Общественные советы в Беларуси: правовое регулирование и практика

Аналитическая записка по результатам политико-правового исследования

Данный материал направлен на совершенствование организационного и правового регулирования общественных советов, функционирующих при органах государственной власти различного уровня. Выводы и рекомендации, содержащиеся в записке, основаны на итогах комплексного политико-правового исследования, проведенного в июне-августе 2011 года. Исследование включало в себя обобщение и анализ отечественной и зарубежной практики правового регулирования общественных советов (анализ правовых актов), а так же серию глубинных интервью с членами общественных советов различного уровня и направлений деятельности.

Авторы исследования:
Ольга СМОЛЯНКО
директор Центра правовой трансформации

Юрий ЧАУСОВ
Юрист-политолог

Консультант:
Сергей ДРОЗДОВСКИЙ
координатор Офиса по правам людей с инвалидностью

Проблема исследования общественных советов

В настоящее время в Беларуси существует большое число общественных советов, созданных при различных органах государственной власти. Общественные советы учреждены как при республиканских, так и при местных органах власти, чрезвычайно разнообразны по форме, механизмам формирования, составу и функционированию, территориально охватывают практически всю страну, распространяют свою деятельность на все основные направления государственной политики. Достаточно сказать, что одних только общественных советов по охране правопорядка создано около полутора тысяч (создание этих советов было предусмотрено законом Республики Беларусь «Об основах деятельности по профилактике правонарушений», вступившим в силу в феврале 2009 года). Создание общественно-консультативных советов активно проводится в рамках реализации Директивы № 4 от 31 декабря 2010 г. «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь».

Несмотря на то, что в стране накоплена достаточно большая практика функционирования общественных советов, данные формирования не пользуются вниманием отечественных исследователей и являются «белым пятном». И хотя в силу актуальной политической конъюнктуры само понятие общественных советов регулярно фигурирует в прессе и публицистике, эмпирический материал на данную тему исключительно беден. Имеющиеся немногочисленные аналитические материалы, как правило, посвящены частным проблемам советов отдельных направлений деятельности.

Определенное освещение в отечественной литературе имеет теоретический аспект функционирования общественных советов как консультативных, совещательных либо экспертных образований с участием общественности, учреждаемых при органах государственной власти. Однако и в отношении и этого неполноводного потока публикаций, появившегося в период возросшего после 2008 года внимания к советам национального уровня, справедлив упрек в оторванности от реальной практики работы общественных советов: переходя от теории функционирования общественных советов за рубежом (относительно хорошо разработанной) к практике работы отечественных советов, аналитики, как правило, утрачивают целостное видение объекта. В итоге в данной области наблюдается обыкновенный для отечественной политической науки разрыв между теорией и эмпирикой, что препятствует совершенствованию общественных институтов на основе научных подходов к государственному управлению и не способствует выработке качественных рекомендаций.

В полной мере неразработанность данной темы очевидна в отношении правового регулирования общественных советов. При наличии многочисленных правовых актов, так или иначе упоминающих общественные советы, какое либо обобщение правового регулирования в данной области не проводилось. Этому способствует отсутствие единообразия и систематизации правового регулирования: почти в каждом случае правовое регулирование конкретного совета конструируется заново, в отрыве от предыдущей практики работы подобного рода органов, нет единых стандартов создания и функционирования советов разных уровней и при разных государственных органах.

Таким образом, тематика общественных советов как области исследований страдает как от недостатка материалов конкретных эмпирических исследований, так и от отсутствия связи между политической теорией и практикой функционирования общественных советов.

Цели исследования и цели документа

Данная аналитическая записка представляет собой итог исследования, которое было призвано собрать первичный эмпирический материал, восполнить указанные выше пробелы в соотношении теории и анализа практики работы общественных советов в Беларуси, а так же способствовать совершенствованию и эффективности работы общественных советов.

