

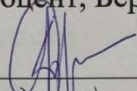
Министерство образования и науки РФ  
Автономная некоммерческая организация высшего образования  
Самарский университет государственного управления  
«Международный институт рынка»

«Юридический факультет»  
Кафедра «Государственного и муниципального управления и правового  
обеспечения государственной службы»  
Программа высшего образования  
Направление подготовки «Государственное и муниципальное управление»

**ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ**

Заведующий кафедрой:

к.ю.н., доцент, Березовский Д.В.

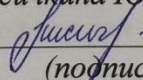
  
\_\_\_\_\_  
(подпись)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА**

**«ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ  
СОВЕЩАТЕЛЬНЫХ СТРУКТУР  
И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ»**

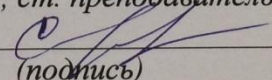
Выполнил:

Лисичкина Ю.О., гр. ГМУ-43

  
\_\_\_\_\_  
(подпись)

Научный руководитель:

к.с.н., ст. преподаватель, Сергеева С.Ю.

  
\_\_\_\_\_  
(подпись)

*оценки обильно*

Самара

2017

## Оглавление

Введение.....	3
1.Общественные совещательные структуры: исторические и правовые аспекты.....	7
1.1.Возникновение и становление системы общественных совещательных структур в России.....	7
1.2.Нормативно-правовые основы деятельности общественных совещательных структур.....	19
2.Общественные совещательные структуры и представительные органы МСУ Самарской области: особенности и результативность взаимодействия.....	28
2.1.Особенности взаимодействия общественных совещательных структур с представительными органами МСУ Самарской области.....	28
2.2.Система оценки деятельности общественных совещательных структур при представительных органах МСУ Самарской области.....	41
Заключение.....	53
Список использованной литературы.....	55
Приложение.....	60
Приложение 1. Бланк экспертной оценки	

## Введение

В государстве, Конституция которого основывается на принципах демократии, деятельность органов власти различного уровня должна быть подконтрольна гражданам. Это право, подразумевающее участие населения в управлении государством закреплено в Конституции Российской Федерации. Такое участие может быть осуществлено гражданами через деятельность общественных совещательных структур при органах власти.

На сегодняшний день, развитие российского государства направлено на формирование эффективной, результативной и прозрачной деятельности органов власти как федерального, регионального уровня, так и муниципального. Именно поэтому, в последние годы, одним из приоритетов государственной политики стало формирование системы эффективного взаимодействия между органами власти и общественными совещательными структурами. Особую важность эти процессы приобретают на муниципальном уровне, в связи с наибольшей приближенностью власти к населению.

На данном этапе можно с уверенностью говорить о том, что общественные советы занимают особое место в системе взаимоотношений между населением и властью. Они способствуют наиболее активному участию граждан в принятии решений органами МСУ по вопросам местного значения. За счет общественных советов повышается эффективность и прозрачность деятельности власти, улучшается обратная связь с населением. Но это только одна сторона «медали».

С другой стороны, создание большого количества общественных советов за последнее время, поспособствовало появлению таких вопросов, как: эффективна ли их деятельность? Способны ли они решить насущные проблемы населения? Не является ли их существование фиктивным?

Актуальность выбранной темы выпускной квалификационной работы обусловлена тем, что в настоящее время, большое внимание со стороны органов власти и общества уделяется развитию деятельности общественных советов.

Поэтому, важно понимать, в чем заключается их деятельность, приносит ли она положительные результаты и насколько целесообразно существование общественных советов.

Объект исследования – общественные совещательные структуры при представительных органах местного самоуправления.

Предмет исследования – взаимодействие общественных совещательных структур с представительными органами местного самоуправления.

Цель ВКР – выявить особенности и результативность взаимодействия общественных совещательных структур с представительными органами местного самоуправления Самарской области.

На пути к достижению поставленной цели представляется целесообразным решить следующие задачи:

1. Охарактеризовать основные этапы становления и развития системы общественных совещательных структур в России.

2. Провести анализ правовых норм способствующих развитию деятельности и взаимодействия общественных совещательных структур с органами местного самоуправления.

3. Выявить особенности взаимодействия общественных совещательных структур с представительными органами местного самоуправления в Самарской области.

4. Проанализировать критерии и показатели оценки деятельности общественных советов и выявить влияние Конкурса «Лучший общественный совет при органах местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области» на повышение эффективности деятельности общественных советов.

