

## ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ ПРИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ОСОБЕННОСТИ ФОРМАТА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ БИЗНЕСА И ВЛАСТИ

Саламатов В.Ю.<sup>1</sup>

В данной статье представлены ключевые тезисы мастер-класса председателя Общественного совета при Росаккредитации Владимира Саламатова, организованного в рамках факультета «GR в современной России: теория и практика». В рамках своего выступления лектор рассказал о роли общественного контроля в нормотворческой деятельности в России, международном опыте в данной области, а также на примере Общественного совета при Росаккредитации продемонстрировал ключевые особенности работы общественных советов при федеральных органах исполнительной власти.

Ключевые слова:

*Общественный контроль, общественный совет, взаимодействие бизнеса и власти, Росаккредитация.*

---

<sup>1</sup> Саламатов Владимир Юрьевич – д.э.н., к.т.н., профессор кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: GR@hse.ru.

**Саламатов Владимир Юрьевич:**

Согласно совместному исследованию РСПП и агентства FleishmanHillard Vanguard, 71% предпринимателей знают о таком канале взаимодействия бизнеса и власти, как общественные советы и общественные палаты, и пользуются им (рис. 1).

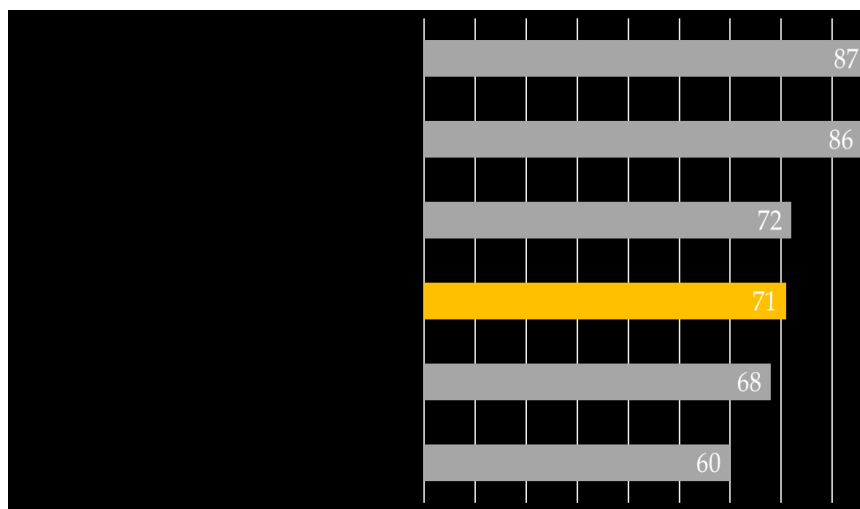
Тем не менее, наиболее популярным каналом является Петербургский международный экономический форум, который выступает площадкой для общения чиновников с представителями различных компа-

ний. Этот канал в ходе опроса отметили 87% предпринимателей.

Все эти общественные организации никакими властными полномочиями не обладают, однако все же являются очень хорошим механизмом для воздействия на власть.

Однако степень эффективности подобных механизмов и инструментов зависит не только от их наличия, но и от активности тех людей, которые потом являются пользователями той регуляции, которую государство предлагает.

Рис. 1. Наиболее популярные каналы взаимодействия бизнеса и власти, выявленные в ходе совместного исследования РСПП и агентства FleishmanHillard Vanguard, в %.



С точки зрения законодательства есть три стадии, где осуществляется общественный контроль: разработка нормативного акта, его выполнение и оценка регулирующего воздействия. Тем не менее, одним из принципов общественного контроля остается его необязательность - все зависит от активности общества.

Существует 5 основных форм общественного контроля:

- общественный мониторинг;
- общественная проверка;
- общественная экспертиза;
- общественное обсуждение;

- общественные (публичные) слушания.

Общественный мониторинг заключается в постоянном или временном наблюдении за деятельностью органов и организаций, в то время как во время общественной проверки осуществляется сбор и анализ информации, проверка фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов. В отличие от общественной проверки, общественная экспертиза сосредотачивается на оценке отдельных актов, решений, документов и других материалов, действий органов и организаций с

использованием специалистов, привлеченных на общественных началах. В ходе общественных слушаний публично обсуждаются общественно значимые вопросы и проекты решений с участием уполномоченных лиц указанных органов и организаций, граждан и общественных объединений, а в ходе публичных слушаний обсуждается непосредственно деятельность отдельных органов и организаций, имеющая особую общественную значимость либо затрагивающая права и свободы человека и гражданина, а также интересы негосударственных некоммерческих организаций.

В качестве субъектов общественного контроля выступают Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов и муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти и при органах исполнительной власти субъектов РФ.

