

DAKHIN Andrei Vasil'evich, Dr.Sci.(Philos.), Professor, Head of the Chair of Philosophy and Political Science, Nizhny Novgorod Institute of Management – the branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (46, Gagarina Ave, Nizhny Novgorod, Russia, 603009; ADakhin@vvpaa.vvags.ru)

REGIONAL STRATIFICATION OF SOCIETY: GLOBAL AND LOCAL IN CULTURE, ECONOMICS, AND POLITICS

Abstract. The article is focused on the aspects of structural conditions and transformations of contemporary society in the light of the concept of regional stratification. Analyzing modern trends of transformation of cultural, economic and political spaces of modern Euro-Asian world, the author underlines the mission of state sovereignty and also describes some basic factors of regional diversity, in particular, collective memory's structure and identity. In combination with other economic and political factors, the collective memory and identity can stimulate processes of regionalization (decoupling) of a socio-political space. An example of the conflict between the official Kiev and the east regions of Ukraine shows that the basic factors can form not only local, but global confrontations of different political regions. In conclusion the author underlines, that Russia is in need of modernization of its approaches in strategy of positioning itself in the system of regional stratification in the contemporary world.

Keywords: regional stratification of political space, regional collective memory, regional identity, global regional stratification, local regional stratification

УДК 321

ИСАЕВА Елена Александровна – к.ю.н., доцент кафедры социального и семейного законодательства Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова (150000, Россия, г. Ярославль, ул. Советская, 14; elenia2000@mail.ru)

МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ ПРИ ОРГАНАХ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

Аннотация. В статье приводятся результаты исследования, направленного на анализ нормативной базы, закрепляющей механизмы формирования общественных советов при органах исполнительной власти в субъектах РФ. В рамках сравнительного исследования автор выявляет лучшие практики учета мнения граждан и общественных палат регионов при создании общественных советов. Автор проводит сравнительный анализ моделей формирования общественных советов по нескольким критериям, закрепленным в нормативной базе регионов.

Ключевые слова: общественные советы, общественные палаты, гражданская активность, электронная демократия

В субъектах РФ на протяжении последних 3 лет идет активный процесс формирования общественных советов при органах исполнительной власти. Одна из основных функций общественных советов – осуществление общественного контроля [Исаева 2013; Исаева 2014: 434].

На федеральном уровне разработан стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, утвержденный протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 29 мая 2014 г. № 4. Стандарт деятельности, который является фактически типовым положением об общественном совете, определяет компетенцию, порядок деятельности и формирования состава общественного совета федераль-

ного органа исполнительной власти; порядок взаимодействия федерального органа исполнительной власти с Общественной палатой РФ при формировании состава общественного совета; а также порядок и условия включения в состав общественного совета независимых от органов государственной власти РФ экспертов, представителей заинтересованных общественных организаций и иных лиц. В качестве важных моментов типового положения стоит отметить роль Общественной палаты РФ в формировании общественных советов.

Эта роль заключается не только в формировании общественного совета (разд. 3), но и в дальнейшем контроле за его деятельностью (п. 4.17). Эффективность деятельности общественного совета ежегодно оценивается правительственной комиссией и Общественной палатой РФ на основании методики оценки эффективности деятельности общественных советов, утверждаемой Общественной палатой РФ и согласованной с Правительственной комиссией.

На региональном уровне стандарт деятельности общественных советов учтен лишь в небольшой степени.

Для поиска лучших практик формирования и регламентации деятельности общественных советов при органах власти был проведен анализ нормативной базы субъектов РФ. Анализ текстов нормативных актов, регламентирующих процесс создания общественных советов, выявил следующее.

Ни в одном регионе России, кроме Ярославской обл., не предусмотрено вовлечение граждан региона в процесс формирования общественных советов. Нет процедур публичного голосования. Анкеты кандидатов не размещаются в публичном доступе для обсуждения.

В большинстве субъектов РФ создание общественных советов является факультативным для органов власти. Как правило, механизм создания советов предусматривает первичную инициативу общественной палаты, которая обращается в конкретный орган исполнительной власти с предложением сформировать при нем общественный совет. При этом орган власти имеет право отказать палате в реализации ее инициативы. Такая система предусмотрена, к примеру, в Белгородской, Владимирской, Калужской, Костромской, Курской, Омской, Пензенской, Псковской, Сахалинской, Тамбовской обл., Забайкальском, Камчатском, Краснодарском, Красноярском, Хабаровском краях; республиках Алтай, Башкортостан, Дагестан, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия – Алания, Тыва. В ряде субъектов существуют оговорки, ограничивающие или не допускающие отказ органа исполнительной власти от предложения общественной палаты создать совет. К примеру, в республике Хакасия отказ образовывать общественный совет при исполнительном органе государственной власти возможен только в случае, когда общественный совет при исполнительном органе государственной власти Республики Хакасия уже образован или приведен в соответствие с требованиями законодательства; в Ростовской и Ульяновской обл. право отказа в принципе не предусмотрено.

