

Аносова Вера Васильевна

соискатель Воронежского института экономики
и социального управления,
ведущий специалист Воронежской городской думы

**ОБЩЕСТВЕННЫЕ ФОРМИРОВАНИЯ
МУНИЦИПАЛИТЕТОВ
КАК ФОРМА КОНТРОЛЯ
МЕСТНОЙ ВЛАСТИ**

Аннотация:

В статье рассмотрены проблемы общественного контроля деятельности органов местного самоуправления посредством общественных палат и общественных советов. Сделан вывод о необходимости выработки четких принципов создания этих общественных формирований, критериев оценки их контрольной деятельности, правового статуса.

Ключевые слова:

органы государственной и муниципальной власти, общественные формирования, общественные палаты, общественные советы, общественный контроль.

Anosova Vera Vasilievna

PhD applicant, Voronezh Institute of
Economics and Social Management,
Leading specialist, Voronezh Municipal Duma

**PUBLIC FORMATIONS
IN MUNICIPALITIES AS A FORM OF
PUBLIC CONTROL
OVER THE LOCAL POWER**

Summary:

The article deals with the main problems of public control over local authorities' activities by means of Public Chambers and Public Councils. The author comes to the conclusion that it's necessary to develop the clear principles of formation of these public institutions, the assessment criteria of their control activity, and their legal status.

Keywords:

bodies of state and local powers, public institutions, civic chambers, public councils, public control.

В декабре 2013 г. в своем послании Федеральному собранию президент России уделил серьезное внимание теме гражданской активности и ответственности, контроля общества над эффективностью работы органов местной власти. Во всем мире, отметил В.В. Путин, ужесточается конкуренция за человеческие ресурсы, вперед вырвутся те страны, где выше потенциал творчества, активности и самосознания масс [1]. Не только самостоятельно и свободно, но конструктивно и критично мыслить на одной волне с властью и есть та самая гражданская ответственность и активность. «Власть не должна быть изолированной кастой, – отметил президент, – тогда люди станут ей доверять» [2]. Этот актуальный вопрос обсуждался на прошедшем после опубликования Послания «Форуме действий» Общероссийского народного фронта с участием президента. Глава государства подчеркнул, что реализация майских (2012 г.) указов, как и вся деятельность власти, должна проходить под контролем общественности, быть понятной и прозрачной для людей [3].

Сегодня можно с полным основанием сказать, что демократических форм, с помощью которых граждане могли бы активно взаимодействовать с представителями власти, выражая свою волю, контролировать их работу, достаточно много. Важнейшую стратегическую задачу развития местного самоуправления представляет совершенствование взаимодействия муниципальной власти с населением, с различного рода общественными формированиями. Именно на этом направлении общественный контроль и последние новации партийного строительства на местном уровне связаны с улучшением условий жизни граждан, с возможностями повышения их гражданской активности и политического участия в управлении.

Выявить слабые места в развитии муниципальных образований и скорректировать политику местной власти позволяют результаты мониторинга, оценки эффективности самоуправления, выявляемые на местах посредством мониторинга деятельности органов местного самоуправления и общественного мнения жителей муниципалитетов. Мониторинг проводится с апреля 2008 г. в соответствии с Указом Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [4]. Если итоговое ранжирование по мониторингу является преимущественно инструментом воздействия вышестоящей власти на руководство муниципалитетов, то инструментом общественного контроля за их деятельностью по качеству оказываемых публичных услуг в той или иной конкретной сфере все больше становятся общественные формирования, в частности такие, как общественные палаты, общественные советы и комиссии при представительных и исполнительных органах власти.

Опыт показывает, что отказ от контроля и оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления делает управление на местах трудноразрешимой задачей. Удовлетво-

ренность деятельностью органов местного самоуправления формально может выражаться в различных оценках, выстраиваемых в виде рейтингов. В формальных оценках может быть позитивная динамика, однако качественные изменения может показать только общественное мнение, формируемое на базе активного участия граждан в решении вопросов местного значения. Базовые характеристики местного самоуправления – местная демократия и местная автономия, способствующие повышению эффективности местной власти, получают свое закрепление на местах в значительной мере через общественные палаты и общественные советы. В определенной степени в этом процессе стали больше участвовать политические партии, число которых в настоящее время существенно увеличивается за счет введения упрощенного порядка регистрации партий численностью от 500 человек. Эти обстоятельства обеспечивают появление больших возможностей у простых граждан объединяться по различным интересам, более широко и активно участвовать как в контроле, так и в процессе демократизации работы органов власти и управления на местах.

