

УДК 342

**ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ:
ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ****Э.О. ТРОФИМОВА***(Представлено: канд. юрид. наук И.В. ШАХНОВСКАЯ)*

В настоящей статье анализируются основные проблемы правового регулирования деятельности общественных советов. В основе статьи лежит опыт зарубежных стран и Республики Беларусь. На конкретных примерах представлено правовое закрепление организации и деятельности данного института. Выделен положительный опыт зарубежных стран.

Общественные советы при их правильном функционировании, являются неотъемлемой частью демократии в любой стране, гарантом исполнения прав человека, поэтому видится необходимым прибегнуть к опыту зарубежных стран и почерпнуть основные аспекты правового регулирования организации и деятельности данного института.

На данный момент в Республике Беларусь существует большое число общественных советов, созданных при различных органах республиканской и местной власти. Данные советы весьма разнообразны по своей форме, составу, функционированию, охватывают всю территорию нашего государства и распространяют свою деятельность на все основные направления государственной политики.

Тема общественных советов в Республике Беларусь является весьма неосвещенной как с точки зрения научных исследований, так и правового регулирования, поскольку, несмотря на многочисленность правовых актов, так или иначе упоминающих общественные советы, единого нормативного правового акта в Республике Беларусь нет. Данный пробел вызван тем, что отсутствуют какие-либо единые стандарты в области создания и функционирования советов, то есть в каждом случае их правовое регулирование начинается заново, в отрыве от предыдущей практики работы подобных органов.

Итак, для того, чтобы четко понимать, что представляет собой данный институт, в первую очередь, нужно обратиться к его определению. Так что же такое общественные советы? Определение данного института можно вывести из Положения «Об общественно-консультативном (экспертном) совете по развитию предпринимательства» [1]. На основании данного акта можно сделать вывод о том, что общественные советы – это образования с участием общественности, выполняющие консультативно-совещательные функции и участвующие в осуществлении общественного контроля в определенном порядке и формах. Кроме этого, белорусские авторы Смоляноко и Чаусо [2] предлагают следующие определение общественных советов: общественные советы - консультативные, совещательные либо экспертные образования с участием общественности, учреждаемые при органах государственной власти.

Теперь то, что касается зарубежного опыта. Во многих государствах работает свой эффективный порядок формирования общественного совета, а также его состав. В идеале, состав общественного совета должен напрямую зависеть от целей, ради которых он создан. То есть, если совет создан для экспертизы или контроля за определенной деятельностью, то большинство членов совета должны являться специалистами по данному вопросу. Так, например, Совет штата Техас по отклонениям в развитии состоит из 30 членов и включает в себя физических лиц с отклонениями в развитии, их родителей и опекунов. Еще одним таким примером является Польша. В рамках Закона «Об общественно полезной деятельности» в этой стране создан Совет по общественно полезной деятельности, задачей которого является осуществление контроля за выполнением норм Закона об общественно полезной деятельности и волонтерстве. Особенностью данного Совета является то, что в его состав входят бывшие или действующие волонтеры, которые как никто другой посвящен в данную деятельность.

Что касается непосредственно формирования совета, то существуют 3 основных способа формирования: избрание общественностью, назначение государственными органами, уведомительный порядок получения членства. В соседнем государстве – Российской Федерации в большей степени распространен способ формирования совета путем назначения членов государственными органами. Такой порядок предусмотрен, например, для формирования общественных советов при Министерстве Просвещения, Министерстве транспорта [3]. Кроме назначения государственными органами, в России также распространен такой способ формирования как приобретение членства путем уведомления. Примером может служить общественный консультационный совет при мэре города Саратова [3], который существует для повышения взаимодействия между органами местного самоуправления города и общественными организациями и обеспечения участия объединений граждан в разработке и анализе городской политики, правовых актов по регулированию отношений в экономической и социальной сферах. Представитель любой общественной организации, осуществляющей деятельность на территории города и зарегистрированный

в Министерстве юстиции РФ, может подавать заявление о вступлении в совет. Что касается способа формирования путем избрания общественностью, то примером служит общественный совет при Правительстве Новгородской области [3], для избрания участников которого формируется специальная комиссия из 30 человек, состоящая из представителей общественных объединений.

На наш взгляд наиболее удачным является такой способ формирования советов, как избрание общественностью. Данный способ является наиболее оптимальным, поскольку является наиболее демократичным, ведь именно народ решает, кто будет представлять его интересы.

Так почему же Республике Беларусь следует обратить внимание на правовое закрепление и деятельность данных структур в зарубежных странах? Существует достаточное количество положительных примеров. Первым примером служат Приоритетные Советы города Дейтона в Штате Огайо, США. В данном штате решения советов имеют консультативный характер, то есть их рекомендации не носят обязательного характера, но учитываются местными органами власти, так как в них отражены результаты исследования потребностей всех слоев населения города, они помогают городу планировать свою работу и направлять ее на удовлетворение реальных потребностей граждан, при этом рационально расходуя финансы.

