Федерации

УЧАСТИЕ ГРАЖДАН
В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА

Часть 1.

Хабаровск -2013

Участие граждан в управлении делами государства / под общей редакцией Н.П.Поличка, Хабаровск, Некоммерческое партнёрство «Дальневосточный научный центр местного самоуправления», 2013, 126 с.

Конституция Российской Федерации в статье 32 установила право граждан на участие в управлении делами государства. Для реализации данного права во многих федеральных законах установлены соответствующие формы и механизмы участия граждан и их объединений

-в процессах разработки и принятия властных решений (предложения, общественные обсуждения проектов, публичные слушания, независимая экспертиза, оценка регулирующего воздействия, ...);

-в осуществлении данных решений (государственный заказ, аутсорсинг, государственно-частное партнёрство,…), а также в контроле за их исполнением (общественный контроль, мониторинг исполнения Указов,…);

-в измерении эффективности и результативности решений (оценка ключевых показателей эффективности,…).

Однако для того, чтобы все эти формы и механизмы заработали на практике, необходимо чтобы граждане и их объединения знали о них, а также умели конструктивно использовать данные формы и механизмы для защиты своих прав и законных интересов, а также для решения актуальных проблем социально-экономического развития. К сожалению, пока таких знаний и умений у большинства населения нет, поскольку «с молоком матери» они не передаются, а системы гражданского образования в стране, в регионах и муниципалитетах пока не построено.

Для того, чтобы все эти формы и механизмы заработали на практике, необходимо чтобы и власть хотела и могла взаимодействовать с гражданами. К сожалению, следует признать, что пока такого желания, а также знаний и умений не наблюдается у большинства чиновников.

Данное издание ставит своей целью хотя бы частично решить данные проблемы. Представляется, что пособие поможет формированию положительной мотивации граждан и органов власти на активное взаимодействие в разработке и осуществлении властных решений. Это, в свою очередь, будет способствовать сокращению дистанции между властью и гражданским обществом, а также повышению ответственности граждан за качество государственного управления в стране в целом и в субъекте федерации в частности.

© Коллектив авторов, 2013

© Дальневосточный научный центр местного самоуправления, 2013

СОДЕРЖАНИЕ

Введение 5

Глава 1. УСТРОЙСТВО ВЛАСТИ В РОССИИ 9

Состав, структура и полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации

1.1. Федеральные органы государственной власти Российской Федерации 11

Президент Российской Федерации 11

Федеральные законодательные(представительные) органы власти 14

Федеральные органов исполнительной власти 16

Судебная власть Российской Федерации 21

1.2. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации 23

Законодательная власть в субъектах федерации 25

Исполнительная власть в субъектах федерации 30

Глава 2. ЗАЧЕМ И КАК ПРИВЛЕКАТЬ ГРАЖДАН К УПРАВЛЕНИЮ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА 37

2.1. Современные проблемы государственного управления и возможные пути их решения. 37

2.2. В какие этапы управленческого цикла целесообразно вовлекать гражданское общество? 41

2.3. Сферы деятельности органов власти субъектов федерации оптимальные для привлечения граждан и их объединений к государственному управлению 43

2.4. Кого привлекать к государственному управлению и на каком этапе управленческого цикла? 48

2.5. Как привлекать экспертов и гражданские организации к процессу государственного управления? (психологические аспекты) 52

2.6. Молодёжь как целевая группа для вовлечения в государственное и муниципальное управление 58

2.7. Необходимые условие участия граждан в управлении делами государства 62

Глава 3. ПРАКТИКИ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА 66

3.1. Обращения граждан в органы власти (предложения, заявления, жалобы) 67

3.2. Экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов 78

3.3. Экспертиза государственных целевых программ 85

3.4. Экспертиза политики по реализации полномочия органа государственной власти 96

Приложение 1. ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ на решение Хабаровской Городской Думы от 23.03.2004 № 477 «Об утверждении программы общегородских инвестиционных проектов на 2004-2007 годы» 103

Приложение 2. Аналитический доклад «Система государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в Хабаровском крае: состояние и пути развития» (Извлечения) 113

ВВЕДЕНИЕ

Политические права и свободы являются одной из групп основных конституционных прав и свобод граждан, которые определяют их участие в общественной и политической жизни страны. К политическим правам, как правило, причисляются:

