УДК: 614.8.084(470) DOI: 10.12737/23983

ПОЛИТИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В МЧС РОССИИ

Слинько А.А., Дутов А.Н., Халитова Е.Ю. [1]

Статья подготовлена на основе изучения нормативно-правовой базы в сфере осуществления общественного контроля в рамках взаимодействия Министерства по чрезвычайным ситуациям (МЧС) России с институтами гражданского общества. Система общественного контроля в РФ, получив единую нормативно-правовую базу, постепенно модернизируется и совершенствуется. Ее развитие должно способствовать преодолению отчуждения государства от общества, повышению доверия граждан к публичной администрации и сокращению бюрократических издержек в управлении.

Наличие возможности свободного доступа к информации о работе министерств и ведомств естественным образом формирует запрос общества на постоянное участие в процессе принятия решений, прежде всего по социально значимым вопросам. Институты гражданского общества должны быть включены в процесс подготовки и принятия решений, а следовательно, иметь механизмы общественного контроля, коммуникаций и «обратной связи».

Авторы статьи приходят к выводу, что механизм взаимодействия МЧС России и институтов гражданского общества призван обеспечивать эффективную реализацию основных функций МЧС России в сфере обеспечения защиты населения и территорий, в число которых входят прежде всего профилактика негативных явлений и минимизация их последствий.

Ключевые слова: гражданское общество, МЧС России, общественный контроль, Общественный Совет.

POLITICAL MECHANISMS OF PUBLIC CONTROL IN THE EMERCOM IN RUSSIA

SLINKO A.A. – Doctor of Political Sciences, Head of the Department of Political Science and Political Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Voronezh), e-mail: aleksandr_slinko@mail.ru

DUTOV A.N. – Postgraduate student of the Department of the Political Science and Political Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Voronezh), e-mail: oksion-vrn@mail.ru

KHALITOVA E.Y. – Postgraduate student of the Department of the Political Science and Political Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Voronezh), e-mail: katenka-19@mail.ru

---

Слинько Александр Анатольевич – доктор политических наук, профессор, зав. кафедрой политологии и политического управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Воронежский филиал, адрес: 394005, Россия, г. Воронеж, Московский пр., д.143, e-mail: aleksandr_slinko@mail.ru

Дутов Александр Николаевич – аспирант кафедры политологии и политического управления Воронежского филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 394005, Россия, г.Воронеж, Московский пр., д.143, e-mail: oksion-vrn@mail.ru

Халитова Екатерина Юрьевна - аспирантка кафедры политологии и политического управления, Воронежский филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 394005, Россия, г.Воронеж, Московский пр., д.143, e-mail: katenka-19@mail.ru

The article is prepared on the basis of studying normative-legal base in the field of implementation of public control in the framework of cooperation of the EMERCOM of Russia with the institutions of civil society. The system of public control in the Russian Federation gradually modernizes and improves, having a single legal base. Its development should help to overcome the alienation of state from society, increase citizens' trust in public administration and reduce bureaucracy in management.

Free access to information about the work of ministries and departments naturally generates a demand for constant participation in the decision-making process, first of all, for socially relevant issues. The institutions of civil society should be included in the process of preparation and decision-making, and, therefore, have mechanisms of social control, communication and feedback.

The authors conclude that the mechanism of interaction of the EMERCOM and the institutions of civil society are to ensure effective implementation of the core functions of the MES of Russia in the sphere of protection of population and territories, which include, above all, prevention of negative phenomena and minimization of their consequences.

Keywords: civil society, EMERCOM of Russia, public control, Public Board.

В современном демократическом мире общественный контроль, обеспечивающий работу механизмов обратной связи между обществом и органами власти, играет исключительно важную роль. Задача формирования эффективной системы общественного контроля является актуальной и для нашей страны. В опубликованной накануне выборов 2012 г. программной статье Президента «Демократия и качество государства» говорилось, что демократия заключается «как в фундаментальном праве народа выбирать власть, так и в возможности непрерывно влиять на власть и процесс принятия ею решений. А значит, демократия должна иметь механизмы постоянного и прямого действия, эффективные каналы диалога, общественного контроля, коммуникаций и «обратной связи»[1].

Стремление участвовать в решении общественных дел, реально контролировать государственные институты, иметь больше возможностей для своего развития является неотъемлемой частью гражданской политической культуры. Сегодня важны взаимное доверие, открытость, транспарентность, скоординированность и подлинное сотрудничество власти и общества2. А в условиях всеобщей информатизации реагирование должно выходить на новый качественный уровень.