Долгосрочная цель исследования:

Повысить эффективность работы общественных советов в Беларуси в новом политическом периоде 2011-2013гг., расширить возможности использования общественных советов для коммуникации и представления интересов общественности. Достижение данной цели возможно через донесение стейкхолдерам и целевым группам материалов исследования с информацией о теории и практике работы подобных органов за рубежом, с обобщением правового регулирования и практики работы советов в Беларуси.

Краткосрочные исследовательские задачи:

- Сравнительный анализ зарубежной практики правового регулирования общественных советов.
- Анализ правового регулирования общественных советов в Беларуси.
- Обобщение опыта работы представителей некоммерческих организаций в составе существующих в Беларуси общественных советов

Методология: Политико-правовое исследование через анализ правовых актов и обобщение опыта работы членов общественных советов.

Данный документ предназначен для использования в процессе разработки положений и регламентов о работе конкретных общественных советов, учреждения и организации работы конкретных общественных советов, а так же для совершенствования законодательства в этой области. С учетом слабой разработки исследуемой проблематики документ надлежит рассматривать как первичный материал, призванный очертить перспективы дальнейшей исследовательской работы.

Целевые группы:

- Члены общественных советов.
- Политики и общественные деятели, законодатели.
- Политологи и иные эксперты в области общественных отношений, государственной политики.
- Общественные объединения, другие некоммерческие организации и иные структуры гражданского общества, заинтересованные в работе общественных советов.

Стейкхолдеры:

- Работники государственных органов, при которых общественные советы уже созданы или планируется/представляется возможным их создание в будущем.

Описание исследования

В разработанном Советом министров в 2010 году проекте Закона Республики Беларусь «О некоммерческих организациях» содержались положения, устанавливающие общие начала функционирования общественных советов. В частности, их функцией определено обеспечение взаимодействия и координации деятельности государственных органов и общественных объединений, в их состав входят представители государственных органов и некоммерческих организаций, причем представителей последних не должно быть менее двух третей. Несмотря на то, что данный проект закона не был пока внесен в Парламент, в настоящее время представляется крайне вероятным, что внимание законодателя будет обращено на эту сферу с целью упорядочения правового регулирования в этой области и придания стройности системе общественных советов. Результаты исследования могут быть положены в основу продвижения интересов общественности, как на стадии принятия новых нормативных актов, регламентирующих деятельность общественных советов, так и на стадии их применения.

В связи с этим основное внимание исследования было направлено на разнообразные аспекты правового регулирования общественных советов, что позволило сделать выводы и выработать конкретные рекомендации.

Компоненты исследования:

1) Сравнительный анализ международного опыта функционирования общественных советов как механизма консультации государства с общественностью в авторитарных и демократических государствах на основе материалов Международного центра некоммерческого права (ICNL). Результаты по данному компоненту исследования были опубликованы в статье *Общественные советы: Зарубежный опыт правового регулирования*.

2) Анализ белорусского опыта политико-правового регулирования общественных консультативных институтов при органах государственной власти в период 1990-2010. Результаты по данному компоненту исследования были опубликованы в статье *Общественные советы в Республике Беларусь: анализ правового регулирования*.

3) Серия интервью с участниками белорусских общественных советов, представляющих некоммерческие организации (25 представителей советов национального и местного уровня). Инструментарий в виде опросного листа из сорока вопросов был составлен на основании выделенных в рамках предыдущих компонентов исследования проблемных пунктов в работе общественных советов и затрагивал общую оценку эффективности и результативности работы советов, персональный опыт работы респондентов в составе общественных советов, практику организации и регламентации деятельности советов, коммуникацию среди членов советов, процедуру формирования повестки дня, планирования, принятия решений и контроля в общественных советах. Так же были заданы вопросы относительно степени публичности в работе общественных советов.