- Свобода слова (свобода информации)
- Свобода средств массовой информации (доступ к информации)
- Право обращений или петиций (то есть обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления)
- Право на объединение (свобода союзов)
- Свобода собраний (право собираться мирно и без оружия, проводить митинги, демонстрации, шествия)
- Право на участие в управлении делами государства и на равный доступ к государственной службе
- Право на гражданство
- Избирательные права (активное и пассивное субъективное избирательное право: избирать и быть избранным)
- Право на участие в отправлении правосудия

Перечисленные выше права присутствовали во всех российских Конституциях, но многими из них рядовые граждане воспользоваться не могли ввиду отсутствия механизмов реализации. В последние десятилетия ситуация существенно меняется. Принимаются федеральные и региональные законы и политические документы, которые создают новые возможности и благоприятные условия для реализации права на участие граждан в управлении делами государств, предусмотренного статьей 32 Конституции Российской Федерации . В частности,

> *С 1.01.2005 года действует норма, обязывающая привлекать население к обсуждению проектов бюджета и отчётов об их исполнении в субъектах федерации.*
>
> *В соответствии с законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов» проекты всех региональных и муниципальных нормативных правовых актов должны выставляться в открытый доступ для проведения независимой экспертизы.*
>
> *В Концепции административной реформы в Российской Федерации на 2006–2010 годы, принятой в 2005 году, поставлена задача «повышение*

эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества», которая в настоящее время трансформировалась и глобальный национальный проект «Открытое правительство»

Напомним, что в соответствии с Концепцией административной реформы в Российской Федерации, принятой в 2005 году, одной из ключевых проблем функционирования системы исполнительной власти в России признана информационная закрытость органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также отсутствие обратной связи с гражданами и организациями. Для решения данных проблем поставлены задачи о создании механизмов:

-раскрытия информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

-проведения публичных обсуждений подготавливаемых решений;

-проведения общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти;

-включения представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов исполнительной власти;

-создания и деятельности при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества;

-приведение ведомственных Интернет-порталов в соответствие с общими требованиями по размещению информации о деятельности органов исполнительной власти в сети Интернет.

Ряд федеральных законов, принятых в последние годы, предлагает новые дополнительные формы взаимодействия, некоторые из которых носят обязательный характер, а именно

-общественные обсуждения административных регламентов предоставления муниципальных услуг,

-оценка регулирующего воздействия,

-и т.д.

Таким образом, для реализации права граждан и их объединений на участие в управлении делами государства во многих федеральных законах установлены формы и механизмы, позволяющие принимать участия

-в разработке властных решений (предложения, общественные обсуждения, публичные слушания, независимая экспертиза...);

-в принятии решений;

-в осуществлении данных решений (государственный заказ, аутсорсинг,…) и контроле за их исполнением (общественный контроль,…);

-в измерении эффективности и результативности решений (оценка ключевых показателей эффективности,…).

Однако для того, чтобы граждане могли воспользоваться правом на участие в управлении делами государства, реализовать на практике все эти нормы, они-граждане, как минимум, должны знать о существовании этих возможностей, владеть знаниями о формах и механизмах такого участия, уметь конструктивно использовать их для защиты своих прав и решения актуальных проблем социально-экономического развития. К сожалению, пока таких знаний и умений у большинства населения нет, поскольку «с молоком матери» они не передаются, а системы гражданского образования в стране, в регионах и в муниципалитетах пока не построено.

Для того, чтобы все эти формы и механизмы заработали на практике, необходимо чтобы и власть хотела и могла взаимодействовать с гражданами. К сожалению, следует признать, что пока такого желания, а также знаний и умений не наблюдается у большинства чиновников.

Данное издание ставит своей целью хотя бы частично решить данные проблемы. Представляется, что пособие поможет формированию положительной мотивации граждан и органов власти на активное взаимодействие в разработке и осуществлении властных решений. Это, в свою очередь, будет способствовать сокращению дистанции между властью и гражданским обществом, а также повышению ответственности граждан за качество государственного управления в стране в целом и в субъекте федерации в частности.

Поличка Нина Петровна
директор Дальневосточного научного центра
местного самоуправления,
член Общественной палаты Российской Федерации
доктор педагогических наук,
кандидат физико-математических наук

Глава 1. УСТРОЙСТВО ВЛАСТИ В РОССИИ

Состав, структура и полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации

1.1. Федеральные органы государственной власти Российской Федерации

Президент Российской Федерации
Федеральные законодательные(представительные) органы власти
Федеральные органов исполнительной власти
Судебная власть Российской Федерации

1.2. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации

Законодательная власть в субъектах федерации
Исполнительная власть в субъектах федерации