

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО
АВТОНОМНОГО ОКРУГА – ЮГРЫ
КАК СУБЪЕКТОВ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ**

**ACTIVITIES OF PUBLIC COUNCILS OF MUNICIPAL STRUCTURES
OF KHANTY-MANSI AUTONOMOUS OKRUG – UGRA
AS ENTITIES OF PUBLIC CONTROL**

В статье проведен анализ открытой информации о деятельности общественных советов муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры как субъектов общественного контроля. Исследованы принципы формирования, основные направления деятельности и состояние информационной открытости общественных советов г. Лянтора, г. Сургута и Общественной палаты г. Нижневартовска. Определены перспективы совершенствования деятельности общественных советов на муниципальном уровне.

The article is devoted to the analysis of public information about activities of public councils as public control entities of municipal structures in Khanty-Mansi Autonomous Okrug – Ugra. The principles of formation, directions of activity and the state of transparency of public councils in Lyan-tor, Surgut and the public chamber of Nizhnevartovsk are investigated. Prospects of improvement of public councils activity at the municipal level are defined.

Ключевые слова: общественные советы, органы местного самоуправления, общественный контроль, информационная открытость, направления деятельности.

Keywords: public councils, local authorities, public control, transparency, directions of activity.

Вопросы теории и практики осуществления общественного контроля в Российской Федерации находятся в поле зрения исследователей, рассматривающих их с позиций права, политики, организации местного самоуправления. При этом большее внимание авторов привлекают такие крупные и значимые субъекты осуществления общественного контроля, как Общественная палата Российской Федерации, общественные советы при федеральных и региональных органах исполнительной власти (В. В. Гриб, С. М. Зубарев, Е. А. Огнева, Е. Г. Дьякова и др.) Однако включение Федеральным законом № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в число основных субъектов общественного контроля общественных советов и общественных палат муниципальных образований [1] усилило интерес к вопросам направлений их деятельности.

В исследованиях В. В. Аносовой, Н. А. Антоновой, Д. С. Михеева, Е. В. Маслова, Т. Н. Михеевой и др. рассматривается роль общественных советов муниципальных образований в развитии местного самоуправления, вовлечения жителей муниципальных образований в осуществление общественного контроля, реализации принципа гласности и информационной открытости органов местного самоуправления [2–5]. В то же время авторы обращают внимание на наличие определенных проблем в деятельности общественных советов в муниципальных образованиях. К их числу относятся следующие: отсутствие в законе подробного статуса субъектов общественного контроля, влекущее за собой неурегулированность порядка их создания и организации деятельности [5, с. 18], необходимость уточнения форм осуществления общественного контроля [3, с. 100], отсутствие точного определения критериев эффектив-

ности деятельности общественных советов в муниципальных образованиях [6]. Не менее важной является и проблема обеспечения гласности и информационной открытости органов местного самоуправления и контролирующих их общественных образований, поскольку именно доступность информации о повседневной жизни муниципалитета способствует участию граждан в делах местного сообщества [7, с. 69]. В этой связи проведено исследование в области информационной открытости деятельности общественных советов при органах исполнительной власти ХМАО – Югры [8], продолжением которого стал анализ деятельности субъектов общественного контроля в муниципалитетах ХМАО – Югры, основанный на предоставляемых ими в открытых источниках сведениях.

В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре общественные советы или палаты действуют во всех 22 муниципальных образованиях округа, представляя собой особую организационную форму взаимодействия между обществом и властью, осуществляемую, прежде всего, в виде общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления [9, с. 34]. При этом каждый муниципалитет самостоятельно определяет принципы их формирования, количество и состав участников, основные направления деятельности. Для выявления эффективности работы общественных советов как субъектов общественного контроля в первой половине 2019 г. был проведен анализ открытой информации, размещенной на сайтах соответствующих муниципалитетов. В рамках выборочного обследования были изучены данные, представленные общественными советами г. Сургута как самого крупного города Югры, г. Лянтора как городского поселения в составе муниципального района и г. Нижневартовска, в котором действует первая в округе муниципальная Общественная палата.

Согласно действующему Положению городской общественный Совет г. Лянтора является коллегиальным совещательным и консультативным органом, созданным в целях оказания содействия органам местного самоуправления в реализации ими своих полномочий, подготовки предложений и рекомендаций по вопросам, входящим в сферу деятельности Совета, с учетом интересов, прав и свобод граждан и организаций, проживающих и действующих на территории городского поселения [10].

