

Блохина Марина Валерьевна

канд. социол. наук, доцент

Григорьев Леонид Геннадьевич

канд. филос. наук, профессор

ФГБОУ ВО «Тверской государственный

технический университет»

г. Тверь, Тверская область

DOI 10.31483/r-74352

ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ КАК ФОРМА УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ: ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВЫХ НОРМ (НА ПРИМЕРЕ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ)

***Аннотация:** в статье анализируются направления реализации правовых норм, регулирующих участие граждан в иных формах местного самоуправления. Исследуется деятельность общественных советов в муниципальных образованиях Тверской области. Проблемы и перспективы функционирования общественных советов рассматриваются в контексте развития гражданского общества региона. Проанализированы ежегодные отчеты муниципальных советов и результаты социологического опроса, проведенного среди их членов.*

***Ключевые слова:** местное самоуправление, гражданское общество, общественные советы, Тверская область.*

Одним из трендов социально-политического развития России постсоветского времени стало формирование и функционирование института местного самоуправления (МСУ) и различных структур гражданского общества. Развитие местного самоуправления предполагает активное участие населения в решении различных вопросов местного значения. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ №131) определил основные формы непосредственного осуществления населением МСУ и его участия в самоуправленческих практиках: местные ре-

ферендумы и муниципальные выборы, сходы и собрания граждан, публичные слушания и обращения граждан в органы МСУ и др. При этом в ст. 33 ФЗ №131 указывается возможность осуществления МСУ в иных формах, не противоречащих законодательству РФ [5]. Одной из таких форм является участие граждан в создании и функционировании общественных советов (палат) при органах МСУ. Через их деятельность обеспечивается обратная связь между населением и муниципальной властью, осуществляется общественный контроль за деятельностью органов МСУ с целью повышения эффективности их работы [3, с. 34]. Деятельность общественных советов как иной формы участия населения в МСУ регламентируется Федеральным законом №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», вступившим в силу 2.08.2014 г. [6].

В Тверской области реализация указанных нормативно-правовых актов осуществляется путем создания и функционирования в муниципальных образованиях формирований, аналогичных Общественной палате РФ. Практика показывает, что они могут создаваться в различных формах: общественных палат (например, в городских округах Тверь, Ржев, Вышневолоцком, Осташковском и Удомельском), общественных советов (например, в Бежецком районе, Андреапольском и Весьегонском муниципальных округах, ЗАТО «Солнечный»), общественных советов при главе муниципального образования (например, в Бологовском, Жарковском, Краснохолмском районах), советов общественности при главе администрации (например, в Молоковском районе, Лесном муниципальном округе) [1, с. 38].

Эти формирования функционируют на основе положений, принятых в муниципальных образованиях. Данные нормативные правовые акты регламентируют процесс формирования советов, их цели и задачи, их полномочия и выполняемые ими функции. Муниципальные общественные советы (палаты) обеспечивают взаимодействие на регулярной основе граждан, проживающих на территории муниципалитета, общественных организаций и объединений, представителей работающих на территории муниципалитета предприятий и учре-

ждений с органами МСУ и территориальными органами государственной власти Тверской области. Основные цели этого взаимодействия связаны с обеспечением учета потребностей и интересов населения в деятельности по формированию и реализации социальной, экономической и культурной политики в муниципальных образованиях различного типа. Работа муниципальных общественных советов направлена на защиту прав и свобод граждан, проживающих на территории муниципалитетов, а также на достижение общественного согласия при решении важнейших социальных, экономических и политических вопросов локального уровня.

Деятельность общественных палат (советов) муниципальных образований реализуется в основном в таких формах, как пленарные заседания и комиссии. Пленарные заседания проводятся с определенной периодичностью, а вот советы как рабочие органы муниципальных общественных палат созываются по мере необходимости. Постоянные или временные комиссии общественных палат (советов) создаются для того, чтобы более эффективно курировать основные направления деятельности палаты (совета), а также приоритетные направления социально-экономического развития муниципалитета. Эти комиссии формируются из числа членов палаты, утверждение их состава происходит на пленарном заседании палаты (совета), на заседании же совета (палаты) происходит и избрание председателей постоянных комиссий из числа их членов. Председатели постоянных комиссий входят в состав совета палаты с правом решающего голоса. Также могут создаваться и временные комиссии. Муниципальные общественные палаты (советы) наделены такими полномочиями, как обсуждение и выдвижение общественных инициатив, касающихся решения локальных проблем, принятием рекомендаций органам МСУ, проведение общественной экспертизы проектов имеющих общественное значение муниципальных нормативных правовых актов [4, с. 17].

