

Москва, 2020, № 2 (2)



# Открытость Общественных советов при федеральных органах исполнительной власти в России

Экспертная записка



Счетная палата  
Российской Федерации



центр  
перспективных  
управленческих  
решений

Батуев А.Д., Комин М.О., Коробкин Е.Н.  
Открытость Общественных советов при федеральных органах  
исполнительной власти в России – 2020. М.: Счетная палата Российской  
Федерации, Центр перспективных управленческих решений, 2020. – 36 с.

ISBN 978-5-6044979-1-3



9 785604 497913

# Содержание

Введение	4
1. Общественные советы при органах исполнительной власти: общая характеристика	5
Общественные советы как органы гражданского участия	6
Общественные советы как органы гражданского контроля	7
2. Методика оценки общественных советов в контексте «открытого диалога»	9
Цель, предмет и процедура оценки	9
Параметры и критерии оценки	10
3. Рейтинг общественных советов при федеральных органах исполнительной власти в контексте «открытого диалога»	15
3.1. Результаты рейтинга (2020 год)	15
3.2. Детализированная оценка отдельных кейсов работы общественных советов	18
4. Отдельные результаты оценки общественных советов при федеральных органах исполнительной власти в контексте содействия «открытому диалогу»	26

# Введение

С 2019 года совместно с экспертами из АНО «Инфокультура» и Центра перспективных управленческих решений (ЦПУР) Счетная палата выпускает аналитический доклад «Открытость государства в России»<sup>1</sup>. Эксперты разработали методологию, которая позволяет оценить уровень открытости российских федеральных ведомств **по трем направлениям**:

- **«открытость информации»** – это набор правовых и коммуникационных инструментов, которыми должны располагать граждане для получения информации, находящейся в ведении государственных органов;
- **«открытые данные»** – механизм получения данных от государства в проактивном, автономном и регулярном режиме. Это означает, что государство публикует данные независимо от наличия запросов;
- **«открытый диалог»** – направление, которое предполагает непосредственное взаимодействие ведомств с гражданами, включающее в себя участие населения в принятии решений, а также возможность контролировать качество их исполнения. Это, например, публичные и общественные консультации, экспертиза законопроектов, партисипаторное, в том числе и инициативное, бюджетирование, общественные обсуждения, голосования по частным вопросам, механизмы онлайн-петиций и электронные приемные.

В рамках направления «открытый диалог» в докладе 2020 года<sup>2</sup> было уделено особое внимание открытости и качеству работы общественных советов при федеральных органах исполнительной власти.

**Цель данной записки** – более подробно представить методику оценки общественных и экспертных советов в контексте «открытого диалога», а также осветить дополнительные результаты данной оценки, проведенной в рамках подготовки доклада «Открытость государства в России – 2020».

- 
1. Развитие подотчетности органов власти и персональной ответственности руководителей ведомств и организаций перед обществом за достижение целей и задач – одна из ключевых задач Стратегии развития Счетной палаты на 2018–2024 гг. URL: <https://ach.gov.ru/page/government-openness>.
  2. Открытость государства в России – 2020 / под ред. П. Демидова. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Otkrytost-2020.pdf>.

# 1. Общественные советы при органах исполнительной власти: общая характеристика

**Общественные советы (ОС)** – это консультативные и совещательные органы при министерствах и ведомствах. Целью деятельности<sup>3</sup> общественных советов является учет потребностей и интересов граждан России при осуществлении государственной политики федеральными органами исполнительной власти (ФОИВ), а также реализация функции общественного контроля за деятельностью соответствующего ФОИВ.

В сферу компетенций ОС, среди прочего, входит:

- рассмотрение проектов нормативно-правовых актов (НПА) и иных документов, разрабатываемых министерствами и ведомствами;
- участие в антикоррупционной работе, оценке эффективности государственных закупок и кадровой работы ФОИВ;
- участие в мониторинге качества оказания государственных услуг ФОИВ.

Исходя из указанных выше целей и описанной сферы компетенций, общественные советы являются важными агентами открытости государства в части «открытого диалога», способствуя росту уровня прозрачности и подотчетности работы органов власти гражданам. Для реализации своих компетенций общественные советы могут выступать с двух позиций:

1. как орган **гражданского участия** – в качестве площадки для представления мнений общества, в том числе профильных НКО и экспертных организаций, по вопросам, отнесенным к полномочиям ведомства. В таком случае сами ОС должны обладать достаточной степенью информационной открытости;
2. как орган **гражданского контроля** – в качестве органа, обладающего рычагами, которые позволяют повлиять на выработку решений, отнесенных к полномочиям ведомства. В таком случае сами ОС должны обладать достаточной степенью автономии и возможностями влияния.

---

3. Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (согласован Протоколом заочного заседания совета Общественной палаты Российской Федерации от 28.05.2015 № 46-с, одобрен протоколом заочного заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 24.06.2015 № 3).

## Общественные советы как органы гражданского участия

Согласно Стандарту деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти<sup>4</sup>, такой совет призван обеспечивать учет потребностей и запросов граждан при принятии решений в ФОИВ. Для этого общественные организации, в том числе профильные некоммерческие и экспертные, должны иметь возможности:

- трансляции своих запросов в ОС через их членов;
- оценки деятельности членов ОС на предмет их соответствия потребностям и ожиданиям общественных групп.

Для эффективной трансляции запросов в ОС он должен обладать достаточной информационной открытостью и доступностью для коммуникации со стороны общественных организаций. Публично должна быть доступна информация о составе, полномочиях, датах, повестках и результатах заседаниях. Преимуществом будет наличие возможности личного участия граждан и экспертов в заседаниях, доступность обращений в ОС и к его членам, возможность граждан инициировать общественные обсуждения значимых вопросов в сфере деятельности органа власти на площадке совета. Данный функционал российских ОС реализуется в виде их страницы на сайте соответствующего ФОИВ либо самостоятельного сайта, а также путем информационного сопровождения деятельности советов.

Кроме того, информационная открытость необходима в целях обеспечения контроля над эффективностью работы совета на предмет соответствия его деятельности потребностям граждан. На данный момент в качестве инструмента по такому контролю используется оценка, которую проводит Общественная палата РФ<sup>5</sup>. Данная оценка имеет несколько недостатков:

- регламент оценки содержит по большей части формальные критерии;
- в качестве основного источника информации для оценок используются отчетные документы общественных советов;
- в публичном доступе отсутствует более детальная информация о методике данной оценки, например непрозрачен процесс присвоения тех или иных количественных параметров оценки;
- в публичном доступе отсутствуют результаты оценки.

---

4. Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (Типовое положение) (утв. решением совета Общественной палаты РФ от 05.07.2018 № 55-С). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_307885/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_307885/)

5. Регламент взаимодействия ОП РФ с общественными советами при ФОИВ (общественные советы) по оценке эффективности деятельности общественных советов (утв. протоколом заседания совета Общественной палаты Российской Федерации VI состава от 07.09.2017 № 3). URL: [https://www.oprf.ru/files/1\\_2017dok/reglament\\_OPRF\\_OS\\_FOIV.pdf](https://www.oprf.ru/files/1_2017dok/reglament_OPRF_OS_FOIV.pdf)

## Общественные советы как органы гражданского контроля

Общественные советы в том юридическом статусе, в котором они существуют сегодня, появились в России в июле 2014 года с принятием Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>6</sup>. В Стандарте деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти<sup>7</sup> также содержится упоминание функции общественного контроля за деятельностью соответствующего ФОИВ. Для эффективного исполнения данной функции общественный совет должен обладать:

- процедурными возможностями влияния на решения ФОИВ через инструмент заседаний ОС, формирование повестки данных заседаний, обеспечение участия в заседаниях представителей ФОИВ, непосредственно принимающих ключевые решения в рамках полномочий ведомства и т.д.
- достаточной степенью независимости от ФОИВ, выраженной в процедуре формирования ОС, а также требованиях к составу членов ОС.