В процессе исследования использовались следующие методы:

1. Анализ нормативно-правовой базы;
2. Анализ документации и отчетов о деятельности общественных советов, предоставляемых на областной Конкурс «Лучший общественный совет при органах местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области»;

3. Интервьюирование членов экспертной комиссии Конкурса «Лучший общественный совет при органах местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области»;

4. Сравнение отчетных документов о деятельности общественных советов за несколько лет, на основании которого, была выявлена динамика развития;

Теоретической основой исследования явились труды Рукавишников И.В., Уруймагова Р.Р., Христич А.С., Редюхина В.И., Грибова В.В., занимающихся вопросами исследования эффективности деятельности общественных совещательных структур.

Информационной базой исследования явились нормативно-правовые документы, в частности, Конституция Российской Федерации; Указы Президента Российской Федерации «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах»; Федеральные Законы Российской Федерации: «Об Общественной палате российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об общественных объединениях» [9], «Об основах общественного контроля Российской Федерации»; Закон Самарской области «Об общественном контроле на территории Самарской области»; Постановление Самарской Губернской Думы «О совете некоммерческих организаций при СГД»; Положение «О деятельности общественных советов микрорайонов городского округа Самара».

Структура ВКР обусловлена предметом, целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав и заключения.

Введение раскрывает актуальность выбранной темы, определяет цель, объект, предмет и задачи исследования, обуславливает теоретическую и практическую значимость работы.

В первой главе работы рассматриваются основные этапы становления системы общественных совещательных структур в России. Анализируется нормативно-правовая база взаимодействия и деятельности общественных совещательных структур с органами местного самоуправления на территории

Самарской области. Во второй главе были рассмотрены особенности системы взаимодействия общественных совещательных структур с представительными органами местного самоуправления. Рассмотрены критерии и показатели оценки деятельности общественных советов, проведен анализ параметров оценки областного Конкурса «Лучший общественный совет при органах местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области». Анализ интервью членов экспертной комиссии, позволил сделать выводы об эффективности деятельности общественных советов при представительных органах местного самоуправления на территории Самарской области, и позволил сказать, каким образом проводимый Конкурс влияет на результативность их деятельности.

В заключении подведены итоги исследования, сформулированы окончательные выводы по теме выпускной квалификационной работы.

## **1. Общественные совещательные структуры: исторические и правовые аспекты**

### **1.1. Возникновение и становление системы общественных совещательных структур в России**

Целью данного параграфа является выявление основных этапов становления общественных совещательных структур и направлений их взаимодействия с представительными органами местного самоуправления.

Местное самоуправление и общественные совещательные структуры, два понятия, которые неразрывно связаны друг с другом в современном обществе. Подробнее раскроем эти понятия.

Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций [6].

Общественные совещательные структуры – это консультативно-совещательные, наблюдательные органы, образуемые органами государственной и муниципальной власти.

В последнее время взаимодействие данных структур обретает все большую распространенность и интерес не только у органов государственной власти, но и у самого общества.

Процесс формирования общественных совещательных структур берет свое начало с момента принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году.

Начиная с этого времени, формируется новая система государственной власти, которая декларирует, что права и свободы человека являются высшей ценностью государства. Вследствие чего, в системе прав и свобод человека и

гражданина нашего государства стало играть существенную роль право на участие граждан в управлении делами государства.

Данное право в общем виде отражено в ст. 32 Конституции Российской Федерации [1]. Она закрепляет право граждан на участие в управлении делами государства, что напрямую связано с соблюдением принципа народовластия, как основы конституционного строя. Рассматриваемая статья, юридически гарантирует реализацию этого принципа и обеспечивает вовлечение граждан в деятельность органов власти.

В соответствии со статьей, граждане способны осуществлять свои права через различные формы, как непосредственно, так и опосредованно. Непосредственная форма участия населения в реализации своих прав осуществляется путем их волеизъявления на референдумах, выборах. Другая форма предоставляет возможность гражданам осуществлять управление государственными делами через своих представителей.

Помимо этого, первая часть данной статьи полностью отвечает требованиям международных стандартов и соответствует положению «Международного пакта о гражданских и политических правах от 16.12.66 г.» [3], содержание которого гласит, что каждый гражданин без каких-либо необоснованных причин имеет право на участие в делах государства непосредственно или через выбранных представителей.