Рассмотрим такой инновационный общественный институт на местах, как общественные палаты (ОП), созданные с конца 2008 г. практически во всех муниципальных образованиях. Кого выбирают в члены общественных палат? К сожалению, за те 5 лет, что существуют общественные палаты, они далеко не везде стали авторитетными площадками выражения мнения граждан, защиты их интересов. Зачастую люди воспринимают ОП не как эффективного общественного контролера, а как некое приложение к власти, на худой конец, как филиал областной Общественной палаты.

Например, в состав общественных палат 32 муниципальных районов и трех городских округов Воронежской области, созданных с января по июль 2009 г., входят около 700 человек, из них почти 60 % старше 60 лет, 30 % от 35 до 60 лет и совсем мало – 7–10 % от 18 до 35 лет. Это первая проблема общественных палат – кадровая.

Думается, вторая проблема – двойное представительство, другими словами, засилье чиновников и начальства. А ведь в системе контроля над деятельностью власти, как отметил президент РФ в своем послании, нужны в первую очередь представители различных профессий и профессиональных сообществ [5]. В некоторых палатах 50 и более процентов составляют депутаты и начальствующий состав. Между тем в выбранном составе палата функционирует два-три года с частичной ротацией раз в год, что делает ее достаточно мобильной и доступной. К тому же, общественная палата – это важный кадровый резерв для депутатского корпуса и для власти всех уровней. За 2–3 года работы в общественной палате могут быть протестированы и составить себе соответствующий авторитет будущие общественные лидеры.

Выборы в муниципальную ОП происходят, как и в Федеральную общественную палату, следующим образом: по 1/3 избирается от Совета депутатов и главы муниципального образования, 1/3 назначают уже выдвинутые члены. Однако такой расклад устраивает не всех, поэтому дискутируются предложения: увеличить квоту от общественности, сократив ее от Совета депутатов и главы муниципального образования, а также предоставить право выдвигаться самовыдвиженцам [6]. Правда, пока на такие инновации никто не решился.

В плане осуществления контрольных функций со стороны общественности не потерял интерес к различным моделям общественных формирований, имеющих куда более длительный опыт функционирования. Речь идет об институте общественных советов и комиссий как одной из форм диалога между властью и гражданским обществом, усиления роли общественного контроля.

Обратимся вновь к опыту Воронежских муниципалитетов. Так, закон Воронежской области от 5 марта 2009 г. «О взаимодействии органов государственной власти Воронежской области и общественных объединений» предусматривает целый ряд форм взаимодействия органов власти с общественными объединениями и некоммерческими организациями [7]. К ним относятся: информационный обмен между органами государственной власти и общественными объединениями; участие общественных объединений в обсуждении проектов нормативных правовых актов; привлечение представителей общественных объединений к участию в работе органов государственной власти; обсуждение социально-экономических проблем в форме совещаний, круглых столов, конференций и семинаров; предоставление налоговых и иных льгот, предусмотренных действующим законодательством; предоставление на конкурсной основе областных государственных грантов на финансирование общественно полезных программ, разработанных общественными объединениями и т. д.

Основной диалоговой площадкой власти и общества в Воронежской области являются постоянно действующие Общественная, Национальная и Торгово-промышленная палаты, Молодежный парламент и Молодежное правительство. В декабре 2012 г. по инициативе губернатора Воронежской области А.В. Гордеева было сформировано неформальное региональное объединение «Большой совет НКО», который стал координирующим органом для взаимодействия исполнительных органов власти с «некоммерческим сектором» [8].

Аналогичным образом строится работа с некоммерческими и общественными объединениями на муниципальном уровне. Как правило, в администрации муниципального образования

существует определенное структурное подразделение, которое отвечает за работу с некоммерческими и общественными объединениями.

Основными целями взаимодействия органов муниципальной власти с некоммерческими и общественными организациями является развитие общественных инициатив, консолидация общественных сил для решения социально-значимых проблем и дальнейшего развития местного самоуправления. Деятельность большинства существующих в муниципалитетах некоммерческих организаций направлена на решение тех же задач, которые стоят перед органами местного самоуправления – в сфере образования, социального обеспечения, здравоохранения, культуры, науки, защиты малоимущих слоев населения, а также материнства и детства, создания здоровой среды обитания, развитие социального партнерства, поддержание межнационального согласия.