Современный стандарт деятельности ОС содержит общие положения о процедуре его создания<sup>8</sup>.

1. Состав общественного совета формируется с учетом представительства общественных объединений, профессиональных союзов, творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, социальных групп, иных негосударственных некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере полномочий данного федерального органа исполнительной власти.
2. Отбор кандидатов в состав ОС производится на конкурсной основе из числа кандидатур, выдвинутых общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями.
3. Организатором конкурса является Общественная палата РФ.
4. По итогам конкурса персональный состав ОС утверждается руководителем соответствующего ФОИВ по согласованию с советом общественной палаты.

Уточнение данных положений предполагается на уровне внутренних документов ФОИВ. Таким образом, обеспечивающие автономию и возможности влияния положения о структуре и численном составе ОС, частоте заседаний, регламенте учета позиции членов ОС на заседаниях и т.д. остаются не урегулированными на уровне

---

6. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

7. Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (Типовое положение) (утв. решением совета Общественной палаты РФ от 05.07.2018 № 55-С). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_307885/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_307885/)

8. Там же.

Стандарта деятельности ОС. Такая ситуация порождает риски снижения эффективности работы ОС как органа гражданского контроля ввиду возможного конфликта интересов. С одной стороны, ОС при ФОИВ должен обеспечивать подотчетность и прозрачность деятельности ведомства, с другой стороны, ФОИВ самостоятельно уточняет наиболее важные положения о статусе ОС, с помощью которых ОС и предстоит выполнять функции контроля.

Кроме того, современная система формирования ОС приобрела иной вид по сравнению с тем, который был у нее в момент создания в 2014 году. В основе работы ОС при ФОИВ до 2018 года лежал Стандарт деятельности ОС, изданный Открытым правительством в 2015 году<sup>9</sup>. Согласно ему общественные советы формировались при участии трех институтов: Общественной палаты РФ, ФОИВ, при котором создается совет, а также Открытого правительства. Согласно Типовому положению<sup>10</sup> Открытое правительство участвовало как медиатор и контролер на каждом этапе формирования состава ОС, а также имело вес при утверждении состава руководством ФОИВ. Таким образом, Открытое правительство выступало как наименее заинтересованная третья сторона, обеспечивавшая соблюдение процедур, которые должны были поддерживать независимость, беспристрастность и самостоятельность общественных советов. После упразднения в 2018 году Открытого правительства, Общественной палатой РФ был создан современный Стандарт деятельности ОС<sup>11</sup>, в котором упоминание Открытого правительства как участника процесса формирования ОС и контроля за их деятельностью исчезло, соответствующие функции медиатора и контролера были переданы в Общественную палату РФ не в полном объеме.

Представленная далее методика оценки открытости ОС при ФОИВ **базируется на рассмотрении общественных советов в контексте «открытого диалога»: и как органов гражданского участия, и как органов гражданского контроля.**

---

9. Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (Типовое положение) (одобрен протоколом заочного заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 24.06.2015 № 3).  
URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_197945/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_197945/)

10. Там же.

11. Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (Типовое положение) (утв. решением совета Общественной палаты РФ от 05.07.2018 № 55-С).  
URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_307885/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_307885/)



## 2. Методика оценки общественных советов в контексте «открытого диалога»

### Цель, предмет и процедура оценки

**Цель оценки** – измерение качества работы общественных советов как акторов «открытого диалога». Анализ качества складывается из оценки двух функций советов: обеспечение гражданского участия и гражданского контроля.

**Предмет оценки** – публичная информация о деятельности общественных советов при ФОИВ, опубликованная на официальных сайтах таких советов или в соответствующих разделах на сайтах самих ФОИВ; сообщения о деятельности ОС в СМИ и социальных медиа.

**Базовый метод оценки** – контент-анализ отобранной информации из открытых источников, выполняемый экспертной группой. Данный метод представляет собой изучение экспертами содержания сайтов и других выбранных источников информации о работе ОС для определения наличия или отсутствия оцениваемых количественных и качественных характеристик. Каждый параметр анализируется одним из экспертов в соответствии с перечнем критериев; осуществляется выборочная кросс-валидация результатов другими экспертами.

Найденная таким образом информация подлежит оценке только в том случае, если была опубликована не раньше чем за год до проведения оценки. Время проведения оценки – апрель 2020 года.

Этапы оценки:

1. сбор и анализ информационного наполнения и технологических свойств официальных сайтов ОС или разделов о деятельности ОС на сайтах ведомств;
2. сбор и анализ сведений о деятельности ОС, содержащихся в иных открытых источниках информации (сообщения в СМИ и социальных медиа);
3. присвоение баллов по каждому из параметров оценки; перевод балльной оценки в буквенную шкалу;
4. формирование рейтинга ОС по степени содействия «открытому диалогу»;
5. выработка рекомендаций для ОС и органов власти в целях повышения эффективности работы ОС при ФОИВ в качестве агентов «открытого диалога».

## Параметры и критерии оценки

Параметры оценки были сформированы исходя из НПА, регулирующих деятельность ОС в России, а также на основе анализа исследований и научной литературы, освещающей возможные проблемы и слабые места в системах ОС в России и мире. Каждый параметр был детализирован с помощью критериев, на основе которых осуществлялась оценка и присуждались итоговые баллы.

В целях оценки эффективности ОС как агентов «открытого диалога» были выделены следующие общие параметры:

1. наличие сайта ОС или раздела ОС на сайте ФОИВ;
2. доступность и полнота информации о членах ОС;
3. доступность и полнота информации о работе ОС;
4. доступность коммуникации внешних агентов (общественных и экспертных организаций, СМИ) с членами ОС;
5. степень автономии ОС от ФОИВ;
6. степень влияния ОС на деятельность ФОИВ;
7. степень активности ОС.

**Параметры 1-4** оценивают информационную открытость и полноту информации об общественном совете, что соответствует реализации функции ОС как органа гражданского участия. Данные параметры базировались на Стандарте деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти<sup>12</sup>.

**Параметры 5-7** оценивают степень автономии и процедуру взаимодействия ОС с ФОИВ, что соответствует реализации функции ОС как органа гражданского контроля. Данные параметры также базировались на Стандарте деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти и были дополнены на основе анализа исследований и научной литературы, освещающих возможные проблемы и слабые места в системах ОС в России и мире.

**Параметр 5** «Степень автономии ОС от ФОИВ» отталкивается от изначальной идеи создания ОС как внешних «конструктивных оппонентов ведомств»<sup>13</sup> и «активных участников системы противодействия коррупции»<sup>14</sup>. Для обеспечения этой функции ОС необходима некоторая степень независимости от ведомств, при которых они созданы. Согласно российскому законодательству ОС финансируются самими

---

12. Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (Типовое положение) (утв. решением совета Общественной палаты РФ от 05.07.2018 № 55-С). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_307885/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_307885/)

13. Послание Президента Российской Федерации от 12.12.2013. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38057>

14. Там же.

органами власти, а также часть состава ОС (от ¼) назначается руководством ведомства. Такие условия способствуют возрастанию риска превращения ОС в квазиавтономные организации<sup>15</sup>.

**Параметр 6** «Степень влияния ОС на деятельность ФОИВ» отталкивается от указанных в Стандарте инструментов по имплементации решений ОС в работу ведомств. Однако в большинстве случаев внутренние акты ведомств (положения об общественном совете, регламенты его заседаний) уточняют использование данных инструментов и относят принятые на заседаниях решения ОС к рекомендательным. Данная ситуация может порождать зависимость эффективности работы ОС от текущего уровня отношений руководства госоргана и членов (прежде всего председателя) ОС, а также от общей готовности руководства ведомства учитывать позицию общественных и экспертных организаций.

**Параметр 7** «Степень активности ОС» отталкивается от указанных в Стандарте деятельности ОС требований о проведении регулярных очных заседаний и исполнения функций неэлекторальных инструментов участия гражданского общества в управлении государством. В то же время, по оценке заместителя секретаря Общественной палаты РФ В. Гриба, до 60% заседаний ОС при ФОИВ проходят в заочном формате<sup>16</sup>, что повышает риски неэффективного исполнения ОС функций гражданского контроля.

