

## **Общественные советы муниципальных образований: результативность и барьеры деятельности**

В последние годы в России наблюдается тренд на формирование влиятельных общественных структур: возросла консолидирующая роль Общественной палаты РФ, общественных палат регионов, общественных советов, Общероссийского народного фронта. Этот процесс затронул и субъекты Российской Федерации. В частности, в регионах активно функционируют общественные советы. Предпосылкой создания таких институтов стала необходимость поиска новых форм взаимодействия региональных органов власти и гражданского общества для прямого участия граждан в процессе принятия управленческих решений и контроля за эффективностью их реализации. Фактически, формирование системы общественных советов создает нишу для проявления гражданской активности и выражения общественного мнения.

Практические вопросы участия граждан в принятии решений наиболее важны для муниципального уровня управления, так как именно здесь решаются конкретные проблемы, затрагивающие интересы населения. С одной стороны, создание общественных советов муниципальных образований обретает решающее значение в процессе не только контроля, но и прямого гражданского участия в социально-экономическом развитии территорий. С другой, внедрение института общественных советов в муниципальную жизнь является одной из дополнительных форм взаимодействия общества и органов местного самоуправления.

Целью исследования является выявление особенностей функционирования, результативности и барьеров деятельности российских общественных советов муниципальных образований. Новизна работы заключается в комплексном анализе одного из важнейших институтов гражданского общества в России – общественных советов на местах.

Эмпирическую базу составили материалы Общественной палаты Вологодской области о деятельности общественных советов муниципальных образований региона за 2018-2019 года. Кроме того, в работе использовались результаты социологического опроса Вологодского научного центра РАН, проводимого на территории области в июне 2019 г. Метод измерения: анкетирование по месту жительства респондентов. Объем выборочной совокупности: 1500 человек в возрасте от 18 лет и старше. Ошибка выборки:

не превышает 3%. Репрезентативность социологической информации обеспечивалась использованием модели многоступенчатой районированной выборки с квотным отбором единиц наблюдения.

Проблематика, связанная с деятельностью общественных советов муниципального уровня, является востребованной среди зарубежных ученых, при этом практики организации общественных советов активно обсуждаются в научных кругах уже более 30 лет. По мнению западных исследователей, общественные советы выполняют важную функцию в местном самоуправлении: они играют все более значимую роль в развитии демократического общества в малых территориальных образованиях [Tewdwr-Jones, 1998; Boaden, Goldsmith, Hampton and Stringer, 1980]. В тоже время ученые Greeves и Taylor оговаривают, что существует опасность того, что усиление роли общинных и городских советов может привести к организационному конфликту в органах местного самоуправления [Greeves, Taylor, 1987]. В отечественной литературе общественным советам муниципалитетов большое внимание уделяется, в первую очередь с точки зрения содержания общественного контроля [Михеева, Маслов, 2016; Гриб, 2015; Орлова, Соколова, 2016].

Проведенный контент-анализ законодательной базы показал, что муниципальные общественные советы функционируют на основе нормативно-правовых актов, принятых на уровне муниципального образования, что не позволяет достичь унификации их деятельности. При этом важные аспекты организации работы общественных советов остаются неурегулированными. В этой связи в различных муниципалитетах правовой статус советов, их функционал, порядок формирования значительно отличается. Однако выявлена общая особенность: согласно нормативным документам в процедуре формирования советов предполагается активное участие органов местного самоуправления, что, в принципе, не позволяет говорить об отсутствии зависимости общественных советов от органов муниципальной власти.

При изучении кадрового состава общественных советов на муниципальном уровне, выявлено незначительное число молодежи и представителей некоммерческого сектора (активной части местного сообщества) и, напротив – большое количество бывших сотрудников данного муниципального органа власти, вышедших на пенсию. Этот факт может свидетельствовать об отсутствии альтернативы при выборе членов совета. В то же время в отдельных районах Вологодской области обозначились и позитивные практики формирования кадрового состава общественных советов, что, как показало исследование, положительно сказалось и на результативности их деятельности.

В ходе исследования материалов о результатах работы общественных советов в муниципальных образованиях Вологодской области обосновано, что они выполняют разные и зачастую несопоставимые по масштабу функции. В первую очередь это определяется эффективностью взаимодействия и уровнем поддержки (в том числе финансовой) со стороны органов местного самоуправления. Сделан вывод о том, что в большинстве районов региона деятельность советов связана не только с осуществлением общественного контроля. Эти структуры активно включаются в разноплановые практики гражданского участия: от организации досуга местных жителей, до решения наиболее социально значимых проблем местных территорий. Выявлено, что серьезным барьером подобной общественной деятельности советов на местах выступает слабое ресурсное обеспечение их решений.

Для успешной реализации поставленных задач советов необходимо активное вовлечение местного населения в их общественную деятельность. Анализ данных социологического измерения, проводимого на территории Вологодской области, показал, что жители районов слабо проинформированы о деятельности общественных советов и соответственно не доверяют их деятельности и полагают, что эти структуры не оказывают значительного влияния на жизнь муниципалитетов. В связи с этим, на местах все более актуальной становится задача создания реальных механизмов вовлечения населения в практики гражданского участия, в том числе общественного контроля над деятельностью органов местного самоуправления.

На основе данных исследования предложены меры, направленные на сокращение барьеров эффективной деятельности общественных советов на уровне муниципальных образований. Предложенные меры включают в себя преодоление законодательной неопределенности в отношении регламентации, формирования и функционала общественных советов, а также инструменты повышения уровня вовлеченности местного населения в работу советов.