Ряд регионов создали общественные советы в императивном порядке в соответствии с конкретным региональным нормативно-правовым актом, предусматривающим сроки, к которым в субъекте РФ должна появиться сеть общественных советов (Брянская, Иркутская, Орловская, Тульская, Тюменская, Ярославская обл., республики Адыгея, Бурятия, Калмыкия, Коми, Мордовия, Удмуртия, Ханты-Мансийский АО).

В каждом регионе общественной палате отведена определенная роль при формировании общественных советов. Можно выделить следующие формы участия общественной палаты.

1. Общественный совет формируется по согласованию с общественной палатой. Такая система предусмотрена в Ненецком АО; республиках Бурятия, Кабардино-Балкария, Мордовия, Чеченской республике, Белгородской, Тамбовской обл. В Алтайском крае, например, состав совета направляется на согласование в общественную палату, и ее мнение подлежит обязательному рассмотрению органом власти. В Камчатском крае в отношении каждой кандидатуры, включенной в список Общественной палатой Камчатского края, руководитель государственного органа

обязан принять соответствующее решение (о включении или об отказе включения в состав совета) в течение 7 календарных дней со дня поступления заключения Общественной палаты Камчатского края. В Республике Коми руководитель органа исполнительной власти Республики Коми согласовывает с Общественной палатой Республики Коми кандидатуры в члены совета из числа представителей общественных объединений, средств массовой информации, ученых, специалистов в соответствующих областях. В Ярославской обл. Общественная палата Ярославской области в срок не более 14 рабочих дней со дня получения списков кандидатов рассматривает их и проводит рабочую встречу с руководителем органа исполнительной власти, согласует состав общественного совета и уведомляет об этом орган исполнительной власти. Особо отметим, что только в Ярославской обл. нормативно предусмотрены рабочие встречи по согласованию кандидатур. Аналогичной формы взаимодействия, которая была бы определена как обязательная, в других субъектах РФ не выявлено.

2. Состав общественного совета формируется органом исполнительной власти области совместно с общественной палатой. Эта схема закреплена в Забайкальском и Хабаровском краях, Омской, Сахалинской, Ульяновской обл., республиках Башкортостан, Тыва, Удмуртия, Хакасия. В Тверской обл. состав общественного совета формируется в равных долях из кандидатур, предложенных органом государственной власти, Общественной палатой Тверской области и управлением общественных связей Аппарата Правительства Тверской области.

3. Ряд регионов прямо закрепляют обязательную долю членов общественной палаты в формируемом общественном совете. К примеру, в Ростовской обл. персональный состав общественных советов утверждается правовыми актами соответствующих органов исполнительной власти Ростовской области, в т.ч. с учетом предложений Совета Общественной палаты Ростовской области, общественных объединений и других организаций. Предложенная Советом Общественной палаты Ростовской области кандидатура члена общественной палаты подлежит обязательному включению в состав общественного совета. В Удмуртской республике персональный состав общественного совета утверждается приказом руководителя органа исполнительной власти по согласованию с Общественной палатой Удмуртской Республики. Предложенные Общественной палатой Удмуртской Республики кандидатуры членов общественной палаты подлежат обязательному включению в состав общественного совета. В Иркутской обл. персональный состав общественного совета определяется исходя из того, что представители Общественной палаты Иркутской области составляют 1/3 общего числа членов общественного совета, представители организаций и граждан – 2/3. В Красноярском крае в состав общественного совета включается не менее 1 кандидатуры, предложенной Советом ассамблеи.

4. Полное игнорирование общественной палаты. Например, в Ивановской обл. совет формируется путем направления руководителем исполнительного органа обращений в профильные общественные и научные организации, а также путем размещения соответствующей информации в средствах массовой информации для обеспечения возможности самовыдвижения кандидатов. С учетом поступивших предложений приказом руководителя исполнительного органа утверждается персональный состав совета. В республике Адыгея решение об образовании общественных советов принимают руководители соответствующих исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея.

Некоторые регионы регламентировали создание и работу конкурсной комиссии, формирующей общественные советы.

В Мурманской обл. постановление Правительства Мурманской области от 08.11.2013 N 650-ПП/16 (ред. от 26.09.2014) «Об Общественных советах при исполнительных органах государственной власти Мурманской области» предусматривает, что орган исполнительной власти создает конкурсную комиссию в целях формирования общественного совета. Порядок формирования, состав, численность и полномочия конкурсной комиссии определяются решением органа власти. Численность конкурсной комиссии должна быть не менее 5 чел. 2/3 состава кон-

курсной комиссии должны составлять члены Общественной палаты Мурманской области.