Каждый из указанных выше параметров был детализирован с помощью разработки критериев оценки. Критерии служат инструментом более точного анализа того или иного параметра, позволяя не только составить рейтинг ОС, но и сделать более содержательные выводы об исполнении ОС функций гражданского участия и гражданского контроля.

---

15. Тарасенко А.В. Роль совещательных органов в политических системах со слабым парламентом: Европейский союз и Россия // ПОЛИТЭКС. 2007. Т. 3. №. 4. С. 87–98.

16. Общественные советы: повысить эффективность, завоевать доверие граждан.  
URL: <https://www.oprf.ru/ru/press/news/2617/newsitem/52490?PHPSESSID=6n26nsikko54619ecbpmmrsem7>

Таблица 1. Порядок начисления баллов по выделенным параметрам и критериям оценки ОС при ФОИВ в контексте «открытого диалога»

Параметр оценки	Критерий оценки	Баллы
Оценка ОС как органа гражданского участия (максимум 36 баллов)		
1. Сайт ОС	Наличие отдельного сайта либо раздела ОС на сайте ФОИВ	Отдельный сайт ОС – 2 балла. Раздел на сайте ФОИВ – 1 балл. Сайт или раздел отсутствуют – 0 баллов
2. Доступность и полнота информации о членах ОС	Перечень лиц, входящих в состав общественного совета (ФИО)	Есть – 1 балл. Нет – 0 баллов
	Указание на организацию/ орган/учреждение, должности лиц, входящих в состав общественного совета	Всех членов, указанных на сайте, – 3 балла. Организации для всех членов и должности для части – 2 балла. Для части членов – 1 балл. Отсутствует – 0 баллов
	Фотографии лиц, входящих в состав общественного совета	Всех членов, указанных на сайте, – 3 балла. 90% членов – 2 балла. Менее 90% членов – 1 балл. Отсутствуют – 0 баллов
	Контактная информация членов общественного совета	Всех членов, указанных на сайте, – 3 балла. 90% членов – 2 балла. Менее 90% членов – 1 балл. Отсутствует – 0 баллов
3. Доступность и полнота информации о работе ОС	Положение об общественном совете	Есть – 1 балл. Нет – 0 баллов
	Наличие на сайте органа власти отдельной новостной ленты, посвященной работе общественного совета	Публикации в 2020 году – 3 балла. Регулярные публикации в 2019 году – 2 балла. Несколько публикаций в 2019 году и/или более ранние публикации – 1 балл. Отсутствует – 0 баллов
	План предстоящих заседаний общественного совета	Помесячный, удобно размещенный – 3 балла. Поквартальный, неудобно размещенный – 2 балла. Реже чем раз в квартал – 1 балл. Отсутствует – 0 баллов
	Повестки предстоящих заседаний общественного совета	По каждому заседанию, заблаговременно – 3 балла. По каждому заседанию, за несколько дней до заседания – 2 балла. Неактуальные или публикуются в день заседания – 1 балл. Отсутствуют – 0 баллов

	Протоколы прошедших заседаний общественного совета	<p>Всех заседаний, указанных на сайте, – 3 балла.</p> <p>Отсутствуют по указанным в плане заседаниям или содержат только краткий результат – 2 балла.</p> <p>Части заседаний – 1 балл.</p> <p>Отсутствуют – 0 баллов</p>
	Тексты решений общественного совета, одобренных на заседаниях	<p>Есть – 1 балл.</p> <p>Нет – 0 баллов</p>
	Перечень рабочих групп (комиссий либо иных подразделений) в составе общественного совета	<p>Состав и информация о деятельности каждой группы – 3 балла.</p> <p>Состав и информация о деятельности части групп – 2 балла.</p> <p>Только перечень и/или состав – 1 балл.</p> <p>Отсутствует – 0 баллов</p>
4. Доступность коммуникации с членами ОС	Текст правового акта о порядке участия в открытых заседаниях общественного совета	<p>Отдельный акт или регламент с порядком участия – 2 балла.</p> <p>Указание на возможность участия в Положении – 1 балл.</p> <p>Отсутствует – 0 баллов</p>
	Возможность обращения в общественный совет (его структурное подразделение) через сайт	<p>Есть – 1 балл.</p> <p>Нет – 0 баллов</p>
	Возможность задать вопрос членам общественного совета на сайте	<p>Есть – 1 балл.</p> <p>Нет – 0 баллов</p>
	Наличие на сайте открытой дискуссионной площадки для обсуждения предложений и заключений общественного совета по разрабатываемым органом власти проектам НПА, документам и инициативам (чат, форум)	<p>Публикации за 2020 год – 3 балла.</p> <p>Публикации за вторую половину 2019 года – 2 балла.</p> <p>Более ранние публикации или пустая площадка – 1 балл.</p> <p>Площадка отсутствует – 0 баллов</p>
Оценка ОС как органа гражданского контроля (максимум: 17 баллов)		
5. Степень независимости ОС от ФОИВ	Наличие норм в Положении об ОС о необходимости формирования большей части состава ОС из представителей НКО. Насколько процедура формирования состава в Положении обеспечивает независимость ОС от ФОИВ	<p>Только представители НКО, невозможность для органа власти исключить предложенных кандидатов из списка – 3 балла.</p> <p>Только представители НКО, конкурс проводит ОП РФ – 2 балла.</p> <p>Не указана необходимость формирования только из представителей НКО, состав утверждает министр по согласованию с ОП РФ – 1 балл.</p> <p>Нормы отсутствуют – 0 баллов</p>

	Наличие общественных деятелей, представителей НКО в составе ОС	Более 70% состава – 3 балла. 50–70% состава – 2 балла. 30–50% состава – 1 балл. Отсутствуют – 0 баллов
	Сообщения в СМИ о нарушениях в работе ОС, о вмешательстве ФОИВ в работу ОС	Отсутствуют – 1 балл. Присутствуют – 0 баллов
6. Степень влияния ОС на деятельность ФОИВ	Включение руководителя, заместителя руководителя ОС в состав коллегии ФОИВ	На постоянной основе – 2 балла. По согласованию – 1 балл. Не практикуется – 0 баллов
7. Степень активности ОС	Сколько раз проводились заседания в течение прошедшего года	Чаше чем раз в квартал – 3 балла. Раз в квартал – 2 балла. Реже чем раз в квартал – 1 балл. Не проводились – 0 баллов
	Проводились ли очные заседания (наличие материалов, указывающих на очную форму участия членов ОС в заседаниях)	Более двух в год – 3 балла. Два в год – 2 балла. Одно в год – 1 балл. Не проводились – 0 баллов
	Выражали ли члены ОС позицию по наиболее резонансным вопросам деятельности ведомства в публичном пространстве, в том числе в СМИ	Выражали позицию два и более членов совета – 2 балла. Выражал позицию один из членов совета – 1 балл. Никто не выражал – 0 баллов
	Приглашаются ли на заседания СМИ и общественность	Да – 1 балл. Нет – 0 баллов

Полученные в ходе оценки баллы по каждому из критериев складывались для интегральной оценки, отражающей две категории:

- участие – исполнение ОС функций органа гражданского участия (параметры 1–4);
- контроль – исполнение ОС функций органа гражданского контроля (параметры 5–7).

На основе суммы баллов в рамках данных категорий каждому ОС при ФОИВ присваивался буквенный рейтинг. Правила присвоения буквенного рейтинга указаны в таблице 2.

Таблица 2. Порядок присвоения буквенного рейтинга на основе балльных оценок ОС при ФОИВ

Буквенное значение итоговой оценки	Количество баллов в категории «участие»	Количество баллов в категории «контроль»
A	27-36	14-17
B	18-26	10-13
C	9-17	5-9
D	1-8	1-4
E	0	0

### 3. Рейтинг общественных советов при федеральных органах исполнительной власти в контексте «открытого диалога»

По итогам сбора и анализа информации был построен Рейтинг общественных советов при ФОИВ в контексте «открытого диалога» за 2020 год. В рамках рейтинга каждый из 71 оцененного ОС при ФОИВ был отнесен к одной из пяти групп.

