

УДК 342.518(571.122)

*Ищенко О. В.
Ishchenko O. V.*

ИНФОРМАЦИОННАЯ ОТКРЫТОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ ПРИ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ХМАО – ЮГРЫ

INFORMATIONAL TRANSPARENCY OF PUBLIC COUNCILS ACTIVITY UNDER THE EXECUTIVE AUTHORITIES OF KHMAO – UGRA

Статья посвящена описанию результатов исследования информационной открытости деятельности общественных советов при органах исполнительной власти ХМАО – Югры, проведенного в 2015 и 2017 гг. В результате анализа публичного пространства выявлены положительные изменения в деятельности общественных советов и в представлении информации о них. Разработаны рекомендации по установлению обратной связи с населением для повышения эффективности деятельности общественных советов при органах исполнительной власти ХМАО – Югры.

In the article the results of the research of information transparency activities of public councils under the Executive authorities of the Khanty-Mansi Autonomous Okrug – Ugra are described. The study has been conducted in 2015 and 2017. The result of the analysis of public space is the identification of positive changes in the activity of public councils and in the presentation of information about them. The author develops recommendations for the coupling back with the population to increase the efficiency activity of public councils under the Executive authorities of the Khanty-Mansi Autonomous Okrug – Ugra.

Ключевые слова: гражданское общество, общественные советы, информационная открытость, анализ публичного пространства, совершенствование деятельности.

Keywords: civil society, community councils, informational transparency, analysis of public space, improvement of the activities.

Формирование гражданского общества является одним из ключевых направлений эволюции российского социума. Заметный рост гражданской активности стал главной тенденцией его развития в последние годы. Сегодня все больше россиян готовы участвовать в коллективных действиях для достижения общих целей. Формы гражданского участия в жизни страны чрезвычайно разнообразны – это добровольческое движение, благотворительность, волонтерство, реализация социальных проектов и многое другое. Одним из важных направлений развития гражданского общества стало осуществление общественного контроля за деятельностью органов власти всех уровней.

В Федеральном законе Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Закон № 212-ФЗ) под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. Субъектами общественного контроля в законе названы Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы

при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации [3].

В ХМАО – Югре действует закон № 96-ОЗ «Об общественном контроле в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» от 19 ноября 2014 г., согласно которому субъектами общественного контроля в округе являются Общественная палата Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Общественный совет при Думе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, общественные советы при исполнительных органах государственной власти автономного округа, а также иные субъекты общественного контроля в соответствии с федеральным законодательством [2].

Порядок образования общественных советов в ХМАО – Югре определен постановлением губернатора округа «О порядке образования общественных советов и типовом положении об общественном совете при исполнительном органе государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» от 25 декабря 2014 г. № 142 (в ред. от 23.08.2016). Согласно этому документу общественные советы при исполнительных органах государственной власти ХМАО – Югры – это консультативно-совещательные органы, созданные в целях содействия поиску эффективных решений и разработке мер по реализации государственной политики в установленной сфере деятельности исполнительного органа власти на основе взаимодействия граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, а также реализации прав граждан на осуществление общественного контроля, обеспечения участия населения ХМАО – Югры в работе исполнительного органа власти по подготовке и реализации управленческих решений. Общественные советы образуют руководители соответствующих исполнительных органов власти. При этом половина персонального состава общественного совета формируется исполнительным органом власти по предложениям профессиональных объединений и иных социальных групп, осуществляющих свою деятельность в сфере полномочий исполнительного органа власти, включая не менее 1 представителя средств массовой информации, а другая половина – по предложению Общественной палаты ХМАО – Югры из числа поступивших от общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций заявок о рассмотрении кандидатов в члены общественного совета [4].

Важным моментом в организации общественного контроля является информационное обеспечение, гарантирующее его публичность и открытость. Закон № 212-ФЗ определяет необходимость информационной открытости деятельности субъектов общественного контроля, указывая в ст. 7, что они обнародуют информацию о своей деятельности, проводимых мероприятиях общественного контроля и их результатах, в том числе размещают ее в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и в средствах массовой информации. Закон предусматривает возможность создания субъектами общественного контроля специальных сайтов, а также использование официальных сайтов органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций [3].