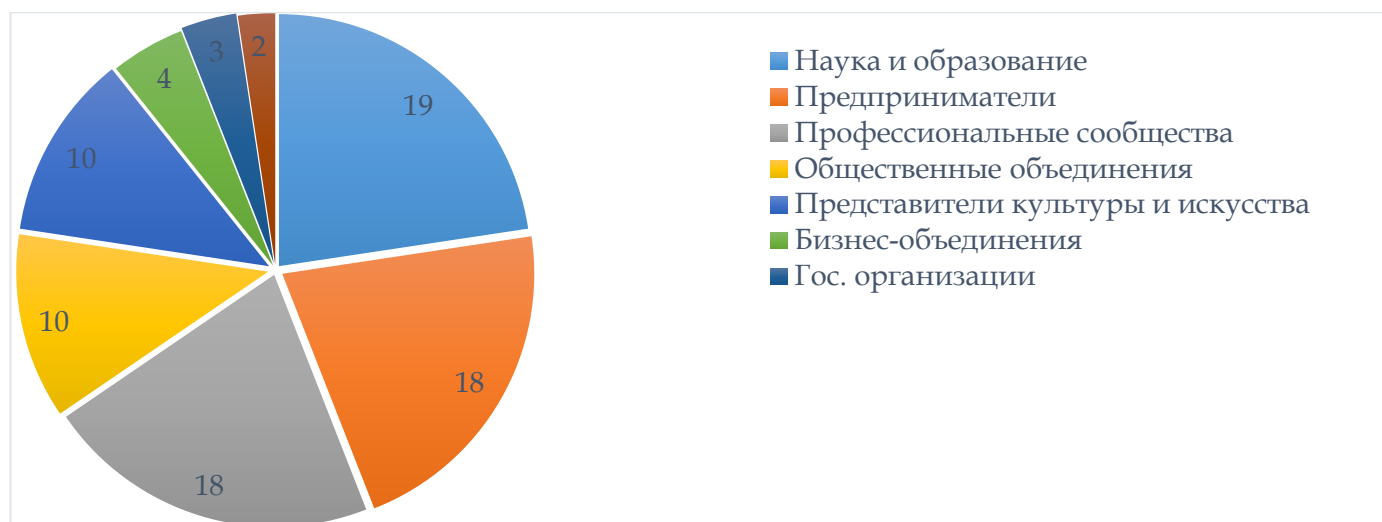
Граждане, принимающие участие в их работе, представляют гражданское общество, а организации и общественные объединения, выступающие консолидировано

от какой-либо отрасли, являются элементами профессионального диалога.

В годы моей работы в качестве заместителя министра регулирование разрабатывалось и принималось очень быстро в связи с установленными сжатыми сроками. Так, за год было принято 24 технических регламента, содержащих требования к безопасности порядка 70% продуктов, которые обращаются на потребительском рынке. Какими бы специалистами ни были сотрудники Росаккредитации, без прямого взаимодействия с бизнес-ассоциациями, представлявшими отраслевые союзы, и их экспертного мнения было бы сделано гораздо больше ошибок, чем их было на самом деле.

В состав 59 общественных советов при ФОИВах, действующих в России, входит множество различных экспертов: это представители науки и образования, предприниматели, представители профессиональных сообществ, общественных и бизнес-объединений, государственных организаций и НКО (рис. 2).

Рис. 2. Состав общественных советов при ФОИВах, в %.



Состав общественного совета во многом зависит от его типа, а также от желания руководителя ФОИВа иметь советчика и

эксперта, который поможет ему избежать ошибок или найти наиболее эффективное решение. Так, в общественном совете при

Минкульте состоит 115 человек, а при Росфинмониторинге – 6 человек.

По окончании присоединения России к ВТО очень важную роль играли вопросы технического регулирования. Для изучения международного опыта в данной сфере наши представители направились в США по приглашению торгового представителя.

Первое, что меня удивило, - это нахождение подразделения, отвечающего за оценку регулирующего воздействия, непосредственно в Аппарате Президента США. В то время как в России данной деятельностью занимается один из департаментов Минэкономразвития.

В Америке выстроен очень серьезная система обсуждения всех принимаемых норм, которых, кстати, в США принимается гораздо меньше, чем в России, так как наша модель еще является переходной. В процессе общественного обсуждения принимают участие множество экспертов. При каждом министерстве есть орган, через который не может пройти законодатель, не обсудив все вопросы. Всего в Соединенных Штатах порядка 900 консультативных комитетов по различным ведомствам, в работе которых принимает участие 63 тысячи человек в год. Сама система достаточно прозрачна. Все эти консультативные комитеты условно можно разделить на 4 типа на основе осуществляемой ими деятельности: государственная политика, управление ненаучными программами, рассмотрение грантов и переговоры по регулированию.

