

**INTERACTION OF PUBLIC AUTHORITIES & BUSINESS COMMUNITIES
AND THE EDUCATIONAL ORGANIZATION AT IMPLEMENTATION
OF THE PRIVATE AND STATE PROJECTS**

Abstract

In article developments actual for the present stage options of social partnership in the educational sphere between authorities, business communities and the educational organizations are considered. Authors analyze available experience and prospects of its development for the educational organizations of secondary professional education.

Keywords: partnership, education, secondary professional education.

УДК 323.2

А. С. Исаков

**УПРАВЛЕНИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМ КАПИТАЛОМ
В СИСТЕМЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ РФ:
ПРОБЛЕМА РЕКРУТИРОВАНИЯ**

Аннотация

В статье анализируется специфика общественного контроля над деятельностью органов государственной и муниципальной власти. Данная тема представляет большое значение для исследований проблемы создания условий для формирования в России гражданского общества. Данная статья акцентирует внимание на роли человеческого капитала в системе общественного контроля. Автором подчеркивается необходимость изменения методологии рекрутирования общественных палат.

Ключевые слова: Общественная палата, гражданское общество, государственное управление, местное самоуправление, система общественного контроля, человеческий капитал.

Современное российское общество характеризуется планомерным усложнением управленческих задач, обусловленных изменением социально-экономической структуры социума. Другой вызов — динамическое расширение нормативно-правовой базы страны, имплементация нововведений которой невозможна без взаимодействия с социумом. Совокупно это усиливает общественный интерес к процессам государственного и муниципального управления. Это приводит к тому, что традиционных институтов становится недостаточно для выражения изменяющихся интересов различных сегментов социума.

Этот процесс подчеркивается возрастанием активности использования населением различных форм гражданского участия в управлении государством: начиная от возросшего количества митингов, заканчивая созданием различного рода объединений граждан на институциональном уровне. В таких условиях возникает идея осуществления комплексного контроля над деятельностью органов государственной и муниципальной власти со стороны гражданского общества.

Для эффективной ее реализации необходимо создание площадок, позволяющих отдельным представителям населения реализовывать собственную общественно-политическую повестку, минуя властную вертикаль. Это позволило бы сформировать определенный компетентностный человеческий капитал, находящийся вне системы управления и осуществляющий в ее отношении активное перформативное воздействие. Результатом данного воздействия должно стать повышение лабильности в работе органов государственной и муниципальной власти, повышение их инновационного потенциала и общее оздоровление управленческого климата.

Необходимость подобных преобразований обусловлена общими проблемами реализации прав и свобод граждан в Российской Федерации, подчеркиваемой многими экспертами. В частности, высказывается мнение, что «несмотря на попытки построения в России современного правового демократического, социального государства нам так и не удалось создать основу такого государства — самоуправляемое гражданское общество, которое эффективно контролирует государственную власть и ограничивает ее в интересах большинства членов общества» [1].

Идею активного участия общества в осуществлении такого контроля государственной вертикали впервые озвучил Президент Российской Федерации Владимир Путин в ежегодном послании к Федеральному собранию в 2004 г. [7]. Главой государства была озвучена идея создания Общественной палаты Российской Федерации. Предполагалось формирование особого образования, отчужденного от властной вертикали, но функционал которого зиждется на решении вопросов управления. Институциональное оформление новелла получи-

ла в 2005 г., когда 4 апреля был принят Федеральный закон № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» [2]. Данный правовой акт не только создал палату как таковую, но положил начало формирования комплексной системы общественного контроля над деятельностью органов государственной и муниципальной власти.

Составными частями данной системы являются палаты разных уровней: федерального, регионального и муниципального. Работающие в их рамках люди являются гражданскими активистами и осуществляют свою деятельность на безвозмездной основе. Совокупно они составляют значительный гражданский актив, заинтересованный в улучшении качества государственного и муниципального управления. Разработка выверенных управленческих подходов к работе с этими людьми и системе их рекрутирования, способна сделать их работу максимально полезной и конструктивной. «Созданная как площадка для широкого диалога, обсуждения гражданских инициатив, Общественная палата должна стать местом проведения экспертизы ключевых государственных решений, имеющих общенациональное значение, осуществления гражданского контроля государственного аппарата, включая правоохранительные органы и специальные службы» [12].