С приходом к власти В.В.Путина в общественной политике большое внимание стали уделять укреплению института Президента, который на тот момент являлся не просто высшим должностным лицом, но и символом объединявшим общество. Глава государства стремился быть лидером общенационального характера, осуществляющий политику с учетом позиций всех общественных групп населения, с целью укрепления государства в целом. В.В.Путин и правительство налаживали диалог с объединениями, организациями, которые представляли интересы различных слоев населения.

В рамках этого, в ноябре 2001 года в Москве прошел первый Гражданских форум, на котором присутствовали сотни представителей общественных организаций. Данный форум определил основные направления взаимодействия



представителей общественных объединений и государственных органов, которые были направлены на координацию усилий при решении крупных социально значимых проблем.

В 2003-2005 годах преобразование системы государственного управления считалось одним из важных критериев условий ускорения социально-экономического развития Российской Федерации. Поэтому, в этот период времени, были урегулированы вопросы по реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации на 2006-2010 год. Одним из основных направлений данной реформы, являлось направление по повышению эффективности взаимодействия исполнительных органов власти и общества [2].

В рамках этого, необходимо было решить несколько задач по совершенствованию механизмов взаимодействия органов власти и общества. Требовалось сформировать эффективные каналы влияния общества (организаций, объединений, граждан) на подготовку и принятие решений органов власти, затрагивающих права и интересы самих граждан; разработать механизмы по проведению общественных обсуждений подготавливаемых решений и проведению общественной экспертизы социальных проектов органами власти; сформировать коллегии надзорных органов, в состав которых, входили бы представители общественности; создание и деятельность общественных советов с представителями общественности при органах исполнительной власти.

Данная Концепция административной реформы решила ключевые проблемы функционирования системы управления органов исполнительной власти и местного самоуправления. Она позволила не только реализовать конституционное право граждан на получение информации о деятельности исполнительных органов, но и установить обратную связь между общественными организациями и органами власти.

В начале 2000-х годов общественно-политическая стабильность, устойчивая благоприятная экономическая ситуация в стране сформировала условия для развития гражданского общества и роста инициативности граждан. Правительство Российской Федерации многократно подчеркивало то, что взаимоотношение с

общественностью являются стратегически важными в государственной политике страны.

Так, в 2004 г. был основан Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (ранее имевший название Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека).

Совет был создан на основании Указа Президента Российской Федерации от 6.11.2004 г. №1417 путем изменения действовавшей с 1.11.1993 г. Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации [4].

Совет при Президенте Российской Федерации является консультативным органом и основан в целях реализации конституционных полномочий главы государства в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина нашей страны, способствования развитию институтов гражданского общества [33].

Выполняя свои основные задачи, Совет помогает в организации деятельности общественных объединений и их взаимодействию с органами государственной власти и органами местного самоуправления; в содействии создания механизма общественного контроля в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина; расширению границ взаимодействия органов государственной власти и общественных институтов.

Между тем, из-за отсутствия налаженного диалога и в целях повышения эффективности взаимодействия органов власти и общественности, в 2005 году была создана Общественная палата Российской Федерации [27].

Идея ее создания была сформулирована главой государства в Послании Президента в 2004 году. Она была призвана создать условия для взаимодействия населения, общественных организаций, профсоюзов, общественных профессиональных объединений, объединений работников и работодателей и других различных некоммерческих структур, сформированных с целью защиты и представления интересов, вопросов и предложений граждан, с органами государственной власти Российской Федерации, с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Общественная палата Российской Федерации была создана на основании Федерального Закона от 04.04.2005 г. №32 «Об общественной палате Российской Федерации» и базируется на нем при своей деятельности. Данный закон устанавливает процедуру формирования Общественной Палаты, ее задачи и функции, устанавливает порядок деятельности палаты [7].

Основной задачей Общественной палаты является контроль за соблюдением процесса принятия решения и разработки законов с учетом прав и интересов граждан. В рамках комиссий и рабочих групп проводятся экспертизы нормативно правовых актов и проектов законов.

Общественная палата – это своеобразная «площадка» для широкого диалога, где можно выявить и обсудить общественные инициативы, место, где общественной экспертизе подвергаются государственные решения, касающиеся развития страны в целом.