1. Высокая степень содействия «открытому диалогу» (AA, AB, BA).
2. Средняя степень содействия «открытому диалогу» (BB, AC, CA, BC, CB).
3. Низкая степень содействия «открытому диалогу» (CC, AD, DA, BD, DB).
4. Крайне низкая степень содействия «открытому диалогу» (DD, CD, DC).
5. Отсутствие ОС либо информации о нем в открытых источниках (EE).

#### 3.1. Результаты рейтинга (2020 год)

Ведомство	Категория «участие»	Категория «контроль»
Высокая степень содействия «открытому диалогу»		
Росархив	A	B
Минстрой России	B	A
Минкультуры России	B	A
Минспорт России	B	A

Росреестр	В	А
Средняя степень содействия «открытому диалогу»		
ФАС России	В	В
ФССП России	В	В
Россельхознадзор	В	В
ФНС России	В	В
Росавтодор	В	С
МВД России	В	С
Минфин России	В	С
Росстат	В	С
Роспатент	В	С
ФТС России	В	С
Минтруд России	С	А
Минприроды России	С	А
Минобрнауки России	С	В
Минтранс России	С	В
Минздрав России	С	В
Росгидромет	С	В
Росжелдор	С	В
Роспотребнадзор	С	В
Росрыболовство	С	В
Ростехнадзор	С	В
Рослесхоз	С	В
Росаккредитация	С	В
Росстандарт	С	В
Низкая степень содействия «открытому диалогу»		
Ростуризм	С	С
Минэнерго России	С	С
Росимущество	С	С



Росморречфлот	С	С
Роснедра	С	С
Минэкономразвития России	С	С
Росздравнадзор	С	С
МЧС России	С	С
Рособрнадзор	С	С
Казначейство России	С	С
Росавиация	С	С
ФСИН России	С	С
Росводресурсы	С	С
Ространснадзор	D	B
Крайне низкая степень содействия «открытому диалогу»		
ФАДН России	С	D
Росмолодежь	С	D
Управление делами Президента Российской Федерации	С	D
Россвязь	С	D
Роспечать	D	С
Минпромторг России	D	С
Росалкогольрегулирование	D	С
Минсельхоз России	D	С
Роскомнадзор	D	D
Минпросвещения России	D	D
Росприроднадзор	D	D
Роструд	D	D
Минвостокразвития России	D	D
Минобороны России	D	D
Минюст России	D	D
ФСБ России	D	D
Минкомсвязь России	D	D
ФМБА России	D	D

Нет ОС или информация о нем отсутствует		
МИД России	Е	Е
Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации	Е	Е
Государственная фельдъегерская служба РФ (ГФС России)	Е	Е
Росгвардия	Е	Е
Росрезерв	Е	Е
Россотрудничество	Е	Е
Росфинмониторинг	Е	Е
СВР России	Е	Е
ФСВТС России	Е	Е
ФСО России	Е	Е
ФСТЭК России	Е	Е

### 3.2. Детализированная оценка отдельных кейсов работы общественных советов

Для получения дополнительной информации о состоянии общественных советов в России в каждой из выделенных групп, различающихся по степени содействия «открытому диалогу», были выбраны по одному общественному совету для более детального анализа.

#### Общественный совет при Минстрое России

Показатель	Значение
Рейтинг совета	ВА (группа «высокая степень содействия «открытому диалогу»)
Председатель	Сергей Вадимович Степашин
Количество членов совета	57
В том числе:	
представителей НКО	33
представителей бизнеса	20

представителей экспертизы	4
Количество комиссий в составе совета	13
Количество заседаний совета в 2019 году	28
В том числе:	
очных заседаний	3
Сайт, информационный ресурс	<a href="http://osminstroy.ru/">http://osminstroy.ru/</a>

## Особенности функционирования ОС

Достаточно высокую оценку Совет при Минстрое России получил по категории «участие» (рейтинг «В»; 22 балла из 36).

- + На сайте представлен полный перечень членов ОС, их фото, краткие биографии. Единственный недочет по этой категории – отсутствие контактов для связи с членами ОС, однако он восполнен возможностью обратиться к тому или иному члену совета через онлайн-форму.
- + Члены совета при Минстрое России выражают свою позицию о работе министерства в СМИ, анализируют политику министерства<sup>17</sup>, что положительно отличает данный ОС от других в рейтинге.
- ± Для обсуждения деятельности ОС предусмотрен модуль на базе социальной сети «ВКонтакте», однако единственное сообщение в нем остается без ответа с 2017 года.
- Согласно Положению ОС участие граждан, не входящих в Общественный совет, возможно только по приглашению одного из членов совета и согласованию с председателем совета.

Одну из самых высоких оценок в рейтинге ОС при Минстрое России получил по категории «контроль» (рейтинг «А»; 16 баллов из 17), что серьезно отличает его от многих других включенных в рейтинг советов.

- + По действующему Положению ОС кандидаты в состав Совета могут предлагаться министром. Указана необходимость соблюдения паритета референтных групп при формировании, но не оговорена необходимость их принадлежности к некоммерческому сектору. ОП РФ по согласованию с министром определяет «короткий список» кандидатов, затем министр выбирает из него и утверждает состав. На практике в действующем составе ОС примерно половина из его членов – представители бизнеса, другая половина – представители близких к государству НКО.

17. В Совфеде предложили освободить россиян от уплаты пеней за услуги ЖКХ.  
URL: <https://versia.ru/v-sovfede-predlozhili-osvobodit-rossiyan-ot-uplaty-penej-za-uslugi-zhkh>

- + Председатель совета при Минстрое России включен в состав Коллегии министерства на постоянной основе. Новости на сайте указывают на то, что члены совета периодически используют данный канал для влияния на решения министерства и направляют в ведомство свои предложения<sup>18</sup>. На сайте отдельно указаны случаи, когда министерство имплементирует направленные таким образом предложения членов ОС в свою работу<sup>19</sup>.
- ± Заседания совета проводятся ежеквартально, а различных его комиссий – чаще чем ежемесячно. Всего ОС проводит достаточно большое количество заседаний в год (25–30 заседаний), хотя очные заседания составляют достаточно малую долю от общего числа. Новостные заметки и фото на сайте ОС свидетельствуют об участии в заседаниях ОС приглашенных экспертов.

### Общественный совет при Роспотребнадзоре

Показатель	Значение
Рейтинг совета	СВ (группа «средняя степень содействия «открытому диалогу»)
Председатель	Александр Виталиевич Мельцер
Количество членов совета	14
В том числе:	
представителей НКО	11
представителей бизнеса	1
представителей экспертизы	2
Количество комиссий в составе Совета	Информации нет
Количество заседаний Совета в 2019 году	7
В том числе:	
очных заседаний	5
Сайт, информационный ресурс	<a href="https://www.rospotrebnadzor.ru/feedback/ob_sovet/ob_sovet.php">https://www.rospotrebnadzor.ru/feedback/ob_sovet/ob_sovet.php</a>

18. Общественный совет направил в ведомство предложения по поддержке отраслей строительства.  
URL: <http://osminstroy.ru/news/obschestvennyy-sovets-napravil-v-vedomstvo-predlozheniya-po-p.html>

19. Подведены итоги работы Общественного совета при Минстрое России за 2019 год.  
URL: <http://osminstroy.ru/news/podvedeny-itogi-raboty-obschestvennogo-soveta-pri-minstroe-r2.html>

Общественный совет при Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека входит в группу ОС со средней степенью содействия «открытому диалогу». Советы, попавшие в эту группу, как правило, достаточно активны в качестве органа, осуществляющего гражданский контроль, однако основным недостатком их работы является «клубная» структура, общая закрытость от других общественных организаций и низкие показатели раскрытия информации о своей работе.