К анализу подобных подходов обращался ряд представителей отечественной науки. В частности, тематика общественного контроля отражена в работах Т. Н. Михеевой, В. Г. Бессарабова, В. В. Гончарова, Л. О. Грудичиной, А. А. Панова, Г. Д. Садовниковой, А. П. Фокова, В. Н. Кручинина. Их работы посвящены анализу функционирования Общественной палаты РФ и созданных Общественных палат субъектов РФ. Также темы функционирования палаты неоднократно касался первый заместитель секретаря Общественной палаты Владислав Валерьевич Гриб, анализирувавший правовые и управленческие последствия создания и функционирования данного института.

Общий анализ работ по указанной теме позволяет говорить о том, что любые изменения в данной среде необходимо начинать с переосмысления методики формирования самих палат. Сейчас методика формирования основана на

экстраполяционном способе, заключающемся в копировании механизма формирования всех иных палат с федеральной структуры. Это ставит палаты разных уровней в одинаковое положение. Формирование общественной палаты любого уровня происходит в три этапа. Механизм формирования федеральной структуры содержит следующие этапы: Во-первых, одна третья состава назначается лично президентом РФ. Во-вторых, одна третья членов палаты замещается на основании конкурсного отбора. В-третьих, одну треть палаты формируют уже избранные две трети палаты.

Именно эта методика экстраполирована на уровень региона и местного самоуправления. Различием является замена процедуры конкурсного отбора на практику назначения одной трети палаты соответствующим представительным органом. Подобная логика зиждется на тезисе, что основной задачей любой общественной палаты является общественная экспертиза нормативно-правовых актов. Показательным является тот факт, что на сегодняшний день не существует единой утвержденной методики проведения подобной экспертизы. В совокупности с анализом реальной деятельности, можно заключить, что работа сосредоточена не только и не столько на производстве экспертизы, сколько на иных направлениях — отличных у палат разных уровней.

Обобщая данные отличия, федеральная палата является медиатором интересов государственной власти, следит за качеством работы органов управления и предоставляемых ими услуг. Палата субъекта РФ способствует взаимодействию между региональными общественными палатами и политическими партиями. Деятельность муниципальной палаты сосредоточена на индивидуальных, точечных, проблемах населения, не реализуемых в рамках деятельности представительного органа. При этом эффективность деятельности последней увеличивается благодаря тому, что статус общественной палаты находится вне рамок делимитации государственной и муниципальной власти, а значит, представители местного самоуправления свободны во взаимодействии с органами государственного управления.

Подобная ситуация показывает, что управленческие задачи на разных уровнях общественного контроля различны, а значит, должны применяться различные методики включения людей в работу общественных палат. В особенности это касается муниципальных палат, активно развивающихся в Свердловской области. Именно эти палаты способны стать фундаментом партнерства государства и общества, обусловив дальнейшую логику развития системы общественного контроля, выстраивая ее снизу вверх. Для реализации подобного развития как раз необходима смена подходов.

Для более детального рассмотрения можно изучить опыт Общественной палаты муниципального образования Березовский городской округ, являющейся одной из наиболее долго существующих и активно функционирующих палат в области. В момент принятия соответствующего положения [4], инициировавшего создание палаты в 2005 г., подходы к ее формированию были разноплановыми. Так, например, в число палаты предлагалось входить лидерам общественного мнения. Для выявления подобных лидеров использовался процедурный механизм конкурса «человек года», определявший спектр лиц, внесших наибольший вклад в развитие города по мнению горожан.

На сегодняшний день функционирование палаты определяет новое положение [3], не предусматривающее подобный механизм. Инициацией его принятия стал управленческий тренд на унификацию подходов к формированию палат методикой экстраполяции. Несмотря на отказ от прежних методик формирования, существуют дискуссии об изменении нынешнего порядка формирования как несоответствующего актуальным проблемам муниципалитета.

В частности, применяется также качественно новый механизм организации общественного контроля в рамках муниципального образования как общественные советы [5]. Данная форма призвана учитывать индивидуальные особенности административно-территориального деления муниципального образования и иную специфику, вызванную особенностями расселения населения. Основная идея общественных советов состоит в создании в отдельных территориях города специализированных структур, выполняющих схожие с Обще-

ственной палатой функции, деятельность которых сосредоточивается на конкретных территориях.