Еще одним примером, когда решения Советов носят рекомендательный характер, является Общественный Совет по вопросам Северного тракта в округе Арлингтон, США. Основной функцией данного Совета является изучение общественного мнения относительно того, что делать с территорией округа, загрязненной промышленными отходами. В случае если по итогам изучения мнения окажется, что общественность недовольна состоянием территории, то она вправе внести предложения в государственные органы по улучшению состояния данной местности посредством обращения в Совет.

Кроме этого, существуют примеры реального воздействия общественных советов на органы государственной власти, местного управления и самоуправления. Таким примером являются Наблюдательные комитеты в Боливии, созданные для поддержания связи с общественностью. Основной функцией комитета является контроль за использованием местных ресурсов, находящихся в распоряжении общественного управления. При выявлении нарушений в этой области Комитет докладывает об этом власти, которая может потребовать от исполнительного органа исправить ситуацию, а при невыполнении требования исполнительным органом власть должна «заявить о несостоятельности перед Национальным сенатом».

Еще одним примером прямого воздействия на работу государственных органов является Оперативная группа Сан-Франциско, которая выступает как арбитр между лицом, которому отказано в получении документа, и хранителем государственных документов. В состав Оперативной группы входит специальный отдел жалоб, занимающийся рассмотрением петиций со стороны организаций и физических лиц, которым было отказано в получении государственных документов общественного доступа. По жалобе лица, которому отказано в получении доступа к документу, отдел жалоб может издать приказ, требующий от хранителя документов предоставить затребованный документ.

Таким образом, в рамках данного исследования был рассмотрен некоторый положительный опыт зарубежных стран в области правового регулирования организации и деятельности общественных советов. Советы различных стран, затронутые в рамках данного доклада, служат примером реального действия общественных советов, поэтому, безусловно, существует необходимость в нормативном регулировании и, в последующем, эффективной деятельности данного института в Республике Беларусь. Поскольку, как мы сказали, целью деятельности Общественных советов является взаимодействие общественности с властью, то необходимо использовать опыт зарубежных стран в данном вопросе. Необходимо положить в основу опыт штата Техас по формированию общественных советов, когда состав совета формируется исходя из целей, ради которых он создан. Что касается способа формирования, то, на наш взгляд, наиболее эффективным способом является избрание членов совета общественностью, как это предполагает Общественный совет при Правительстве Новгородской области. Кроме этого, не стоит забывать о положительном опыте Паритетных Советов штата Огайо, где решения Советов имеют хотя и консультативный характер, однако в большинстве случаев власти штата прислушиваются к органам и берут за основу их решения. Кроме того, немаловажен опыт Наблюдательных комитетов в Боливии и Оперативных групп в Сан-Франциско, которые реально воздействуют на работу государственных и местных органов власти.

Безусловно, советы являются эффективным звеном в вопросе взаимодействия между органами власти и обществом. Как показывает практика зарубежных стран, при правильной работе советы позволяют общественности влиять на политику, экономику, социальную сферу в государстве.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об общественно-консультативном (экспертном) совете по развитию предпринимательства [Электронный ресурс] Постановление Совета Министров Республики Беларусь 20 марта 2012 № 247:

- с изм. и доп. от 5 окт. 2016г. //ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
2. Смоляноко, О., Чаусов, Ю. Общественные советы в Беларуси: правовое регулирование и практика [Информационный ресурс] / О. Смоляноко, Ю. Чаусов //Медисонт. – 2011. – Режим доступа : <https://by.odb-office.eu/files/docs/Pravovoe-regulirovanie-obschestvennyh-sovetov.pdf>. – Дата доступа: 15.05.2019.
 3. Об общественном совете муниципального образования [Электронный ресурс] Модельное положение 7 февраля 2015 г. №250: с изм. и доп. от 18 апр. 2018г. // Консультант Плюс. – Москва, 2018.
 4. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – 10-е изд., стер. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2014. – 62 с.
 5. Смоляноко, О. Общественные советы в Республике Беларусь [Информационный ресурс] / О. Смоляноко // Центр правовой трансформации. – 2011. – Режим доступа: <https://www.lawtrend.org/freedom-of-association/obshhestvennye-sovety/obshhestvennye-sovety-v-respublike-belarus> – Дата доступа: 15.05.2019.
 6. Дьякова, Е.Г. Формирование системы общественных советов при органах исполнительной власти: экспертиза или представительство? [Информационный ресурс] / Е.Г. Дьякова // Институт психологии и права. – 2018. – Режим доступа: http://elar.ufru.ru/bitstream/10995/61377/1/978-5-7741-0327-0_043.pdf – Дата доступа: 16.05.2019