Несколько иная система выстроена во Франции. В Конституции страны записано, что общество должно принимать участие в управлении через воздействие, через диалог с правительством, с государственными институтами, через общественные советы. В состав Национального социального эконо-

мического совета, который постоянно мониторит и контролирует исполнение экономической политики, входит 231 советник. Данный совет выполняет 3 ключевые функции:

- консультации Правительства и участие в разработке социальной и экономической политики;
- создание условий для диалога между социопрофессиональными категориями, чьи интересы, изначально отличающиеся друг от друга, сближаются в процессе выработки предложений, направленных на достижение общественного интереса;
- информирование политических органов.

Без вступления в ВТО в России не происходило бы такого интенсивного изменения нормативно-правовой базы. При этом мы сперва принимали неработающие законы, затем вносили в них множество изменений, а уже после вместо них принимали работающие законы. Так, чтобы по закону технического регулирования можно было работать, мы внесли 7 изменений в закон. И только в 2007 году удалось принять закон, который позволял как-то работать. После этого, правда, пришлось внести еще два изменения от имени Президента для того, чтобы этот закон стал действительно рабочим.

Оценка регулирующего воздействия пришла в Россию как институт тоже в связи с присоединением к ВТО. Такой тренд, как борьба с коррупцией, также возник из желания России присоединиться к клубу организаций экономического сотрудничества и развития. Тем не менее, эти процессы остаются для нас сложными.

Наличие общедоступной онлайн-базы со всеми сертификатами и декларациями,

подтверждающими безопасность продукции, - это заслуга Общественного совета при Росаккредитации, его экспертов, которые участвовали в обсуждениях, отстаивали свою точку зрения. Сейчас они уже творят, собственно говоря, нашу сегодняшнюю жизнь. Например, мы открыли у руководителя Общественного совета личный кабинет, куда может обратиться напрямую любой человек. На самом деле механизмов очень много.

Общественные советы играют очень важную роль. На моей памяти были случаи, когда возникала какая-то норма, с которой представители промышленности были не согласны, и нам удавалось менять те нормы, которые уже вот-вот должны были вступить в силу, но могли нанести большой ущерб промышленности.

*Вопрос из зала:*

Вы не могли бы уточнить, как организована обратная связь в Росаккредитации на базе этих экспертных советов?

*Саламатов В.Ю.:*

Если вы хотите провести какую-то реформу или продвинуть какую-то идею, у вас есть два варианта. Первый вариант - написать закон, утвердить его, и все под угрозой применения санкций будут его выполнять. Второй вариант - начать с обсуждения реформы, ставящихся перед ней задач и предполагаемых механизмов реализации с обществом, с экспертами, со специалистами.

Когда готовился закон об аккредитации, то Росаккредитация, будучи молодой структурой, организовала во всех федеральных округах семь больших встреч с заинтересованными лицами, на которых присутствовало все руководство Росаккредитации, представители Общественного совета, обсуждая все важные вопросы. Вот первая возможность - это обсуждение.

Далее начинается работа с документами. Документы, после получения реального обоснования, идут на обсуждение. Сначала они просто рассылаются заинтересованным лицам или вывешиваются на ОРВ для обсуждения. При принятии сложного законодательства крайне желательно участие не только гражданского общества, но и профессиональных союзов. Они являются не просто экспертами, но квинтэссенцией экспертизы, так как их много, все они являются специалистами и имеют разные интересы, однако вынуждены в конце концов выражать некую среднюю позицию.

После этого законопроект проходит все федеральные органы исполнительной власти, где высказываются специалисты другого уровня: Минэкономразвития смотрит, как рассматриваемый законопроект в целом повлияет на экономическое развитие; Минюст смотрит, насколько он соответствует российскому законодательству; Минпромторг анализирует, как он повлияет на промышленность. Далее собранные мнения направляются в Правительство, которое агрегирует консолидированное мнение и выносит его, например, в Государственную Думу, либо Государственная Дума через своего депутата или иного субъекта законодательной инициативы вносит этот документ.

На следующей стадии начинается обсуждение внутри депутатского корпуса. Допустим, наш закон прошел очень быстро первое, второе и третье чтение. Почему? Потому что уже на этапе первого чтения объединились Государственная Дума, представители власти и общественных организаций, которые на своей площадке устраивали очень интенсивное обсуждение. Обсуждалось порядка 400 поправок, и они путем консенсуса договаривались, как их удовлетворить. Можно констатировать: мы органи-

зовали широкое общественное обсуждение, поэтому закон получился достаточно неплохой.

Очень важно создать механизм активности, однако эта активность не может исходить только от одного министра. Институты гражданского общества – это обратная связь. К примеру, Росаккредитация выстраивала свою работу таким образом, чтобы получить максимальное обсуждение при подготовке соответствующих документов.