В число основных целей деятельности Совета входит содействие достижению общественного согласия при решении важнейших социальных и политических вопросов жизни поселения, повышение роли общественности в обсуждении важных для развития города вопросов, содействие развитию институтов общественного самоуправления и др. [10] В то же время осуществление общественного контроля среди целей и задач деятельности общественного Совета г. Лянтора в Положении не указывается, соответственно отсутствует в нем и указание форм общественного контроля.

Формирование Совета осуществляется на основе отбора кандидатур, предложенных организациями, действующими на территории поселения, общественными объединениями и собраниями горожан. Впрочем, допускается и самовыдвижение граждан, поскольку, согласно Положению, Совет формируется из наиболее известных, уважаемых и авторитетных жителей города [10]. Всего же, по представленным данным, в состав Совета входит 21 человек, в числе которых представители трудовых коллективов, религиозных, национальных, иных общественных объединений, индивидуальные предприниматели и др.

К сожалению, анализ основных направлений деятельности общественного Совета г. Лянтора затруднен тем, что на сайте органов местного самоуправления имеется только отчет об итогах работы Совета за 2017 г. В нем содержится перечисление проведенных мероприятий, в числе которых вопросы ЖКХ, реабилитация несовершеннолетних, оценка качества оказания услуг муниципальными учреждениями и др. [11], но с формами общественного контроля все они мало связаны. В протоколе заседания городского общественного Совета от 19 марта 2019 г. представлена небольшая информация о работе Совета в 2018 г., включающая только упоминание о деятельности в области здравоохранения, социальной политики, ЖКХ [12]. План работы на 2019 г. включает актуальные для города проблемы, например, обсуждение вопросов об уборке подъездов управляющими организациями или повышении удовлетворенности жителей города качеством услуг, предоставляемых Лянторской городской больницей

[13], однако и здесь речь об общественном контроле деятельности органов местного самоуправления речь не идет. Таким образом, общественный Совет г. Лянтора выступает в большей степени в качестве инструмента достижения общественного согласия при решении важнейших социальных и политических вопросов жизни города, как это и заявлено в Положении, а вопросы осуществления общественного контроля за органами местного самоуправления решаются скорее попутно в ходе текущей деятельности.

Несколько иная ситуация складывается в г. Сургуте, где Положение об общественном совете города включает осуществление общественного контроля в число его основных задач, относя к функциям общественного совета участие в осуществлении общественного контроля в целях соблюдения законодательства, защиты прав и свобод человека и гражданина, учета общественных интересов в отдельных сферах общественных отношений во взаимодействии с органами государственной власти и органами местного самоуправления. При этом общественный совет определен в Положении в качестве консультативно-совещательного органа, созданного для оказания содействия органам местного самоуправления и общественности по решению вопросов местного значения [14]. Указанная формулировка близка к характеристике общественных советов при исполнительных органах государственной власти ХМАО – Югры, чей статус определен нормативными документами округа [8, с. 38].

По сравнению с г. Лянтором, формирование состава общественного совета г. Сургута гораздо больше зависит от решения местных властей, поскольку из определенных Положением 18 человек, входящих в городской общественный совет, 6 человек предлагает Глава города, 6 – Председатель Думы города и 6 человек избираются по итогам конкурсного отбора на основании поданных заявок, причем в состав конкурсной комиссии входят уже утвержденные члены Общественного совета [14]. Представленный порядок формирования общественного совета соответствует правилам формирования Общественной палаты РФ и ХМАО – Югры, но на местном уровне он фактически лишает граждан, не входящих в общественные объединения, некоммерческие организации или органы территориального общественного самоуправления, возможности самовыдвижения.

Слабая информационная открытость деятельности общественного совета г. Сургута не дает возможности провести полный анализ его работы, позволяя лишь сделать вывод о существующих проблемах. Так, сам общественный совет был образован только в 2017 г., а из представленных на сайте муниципального образования 14 протоколов его заседаний в 2017–2018 гг. 12 являются протоколами заочных голосований [15]. План работы общественного совета г. Сургута представлен только на 2017–2018 гг. и составлен в соответствии с поступившими предложениями структурных подразделений Администрации города. Ответственными исполнителями в нем тоже указаны преимущественно сотрудники Администрации [16]. Рубрики «Экспертная деятельность общественного совета» и «Мероприятия общественного контроля» на сайте имеются, но никакие данные здесь не представлены. Раздел «Доклады о деятельности общественного совета» включает в себя лишь небольшое количество новостей [17].