Данные территории могут выделять как непосредственно по административному признаку, так и по другим особенностям: отдаленность проживания от центра, социологически выявленные специфические интересы граждан и иные основания. На сегодняшний день подобные советы апробируются в шести уставных населенных пунктах и выполняют в них роль общественного контроля над деятельностью территориальных органов администрации. В перспективе данная практика может быть распространена на другие территории, а представители советов автоматически включаться в Общественную палату города.

Умаляющим эффективность фактором в работе Общественных советов является то, что их структура в большей степени повторяет логику административного деления муниципалитета. Это означает, что иные обособленные территории не находят представления собственных интересов в рамках общественных структур. Таким образом, создание общественных советов способно конструктивно сказаться на повышении качества администрирования территорий, но игнорирует общие структурные проблемы. Решением данной проблемы может стать сочетание советов, пролонгированной их созданием логики лестничного формирования гражданского актива; в совокупности с изменением подходов к рекрутированию человеческого капитала.

В продолжение данных новелл Березовская Общественная палата активно включается в процесс создания Совета общественных палат. Данный совет перспективно будет формироваться из актива муниципальных палат. Обсуждается возможность, что при образовании данной структуры, его руководящий состав автоматически войдет в состав Общественной палаты Свердловской области. Данная практика позволит распространить лестничный принцип управления процессами рекрутирования на региональный уровень. В свою очередь при эффективной оценке данной практики может произойти перформация всей системы общественного контроля, выстраивание которой произойдет от наиболее

низшего уровня — советов отдельных территорий местного самоуправления, до высшего — перспективы включения в состав Общественной палаты РФ.

Подводя итог, можно сделать вывод, что формирование подходов к управлению человеческим капиталом в системе Общественных палат Российской Федерации является актуальной проблемой, синергетически влияющей на общую эффективность государственного и муниципального управления в стране. Основные проблемные точки концентрируются в области методики формирования самих палат. Более эффективным была бы система, вертикально выстраиваемая снизу и основанная на управленческом подходе, предполагающем различный функционал палат разного уровня. В то же время использующийся экстраполяционный принцип остается релевантным в тех регионах, где система общественного контроля над деятельностью органов государственной и муниципальной власти не получила широкого распространения.

Планомерное изменение подходов позволит увеличить эффективность управления человеческим капиталом в системе Общественных палат РФ. Поскольку основной единицей данных структур является гражданский активист, безвозмездно осуществляющий свои функции, наиболее эффективное распределение людских ресурсов является бифуркационным полюсом системы в целом.

Библиографический список

1. *Кручинин В. Н.* Гражданское общество в современной России, проблема формирования и функционирования // Вопросы управления. 2013. № 4.
2. Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 года №32-ФЗ (в ред. от 23 июля 2013 г.) // Доступ из справочно-правовой системы «ГАРАНТ».
3. Положение «Об Общественной палате Березовского городского округа» : утверждено постановлением администрации Березовского городского округа № 108 от 31.02.2010 // Доступ с официального сайта Березовского городского округа.

4. Об утверждении Положения об Общественной палате муниципального образования «г. Березовский» : постановление главы МО г. Березовский № 324 от 28.09.2005 // Текущий архив администрации Березовского городского округа (утратил силу).

5. Проект положения «Об Общественном совете при главе территориального отдела Администрации Березовского городского округа» // Текущий архив Общественной палаты Березовского городского округа. (Документ не опубликован.)

6. *Панов А. А.* Общественная палата Российской Федерации как новый субъект гражданского общества // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному собранию РФ от 26 мая 2004 г. «О важнейших общенациональных задачах» // Российская газета. 2004. 27 мая. № 109.

Alexander S. Isacov

SOCIAL CAPITAL MANAGEMENT IN SYSTEM OF PUBLIC CHAMBERS OF THE RUSSIAN FEDERATION: THE PROBLEM OF RECRUITING

Abstract

The article analyzes specificity of Russian system of public control over government institutions. This is very important for the research of problem of creating the condition for the formation of civic society in Russia. The focus of this article is the social capital role in the system of public control. In the end, the author underlines necessity of change of recruiting methodology in Public Chambers.

Keywords: Civic chamber, civil society, state government, local government, system of public inspection, social capital.