В ряде субъектов установлено ограничение членства в советах для граждан. В частности, в Чеченской республике (указ Главы Чеченской Республики от 08.07.2014 N 98 «О Порядке образования общественных советов при органах исполнительной власти Чеченской Республики») гражданин РФ может входить в состав только одного общественного совета. В Тюменской обл. (постановление Правительства Тюменской области от 25.04.2013 N 131-п, ред. от 30.12.2014, «О Порядке образования и типовых правилах организации деятельности общественных советов при исполнительных органах государственной власти Тюменской области») не могут быть членами общественного совета лица, являющиеся действующими членами двух общественных советов при других органах власти; лица, состоящие в отношении близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры родителей и дети супругов) со служащими органа власти, при котором образуется общественный совет; лица, ранее дважды являвшиеся членами общественного совета при данном органе власти.

Требования к членам общественных советов в большей или меньшей степени определены нормативными актами регионов. Все субъекты согласны в том, что членом общественного совета может быть гражданин РФ, достигший 18 лет. В ряде регионов введен ценз оседлости (граждане РФ, постоянно или преимущественно проживающие на территории Калужской, Иркутской обл., республик Бурятия, Мордовия, Ненецкого и Ханты-Мансийского АО).

В других регионах дополнительный акцент делается на профессиональные качества кандидатов (Тамбовская, Иркутская обл., Камчатский край).

Практически все субъекты сходятся во мнении, что членом общественного совета не может быть государственный и муниципальный служащий. Лишь Орловская обл. в постановлении Правительства Орловской области от 13.05.2014 N 114 «Об общественных советах при органах исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области» устанавливает, что доля лиц, замещающих государственные должности РФ, лиц, замещающих должности федеральной государственной службы, государственные должности субъектов РФ, должности государственной гражданской службы субъектов РФ, должности муниципальной службы, муниципальные должности, не должна превышать 30% состава общественного совета, установленного Положением об общественном совете.

Численность членов совета, как правило, регламентируется путем установления минимального и максимального предела. Минимальный предел (не менее 5 чел.) установлен в Калужской, Тамбовской, Псковской, Мурманской, Ростовской обл., Ненецком АО, Карачаево-Черкесской республике; не менее 6 чел. — в Ханты-Мансийском АО; не менее 7 чел. — в Курской, Орловской, Ярославской обл., Красноярском крае; не менее 9 чел. — в Алтайском крае и республике Бурятия; не менее 10 чел. — в Ивановской обл. Максимальный предел в 10 членов совета установлен в Ненецком АО; не более 15 — в Ростовской и Орловской обл.; не более 17 чел. — в республике Бурятия; не более — 20 чел. в Ивановской обл.; не более 21 чел. — в Курской и Тамбовской обл.; не более 25 чел. — в Красноярском крае.

В ряде регионов установлена привязка численности совета к численности сотрудников органа власти, при котором создается совет. К примеру, в республике Коми совет формируется сроком на 2 года в составе не менее 7 чел. в зависимости от предельной штатной численности работников (без учета персонала по охране и обслуживанию здания, водителей служебного автомобильного транспорта), включая предельную численность должностей государственной гражданской службы Республики Коми и лимит служебного автомобильного транспорта органов исполнительной власти Республики Коми, утвержденные распоряжением Правительства Республики Коми от 22.06.2009 N 238-р, без учета численности работников территориальных органов органа исполнительной власти Республики Коми.

5. Открытость деятельности общественных советов. Лишь в нескольких субъектах РФ установлена обязанность советов готовить ежегодные доклады о своей деятельности и информировать общественность о своей работе. В качестве примера

можно привести Ханты-Мансийский АО, где в постановлении Губернатора ХМАО – Югры от 25.12.2014 N 142 «О Порядке образования общественных советов...» предусматривается размещение в сети Интернет на портале гражданского общества Югры «Югражанин.РФ» ежегодного доклада о деятельности общественного совета, а также информации о деятельности общественных советов, в т.ч. положения, персональный состав, планы работы, повестки заседаний, протоколы заседаний, сведения об учете в работе исполнительного органа власти рекомендаций общественного совета.

В Камчатском крае ежегодный отчет о деятельности Совета размещается на официальном сайте до 1 февраля года, следующего за отчетным; в республике Хакасия исполнительные органы государственной власти при подведении итогов работы за текущий год совместно с общественным советом готовят доклад о работе общественного совета; до 15 января года, следующего за отчетным, направляют доклад о работе общественного совета в Министерство национальной и территориальной политики Республики Хакасия, Общественную палату Республики Хакасия и размещают на официальном портале исполнительных органов государственной власти Республики Хакасия.