Наличие возможности свободного доступа к информации о работе министерств и ведомств естественным образом формирует запрос общества на постоянное участие в процессе принятия решений, прежде всего по социально значимым вопросам. Институты гражданского общества должны быть включены в процесс подготовки и принятия решений, а следовательно, иметь механизмы общественного контроля, коммуникаций и «обратной связи»[3].

---

[1] Путин В. Демократия и качество управления // Коммерсантъ. – 06.02.2012.

[2] Политические процессы в России и в мире в условиях глобального кризиса, трансформаций [Текст]: Монография / А.А. Слинько, В.И. Сальников, Ю.И. Лаптева, Е.А. Слинько. – Воронеж: Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2013.

[3] Касымов И.В., Слинько А.А. Трансформация принципов взаимодействия государственной власти и гражданского общества // Мегатренды мировой политики: сборник научных статей по материалам 3-й межвузовской научно-практической конференции молодых ученых. – Воронеж: Воронежский филиал Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, 2016. – С. 49–54.

Субъекты осуществления общественного контроля. Развитие механизма общественного контроля над деятельностью органов государственной власти обусловлено требованиями, закреплёнными в нормах международного права и Конституции Российской Федерации. Создание института общественного контроля направлено на уничтожение бюрократических барьеров и коррупционных посягательств, выстраивание прозрачных и понятных отношений между властью и обществом, что, в свою очередь, является необходимым условием для полноценного функционирования общественно-политической и социально-экономической систем нашей страны.

В Российской Федерации продуктивно работают такие институты общественного контроля, как Общественная палата Российской Федерации, Общественные палаты субъектов Федерации, Общественные палаты муниципальных образований, а также Общественные советы при федеральных органах исполнительной власти. Общественные советы как консультативно-совещательные органы общественного контроля создаются в целях гражданского обсуждения законопроектов, решений, программ, принимаемых государственными органами, оценки действующих законов и эффективности их применения[1].

Концепция создания Общественных советов при органах государственной власти была инициирована Президентом и поддержана Правительством РФ еще в 2005 году[2]. В 2006 году данная концепция была активно поддержана и МЧС России, в результате чего при министерстве был создан Общественный совет. Его основной задачей является содействие министерству в обеспечении защиты и согласования интересов граждан, общественных объединений, организаций, органов государственной власти для решения вопросов в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах[3].

Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Закон) стал существенным фактором для легализации и дальнейшего развития различных форм общественного контроля в России, в том числе с участием Общественных советов[4]. Закон установил, что Общественные советы при федеральных органах исполнительной власти являются субъектами общественного контроля[5].

Под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в том числе для наблюдения за деятельностью органов государственной власти, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

По мнению законодателя, целями общественного контроля являются:

1) обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

2) обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти;

---

[1] Слинько А.А. Усиление роли гражданского общества в процессах становления национального государства // Современная политическая нация: духовно-моральные, культурно-этические и социально-экономические принципы развития. – Киев: Национальная академия управления. – С. 70–71.

[2] Постановление Правительства РФ от 02.08.2005 № 481 // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 32. – Ст. 3322.

[3] Там же.

[4] Дидикин А.Б. Правовые формы участия граждан в общественном контроле // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2015. – № 1.

[5] Федеральный закон от 21.07. 2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. 23.07.2014.

3) общественная оценка деятельности органов государственной власти.

Направления и формы осуществления общественного контроля в МЧС России. Закон определил общий вектор общественного контроля. В этом смысле он соответствует своему названию и создает надлежащие правовые основы общественного контроля, определяет его цели, задачи, основные принципы, формы[1].

Общественные советы выполняют консультативно-совещательные функции и участвуют в осуществлении общественного контроля в порядке и формах, которые предусмотрены действующим законодательством Российской Федерации, а также положениями об Общественных советах. Они содействуют учету прав и законных интересов общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций при общественной оценке деятельности федеральных органов исполнительной власти.

В состав Общественного совета не могут входить лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также государственные и муниципальные служащие. Правом выдвижения кандидатур в члены Общественного совета обладают общественные объединения, целями деятельности которых являются представление или защита общественных интересов и (или) выполнение экспертной работы в сфере общественных отношений.

Состав Общественного совета, сформированный из числа кандидатур, отобранных на конкурсной основе, утверждается руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти по согласованию с советом Общественной палаты Российской Федерации. Председатель Общественного совета избирается членами Общественного совета из своего состава[2].