В ходе глубинных интервью респондентам предлагалось представить как свой личный опыт работы в конкретном совете, так и оценку ими эффективности и проблем подобного рода институтов в целом. Особое внимание уделялось вопросу о том, какие шаги могут быть рекомендованы для повышения эффективности работы советов с точки зрения организаций гражданского общества.

Основные результаты исследования

В целях обсуждения полученных в рамках исследования материалов был проведен ряд дискуссий и круглых столов с участием как представителей некоммерческих организаций, общественных советов, так и политологов, социологов, экспертов в области межсекторного взаимодействия и представителей международных организаций, оказывающих техническую помощь в Республике Беларусь. На основе обсуждения авторы исследования сформулировали обобщения и выводы, а так же рекомендации, касающиеся организации работы общественных советов и совершенствования их нормативно-правового регулирования.

Международный опыт правового регулирования общественных советов

Общественные советы начали появляться в первой трети XX столетия и в настоящее время в той или иной форме существуют практически во всех странах, чаще всего на уровне местного самоуправления. Однако в одних случаях советы эффективно работают, выполняя представительские функции, функции содействия развитию общественной инициативы, оказания влияния на процесс подготовки, принятия и реализации управленческих решений в интересах групп населения, на которые направлены принятые органами власти решения, а в иных случаях являются формальными органами, существующими для фиктивного учета мнения общественности. Эффективность работы общественных советов зависит от обоюдного желания представителей общественности и государственных органов вести диалог друг с другом.

Анализ законодательства и практики работы общественных советов в разных странах показывает, что одной из главных причин слабого влияния общественных советов является отсутствие законодательных или подзаконных актов, регламентирующих их деятельность, в том числе ограничение регламентации деятельности таких советов только приказом о создании совета, изданным руководителем государственного органа, при котором создан совет.

Не все консультативно-совещательные органы, действующие при органах власти, можно отнести к общественным советам. Непосредственно общественный совет является публичным органом представительства общественности, первоочередная задача которого - оказание влияния на государственную политику в интересах общественности.

Под общественным советом следует понимать 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. При этом общественный совет должен быть формально создан на основании публично-властного предписания (нормативного акта), независимо от того, инициировано ли его создание государственным органом, либо общественностью.

Законодательство разных стран закрепляет три основных подхода к формированию общественных советов: избрание общественностью; назначение государственными органами; уведомительный порядок получения членства. Распространенной является практика предоставления возможности для самовыдвижения любым желающим своей кандидатуры для участия в общественном совете. Требования к составу членов общественных советов, как правило, такие же, как и к избирателям. Нормативные акты для более

эффективной организации деятельности общественных советов могут вводить дополнительные ограничения по членству в них.

Важным является четкое решение вопроса о соотношении в совете представителей государственных органов и общественности. Но само понятие «общественный совет» подразумевает, что представительство общественности должно преобладать. В случае закрепления основного места в совете за государственными органами, общественные советы следует охарактеризовать не как общественные, а как государственно-общественные органы, что снижает их ценность как независимых институтов, представляющих группы интересов.

Решения общественных советов, носят, как правило, рекомендательный характер. Определяя рекомендательный характер решений общественных советов, законодательство ряда стран четко подходит к регламентации и разграничению прав общественных советов и обязанностей государственных органов по отношению к ним. Лишь в нескольких случаях решения общественных советов имеют обязательный характер. Несмотря на это, законодательство ряда стран также предусматривает, что и рекомендательные решения советов должны быть рассмотрены государственным органом.

Общественные советы действуют, как правило, на постоянной основе в течение всего срока, на который они сформированы, но при этом хорошей практикой является ясная процедура ротации. Представители общественности, избранные в состав советов, за свою работу обычно не получают денежного вознаграждения.

Законодательство большинства стран предусматривает, что деятельность общественных советов обеспечивается за счет средств бюджета соответствующего уровня. В тоже время в некоторых странах, например в Украине, многие общественные советы являются финансово независимыми от органов, при которых они созданы. Правда, в рамках такого подхода к финансированию общественные советы могут столкнуться с проблемами материально-технического и организационного обеспечения.