С целью выявления степени информационной открытости деятельности общественных советов при органах исполнительной власти ХМАО – Югры автором дважды (в конце 2015 г. и начале 2017 г.) был проведен анализ публичного пространства, содержащего открытую информацию о деятельности общественных советов в ХМАО – Югре. Информация о деятельности общественных советов при органах исполнительной власти ХМАО – Югры была взята с официального сайта органов государственной власти округа <http://www.admhmao.ru/> [1].

Первая часть исследования, проведенного в 2015 г., включала анализ информации о деятельности общественных советов при органах исполнительной власти ХМАО – Югры. Для этого на едином официальном портале органов государственной власти округа были изучены страницы 22 департаментов и 10 служб администрации ХМАО – Югры, при которых были созданы общественные советы [1]. В первую очередь анализировали наличие информации о совете на главной странице департаментов и служб. Было выявлено, что не на всех страни-

цах присутствовала отдельная вкладка «Общественный совет». На многих страницах подраздел «Общественный совет» был включен во вкладку «Координационные и совещательные органы», причем в ряде случаев он был назван последним, что затрудняло гражданам поиск необходимой информации.

Размещение на сайтах нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность общественных советов, на страницах департаментов и служб в 2015 г. тоже было представлено по-разному. На одних страницах нормативно-правовые акты были приведены полностью (пример: Служба контроля и надзора в сфере образования), на других имелись только отдельные документы. Положение об общественном совете было представлено на страницах всех департаментов и служб, и во всех случаях оно соответствовало типовому положению об общественном совете при исполнительном органе государственной власти ХМАО – Югры. В то же время содержащееся в типовом положении количество членов общественных советов (шесть и более) было соблюдено не везде. Так, общественный совет при Департаменте внутренней политики включал всего 5 человек, в то время как общественный совет при Департаменте общественных и внешних связей состоял из 29 членов. Первый вариант не соответствовал имевшемуся типовому положению, но и последний ставил под сомнение возможность единовременного сбора такого количества человек, поскольку заседание, согласно типовому положению, считалось правомочным при участии в нем не менее половины от установленной численности членов общественных советов.

Информация о персональном составе общественных советов в 2015 г. была представлена на всех страницах, но зачастую ее поиски были затруднены тем, что вкладки содержали приказы об утверждении состава, причем отдельными файлами были представлены приложения к нему. Многие страницы содержали только перечисление фамилий (например, общественный совет при Департаменте финансов). В большинстве случаев были указаны должности членов общественных советов, среди которых преобладали директора предприятий и председатели общественных объединений. Порядок включения лиц в общественный совет, определенный постановлением губернатора округа от 25 декабря 2014 г., был указан только на сайтах Департамента внутренней политики и Департамента труда и занятости Югры. Проведенный анализ показал большую загруженность многих общественников, входивших одновременно в 3–5 советов сразу, что не могло не вызвать вопрос о качестве их работы.

Закон № 212-ФЗ содержит положение о том, что членами общественных советов не могут быть лица, замещающие государственные должности РФ, должности федеральной государственной службы, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации [3]. При исследовании 2015 г. гражданские служащие и госслужащие в советах при органах исполнительной власти ХМАО – Югры выявлены не были, но и полные данные о роде занятий членов советов на сайте не были представлены. Однако согласно постановлению губернатора округа информация о создании совета, его состав, планы работы и принятые на заседаниях решения должны размещаться на официальном сайте государственных органов ХМАО, на сайте Общественной палаты и на портале гражданского общества Югры Юграждин.РФ [4].

Изучение опубликованных в 2015 г. планов работы общественных советов при органах исполнительной власти региона выявило проблемы в организации деятельности по осуществлению общественного контроля: большинство планов имели неконкретный характер и были направлены лишь на рассмотрение нормативно-правовых актов и участие членов совета в организационных мероприятиях департаментов и служб. Содержание представленных на сайте органов государственной власти округа протоколов заседаний общественных советов свидетельствовало о том, что зачастую заседания сводились только к обсуждению запланированных вопросов, при этом роль общественных советов как субъектов общественного контроля отходила на второй план.