Согласно ст. 18 Закона, общественный контроль может проводиться в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и иных.

Общественный контроль может осуществляться одновременно и в нескольких формах. Например, в зависимости от результатов общественного мониторинга его организатор вправе инициировать проведение общественного обсуждения, общественных (публичных) слушаний, общественной проверки, экспертизы и т.п. На наш взгляд, наиболее привычной, понятной и востребованной формой являются общественные слушания.

В качестве основных прав субъекты общественного контроля наделяются важным правом обращаться в суд в защиту прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Данная норма является одной из самых значимых в Законе, она не только подчеркивает статус субъектов общественного контроля, но и служит гарантией от распространенного сегодня игнорирования обращений, рекомендаций общественных структур, адресованных органам власти.

Однако деятельность субъектов общественного контроля не должна создавать препятствий работе органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных проверяемых организаций. Поэтому Закон обязывает общественных контролеров соблюдать установленные

---

[1] Соколова О.С. Правовое регулирование участия граждан в общественном контроле // Административное и муниципальное право – 2015. – №2. – С. 133–138.

[2] Приказ МЧС России от 31.10.2006 № 626 «Об образовании Общественного совета при Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 30.11.2006. – № 45.

федеральными законами ограничения, связанные с деятельностью перечисленных структур, а также конфиденциальность полученной в ходе общественного контроля информации, если ее распространение ограничено федеральными законами.

В соответствие с Законом было приведено и Положение об Общественном совете при МЧС России.

За прошедший период Общественный совет при МЧС России прошел определенную эволюцию. Так, в первые годы своего функционирования, деятельность Общественного совета при МЧС России носила скорее формальный характер. В настоящее время с уверенностью можно сказать, что решена важнейшая задача, направленная на изменение работы Общественного совета при МЧС России. МЧС отказалось от «ведомственного» подхода к формированию Общественного совета в пользу обеспечения участия в его деятельности по-настоящему независимых экспертов и представителей заинтересованных общественных организаций.

В настоящее время в Общественный совет при МЧС России входят 30 человек, кандидатуры которых были выдвинуты Общественной палатой РФ, членами Экспертного совета при Правительстве РФ, членами консультативных и экспертных органов, советов и групп при МЧС России, общественными объединениями, целью которых является представление или защита общественных интересов в сфере деятельности МЧС России, руководством МЧС России.

К компетенции Общественного совета при МЧС России относятся:

- рассмотрение и проведение экспертизы общественных инициатив граждан Российской Федерации, общественных объединений, организаций, органов государственной власти в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах;

- проведение слушаний по приоритетным направлениям деятельности МЧС России;

- проведение предварительного обсуждения проектов нормативных правовых актов в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, разрабатываемых МЧС России;

- рассмотрение важнейших вопросов в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах из числа вопросов, выносимых на заседание Правительства Российской Федерации;

- принятие участия в работе Центральной аттестационной комиссии МЧС России;

- взаимодействие со средствами массовой информации по освещению вопросов, обсуждаемых на заседаниях Общественного совета.

Выводы. Механизм взаимодействия МЧС России и институтов гражданского общества в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и обеспечения пожарной безопасности представляет собой совокупность целенаправленно используемых форм и методов, а также ресурсов взаимодействия на различных уровнях и этапах достижения итогового результата, измеряемого по конкретным критериям.

Он должен обеспечивать эффективную реализацию основных функций МЧС России в сфере обеспечения защиты населения, в число которых входят прежде всего профилактика негативных явлений и минимизация их последствий.

В настоящее время сотрудничество МЧС России с институтами гражданского общества и субъектами общественного контроля в целом осуществляется в форме компромиссного

взаимодействия, с сохранением достаточной степени автономности, независимости и самостоятельности сторон в своей деятельности. Результативность такого взаимодействия во многом зависит от его конкретных участников, что предопределяет наличие разнонаправленных тенденций в выстраивании отношений между МЧС России и представителями гражданского общества. Именно на формирование партнерских отношений должны быть направлены усилия представителей взаимодействующих сторон, реально заинтересованных в достижении положительных для общества изменений в МЧС России. Реализуемый в настоящее время в рамках Общественного совета диалог между МЧС России и всеми заинтересованными сторонами строится на взаимопонимании и взаимном уважении, заинтересованности каждой из сторон в решении актуальных проблем в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций, а также повышении эффективности системы органов МЧС России.