Таким образом, создание и функционирование общественных палат (советов) может рассматриваться как форма участия населения в осуществлении МСУ. Данная форма общественного участия выступает одновременно и как

условие, и как проявление гражданского общества и способствует развитию реального МСУ. И именно через подобные формирования реализуется общественный контроль за деятельностью органов МСУ [1, с. 38].

В 2018–2019 гг. в Тверском регионе был реализован исследовательский проект, направленный на анализ деятельности муниципальных общественных советов (палат). В ходе реализации проекта был проведен социологический опрос среди членов общественных советов, а также проанализированы ежегодные отчеты муниципальных общественных советов, поступающие в Общественную палату Тверской области.

В частности, в 2018 г. был организован социологический опрос гражданских активистов-общественников, которые принимали участие в учебном семинаре Общественной палаты Тверской области для представителей общественных советов муниципалитетов. В социологическом исследовании приняли участие 96 представителей двадцати трех муниципалитетов Тверского региона. В ходе исследования было выявлено, что заседания муниципальных общественных советов (палат) проводятся регулярно, две трети участников опроса отметили, что такие встречи происходят ежеквартально (73%). Именно заседания представляют собой самую распространенную форму работы общественных советов на местах (26%), кроме того, практикуются обсуждения общественных инициатив (18%), консультации и встречи с гражданами (17%), а также публичные отчеты должностных лиц (16%). Иногда проводятся общественные слушания (8%) и круглые столы (6%). Участие в общественной экспертизе нормативных актов встречается в практиках деятельности муниципальных общественных советов реже всего (2%).

Подавляющее большинство общественников фиксирует наличие конструктивного взаимодействия местных общественных советов и муниципальной власти, которые выступают в качестве равноправных партнеров в решении социально значимых задач (93%). Кроме того, местные советы (палаты) тесно сотрудничают с НКО, постоянно активно взаимодействуют с общественными ор-

ганизациями муниципалитета, представители многих из этих организаций являются членами муниципального общественного совета (86%).

Участники семинара выделили ряд наиболее важных функций муниципальных общественных советов: способствовать учету потребностей и интересов граждан и общественных организаций в деятельности органов МСУ (21%), защищать права и законные интересы граждан (20%), осуществлять общественный контроль (16%). Самыми значимыми факторами, которые оказывают влияние на эффективность работы муниципальных общественных советов, с точки зрения респондентов, являются: персональный состав общественного совета (35%), отношение главы муниципалитета к деятельности совета (29%), личные и профессиональные качества председателя совета (21%), отношение населения муниципалитета к совету (15%), что коррелирует с результатами других исследований [2, с. 48]. В качестве ключевых проблем, затрудняющих выполнение общественными советами на местах своих функций, участники опроса выделили: недостаток реальных рычагов влияния на работу муниципальных органов власти (35%), ограниченный круг полномочий общественных советов (32%), недооценка роли общественных советов муниципальными администрациями (16%), а также случайный подбор членов совета, не всегда заинтересованных в эффективной работе (16%).

Анализ ежегодных отчетов муниципальных общественных советов показал, что в 2018 г. активно осуществляли свою деятельность на благо населения своих территорий общественные палаты (советы) многих муниципалитетов Тверской области. Так, Общественный совет Весьегонского района (в настоящее время – муниципального округа) постоянно взаимодействовал с общественными организациями, осуществляя поддержку их инициатив и проектов. Например, особое внимание было уделено созданию мастерской «Жили-были», ориентированной на удовлетворение потребностей детей из многодетных семей и ребят с ограниченными возможностями здоровья. Кроме того, на протяжении ряда последних лет Общественный совет принимал участие в реализации гуманитарного проекта «Тверская родословная», который был инициирован Обще-