В Законе № 212-ФЗ отмечено, что субъекты общественного контроля должны размещать на сайтах информацию о своей деятельности с указанием адресов электронной почты,

по которым пользователь может направить запрос и получить соответствующую информацию [3]. К сожалению, найти указанные адреса общественных советов на большей части страниц официального сайта органов государственной власти округа при проведении исследования не удалось.

Таким образом, проведенный в 2015 г. анализ публичного пространства, содержащего открытую информацию о деятельности субъектов общественного контроля в ХМАО – Югре, показал наличие определенных слабых мест как в представлении указанной информации, так и в организации деятельности общественных советов при органах исполнительной власти ХМАО – Югры. С точки зрения информационной открытости деятельности общественных советов, проблемы были выявлены в несвоевременности, неполноте представленной информации и сложности ее поиска. В отношении организации работы вопросы вызывало содержание деятельности общественных советов, а также их количественный и качественный состав.

В этой связи в качестве вариантов решения проблем было предложено размещать на сайтах единообразную информацию, позволяющую гражданам получить наиболее полное представление о деятельности общественных советов, в состав которой предлагалось включить следующие разделы: положение об общественном совете, состав общественного совета, план работы общественного совета, информация о деятельности общественного совета, информация для обсуждения, нормативные документы, контактная информация. При проведении заседаний общественных советов рекомендовалось шире использовать возможности Интернет, предусмотрев в Положениях об общественных советах формат видеозаседаний, конференций по скайпу.

Относительно совершенствования количественного и качественного состава общественных советов округа было предложено предусмотреть в нормативных документах постепенную ротацию состава общественных советов и введение верхней планки количества членов, а также квоты на членство, ограничив тем самым возможность вхождения общественников одновременно в большое число советов. Отдельно было рекомендовано не включать в состав советов только директоров предприятий и председателей общественных объединений и представлять общественности информацию о формировании состава общественных советов, а также создавать резерв кандидатов с целью периодической ротации кадров. Данные предложения неоднократно были озвучены на окружных конференциях и мероприятиях, участие в которых принимали представители власти и общественности ХМАО – Югры.

В начале 2017 г. автором было проведено повторное исследование информационной открытости деятельности общественных советов при органах исполнительной власти ХМАО – Югры с целью выявления произошедших изменений. Информация о деятельности общественных советов при органах исполнительной власти ХМАО – Югры была взята как и ранее с официального сайта органов государственной власти округа <http://www.admhmao.ru/>. Оценивались все те же позиции, в первую очередь, доступность представляемой информации. Анализ страниц 21 департамента и 10 служб показал, что по-прежнему отдельная вкладка «Общественный совет» имеется лишь на 14 страницах. В 16 случаях подраздел «Общественный совет» включен во вкладку «Координационные и совещательные органы», а на странице Департамента образования и молодежной политики, заметно отличающейся от всех других, он вошел в раздел «О Департаменте».

В отношении размещения на сайтах нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность общественных советов, ситуация тоже изменилась мало: на одних страницах нормативно-правовые акты представлены полностью, на других их практически нет. Обновленное Положение об общественном совете, соответствующее типовому положению об общественном совете при исполнительном органе государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, имеется на страницах почти всех департаментов и служб. Содержащаяся в нем нижняя планка количества членов общественных советов (шесть чело-

век) соблюдена во всех случаях. Общее количество членов общественного совета ныне определено в соответствующих положениях об общественных советах отдельных департаментов и служб. В большинстве случаев советы включают 7–12 человек, но есть и советы с большим составом. Например, в списке совета при Департаменте здравоохранения представлено 17 человек, при Департаменте культуры – 20. Однако сомнение относительно возможности единовременного сбора такого количества членов на сегодняшний день может быть снято, поскольку дополненный текст постановления «О порядке образования общественных советов и типовом положении об общественном совете при исполнительном органе государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» от 25 декабря 2014 года № 142 (в ред. от 23.08.2016) предусматривает возможность использования мобильных механизмов, обеспечивающих представление информации и обратной связи, в том числе возможности видеоконференцсвязи [4].