### Особенности функционирования ОС

Сравнительно невысокую оценку Общественный совет при Роспотребнадзоре получил по категории «участие» (рейтинг «С»; 16 баллов из 36).

- + На странице ОС на сайте ведомства есть перечень членов Общественного совета с фото и указанием должностей в соответствующих организациях, там же опубликованы Положение об Общественном совете, планы работы и отчеты, протоколы заседаний, которые содержат особые мнения членов ОС.
- + Общественный совет при Роспотребнадзоре публикует ежегодные отчеты о своей деятельности, что не оценивалось в рамках данного исследования, но является положительной чертой в вопросах открытости.
- ± Размещено положение о рабочих группах ОС, однако нет информации об их существовании, количестве, составе и деятельности.
- На странице ОС нет индивидуальных контактов членов ОС, общего телефона или электронной почты для связи; отсутствуют интерактивные возможности по взаимодействию с ОС: никаких форм обращений, дискуссионных площадок или опросов мнения не предусмотрено.
- Не опубликованы повестки заседаний ОС за 2019 год, новостная лента пуста, адрес заседаний не размещен.

В то же время Общественный совет при Роспотребнадзоре имеет достаточно высокую оценку в категории «контроль» (рейтинг «В»; 11 баллов из 17)

- + Заседания ОС проводятся чаще чем ежеквартально: например, проведено 7 заседаний за 2019 год, при этом 5 из них очно и 2 заочно<sup>20</sup>.
- + Состав Общественного совета при Роспотребнадзоре отличается высокой долей представителей общественных организаций. Только один член ОС, согласно опубликованной информации, имеет занятость в бизнесе – это директор по взаимоотношениям с государственными органами власти ОАО «Компания М.Видео» Тагир Равилович Калимуллин<sup>21</sup>. Остальные члены ОС представляют некоммерческий сектор.

---

20. Официальные документы Общественного совета. URL: [https://www.rospotrebnadzor.ru/feedback/ob\\_soveto/ob\\_soveto\\_of\\_doc.php](https://www.rospotrebnadzor.ru/feedback/ob_soveto/ob_soveto_of_doc.php)

21. Общественный совет. URL: [https://www.rospotrebnadzor.ru/feedback/ob\\_soveto/ob\\_soveto.php](https://www.rospotrebnadzor.ru/feedback/ob_soveto/ob_soveto.php)

± Согласно Положению ОС участие граждан, не входящих в Общественный совет, возможно по приглашению одного из членов Совета. Однако Положение не содержит описание самой процедуры приглашения и участия, а иные регламентирующие процесс документы отсутствуют или не опубликованы. В соответствии с доступной на странице Совета информацией в марте 2019 года заседание ОС при Роспотребнадзоре посетили представители Ассоциации компаний розничной торговли Наталья Соммер и Всеволод Мильруд<sup>22</sup>.

### Общественный совет при Ростуризме

Показатель	Значение
Рейтинг совета	СС (группа «низкая степень содействия «открытому диалогу»)
Председатель	Дмитрий Викторович Давыденко
Количество членов совета	36
В том числе:	
представителей НКО	26
представителей бизнеса	6
представителей экспертизы	4
Количество комиссий в составе Совета	5
Количество заседаний Совета в 2019 году	6
В том числе:	
очных заседаний	1
Количество членов совета	1
Сайт, информационный ресурс	<a href="http://www.soviet-fat.ru/">http://www.soviet-fat.ru/</a>

Общественный совет при Федеральном агентстве по туризму входит группу ОС с низкой степенью содействия «открытому диалогу», рейтинг СС. Преимущественно ОС данной группы отличаются как невысокими показателями по открытости и доступности информации о них, так и небольшой степенью влияния на решения ведомства.

22. Протокол заседания Общественного совета от 28.03.2019 № 10.

URL: [https://www.rospotrebnadzor.ru/ob\\_sovet/files/Protokol%20zasedaniia%2028.03.2019.pdf](https://www.rospotrebnadzor.ru/ob_sovet/files/Protokol%20zasedaniia%2028.03.2019.pdf)

## Особенности функционирования Совета

Достаточно низкую оценку Общественный совет при Ростуризме получил по категории «участие» (рейтинг «С»; 16 баллов из 36).

- + Присутствует возможность обращения в ОС через форму на сайте. Опубликованы электронная почта и телефон Совета.
- ± На сайте представлен перечень членов ОС, их фото, аффилиации. Однако для части членов Совета отсутствуют биографии, занимаемые ими должности в организациях. Не указаны контакты.
- ± Присутствует перечень комиссий и рабочих групп в составе совета. В то же время не публикуется какая-либо информация об их деятельности.
- ± Положением ОС предусмотрено участие граждан в открытых заседаниях Общественного совета только по личному приглашению члена ОС.
- Не публикуются документы, касающиеся заседаний Совета: планы предстоящих заседаний, повестки, решения.

Также сравнительно низкая оценка у Общественного совета при Ростуризме по категории «контроль» (рейтинг «С»; 9 баллов из 17).

- + Согласно Положению об ОС при Ростуризме<sup>23</sup>, руководство ФОИВ напрямую не участвует в формировании Совета:  $\frac{3}{4}$  его количественного состава предлагаются Общественной палатой РФ и  $\frac{1}{4}$  – Экспертным советом при Правительстве РФ.
- Нет возможности узнать об участии членов ОС в деятельности Коллегии ФОИВ, поскольку на официальном сайте не публикуется информация о ее работе.
- В открытых источниках нет сведений о том, что ОС направляет какие-либо рекомендации или замечания руководству Ростуризма с использованием формальных механизмов, закрепленных за общественными советами.
- Удалось найти данные только об одном заседании ОС при Ростуризме в 2019 году<sup>24</sup>.
- В СМИ отсутствует информация о позициях членов ОС по вопросам деятельности ведомства. На сайте Совета нет сведений о приглашении на его заседания представителей СМИ и общественности.

---

23. Положение об Общественном совете при Федеральном агентстве по туризму (утв. Приказом Ростуризма от 01.06.2018 № 219-Пр-18. URL: <http://www.sovet-fat.ru/dokumenty/323-polozhenie-ob-obshchestvennom-sovete-pri-federalnom-agentstve-po-turizm>

24. Заседания Общественного совета. URL: [https://www.russiatourism.ru/contents/otkrytoe\\_agentstvo/obshchestvennyy-sovets/zasedaniya-obshchestvennogo-soveta-rosturisma/](https://www.russiatourism.ru/contents/otkrytoe_agentstvo/obshchestvennyy-sovets/zasedaniya-obshchestvennogo-soveta-rosturisma/)

## Общественный совет при Минюсте России

Показатель	Значение
Рейтинг совета	DD (группа «крайне низкая степень содействия «открытому диалогу»)
Председатель	Неизвестно
Количество членов совета	40, все участвуют «по согласованию»
В том числе:	
представителей НКО	Неизвестно
представителей бизнеса	Неизвестно
представителей экспертизы	Неизвестно
представителей искусства	Неизвестно
действующие и бывшие чиновники	Неизвестно
Количество комиссий в составе совета	Информации нет
Количество заседаний совета в 2019 году	Информации нет
В том числе:	
очных заседаний	Информации нет
Сайт, информационный ресурс	<a href="https://minjust.ru/node/240320">https://minjust.ru/node/240320</a> (информация по ссылке была представлена на 10.05.2020 года)

Общественный совет при Министерстве юстиции РФ входит группу ОС с крайне низкой степенью содействия «открытому диалогу», рейтинг DD. Информация о большинстве ОС данной группы не доступна публично, возможности коммуникации с ними ограничены, степень их автономии и степень влияния на решения ведомства либо достаточно низки, либо не подлежат оценке.

### Особенности функционирования ОС

Крайне низкую оценку Общественный совет при Минюсте России получил по категории «участие» (рейтинг «D»; 6 баллов из 36).