ственной палатой Тверской области. В рамках этого проекта в 2018 г. была установлена мемориальная доска на доме в д. Иван-Гора, где родился и вырос Николай Павлович Юшкин – доктор геолого-минералогических наук, действительный член Российской Академии наук. Также благодаря деятельности общественных активистов памятная доска появилась на доме в д. Погорелово, в окрестностях которой (хутор Дуброва) родился и провел детские годы Яков Яковлевич Лапушкин – контр-адмирал, начальник гидрографической службы ВМФ, участник ВОв, лауреат Государственной премии СССР. На заседаниях Общественного совета обсуждались значимые для развития Весьегонского района вопросы (формирование муниципального бюджета, перспективы участия в Программе поддержки местных инициатив, объединение всех поселений района в единый городской округ, тарифы на услуги ЖКХ для населения, подготовка к зимнему периоду и др.). Общественный совет принял рекомендации «О дополнительных мерах по социальной поддержке населения Весьегонского района на 2018–2020 годы», предложил учредить общественные организации, деятельность которых была бы направлена на решение экологических проблем и проблем в сфере ЖКХ.

Общественный совет Бежецкого района в 2018 г. сосредоточил свое внимание на решении проблем местной медицины. Общественники инспектировали качество ремонтных работ в Бежецкой центральной районной больнице, которая по замыслу региональных властей должна стать ведущим лечебным учреждением северо-востока Тверского региона. Были выявлены несоответствия установленным требованиям помещений терапевтического отделения медицинского учреждения, и Общественный совет рекомендовал подать заявку в Министерство здравоохранения Тверской области на проведение в них ремонтных работ.

Другое направление работы совета – поддержка гражданских инициатив, связанных с благоустройством городской среды. Кроме того, общественников беспокоит доступность и качество предоставления государственных и муниципальных услуг ГАУ МФЦ населению Бежецкого района. В связи с этим одно из

заседаний Совета было посвящено обсуждению этих проблем. На заседании были подготовлены рекомендации, призванные повысить качество предоставляемых услуг, создать доступные условия получения услуг маломобильными группами населения, обеспечить более высокий уровень информированности граждан и обратную связь с населением.

Общественный совет способствует консолидации усилий всех функционирующих в Бежецком районе общественных организаций (Совета ветеранов войны и труда, вооруженных сил и правоохранительных органов, Бежецкого общественного объединения Союз «Чернобыль», местных отделений Всероссийского общества глухих и Всероссийского общества слепых). Многие члены Общественного совета активно включились в работу учрежденного в 2018 г. Координационного совета по духовно-нравственному воспитанию [4, с. 18].

Ядром гражданского общества в Максатихинском районе стала местная Общественная палата, которая тесно взаимодействует со всеми общественными организациями муниципалитета, способствуя более эффективному решению вопросов местного значения. Члены палаты активно участвуют в реализации всех социально значимых проектов на территории района: в благоустройстве улиц и дворов, в оборудовании детских площадок, в комплектовании библиотек новыми книгами, в деятельности по ликвидации несанкционированных свалок. В 2018 г. одной из главных задач Общественной палаты Максатихинского района стало укрепление общественного порядка. Для этого была создана «Народная дружина». Также Общественная палата способствовала подключению жителей муниципалитета к цифровому телевидению. Кроме того, Общественная палата Максатихинского района занимается проведением независимой оценки качества оказания услуг учреждениями социальной сферы (учреждениями культуры, образования, здравоохранения).

Визитной карточкой общественного совета Конаковского района является постоянная кропотливая работа с жалобами и обращениями граждан. Подобные обращения поступают к членам совета во время проведения народных сходов,

собраний местных жителей, официальных приемов населения. На своих заседаниях совет рассматривал вопросы взаимодействия муниципальных структур и третьего сектора. Общественники регулярно поднимали проблемы медицинского обслуживания населения района, состояния дорожного хозяйства, развития туристской деятельности. Совет служит своего рода буфером между органами власти и общественными организациями, совместно с которыми члены совета реализуют разнообразные социокультурные проекты, среди которых особой известностью пользуется конкурс «Человек года».

Для членов Общественного совета при Главе Бологовского района приоритетным направлением деятельности в 2018 г. стало развитие туризма в муниципалитете. Так, совет установил тесное партнерство с муниципальным Управлением культуры, спорта, туризма и молодежной политики, что позволило разработать ряд значимых туристических маршрутов по территории района: маршрута «Бологое – земля любви», паломнического маршрута «Бологое – Иверский монастырь», познавательных маршрутов «Известные личности в Бологовском районе» и «Легенды российской глубинки».