Информация о персональном составе общественных советов в 2017 г. также была выявлена на всех страницах, но по-прежнему ее не всегда легко найти, поскольку зачастую она имеется только в приказах об утверждении состава или приложениях к ним. Однако практически во всех случаях информация о членах советов дана полная – с указанием их рода занятий и адресов электронной почты, хотя принцип их вхождения в совет (по рекомендации Общественной палаты ХМАО – Югры или из числа общественных организаций) указан не везде, но есть, например, на странице Департамента внутренней политики. Отрадно, что за истекший период состав советов стал более демократичным и в большей степени связан со спецификой деятельности определенного властного органа. Например, в состав общественных советов при основных природоохранных департаментов и службах округа (Департамент по недропользованию, Департамент природных ресурсов и несырьевого сектора экономики, Служба по контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды, объектов животного мира и лесных отношений) ныне входят представители Общественной палаты Югры, специалисты Автономного учреждения Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Научно-аналитический центр рационального недропользования им. В. И. Шпильмана», ООО «Сибирский научно-исследовательский и проектный институт рационального природопользования», НОЦ «Динамика окружающей среды и глобальные изменения климата», ученые, представители муниципальных образований, СМИ и некоммерческих организаций (общественной организации «Спасение Югры», Региональной общественной организации «Экологическая безопасность Югры», регионального молодежного общественного экологического движения «Третья Планета от Солнца» и др.), специалисты по охране окружающей среды нефтегазодобывающих компаний округа, представители Совета старейшин коренных малочисленных народов Севера Югры и просто неравнодушные граждане региона [1]. Однако в составе общественного совета при Службе по делам архивов ХМАО – Югры представлены преимущественно пенсионеры, хотя предусмотренный «Порядок образования общественных советов при исполнительных органах государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» предполагает вхождение в них лиц, осуществляющих свою деятельность в сфере полномочий исполнительного органа власти. Не во всех случаях соблюдено и указанное в нем требование включения в каждый совет не менее 1 представителя средств массовой информации. К сожалению, большое число общественников по-прежнему заявлено в 3–4 советах одновременно, хотя, следует признать, что состав советов стал более разнообразным.

В соответствии с заявленным в «Порядке образования общественных советов при исполнительных органах государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» пунктом, согласно которому на едином официальном сайте государственных органов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры должна размещаться информация о деятельности общественного совета, включающая положения, персональный состав, планы работы, анонсы, уведомления о дате, месте и повестке заседаний, протоколы заседаний,

сведения об учете в работе исполнительного органа власти рекомендаций общественного совета, ежегодный доклад о деятельности общественного совета [4], количественному анализу были подвергнуты сведения о планах работы общественных советов и отчеты о деятельности. Было выявлено, что отчеты за 2016 г., планы работы на 2017 г. и протоколы о проведенных в 2017 г. заседаниях имеются только на 20 страницах из 31. Причем сочетания в этом отношении могут быть самыми разными: где-то есть планы на 2017 г., но нет отчетов за 2016 г., где-то есть протоколы заседаний 2017 г., но нет планов работы.

Тем не менее улучшилась ситуация с соблюдением указанного в Законе № 212-ФЗ требования размещения на сайтах информации о деятельности общественных советов с указанием адресов электронной почты [3]. На сегодняшний день на 11 страницах департаментов и служб имеется раздел «Контактная информация лица, ответственного за обеспечение деятельности общественного совета», хотя, конечно, этот показатель все еще не составляет даже 50 % от общего числа советов. К положительным моментам можно отнести и появление в составе документов Кодекса этики члена общественного совета, в частности, на страницах Департамента внутренней политики, Департамента физической культуры и спорта, Службы по контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды, объектов животного мира и лесных отношений. Однако указанные как необходимые для размещения в «Порядке образования общественных советов при исполнительных органах государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» сведения об учете в работе исполнительного органа власти рекомендаций общественного совета были выявлены лишь на странице Департамента внутренней политики, где имеется раздел «Информация по исполнению протокольных поручений заседаний Общественного совета при Депполитики Югры (2013–2016 гг.)».