Национальный опыт правового регулирования общественных советов

Общественные советы существуют в Беларуси уже достаточно давно. Многие из них были созданы в 90-е годы прошлого века, а некоторые ведут свою генеалогию даже с советских времен.

Некоторые из существующих структур эффективно работают, например, ряд общественных советов по агроэкотуризму, устойчивому развитию, «социальных» и «предпринимательских» советов, некоторые создаются в определенный политический период для решения конкретной задачи и затем утрачивают свою роль. Но многие советы являются лишь формальными органами, реально не функционирующими, существующими лишь «на бумаге».

Существующие в настоящее время в Беларуси советы с участием представителей некоммерческих организаций (общественных объединений, политических партий, профессиональных союзов, религиозных организаций, союзов и ассоциаций юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей) по качественному составу и характеру деятельности не всегда можно отнести к общественным советам. Так, к общественным советам не относятся межведомственные (межотраслевые), экспертные (консультативные) советы, координационные советы – даже если в составе этих органов присутствуют представители общественных объединений, по своей функциональной роли эти образования не являются органами представительства интересов. Так же к общественными советам мы не можем

отнести независимые формирования, называемые «общественными советами», но не учрежденные решением государственного органа таким статусом. В идеале общественные советы должны выполнять несколько функций, основными из которых являются представительские функции для групп населения, оказание влияния на процесс подготовки, принятия и реализации управленческих решений в интересах групп населения, на которые направлены принятые органами власти решения.

Белорусское законодательство наделяет правом принятия обязательных решений лишь несколько экспертных (консультативных) либо координационных советов. Решения собственно общественных советов, согласно белорусскому законодательству, носят рекомендательный характер.

В настоящее время в Беларуси нет единого нормативного акта, регулирующего вопросы создания и деятельности общественных советов при государственных органах и содержащего в себе механизм участия общественности в разработке и реализации государственных планов, программ, нормативных актов в качестве постоянного процесса.

Несмотря на отсутствие в законодательстве единой нормы о возможности создания общественных советов при государственных органах, специальные нормативные акты предусматривают возможность создания конкретных общественных советов или советов по определенной тематике. Возможность создания советов при определенных министерствах и ведомствах может быть закреплена также в положениях о таких министерствах и ведомствах.

Попытка введения нормы о возможности создания общественных советов при государственных органах была предпринята при разработке проекта закона «О некоммерческих организациях» в 2010 году. Однако в связи с наличием в указанном законопроекте серьезных недостатков он не был передан для принятия в законодательный орган.

Представляется, что закрепление на законодательном уровне нормы о возможности создания общественных советов при государственных органах будет являться положительной тенденцией в развитии белорусского законодательства. В тоже время, необходима разработка дополнительного нормативного акта, регулирующего вопросы статуса, полномочий общественных советов, механизмов их работы.

В настоящее время решение о создании советов принимается, как правило, постановлением Совета Министров на республиканском уровне, решением соответствующего исполкома на местном уровне или приказом органа или должностного лица органа, при котором создается совет.

Положения об общественных советах не всегда являются доступными для широкой общественности. Это порождает проблему неинформированности общественности о создании и деятельности тех или иных советов, что является особенно заметным в условиях минимального отражения деятельности белорусских общественных советов в Интернете.

Недостатком регулирования белорусских общественных советов является также практически полное отсутствие документов, регламентирующих деятельность советов, например, регламентов, и определяющих такие вопросы, как формирование и изменение повестки дня, информирование членов совета о проведении очередного заседания и т.п.

Состав общественных советов в Беларуси утверждается, как правило, органами или должностными лицами органов, принявшими решение о создании соответствующих советов. Нормативные акты обычно определяют круг лиц,

которые могут входить в состав советов. Но, как правило, отсутствует регулирование соотношения в составе советов представителей государственных и общественных структур (за исключением советов, состоящих исключительно из представителей общественных структур), а также критериев для определения круга общественности, которые могут принимать участие в деятельности советов.