В республике Коми совет ежегодно до 1 февраля года, следующего за отчетным, готовит отчет о своей деятельности и размещает его на официальном сайте органа исполнительной власти Республики Коми в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Председатель совета ежегодно выступает с информацией о деятельности совета на коллегии органа исполнительной власти Республики Коми. Совет не реже одного раза в квартал размещает на официальном сайте органа исполнительной власти Республики Коми в информационно-телекоммуникационной сети Интернет информацию о состоявшихся заседаниях совета и принятых на заседаниях решениях.

Можно отметить, что формирование представительства общественных советов в Интернете является отражением общей тенденции расширения использования глобальной сети как коммуникативного пространства в процессе публичного управления [Соколов, Маклашин 2013; Соколов 2013].

На основании изученного нормативного материала субъектов РФ и анализа работы общественных советов авторы считают полезными для внедрения следующие предложения.

1. Повысить открытость деятельности общественных советов путем закрепления обязанности общественных советов публиковать в сети Интернет ежегодные отчеты о своей деятельности и протоколы, принимаемые по итогам заседаний, а также направлять их в общественную палату региона;

2. Предусматривать участие граждан и общественной палаты субъекта РФ в процессе формирования общественных советов (к примеру, успешная модель разработана в Ярославской обл.);

3. Рекомендовать при формировании общественных советов более внимательно относиться к наличию или отсутствию у кандидата профессиональных заслуг в сфере деятельности органа власти, а также фактов, демонстрирующих активную гражданскую позицию кандидата в члены общественного совета.

*Исследование проведено при поддержке гранта РГНФ
№ 15-33-01262.*

Список литературы

Исаева Е.А. 2013. Нормативно закреплённые диалоговые площадки власти и общества в субъектах России: предпосылки эффективности. – *Власть*. № 8. С. 39-41.

Исаева Е.А. 2014. Позитивная динамика развития диалоговых площадок власти и общества в субъектах Центрального федерального округа России в 2013 году. – *European Social Science Journal*. № 1-1(40). С. 434-437.

Соколов А.В., Маклашин И.С. 2013. Особенности интернет-пространства как площадки взаимодействия. – *Власть*. № 12. С. 60-62.

Соколов А.В. 2013. Интернет-пространство: новые возможности для политического участия. — *Вестник Пермского университета*. № 4. С. 98-115.

ISAeva Elena Aleksandrovna, Cand.Sci.(Legal), Associate Professor of the Chair of Social and Family Law, Yaroslavl Demidov State University (14, Sovetskaya St, Yaroslavl, Russia, 150000; Elenia2000@mail.ru)

THE MECHANISM OF THE FORMATION OF PUBLIC COUNCILS UNDER GOVERNMENT BODIES IN THE REGIONS OF RUSSIA: COMPARATIVE LEGAL RESEARCH

Abstract. The article considers the results of research aimed at the analysis of the regulatory framework, providing mechanisms of formation of public councils under the executive power bodies in the regions of Russian Federation. In the context of the comparative study the author reveals the best practices considering the opinion of citizens and the regional Public Chambers on creating public councils. In the article the author compares models of formation of public councils by several criteria, enshrined in the regulatory framework of regions.

Keywords: public councils, public chambers, civic engagement, e-democracy

УДК 340.132.8

ОСИПОВ Даниил Александрович — преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Нижегородского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (603950, Россия, г. Н. Новгород, ул. Гагарина, 46; daniilosipov92@gmail.com)

БОЛЬШАКОВА Валентина Михайловна — к.ю.н., доцент кафедры конституционного и муниципального права Нижегородского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (603000, Россия, г. Н. Новгород, ул. Гагарина, 46; valentinabolshakova@rambler.ru)

О СУБЪЕКТАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

Аннотация. Текущее российское законодательство и научная литература не содержат определения термина «субъекты государственного контроля и надзора». Перечисленные в ст. 11 проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора» субъекты осуществляют одновременно и государственный, и муниципальный контроль и надзор, из чего следует, что, например, органы местного самоуправления вправе осуществлять государственный контроль и надзор, несмотря на то что они не входят в систему органов государственной власти. Авторы подчеркивают, что субъекты государственного контроля и надзора и субъекты муниципального контроля и надзора должны быть разграничены и предлагают существенно скорректировать ст. 11 проекта федерального закона, т.к. ее недостатки не ограничиваются только названным выше.

Ключевые слова: контроль, надзор, государственный контроль, государственный надзор, субъекты государственного контроля, субъекты государственного надзора, субъекты контроля, субъекты надзора

Вправе под субъектом понимается лицо, группа лиц, организация или орган государственной власти, обладающие способностью иметь субъективные права и нести юридические обязанности.

Статья 11 проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» к субъектам государственного и муниципального контроля и надзора относит:

— федеральные органы исполнительной власти;