Например, на территории городского округа город Воронеж в настоящее время зарегистрировано 1212 некоммерческих организаций различной направленности, в то время как в 2011 году численность общественных объединений составляли 1795 организаций [9]. Изменение количественного состава произошло в основном за счет прекращения деятельности тех организаций, которые представляли профсоюзы, женские, культурные и творческие объединения, организации инвалидов. Наиболее многочисленными являются спортивные, образовательные, профсоюзные, предпринимательские, религиозные организации. Представители многих общественных объединений также привлекаются к участию в работе государственных и муниципальных органов власти в качестве консультантов, членов экспертных, консультативных и координационных областных общественных советов, которых тоже создано несколько десятков. Они призваны работать по наиболее социально значимым вопросам с правительством Воронежской области, Воронежской областной думой. В Воронеже общественные советы работают как при исполнительных, так и при представительных органах власти.

Взаимодействие органов муниципальной власти с общественными организациями происходит и в рамках предоставления налоговых и иных льгот. В течение многих лет общественные организации, располагающиеся в муниципальных помещениях, освобождаются от уплаты арендной платы за пользование помещением.

Существенным недостатком деятельности этих общественных формирований является дублирование друг друга или иных существующих органов в ряде вопросов. Например, возникает вопрос о целесообразности существования совета по образованию при главе городского округа, если подавляющая часть этого совета входит в состав Совета директоров учебных заведений. Аналогичная ситуация сложилась с областным общественным советом по здравоохранению, который работает параллельно с консультативным советом главных врачей при правительстве области.

Анализ составов общественных советов при государственных и муниципальных органах власти Воронежской области свидетельствует о достаточно формальном подходе к их формированию. В них, как и в общественные палаты, включено значительное число сотрудников органов власти.

Законодательной базой не предусмотрен механизм формирования общественных советов, нет четких критериев отбора членов в состав этих органов, что лишает их транспарентности. Также под вопросом и их правовой статус с точки зрения организации процесса государственного управления. Возникает естественный вопрос – насколько эффективна работа существующих общественных советов? Оценка работы этих структур должна в первую очередь исходить от общества, а только потом от представителей органов власти. Одним из критериев оценки эффективности работы общественного совета, безусловно, является доступность информации о его деятельности в СМИ, в Интернете.

Органам власти необходимо вести мониторинг деятельности существующих общественных советов, активнее использовать их инициативы и общественный потенциал.

Ссылки:

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 дек.
2. Там же.
3. Сайт Общероссийского народного фронта [Электронный ресурс]. URL: <http://onf.ru> (дата обращения: 03.01.2014).
4. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, городских округов, муниципальных районов : Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.
5. Российская газета. 2013. 13 дек.
6. Березина Е. Власть под контролем // Московский комсомолец. 2013. 18 дек. С. 4.
7. О взаимодействии органов государственной власти Воронежской области и общественных объединений : Областной Закон от 5 марта 2009 г. №05-03 // Молодой коммунальщик. 2009. 7 марта.
8. Пылев А. Власть – Совету // Берег (Воронеж). 2012. 7 дек.
9. Данные отдела по организации взаимодействия с общественными организациями управления общественных и внешних связей администрации городского округа город Воронеж [Электронный ресурс]. URL: www.voronezh-city.ru (дата обращения: 06.04.2013).

References:

1. 'Presidential Address to the Federal Assembly of the Russian Federation. December 12, 2013' 2013, *Rossiyskaya Gazeta*, December 13.
2. 'Presidential Address to the Federal Assembly of the Russian Federation. December 12, 2013' 2013, *Rossiyskaya Gazeta*, December 13.
3. *Website of the Popular Front* 2014, retrieved 03 January 2014, <<http://onf.ru>>.
4. 'On the evaluation of the effectiveness of local government, urban districts, municipal districts: Presidential Decree of April 28, 2008 № 607' 2008, *NW*, no. 18, art. 2003.
5. *Rossiyskaya Gazeta* 2013, December 13.
6. Berezina, E 2013, 'Power under control', *Moskovsky Komsomolets*, December 18, P. 4.
7. 'On the interaction of bodies of state power of the Voronezh region and associations: Regional Act of March 5, 2009 № 05-03' 2009, *Young Communards*, March 7.
8. Pylev, A 2012, 'Power to the Council', *Shore (Voronezh)*, Dec. 7.
9. *Data of the organization of interaction with public organizations management of public and external relations of the city district administration Voronezh*, retrieved 06 April 2014, <www.voronezh-city.ru>.