При этом порядок формирования состава общественного совета путем назначения, согласно анализу зарубежного опыта, является самым неэффективным способом образования такой структуры, так как порождает зависимость членов общественного совета от органа, при котором он создан, снижает доверие общественности к совету, кроме того не обеспечивает репрезентативности состава совета. Однако закрепление иного, помимо назначения, порядка формирования состава общественного совета в белорусском законодательстве встречается крайне редко. Процедура выдвижения любыми зарегистрированными общественными объединениями кандидата в члены совета и принятия государственными органами решения по предложенным кандидатурам закреплена нормативными актами, регламентирующими формирование некоторых белорусских советов, на которые возложена функция общественного контроля.

Пробелами в белорусском законодательстве об общественных советах являются также вопросы изменения состава советов в случае, например, ухода члена общественного совета с должности, а так же возможности участия в работе общественного совета представителей общественного объединения, персонально определенного решением самого общественного объединения.

Эффективность деятельности общественных советов, прежде всего, зависит от взаимного желания и умения сторон вести диалог друг с другом, а также их профессионализма. Однако законодательство играет немалую роль в развитии института общественных советов и превращении их в эффективные площадки для диалога.

Национальная практика функционирования общественных советов

Большинство респондентов отметили как эффективную деятельность тех советов, в состав которых они входят. Это относится даже к тем респондентам, которые в целом скептически оценивали эффективность общественных советов как таковых. Таким образом, советы выполняют определенную функцию представительства интересов общественности и коммуникации между общественностью и органами государственной власти. Многие респонденты отметили важность неформальной коммуникации и налаживания контактов в рамках советов, даже в случае их в целом неэффективной работы.

В то же время степень воздействия общественных советов и принимаемых общественными советами решений на государственную политику, в том числе в части расходования бюджетных средств, респонденты чаще оценивали как невысокую (и лишь в отдельных случаях – как значительную). Этому способствует в том числе неурегулированность полномочий советов в части доступа к проектам решений государственных органов (чем больше такой доступ – тем работа советов эффективней), а также неопределенность значения решений и рекомендаций общественных советов в процедуре принятия решений государственным органом. В целом доступ к проектам решений государственных органов отмечался респондентами как основной ресурс, обладание которым становится возможным в результате работы в совете – но отнюдь не влияние на содержание этих решений и их изменение.

Позитивно респонденты оценили деятельность советов, созданных на локальном уровне, а так же на уровне решения конкретных проблем, реализации конкретных проектов. На уровне же национальном респонденты констатировали роль советов как ширмы, призванной скрыть отсутствие представительства интересов в рамках традиционных институтов представительной власти. Членство в таких советах зачастую имеет лишь формальное значение, представляя для общественного объединения лишь знак престижа, авторитета, доступа к коммуникации с государственной властью.

Позитивно оценили респонденты практику создания советов в контакте с международными структурами, в частности, при реализации программ международной технической помощи.

Процедуру формирования общественных советов в целом респонденты оценили критично, связывая распространенную практику назначения членов советов решением государственного органа стремлением купировать независимость совета и ограничить его репрезентативность. Напротив, практика делегирования самими общественными организациями была расценена как продуктивная и оправданная, способствующая эффективности работы совета и доверию общественности к нему.

Несмотря на продолжительность опыта работы общественных советов в Беларуси, многие респонденты продолжают относится к ним как к неким новым институтам, связывая в том числе развитие общественных советов с процессами трансформации общества. В связи с этим советы, даже существующие несколько лет, воспринимаются как институты в процессе становления. Этим оправдывается ведущая роль государства в построении архитектуры общественных советов, констатируемая всеми респондентами. При этом неоднократно отмечалось, что завышенные ожидания от советов национального уровня, в том числе от Общественно-консультативного совета при Администрации Президента, негативно повлияли на восприятие общественных советов как института в целом (хотя и было отмечено позитивное влияние того внимания, которое было привлечено к общественным советам в результате формирования совета столь высокого уровня).