- Об ОС при Минюсте России нет практически никакой публичной информации, кроме Положения и перечня обсуждаемых вопросов до 2018 года. Информация о деятельности общественного совета в виде планов, отчетов, повесток, протоколов или новостных заметок также отсутствует.



- Из контактных данных в разделе об ОС на сайте ведомства размещены телефон, адрес и электронная почта. При этом телефон идентичен тому, который указан в разделе для общих обращений в Минюст России; адрес электронной почты [info@minjust.ru](mailto:info@minjust.ru) не содержит указания в названии на принадлежность именно к ОС, что не позволяет его считать адресом электронной почты именно ОС при Минюсте.
- Какая-либо информация о деятельности ОС, его рабочих группах или комиссиях отсутствует; интерактивных возможностей для коммуникации с ОС нет.

Также крайне низкая оценка у Общественного совета при Минюсте России по категории «контроль» (рейтинг «D»; 1 балл из 17).

- Положение Совета содержит указание на то, что статс-секретарь –заместитель Министра юстиции России определяет кандидатуры и предлагает им войти в состав Общественного совета<sup>25</sup>; состав ОС размещен на сайте, но участие каждого из его членов указано с формулировкой «по согласованию»<sup>26</sup>.
- В Положении ОС отсутствует информация о том, что иные приглашенные граждане, кроме членов ОС, могут участвовать в заседаниях ОС.
- Иные критерии в категории «контроль» у ОС при Минюсте России оценить затруднительно в связи с отсутствием информации в публичном доступе.

---

25. Положение общественного совета при Министерстве юстиции Российской Федерации, URL: <https://minjust.ru/activity/soviet> (информация по ссылке была представлена на 10.05.2020 года)

26. Общественный Совет при Министерстве юстиции Российской Федерации, URL: <https://minjust.ru/node/240320> (информация по ссылке была представлена на 10.05.2020 года)

#### 4. Отдельные результаты оценки общественных советов при федеральных органах исполнительной власти в контексте содействия «открытому диалогу»

Согласно результатам рейтинга только пять ОС при ФОИВ попали в группу с высоким уровнем содействия «открытому диалогу» (рис. 1). Лидерами рейтинга стали ОС при Минстрое России, Минкультуры России, Минспорта России, Росархиве и Росреестре. Еще 23 ОС при ФОИВ попали в группу со средним уровнем содействия «открытому диалогу»; еще 32 ОС при ФОИВ были отнесены к группам с низким и крайне низким уровнем содействия «открытому диалогу». Об 11 ОС при ФОИВ не удалось найти информацию в публичном доступе. Это означает, что ОС при данных ФОИВ не созданы либо информация об их деятельности не публикуется (носит непубличный характер).

Рисунок 1



Ни один из оцененных ОС при ФОИВ не получил максимальную оценку, то есть оценку «А» по обоим параметрам: «участие» и «контроль». Большинство общественных советов, отнесенных к наивысшей категории открытости, имеют оценку «ВА», что указывает на их более высокие показатели по категории «контроль» и более низкие показатели по категории «участие» (рис. 2). В то же время ОС, отнесенных к группам с низким и крайне низким уровнем содействия «открытому диалогу», в категории «участие» больше, чем в категории «контроль». В связи с этим однозначного вывода о том, что современные ОС при ФОИВ лучше справляются с функцией гражданского участия, чем с функцией гражданского контроля, сделать нельзя.

Рисунок 2



Вероятно, имеет место следующая зависимость: те ОС при ФОИВ, которые обладают большей автономией и влиянием, чаще могут добиваться большей открытости и участия в своей деятельности иных внешних общественных организаций. В то же время те советы, которые не обладают высокой автономией и влиянием, стремятся быть менее открытыми, в том числе для публичной критики со стороны иных общественных организаций, и потому оказываются на более низких позициях по показателю «участие».

Если рассмотреть более детально критерии в рамках категории «участие» (рис. 3), то наиболее высокие результаты были получены по критериям: публикация списка лиц, входящих в состав ОС (93%), публикация положения об ОС (90%), указание на организацию и должность члена ОС (73%). Наиболее низкие результаты в рамках данной категории касались возможностей дополнительного взаимодействия с членами ОС со стороны других общественных организаций: только у небольшого числа ОС публично доступна контактная информация о членах совета (14%), редко на сайте доступна форма, с помощью которой можно задать им вопрос (8%), почти не встречается реализация функционала открытой дискуссионной площадки (чат, форум) на сайте ОС (3%).

На основе проведенной оценки по категории «участие» также можно сделать следующие наблюдения о работе общественных советов.

- Большинство ОС недостаточно освещают свою деятельность через регулярную публикацию результатов работы в виде документов. Только 40 ОС из 66, включенных в рейтинг, публикуют протоколы заседаний, где содержатся хотя бы краткие решения по каждому вопросу. Особые мнения участников заседания, из которых можно узнать альтернативные идеи и предложения, публикуют только 11 из них. Особой открытостью в этом вопросе отличается Общественный совет при Росархиве, который публикует видеозаписи практически каждого заседания<sup>27</sup>.
- Ограничивает возможности участия граждан в работе ОС также отсутствие на сайтах планов и повесток будущих заседаний ОС. Всего за 2019 год только 16 общественных советов опубликовали планы работы с указанными в них заседаниями и только 11 советов заранее (не менее чем за три дня) опубликовали повестки своих заседаний.
- У большинства оцененных ОС имеются рабочие группы. Однако на сайтах практически нет информация об их работе. Обычно опубликованы только состав и контакты для связи, но деятельность рабочих групп остается в тени. В то же время есть положительные примеры взаимодействия с рабочими группами в общественных советах Минстроя России и Росаккредитации. На сайте ОС Минстроя России присутствуют краткие пресс-релизы о каждом заседании рабочих групп и их итогах. На сайте Росаккредитации у ряда рабочих групп регулярно публикуются протоколы заседаний.

---

27. Видеозапись заседания Общественного совета при Федеральном архивном агентстве 15 октября 2019 г.  
URL: <http://archives.ru/public-council/deyatelnost/video-15-10-2019.shtml>

- На сайте 60 общественных советов отсутствуют какие-либо контактные данные членов ОС. Менее 10% общественных советов предоставляют возможности активного удаленного взаимодействия для сторонних лиц, заинтересованных в их работе. В подавляющем большинстве случаев нет дискуссионных онлайн-площадок, инструментов для обсуждений, опросов, онлайн-форм для обращений.
- Только у 17 общественных советов удалось найти информацию об участии в заседаниях представителей общественности, не состоящих в ОС в течение 2019 года. При этом в большинстве положений ОС отсутствует категория «открытые заседания». У 48 ОС участие в заседании для сторонних граждан возможно только по приглашению действующих членов ОС, однако такие возможности сокращаются. Например, в п. 2.5.1 Положения ОС при Минкультуры России от 2016 года была предусмотрена возможность участия граждан в открытых заседаниях<sup>28</sup>, но в версии Положения от 2018 года такой пункт не содержится<sup>29</sup>.
- Члены ОС комментируют деятельность своего органа власти достаточно редко. У нескольких общественных советов есть 1–2 активных эксперта, которые дают комментарии в СМИ по разнообразным вопросам, не всегда относящимся к деятельности органа власти, в общественный совет которого они входят. Только у 17 ОС есть активные члены, затрагивающие в своих комментариях непосредственно работу органа власти.
- Сами ОС также не публикуют в своих разделах и на сайтах информацию об индивидуальных предложениях, замечаниях, запросах своих членов и ответах на них. Иногда эту информацию можно найти в приложениях к протоколам заседаний, где отдельные ОС публикуют ответы от органов власти<sup>30</sup>.
- Большинство публикаций про ОС в СМИ сводятся к тому, что ОС сформировал новый состав или провел очередное заседание. В первом случае информация зачастую дублирует перечень членов ОС, размещенный на сайте. Во втором – информацию из протоколов: когда прошло заседание, кто принял участие и какие вопросы обсудили. Иногда расписываются отдельные, наиболее важные предложения общественного совета<sup>31</sup>.