Общественный совет при МВД, например, более чем на 80%, в отличие от Росаккредитации, состоит из журналистов. То есть очень многое зависит от того органа власти, который вас интересует. В МВД самое главное – донести до общественности быструю реакцию на какую-то ситуацию. Общественный совет при Росаккредитации – это другая крайность, на 99% это экспертное сообщество.

Еще один элемент, который может быть интересен, это Общественный совет при Министерстве экономического развития. Его специалисты создали абсолютно новую схему – специальный портал, то есть электронный общественный совет, где проходят онлайн- и предварительные обсуждения. Это новая форма, которая, возможно, будет впоследствии распространена и на другие общественные советы. То есть вы можете провести заочное обсуждение документов для того, чтобы на очное заседание общественного совета прийти уже с конкретной и более-менее согласованной позицией. Такие элементы появляются, они не сильно распространены пока, но они уже есть.

Еще один пример общения общества и власти – это продолжительные встречи В.В. Путина и представителей прессы. Это тоже элемент связи с обществом, потому что

журналисты – это представители нас с вами. Главное, нужно стараться те механизмы, которые в нашей стране заложены, делать работающими, а это зависит от каждого из нас.

Удивительно, но наиболее востребованным каналом взаимодействия бизнеса и власти является, как уже отмечалось, Питерский форум, а второй по популярности – Неделя российского бизнеса. Почему? Потому что это та форма, которая не институционализирована, но в России ментально очень распространена – личное общение. Мы привыкли именно так доносить до власти свое мнение, поэтому мы ищем личных встреч, а не используем исключительно общественные советы.

Общественный совет представляет уникальный инструмент – это прямое обращение к руководителю органа.

#### *Вопрос из зала:*

Как Росаккредитация отнеслась к факту введения санкций и последующим показательным историям с утилизацией санкционных продуктов, которые были ввезены на территорию Российской Федерации? Хотелось бы понять, как вообще это сказалось на деятельности Росаккредитации и сказалось ли вообще?

#### *Саламатов В.Ю.:*

Вообще это две разные плоскости. Росаккредитация занимается подтверждением безопасности продукции, а Правительство и министры принимают решение что-то ограничить. Продукция может быть безопасна, но по определенным соображениям она больше в Россию не въедет. Росаккредитация на это никак не может отреагировать. Санкции вводятся на основании законодательства каких-то государств и в принципе не противоречат нормам ВТО. И в США, и в Европе давно сформировалось законодательство, которое позволяет по определен-

ным причинам и по определенным механизмам ограничивать какие-либо возможности в отношении определенных стран. Это политика, а мы политикой не занимаемся, мы занимаемся экономикой.

*Вопрос из зала:*

У меня вопрос связан с бизнесом, который пострадал, чья стабильность была подорвана санкциями. Хотелось бы узнать, какую помощь окажет власть, чтобы дать второе дыхание бизнесу?

*Саламатов В.Ю.:*

Бизнес у нас совершенно разнообразный. Как я понимаю, сельскохозяйственники вздохнули, так как им выделяются субсидии и преференции. Там есть много инструментов поддержки, и в принципе наше

сельское хозяйство во многих местах хорошо развивается и поднимается. В прошлом году на Питерском форуме выступал предприниматель из-под Новосибирска, который до санкций был маленьким фермером. Так как были введены санкции на молочные продукты, творог и сыр, его производства оказались востребованы на российском рынке, в связи с чем он буквально за два года стал миллиардером.

В общем существует много инструментов поддержки и помощи. Вероятно, есть много проигравших в связи с введением санкций по отношению к Турции как на турецком, так и на нашем берегу. Главный вопрос – до какой степени все эти санкции разумны, а где уже начинается неразумное.

## COMMUNITY COUNCILS OF FEDERAL EXECUTIVE AUTHORITIES: SPECIFIC ASPECTS OF BUSINESS-GOVERNMENT INTERACTION FORMAT

**Salamatov Vladimir** – Candidate of Technical Sciences, Doctor of Economic Sciences, Professor of the Department of the Theory and Practice of Business-Government Interaction of the National Research University - Higher School of Economics. Address: 20 Myasnitskaya Ulitsa, Moscow, 101000, Russia. E-mail: GR@hse.ru.

This article presents the key theses of the master class of Vladimir Salamatov, the Chairman of the Public Council of Russian Federal Service for Accreditation, organized as a part of elective course “GR in Modern Russia: Theory and Practice”. During the presentation, the lecturer spoke about the role of public control in Russian law-making process and international experience, showed the key features of the public council activity through the example of the Public Council for Rosaccreditation.

Key words:

*Public control, community council, interaction between business and government, Russian Federal Service for Accreditation.*