В части практики работы общественных советов респонденты оценили свои советы как действующие, но отметили, что им известно и о советах, существующих только «на бумаге» и никогда не собирающихся. Периодичность заседаний советов раз в полгода или раз в квартал респонденты оценили как достаточную для эффективной работы. Было отмечено, что на заседаниях всегда ведется протокол и чаще всего все члены совета информируются о созыве заседания и повестке дня, во многих случаях есть возможность членам совета инициировать заседания, хотя часто это зависит от воли председателя, представляющего государственный орган, либо от самого государственного органа.

Респондентами была отмечена важность работы членов советов в период между заседаниями, неформальной коммуникации как между представителями общественных структур, так и государственных. Работа в общественном совете способствует формированию навыков цивилизованного диалога. При этом было отмечено, что представители гражданского общества чаще занимают в общественных советах более активную позицию, нежели представители государственных органов, чаще выносят альтернативные предложения, чаще до начала заседания формируют общую позицию с другими представителями общественности, хотя стиль общения на заседаниях советов не является конфронтационным. Большей частью обсуждение вопросов ведется между

чиновником, ответственным по определенному вопросу, общественным представителем, задавшим вопрос, и председателем совета.

Однако информирование населения о работе советов осуществляется крайне слабо, даже в части опубликования содержания принятых решений, анонсов заседаний. Положения о создании советов публикуются далеко не во всех случаях. Контакты членов общественных советов практически никогда не доступны для широкой общественности, они так же не публикуются, что разрывает связи общественных советов с широкой общественностью.

Оценить контроль за выполнением решений советов сложно в связи с отсутствием единого знаменателя по вопросу статуса этих рекомендательных решений. Однако респонденты отметили, что при желании они могут инициировать рассмотрение итогов деятельности по вопросам, которые ранее выносились на рассмотрение совета.

Что касается перспектив расширения полномочий советов, то респонденты были скорее заинтересованы в фиксации компетенции членов советов в области получения информации от государственных органов, проектов нормативных актов, каких-то статистических данных. В настоящее время практика в этой области разнится от совета к совету, и в большинстве случаев доступ к проектам нормативных актов является случайным, бессистемным и связан с подачей специальных запросов. Была отмечена необходимость усиления контроля за выполнением решений совета, как со стороны самого совета, так и со стороны государственного органа, при котором совет создан.

Респонденты позитивно отметили практику регулярной ротации членов, которая имеется в некоторых советах. Однако эта практика находится в зависимости от процедуры формирования состава советов, которая нуждается в регламентации.

Практически все респонденты отметили целесообразность принятия регламента для общественных советов, в том числе предусматривающего возможность получения информации от государственных органов. Была отмечена целесообразность проведения для членов советов обучающих мероприятий, позволяющих лучше понимать работу государственного органа, при котором создан совет.

Так же респонденты призвали отказаться от практики искусственного создания общественных советов в тех сферах, где отсутствует объективная необходимость в такого рода органах – общественные советы должны создаваться на базе актуальных проблем и реальной общественной заинтересованности. Формальные же, неработающие советы девальвируют деятельность реально функционирующих общественных советов. Общественные объединения и иные некоммерческие организации должны иметь право направлять (делегировать) своих представителей в состав тех общественных советов, которые представляют для них интерес исходя из их предмета деятельности, а так же инициировать и предлагать государственным органам учреждение новых общественных советов по отдельным вопросам и направлениям деятельности. Многие респонденты высказались за наделение общественных объединений правом самостоятельно определять конкретную персону своего представителя в составе советов, а при необходимости – производить замену представителя.