---

28. Приказ Минкультуры России от 22.01.2016 № 235 «О Положении об Общественном совете при Министерстве культуры Российской Федерации». URL: <https://culture.gov.ru/documents/o-polozhenii-ob-obshchestvennom-sovete-pri-ministerstve-kultury-rossiyskoy-federatsii-ot-22-yanvarya/>

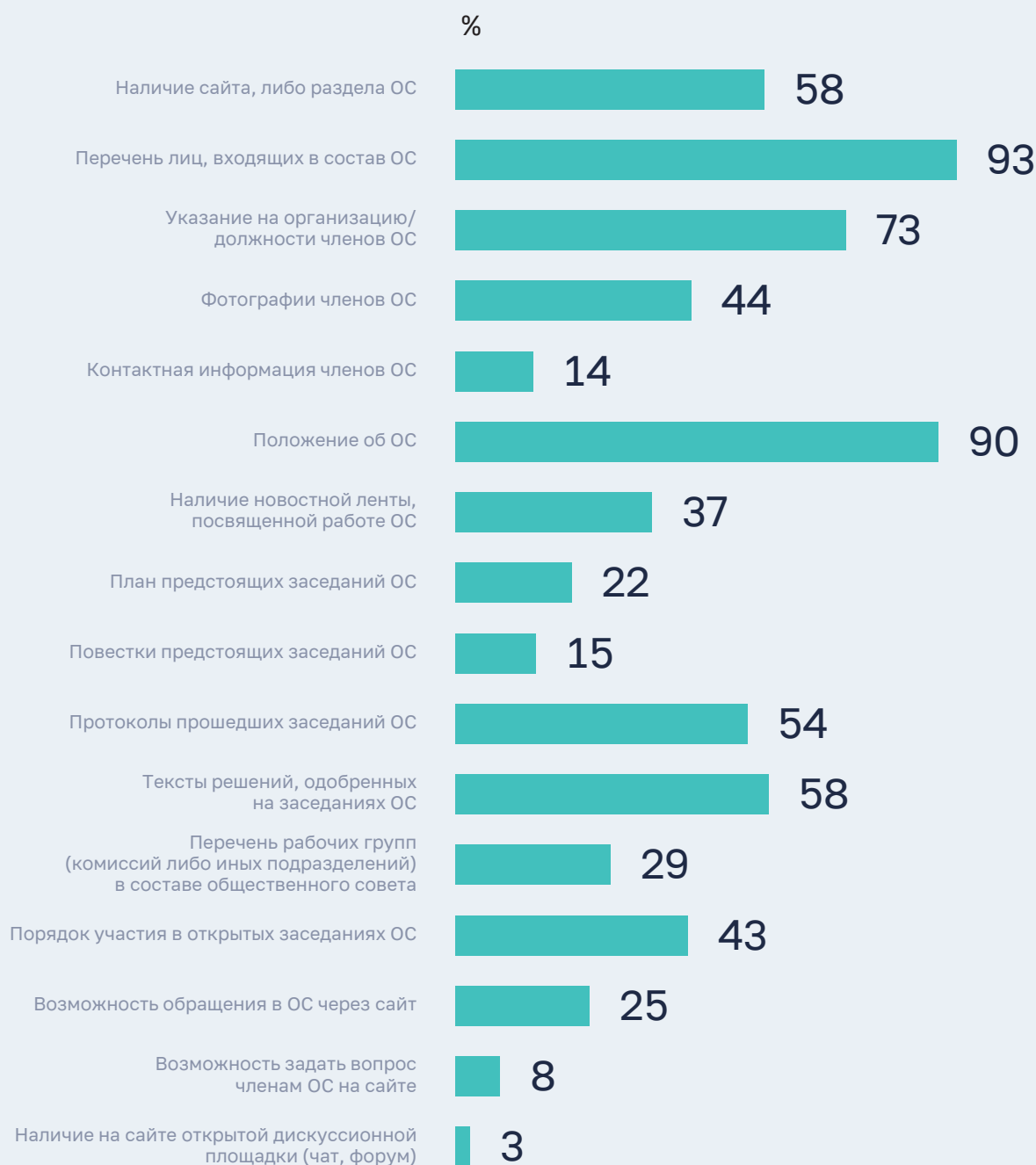
29. Приказ Минкультуры России от 26.10.2018 № 1879 «О положении об Общественном совете при Министерстве культуры Российской Федерации». URL: [https://culture.gov.ru/documents/o-polozhenii-ob-obshchestvennom-sovete-pri-ministerstve-kultury-rossiyskoy-federatsii\\_20181126/](https://culture.gov.ru/documents/o-polozhenii-ob-obshchestvennom-sovete-pri-ministerstve-kultury-rossiyskoy-federatsii_20181126/)

30. Протокол заседания Общественного совета при Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды от 05.09.2019 № 4. URL: <http://www.meteorf.ru/upload/iblock/2da/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BB.pdf>

31. Для обновления парка подвижного состава ППК общественники предложили формировать консолидированные заказы. URL: <https://gudok.ru/news/?ID=1497190>

Рисунок 3

## Результаты оценки ОС при ФОИВ по критериям в категории «участие»



Примечание. Значение параметра представляет собой отношение среднего балла всех оцененных ОС по данному критерию к максимально возможному количеству баллов по данному критерию, выраженное в процентах.

В рамках категории «контроль» наиболее высокие результаты были получены по критериям (рис. 4): отсутствие сообщений в СМИ о нарушениях в работе ОС (97%), количество проведенных очных заседаний в течение года (62%) и наличие достаточного количества общественных деятелей в составе ОС (56%). Наиболее низкие результаты исполнения были получены по критериям, связанным с относительно редким выражением особого мнения со стороны членов ОС (22%), а также с возможностью допуска на заседания СМИ и общественности для освещения работы совета (27%).

Рисунок 4



Примечание. Значение параметра представляет собой отношение среднего балла всех оцененных ОС по данному критерию к максимально возможному количеству баллов по данному критерию, выраженное в процентах.

На основе проведенной оценки по категории «контроль» также можно сделать следующие наблюдения о работе общественных советов.

- В положениях только в 26 из включенных в оценку 66 ОС при ФОИВ отражена необходимость формирования ОС из представителей некоммерческих организаций. При этом лишь в восьми ОС нормы положения в достаточной степени ограничивают руководителя органа власти от влияния на формирование состава. Это общественные советы при Росаккредитации, Ространснадзоре, Ростуризме, Росморречфлоте, Минздраве России, Минкультуры России, Минпромторге России, Минпросвещения России. В иных случаях руководитель ведомства утверждает состав совета (Общественная палата РФ может высказывать рекомендации по его утверждению, однако решение остается за руководителем ФОИВ).
- Общественные советы при Минобороны России, МВД России и ФСИН России выделяются наличием в них большого количества медийных персон: телеведущих, актеров, музыкантов, артистов. Так, в Общественный совет при Минобороны России входят: Игорь Бутман, Олег Газманов, Александр Миньков (Маршал), Николай Расторгуев, Владимир Винокур. В Общественный совет при МВД России – Владимир Соловьев, Маргарита Симоньян, Владимир Машков, Эдуард Петров, Марианна Максимовская. В Общественный совет при ФСИН России – Владимир Меньшов, Юрий Куклачев.
- 46 из 66 ОС при ФОИВ в 2019 году проводили очные заседания. При этом 15 из них делали это более чем один раз за год. Таким образом, преимущественно работа ОС при ФОИВ в 2019 году происходила в заочном формате.
- Предусмотренные методическими рекомендациями возможности по влиянию ОС на решения ФОИВ реализованы не в полной мере. Члены ОС могут направлять запросы, предложения, жалобы, обращения в органы власти. Согласно Приложению № 1 к Методике мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти<sup>32</sup>, в рамках взаимодействия органа власти с ОС предусмотрена разработка упрощенного порядка рассмотрения госорганом запросов членов ОС, направленных по решению совета. Информация при этом должна быть размещена на сайте органа власти. Единственный госорган, где подобная информация публикуется, – это Минфин России<sup>33</sup>. Еще два органа власти – Минкультуры России<sup>34</sup> и Минстрой России<sup>35</sup> – имеют на своих сайтах информацию о том, что запросов от членов ОС не поступало.