В то же время наряду с отсутствием необходимой информации на страницах общественных советов зачастую представлены лишние или устаревшие сведения. Так, например, на вкладке Общественного совета при Департаменте недропользования и природных ресурсов представлено много архивных данных, которые размещены вперемешку с действующими документами. На странице Ветеринарной службы есть раздел «Повестка» с анонсом о заседании Общественного совета 22 апреля 2013 г., а вкладка Общественного совета при Службе контроля содержит ньюс-релизы заседаний 2014 и 2015 гг. В документах Общественного совета при Службе по контролю и надзору в сфере здравоохранения содержится неутвержденный проект «Положения об общественной оценке деятельности руководителей органов государственной власти (местного самоуправления муниципальных образований) автономного округа, государственных гражданских (муниципальных) служащих автономного округа, руководителей государственных (муниципальных) учреждений Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», а на странице Службы по контролю и надзору в сфере образования Ханты-Мансийского автономного округа – Югры имеется раздел «Информация для обсуждения членов Общественного совета», содержащий много устаревших документов. К сожалению, встречаются в представленной информации об общественных советах и досадные ошибки. В частности, на странице Департамента здравоохранения есть раздел «Общая информация», содержащая пункты: «Состав Комиссии» и «Положение Комиссии», хотя речь здесь идет не о комиссии, а о составе Общественного совета при Департаменте и положении о нем.

Однако следует отметить ряд положительных моментов, способствующих повышению информационной открытости деятельности общественных советов. Например, на сайте Департамента государственной гражданской службы и кадровой политики есть рубрика «Обращение в общественный совет», где можно разместить жалобу на работу государственных гражданских и муниципальных служащих. На странице Департамента труда и занятости населения имеется раздел «Порядок участия граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных ор-

ганов и органов местного самоуправления муниципальных образований в заседаниях координационных и совещательных органов, образованных Департаментом труда и занятости населения Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», а также «Заявка на участие в заседании Общественного совета при Дептруда и занятости Югры». Служба контроля ХМАО – Югры проводит на сайте опросы общественного мнения о деятельности Общественного совета, указывая, правда, что «по состоянию на 01.01.2016 мнения о деятельности Общественного совета при Службе контроля Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в адрес Службы контроля Ханты-Мансийского автономного округа – Югры не поступали». Здесь же содержится предложение подать заявку для включения в реестр кандидатов в члены Общественного совета.

В целом высокой оценки в отношении полноты и доступности представленной информации о деятельности общественных советов заслуживают сайты Департамента социального развития, Департамента финансов и Службы государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники ХМАО – Югры. В сравнении с ними заметно проигрывают вклады, посвященные общественным советам, на сайтах Департамента недропользования и природных ресурсов, Департамента промышленности, Департамента экономического развития, Региональной службы по тарифам, Службы по контролю и надзору в сфере здравоохранения, на которых либо представлена неполная и устаревшая информация, либо поиск информации о деятельности общественных советов на них заметно затруднен.

Таким образом, можно сделать вывод, что за истекший период и в деятельности общественных советов при органах исполнительной власти ХМАО – Югры, и в публичном представлении информации о них произошли заметные положительные изменения, в числе которых демократизация состава советов, более полное размещение сведений о планах работы и проведенных мероприятиях, использование возможностей видеоконференцсвязи и многое другое. Вместе с тем и членам общественных советов, и руководителям соответствующих департаментов и служб стоит обратить внимание на своевременное размещение информации о работе общественных советов и установление обратной связи с населением что, безусловно, будет способствовать росту эффективности деятельности общественных советов при органах исполнительной власти ХМАО – Югры.

Литература

1. Единый официальный сайт государственных органов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. URL: <http://www.admhmao.ru> (дата обращения: 04.06.2017).
2. Об Общественном контроле в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре : закон ХМАО – Югры от 19.11.2014 № 96-ОЗ // Дума ХМАО – Югры. URL: <http://www.dumahmao.ru/decisions/detail.php?ID=19549> (ред. от 23.12.2016) (дата обращения: 04.06.2017).
3. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Рос. газ. 2014. 23 июля.
4. О порядке образования общественных советов и типовом положении об общественном совете при исполнительном органе государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры : постановление Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 25 декабря 2014 г. № 142 (в ред. от 23.08.2016) // Общественная палата ХМАО – Югры. URL: <http://www.ophmao.ru> (дата обращения: 04.06.2017).