В Жарковском районе Верхневолжья общественный совет создан при главе муниципалитета. В центре внимания его участников в 2018 г. оказались такие важные вопросы, как патриотическое воспитание местной молодежи, укрепление семейных ценностей, положение многодетных семей, защита их прав. Члены совета не остались равнодушными к избирательной кампании на территории района, активно участвовали в проведении независимой оценки качества услуг организаций социальной сферы, курировали летний отдых детей и подростков. Особое место в работе Совета заняла подготовка и реализация мероприятий в рамках региональной Программы поддержки местных инициатив. Все крупные социальные проекты на территории Жарковского района осуществлялись при поддержке Общественного совета, члены которого принимали активное участие в акции «Бессмертный полк», фестивале ГТО, антинаркотическом месячнике, круглом столе, на котором обсуждались вопросы оказания медицинской помощи населению.

В Калязинском районе Тверской области муниципальный общественный совет осуществляет активную деятельность для решения проблем, волнующих местных жителей. Члены совета постоянно проявляют активную гражданскую позицию: окружают вниманием и заботой всех, кто нуждается в помощи (пожилых граждан, лиц с ограниченными возможностями здоровья); иницируют работы по благоустройству мест отдыха и сами активно в них участвуют и т. д. Поступившие в 2018 г. в Совет обращения граждан были посвящены монтажу новых остановочных пунктов для местных автобусов, уборке и поливу улиц в летний период, повышению эффективности службы участковых полицейских. Общественный совет рассмотрел также ряд таких важных вопросов, как рост тарифов на вывоз твердых бытовых отходов, благоустройство волжской набережной, изменение пенсионного возраста [4, с. 19–20].

Анализ практик функционирования институтов гражданского общества на местном уровне демонстрирует высокую степень востребованности муниципальных общественных советов (палат). Эти структуры осуществляют взаимодействие с жителями муниципалитета, периодически организуют приемы населения, обсуждают с представителями властных структур самые актуальные проблемы в жизнедеятельности муниципалитета, обеспечивают общественный контроль, иницируют общественные слушания и дискуссии, посвященные подготовке местных правовых актов. Все это создает необходимые условия для социального партнерства органов МСУ с муниципальными общественными советами, а значит, и установления партнерских взаимоотношений с населением.

В качестве факторов, влияющих на успешность функционирования общественных советов в муниципальных образованиях, выступают: отношение к совету руководителей муниципалитета, подбор конкретных людей – членов совета, позиция председателя совета, восприятие деятельности советов жителями муниципалитетов. Препятствия для эффективной работы муниципальных общественных советов в настоящее время связаны с отсутствием действенных инструментов воздействия на органы местной власти, ограниченный набор пол-

номочий и возможностей самих советов, равнодушие к их деятельности муниципальных чиновников, стихийное комплектование состава совета.

Общественная палата Тверской области ориентирована на выявление заслуживающих внимания общественных инициатив, лучших практик общественного контроля на уровне городских и сельских поселений Тверской области, а также на содействие их обсуждению на региональных дискуссионных площадках и распространению во всех муниципалитетах региона. Местные общественные советы должны стать полностью независимыми органами общественного контроля в муниципалитетах, объединять гражданскую инициативу на местах и стимулировать деятельность социально ориентированных НКО. Все это будет способствовать дальнейшему развитию МСУ как формы участия граждан в управлении своей жизнью.

Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научно-исследовательского проекта №18-011-01240 А.

Список литературы

1. Антонова Н.А. Общественные палаты муниципальных образований и их роль в развитии местного самоуправления // Марийский юридический вестник. – 2016. – №4 (19). – С. 37–39.
2. Блохина М.В. Проблемы и перспективы деятельности общественных советов при исполнительных органах власти Тверской области / М.В. Блохина, Л.Г. Григорьев // Вестник Тверского государственного технического университета. Серия «Науки об обществе и гуманитарные науки». – 2015. – №1. – С. 44–50.
3. Дьякова Е.Г. Общественные советы в системе гражданского общества: формирование и функции // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2016. – Т. 16. – Вып. 4. – С. 33–44.

4. Ежегодный доклад о состоянии гражданского общества в Тверской области в 2018 году // Вестник Общественной палаты Тверской области. Информационный бюллетень. – 2019. – №24. – 64 с.

5. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

6. Федеральный закон от 21.07.2014 №212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/