---

32. Методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти (утв. протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 № АМ-ПЗ6-89пр). URL: <http://open.gov.ru/upload/iblock/f32/f32f65ebe06aa62bb1a9f247e5c85dda.doc>

33. Обсуждение предложений Общественного совета. 2019.  
URL: [https://www.minfin.ru/ru/om/focal\\_advisory/os/discuss/2019/](https://www.minfin.ru/ru/om/focal_advisory/os/discuss/2019/)

34. Запросы членов Общественного совета Минкультуры России.  
URL: [https://www.mkrf.ru/about/advisory\\_authorities/obshchestvennyy\\_sovet/requests/](https://www.mkrf.ru/about/advisory_authorities/obshchestvennyy_sovet/requests/)

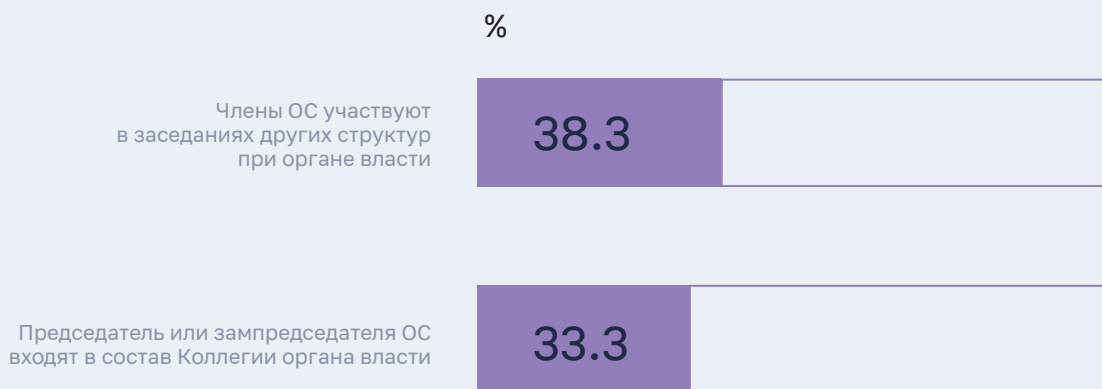
35. Информация о запросах, направленных в Минстрой России членами ОС для рассмотрения в упрощенном порядке.  
URL: <http://osminstroy.ru/npa/informatsiya-o-zaprosah-napravlenykh-v-minstroy-rossii-chlen.html>



- Только в 20 из 66 ОС при ФОИВ председатель или заместитель общественного совета входят в состав коллегии ведомства, что может позволять им использовать ее как площадку для донесения позиции ОС до органа власти. У 23 ОС их члены участвовали в заседаниях других структур органа власти: научно-технического совета, конкурсной и апелляционной комиссий, экспертных органов при ФОИВ. В отдельных случаях общественные советы проводят совместные заседания с другими совещательными структурами ведомства, например с Экспертно-консультативным советом в случае ОС при Рослесхозе или с Коллегией ведомства в случае с ОС при Росморречфлоте.

Рисунок 5

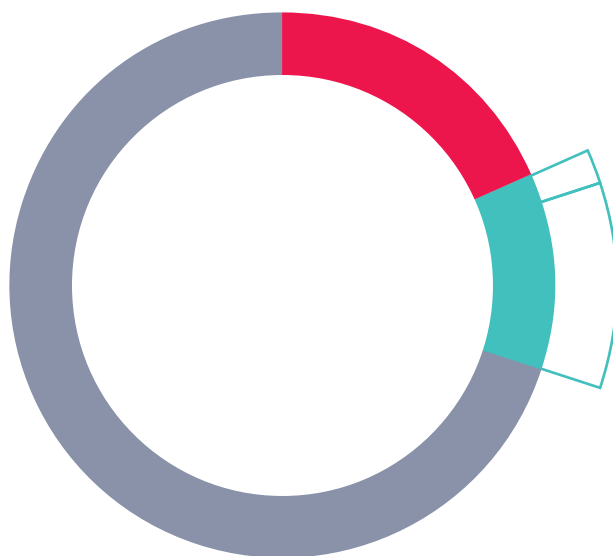
## Доля ОС при ФОИВ, где председатель или его заместители включены в состав коллегии ведомства и где члены ОС участвуют в работе других совещательных структур при госоргане



- Только 18 ОС при ФОИВ давали какие-либо рекомендации для своих органов власти в 2019 году. Существенную часть из данных рекомендаций можно отнести к формальным: они касаются организационной деятельности ОС, планов и отчетности госоргана.

Рисунок 6

## Количество ОС, протоколы которых содержат конкретные рекомендаций для органа власти и выполнение рекомендаций госорганами



● 42

Конкретных рекомендаций нет

● 11

Рекомендации не выполнены

● 7

Рекомендации выполнены:

○ 1

частично

○ 6

полностью

- В целом принимаемые ОС решения можно отнести к одной из четырех групп.
  1. **Решения не содержат рекомендаций для органа власти.** Зачастую общественные советы единогласно поддерживают деятельность госоргана. Решения на заседаниях сводятся к тому, чтобы одобрить работу органа власти, «рассмотреть» его проекты и отметить эффективность. Если протоколы и содержат рекомендации, то не для органа власти, а для самого общественного совета, его членов или рабочих групп.
  2. **Рекомендации сводятся к абстрактным формулировкам:** «продолжить работу», «двигаться в направлении» или «совершенствоваться», «взять на особый контроль» и т.п. Представляется, что это симбиоз одобрения деятельности ФОИВ и попытки обратить внимание на конкретную проблему. Однако сложно представить, как орган власти может использовать эту информацию и применить ее в работе.
  3. **Конкретные рекомендации, которые затрагивают формальные вопросы.** Например, разместить что-то на сайте, исправить отдельные пункты в плане или отчете, включить членов ОС в состав других советов или комиссий при органе власти. Эти рекомендации должны предлагаться и учитываться, но в дополнение, а не вместо существенных проблем. Исследование показало, что рекомендации даже по формальным вопросам в половине случаев не исполняются. 13 общественных советов предлагали такие рекомендации своим органам власти, но только в шести случаях они были выполнены полностью и в одном частично.
  4. **Конкретные рекомендации по существенным вопросам для их внедрения в работу ведомства.** Это решения по пересмотру и изменению НПА, взаимодействию с некоммерческим сектором, проведению мероприятий, вопросам труда и антикоррупционной работы, проведению научно-исследовательских работ и мониторингов и т.д. Информации о внедрении подобных решений общественных советов за 2019 год нет.

Общие вопросы открытости федеральных органов исполнительной власти, в том числе открытость общественных советов, обсуждались на последней встрече<sup>36</sup> Председателя Счетной палаты России и Президента Российской Федерации. По итогам встречи Минэкономразвития России было поручено агрегировать у себя предложения ФОИВ по учету рекомендаций Счетной палаты, содержащихся в докладах «Открытость государства в России 2019», «Открытость государства в России 2020» и «Открытость государственных информационных систем в России». Одним из важных результатов работы ведомств в данном ключе – содержательный разговор по тем критериям оценки открытости ФОИВ, которые вошли в методику рейтинга открытости государства в России в 2019 и 2020 годах, а также в методику оценки открытости общественных советов, представленной в этой экспертной записке. Наиболее

---

36. Встреча с главой Счетной Палаты Алексеем Кудриным (19.08.2020)  
URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63914>

эффективным решением проблем, обозначенных Счетной палатой, может стать предложение по иному нормативному регулированию вопросов открытости государственной власти в России в форме обновления Федерального закона или поручений Правительства Российской Федерации.

Счетная палата Российской Федерации  
Центр перспективных управленческих решений

© 2020