Гораздо более информативной является страница Общественной палаты г. Нижневартовска, размещенная на официальном сайте органов местного самоуправления. Общественная палата г. Нижневартовска действует с марта 2017 г., включает в себя 34 человека, в числе которых представители общественных организаций, национально-культурных объединений, профсоюзов, ветеранских организаций и др. Из этого количества только 4 человека выдвигаются главой города, а остальные – общественными, некоммерческими и иными объединениями [18]. Общественная палата г. Нижневартовска, как указывалось ранее, является единственным подобным образованием, действующим в ХМАО – Югре на муниципальном уровне.

Исследователи относят к основным полномочиям муниципальных общественных палат обсуждение и выдвижение общественных инициатив по вопросам местного значения, принятие рекомендаций органам местного самоуправления, проведение общественной экспертизы проектов муниципальных нормативных правовых актов, имеющих общественное значение

[3, с. 100]. В Положении об Общественной палате г. Нижневартовска цель ее создания определена как оказание содействия городским органам местного самоуправления в решении важных для населения вопросов экономического и социального развития, подготовке предложений и рекомендаций по вопросам, входящим в сферу деятельности общественного совета, с учетом интересов, защиты прав и свобод граждан и организаций, проживающих и действующих на территории г. Нижневартовска [18].

Данное Положение содержит прямое указание на то, что Общественная палата является субъектом общественного контроля. Осуществление общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления названо здесь в качестве одной из целей ее деятельности. К формам общественного контроля, осуществляемым Общественной палатой г. Нижневартовска, в соответствии с Федеральным законом № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» отнесены общественная экспертиза, общественная проверка, общественные обсуждения и общественные слушания [1], однако этот список, по сравнению с текстом закона, не является исчерпывающим.

К сожалению, отчет о работе Общественной палаты г. Нижневартовска за 2018 г. не представлен на сайте. Но доклад о ее деятельности в 2017 г. свидетельствует, что основные направления работы палаты очень обширны [19], и это не только контроль за деятельностью органов местного самоуправления, но и содействие органам власти в выявлении и решении основных проблем в жизни города. Об этом же свидетельствует и план работы Общественной палаты на 2019 г. [20].

В целом проведенный анализ открытой информации о деятельности общественных советов и общественной палаты при органах местного самоуправления ХМАО – Югры свидетельствует, что все эти органы возникли и действуют на основе разных принципов их формирования. Размещенные на сайтах документы дают возможность выявить формальный и неформальный подходы к созданию органов общественного контроля. Однако следует учесть, что процедура формирования общественных советов на муниципальном уровне и их деятельность по осуществлению общественного контроля должны строиться на основе публичности и информационной открытости [5, с. 21], а расширение возможности участия граждан в осуществлении общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления способно повысить эффективность и качество их работы [6].

Сложным остается вопрос о содержании деятельности общественных советов как субъектов общественного контроля. Согласно нормативным документам, основными направлениями деятельности общественных советов, действующих на федеральном уровне, является экспертиза нормативно-правовых актов, мониторинг качества государственных услуг, антикоррупционная деятельность и участие в работе аттестационных и конкурсных комиссий [21, с. 32]. В то же время исследования показали, что даже на уровне субъектов РФ главные направления деятельности остаются иными. Например, общественные советы при органах исполнительной власти Свердловской области в большей степени занимаются информированием граждан о деятельности органов власти. В Челябинской области региональные общественные советы сконцентрировали свое внимание на поддержке гражданских инициатив, в ЯНАО – на повышении открытости деятельности органов власти, а в ХМАО – Югре – на экспертизе нормативно-правовых актов и антикоррупционной работе. Очевидно, что даже в субъектах РФ, входящих в Уральский федеральный округ, не сложилось единого подхода к определению основных направлений деятельности общественных советов на региональном уровне [21, с. 30], поэтому вполне понятно отсутствие единообразия и на уровне муниципальном.

В своей работе реально функционирующие в ХМАО – Югре общественные советы и палаты при органах местного самоуправления вышли за узкие рамки понимания общественного контроля, заметно расширив спектр направлений своей деятельности и став фактической формой взаимодействия власти и общественности в решении вопросов местного значения. Однако именно это определяет важность и значимость их работы, поскольку и сами органы местного самоуправления являются лишь инструментом в решении насущных проблем населения [4, с. 19]. Дальнейшее развитие местного самоуправления предполагает совершенствование

взаимодействия муниципальной власти с населением, и расширение основных направлений деятельности общественных советов должно этому способствовать [2, с. 105]. В то же время существуют проблемы в области информационной открытости общественных советов, поскольку далеко не все данные своевременно размещаются в публичном пространстве.