Выводы

Общественные советы и в Беларуси, и за рубежом представляют собой институты, призванные восполнить дефицит демократии, имеющийся в существующей политической системе. Это справедливо и для стран старой демократии, и для новых трансформирующихся обществ, в том числе для Беларуси. Безусловно, соотношение с конкретным институциональным дизайном власти определяет особенности общественных советов в каждой конкретной системе. Но парадокс общественных советов в том, что эти органы, свойственные неокорпоративистской модели, могут одинаково гармонично быть встроены и в либеральную и даже в традиционную корпоративистскую модель.

Соответственно, парадокс общественных советов в Беларуси заключается в существовании институтов фактически неокопоративистской системы взаимодействий государства и общества, которые, однако, не могут функционировать в ситуации неразвитости иных институтов демократии и гражданского общества. Беларусь сейчас находится в начале становления групп интересов, так что и либеральный подход многочисленных некоммерческих организаций, и корпоративистский подход представителей власти к пониманию функций общественных советов, остаются неактуальными.

Однако, институциональный дизайн этих структур (особенно на низовом уровне) может способствовать тому, что предназначенная им функция всё-таки найдет себе место в неблагоприятных условиях и начнет оказывать влияние на состояние иных элементов политической системы. В этом случае может произойти процесс, зеркальный по отношению к традиционной модели общественных советов в странах западной демократии: общественные советы восполнят недостатки либеральной демократии не как органы альтернативного представительства интересов, а как образец для реформирования иных институтов представительства (такой осторожный оптимизм можно вынести из опыта серии интервью с членами советов).

Однако в таком случае неизбежны все недостатки, свойственные неокорпоративизму – контроль государства за представительством интересов, формальное урегулирование процедуры, зависимость от государственных ресурсов. Эти недостатки служат предостережением для общественных советов: всё-таки неокорпоративизм есть удовольствие дорогое, это явление зрелых и богатых обществ, так что в Беларуси он может и не состоятся.

Теперь в Беларуси есть примеры и успешных общественных советов, и их фиаско. При этом первые чаще имеют место на местном уровне, на уровне локальных проблем, а вторые – на уровне национальном, на уровне «большой политики». Как представляется, советы наследуют функции тех органов, отсутствие или неэффективность которых в Беларуси они должны восполнить. В этом смысле неуспех Общественно-консультативного совета при Администрации Президента следовало бы анализировать в рамках модели парламентского кризиса, нежели традиционных общественных советов, от которых он функционально отличается.

Анализ законодательства об общественных советах разных стран показал, что вопросы формирования, обеспечения деятельности общественных советов в них решаются по-разному. Важно, чтобы создание и деятельность советов была регламентирована таким образом, дабы их решения являлись легитимными для гражданского общества, объективными и независимыми от государственных органов. В Беларуси созрела необходимость регламентации общественных советов, которую надлежит проводить крайне осторожно, с тем, чтобы не нивелировать тот позитивный опыт, что уже накоплен советами.

Рекомендации: по организации работы общественных советов

1. Расширить информирование населения о взаимодействии общественности и государственных органов в рамках общественных советов, представляя информацию о составе советов, повестке дня их заседаний и принятых решениях на сайтах государственных органов, в средствах массовой информации, в том числе публиковать силами общественных советов отчеты о деятельности общественных советов в прессе и в сети Интернет.

2. Расширить практику реализации отраслевых программ и проектов от лица общественных советов национального уровня, в том числе с финансированием проектов некоммерческих организаций из государственного бюджета.

3. Расширить информационный обмен внутри гражданского общества по работе общественных советов путем опубликования полной информации о членах общественных советов от некоммерческих организаций, их компетенции и контактах. С этой целью целесообразно открыть сайт, посвященный работе общественных советов, налаживать сетевые (неиерархические) взаимоотношения между советами разного уровня, некоммерческими организациями и иными публичными акторами, академическим сообществом, экспертами (в том числе в направлении межсекторного сотрудничества).