Таким образом, система общественного контроля в РФ, получив единую нормативно-правовую базу, постепенно модернизируется и совершенствуется. Ее развитие должно способствовать преодолению отчуждения государства от общества, повышению доверия граждан к публичной администрации и сокращению бюрократических издержек в управлении[1].

Библиография/References:

1. Дидикин А.Б. Правовые формы участия граждан в общественном контроле // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2015. – № 1. – С. 44.

2. Касымов И.В., Слинько А.А. Трансформация принципов взаимодействия государственной власти и гражданского общества // Мегатренды мировой политики: сборник научных статей по материалам 3-й межвузовской научно-практической конференции молодых ученых. – Воронеж: Воронежский филиал РАНХиГС, 2016. – С. 49–54.

3. Особенности политических процессов и динамика современных общественных трансформаций: Монография / А.А. Слинько, Е.А. Волкова, В.Н. Жуков, Ю.И. Лаптева, В.И. Сальников, Е.А. Слинько. – Воронеж: Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2016.

4. Политические процессы в России и в мире в условиях глобального кризиса, трансформаций: Монография / А.А. Слинько, В.И. Сальников, Ю.И. Лаптева, Е.А. Слинько. – Воронеж: Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2013.

5. Путин В. Демократия и качество управления // Коммерсантъ. – 06.02.2012.

6. Слинько А.А. Усиление роли гражданского общества в процессах становления национального государства // Современная политическая нация: духовно-моральные, культурно-этические и социально-экономические принципы развития. – Киев: Национальная академия управления, 2014. – С. 70–71.

7. Соколова О.С. Правовое регулирование участия граждан в общественном контроле // Административное и муниципальное право. – 2015. – №2. – С.133–138.

1. Didikin, A.B. (2015) Pravovye formy uchastiia grazhdan v obshchestvennom kontrole [Legal forms of citizen participation in public control] // Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom [Civil Society in Russia and Abroad]. – № 1. – P. 44. (In Russ.)

2. Kasymov, I.V., Slin'ko, A.A. (2016) Transformatsiia printsipov vzaimodeistviia gosudarstvennoi vlasti i grazhdanskogo obshchestva [Transformation of the principles of interaction between public authorities and civil society] // Megatrendy mirovoi politiki [Megatrends of world

[1] Особенности политических процессов и динамика современных общественных трансформаций: Монография / А.А. Слинько, Е.А. Волкова, В.Н. Жуков, Ю.И. Лаптева, В.И. Сальников, Е.А. Слинько. – Воронеж: Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2016.

politics]: sbornik nauchnykh statei po materialam 3-i mezhvuzovskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii molodykh uchenykh. – Voronezh: Voronezhskii filial RANKhiGS. – P. 49–54. (In Russ.)

3. Osobennosti politicheskikh protsessov i dinamika sovremennykh obshchestvennykh transformatsii [Features of the political processes and the dynamics of contemporary social transformations]: Monografiia / A.A. Slin'ko, E.A. Volkova, V.N. Zhukov, Iu.I. Lapteva, V.I. Sal'nikov, E.A. Slin'ko. – Voronezh: Izdatel'sko-poligraficheskii tsentr «Nauchnaia kniga», 2016. (In Russ.)

4. Politicheskie protsessy v Rossii i v mire v usloviiakh global'nogo krizisa, transformatsii [Political processes in Russia and in the world in the global crisis, transformations]: Monografiia / A.A. Slin'ko, V.I. Sal'nikov, Iu.I. Lapteva, E.A. Slin'ko. – Voronezh: Izdatel'sko-poligraficheskii tsentr «Nauchnaia kniga», 2013. (In Russ.)

5. Putin, V. Demokratiia i kachestvo upravleniia [Democracy and governance] // Kommersant". – 06.02.2012. (In Russ.)

6. Slin'ko, A.A. (2014) Usilenie roli grazhdanskogo obshchestva v protsessakh stanovleniia natsional'nogo gosudarstva [Strengthening the role of civil society in the processes of formation of the nation-state] // Sovremennaia politicheskaia natsiia: dukhovno-moral'nye, kul'turno-eticheskie i sotsial'no-ekonomicheskie printsipy razvitiia [Modern political nation: spiritual, moral, cultural, ethical and socio-economic development principles]. – Kiev: Natsional'naia akademiia upravleniia. – P. 70–71. (In Russ.)

7. Sokolova, O.S. (2015) Pravovoe regulirovanie uchastiia grazhdan v obshchestvennom kontrole [Legal regulation of citizens' participation in public control] // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo [Administrative and Municipal Law]. – №2. – P.133–138. (In Russ.)