Заслуживает внимания опыт создания в муниципальных образованиях структур, аналогичных Общественной палате РФ [22, с. 38] и Общественной палате ХМАО – Югры. Исследование показало, что Общественная палата в г. Нижневартовске проводит активную работу, решая вместе с органами местного самоуправления насущные проблемы горожан. Этот опыт может быть расширен на другие муниципалитеты.

На сегодняшний день нередко предлагается создать единую модель деятельности общественных советов в муниципальных образованиях и единый подход к организации и оценке их деятельности. Однако подобная стандартизация, применяемая для оценки деятельности общественных советов при исполнительных органах государственной власти, вряд ли может способствовать повышению эффективности работы общественных советов, действующих в муниципалитетах. Внедрение формальных критериев не соответствует сути их работы. Оценить эффективность деятельности общественных советов при органах местного самоуправления могут только сами жители муниципальных образований.

Литература

1. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Рос. газ. 2014. 23 июля.
2. Аносова В. В. Общественные формирования муниципалитетов как форма контроля местной власти // Теория и практика обществен. развития. 2014. № 6. С. 105–107.
3. Антонова Н. А. Развитие общественного контроля в муниципальных образованиях // Конституционализм и государствоведение. 2017. № 2 (10). С. 97–101.
4. Михеев Д. С. Взаимодействие граждан с муниципальными органами как механизм осуществления принципа гласности местного самоуправления // Рос. юстиция. 2012. № 7. С. 17–19.
5. Михеева Т. Н., Маслов Е. В. О роли общественных советов муниципальных образований в осуществлении общественного контроля // Марийск. юрид. вестн. 2016. № 2 (17). С. 18–21.
6. Яичникова Ю. С. К вопросу о субъектах общественного контроля // Марийск. юрид. вестн. 2015. № 1 (12). URL: <https://cyberleninka.ru/> (дата обращения: 04.05.2019).
7. Михеев Д. С. Принцип гласности в свете конституционного права граждан на местное самоуправление // Марийск. юрид. вестн. 2017. № 2 (21). С. 69–72.
8. Ищенко О. В. Информационная открытость деятельности общественных советов при органах исполнительной власти ХМАО – Югры // Вестник СурГУ. 2017. № 3 (17). С. 37–43.
9. Дьякова Е. Г. Общественные советы в системе институтов гражданского общества: формирование и функции // Науч. ежегод. Ин-та философии и права УРО РАН. 2016. Т. 16, № 4. С. 33–44.
10. Положение о городском общественном совете. URL: <http://www.admlyantor.ru/> (дата обращения: 10.03.2019).
11. Протокол № 13 организационного заседания городского общественного Совета от 25.12.2017 года. URL: <http://www.admlyantor.ru/> (дата обращения: 10.03.2019).
12. Протокол № 17 организационного заседания городского общественного Совета от 19.03.2019 года. URL: <http://www.admlyantor.ru/> (дата обращения: 24.05.2019).
13. План работы городского общественного совета на 2019 г. URL: <http://www.admlyantor.ru/> (дата обращения: 10.03.2019).

14. Положение об общественном совете города Сургута. URL: <http://admsurgut.ru/> (дата обращения: 12.04.2019).
15. Протоколы. URL: <http://admsurgut.ru/> (дата обращения: 11.04.2019).
16. План работы общественного совета на 2017–2018 годы. URL: <http://admsurgut.ru/> (дата обращения: 10.03.2019).
17. Администрация города Сургута : официал. портал. URL: <http://admsurgut.ru/> (дата обращения: 10.05.2019).
18. Положение об Общественной палате города Нижневартовска. URL: <https://www.n-vartovsk.ru/> (дата обращения: 10.03.2019).
19. Доклад о деятельности Общественной палаты города Нижневартовска в 2017 году. URL: <https://www.n-vartovsk.ru/> (дата обращения: 10.03.2019).
20. План работы Общественной палаты г. Нижневартовска на 2019 год. URL: <https://www.n-vartovsk.ru/> (дата обращения: 10.04.2019).
21. Дьякова Е. Г. Общественные советы при органах исполнительной власти субъектов федерации: как выполняется функция общественного контроля // Дискурс-Пи. 2016. № 2 (23). С. 28–33.
22. Антонова Н. А. Общественные палаты муниципальных образований и их роль в развитии местного самоуправления // Марийск. юрид. вестн. 2016. № 4 (19). С. 37–40.