4. Распустить те общественные советы, которые не собираются на заседания более двух лет подряд, отказаться от практики искусственного инициирования общественных советов в пользу создания общественных советов по инициативе заинтересованных организаций, в том числе организаций гражданского общества.

5. Принимая во внимание мнение всех сторон, использовать общественные советы как переговорную площадку межсекторного взаимодействия для нахождения оптимальных решений в различных сферах государственного управления, а так же быть катализаторами формирования групп интересов (с перспективой официального оформления статуса лоббистов).

6. Организовать систему обучения членов общественных советов с целью более полного понимания функционирования, структуры и компетенции органов, при которых созданы советы.

7. Распространить практику консультирования государственных органов с общественными советами на стадии планирования принятия политических решений, в том числе с предоставлением статистической и иной информации.

Рекомендации: по правовому регулированию общественных советов

1. Законодательно закрепить понятие общественного совета, отделив его функционально от иных форм коллегиальной работы консультативных структур при государственных органов, определив квоту представителей некоммерческих организаций в составе советов в 2/3 от общего числа членов.

2. Включить в законодательство возможность инициирования общественными объединениями и некоммерческими организациями процедуры учреждения общественных советов (внесение предложений в государственные органы о создании общественных советов), в том числе межотраслевых (по комплексным проблемам, находящимся в ведении разных ведомств).

3. Закрепить в компетенции общественных советов возможность инициировать и (или) проводить общественные слушания по конкретным проблемам, входящим с сферу деятельности данного общественного совета, одновременно обязав государственные органы информационно и

организационно содействовать проведению таких мероприятий (в том числе через направление на эти мероприятия своих официальных представителей).

4. Наделить общественные советы правом разрабатывать и вносить в государственные органы предложения по совершенствованию законодательства.

5. Государственным органам при участии заинтересованных некоммерческих организаций разработать нормативный акт, устанавливающий:

- порядок избрания членов общественных советов от некоммерческих организаций;

- критерии для определения круга некоммерческих организаций, представители которых могут принимать участие в работе совета;

- возможность участия в общественных советах представителей некоммерческих организаций, определяемых самими организациями;

- порядок изменения состава общественных советов и ротации членов, порядок роспуска общественных советов;

- разграничение прав общественных советов и обязанностей государственных органов по отношения к ним;

- параметры участия общественного совета в разработке проектов нормативно-правовых актов, включая доступ к проектам, концепциям и иным документам государственного органа, при котором создан совет;

- процедуру контроля общественных советов и государственных органов, при которых они созданы, за принятыми решениями.

6. Общественные советы должны работать на основании регламента, определяющего технические и организационные аспекты и обеспечивающего прозрачность их деятельности, включая периодичность заседаний. Этот регламент целесообразно принимать решением общественного совета, возможно, на основании некоего типового положения либо модельного регламента, учитывающего нюансы функционирования советов локального уровня, и особенности общенациональных советов.

7. Общественные советы – живое и развивающееся явление, которое нельзя урегулировать раз и навсегда без ущерба для эффективного функционирования данных институтов, поэтому они требуют постоянного внимания в направлении совершенствования правового регулирования.

Риски для представителей общественности в работе советов

1. Представители гражданского общества, столкнувшись в совете с практикой административного принятия решений, господствующей в государственном секторе, могут некритично воспринять бюрократические правила, утратив преимущество гибкого и неформального порядка работы.

2. Смешение понятий «обсуждение» и «согласование»: дискуссии в рамках совета могут не влиять на деятельность и подменять собой её.

3. Члены совета разделяют ответственность за деятельность государственного органа, при котором создан совет, но недостаточно на эту деятельность влияют.

4. В рамках совета может быть сформирована система неравноправного партнерства, когда государственный орган воспринимает представителей общественности не как группу интересов, а как источник бесплатной экспертизы.