Вследствие этого, можно сказать, что Общественная палата представляет собой контроль гражданского общества над органами власти. Она позволяет гражданам в лице своих представителей в Общественной палате развивать взаимоотношения между населением и властью и контролировать их деятельность. Ее цель заключается в том, чтобы стать посредником между двумя сторонами диалога и достигнуть максимального согласия между представителями гражданского общества и органов власти [43].

На сегодняшний день, Общественная палата Российской Федерации имеет большое значение в гражданском обществе и вызывает большой социальный интерес.

Не менее важным механизмом взаимодействия государства и гражданского общества стали общественные советы при федеральных, региональных и местных органах власти [24].

Общественный совет – это постоянно действующий консультативно-совещательный орган общественного контроля, сформированный органами государственной и муниципальной власти, членами которого могут быть как

представители общественных организаций, так и частные лица. Весь состав общественного совета выполняет свои обязательства на добровольной основе.

Российская Федерация, как демократическая страна, должна соблюдать принцип подконтрольности гражданам властных структур. Право на участие граждан в управлении государством, а так же реализацию своих контрольных полномочий за работой властных структур, как было сказано ранее, зафиксировано в Конституции Российской Федерации [15]. На данный момент, самой распространенной формой подобного контроля является общественный контроль, осуществляемый общественными советами.

Сущность деятельности общественных советов заключается в том, чтобы способствовать налаживанию открытого диалога государства и общества по вопросам деятельности исполнительных органов, увеличению информационной открытости государственных структур. Основная их роль – это обеспечение процесса общественного обсуждения принятых органами власти решений, согласование интересов государства и населения, что способствовало бы эффективности государственного управления [21].

На сегодняшний день, общественные советы занимают прочную позицию во взаимоотношениях власти и граждан. Они способствуют повышению инициативности и участию активного населения в разработке и поиске наиболее выигрышных законодательных решений. Это, в свою очередь, способствует эффективному общественному контролю над реализацией государством своих функций.

Появление и продуктивная работа общественных советов, обозначило собой новый этап развития взаимоотношений между государством и обществом. Общественные советы стали неким переводчиком, которые общаются с населением и властью на понятном языке.

За годы своего существования, общественные советы претерпели ряд изменений. По началу, многие из них несли в себе лишь номинальный характер, не существовало единообразия ни в структуре, ни в организации деятельности общественных советов. Они практически не функционировали на должном уровне,

действовали без учета определенных полномочий и без учета рекомендаций Общественной палаты Российской Федерации [18]. С течением времени, общественные советы стали играть более значительную роль во взаимоотношении государства и общества.

Глава государства Владимир Владимирович Путин в своем Послании Федеральному собранию в 2013 году подчеркнул, что общественные советы не должны являться лишь «формальным придатком и декоративными структурами». Они играют значительную роль в рассмотрении законопроектов. Общественные советы должны быть своеобразным уровнем, выполняющим «так называемое нулевое чтение законопроектов», исполнять роль экспертов, а в некоторых случаях и роль оппонентов различных органов власти и ведомств [10].

В зависимости от того, на каком уровне осуществляют свою деятельность общественные совещательные структуры, их можно классифицировать по нескольким критериям.

На практике основной является классификация совещательных органов по их функциям: к первой категории будут относиться органы многофункционального назначения (к ним относятся Общественные палаты, советы); ко второй категории будут относиться структуры с узкой сферой деятельности, специализированные советы (советы ветеранов, градостроительные советы). Так же возможна классификация структур по их взаимоотношению к какому-либо муниципальному органу. Обычно, они подразделяются на: советы при главах муниципальных образований, советы при представительных органах муниципальных образований [29]. Классифицируют органы и по их структуре: существует простая структура, где в состав входит председатель, секретарь и члены совета, и, так называемая, сложная структура, где в составе присутствуют секции, рабочие группы, комиссии. Из вышесказанного, очевидно, что большинство критерий взаимосвязаны между собой и взаимообусловлены.

Все эти структуры создаются в целях консультации по вопросам принятия решений, осуществления гражданских инициатив, помощи в совершенствовании и

разработке нового законодательства, проведения оценки деятельности структур власти, координации работы общественных групп с органами власти.

Так как общественные совещательные структуры являются совещательно-консультативными органами, то свои цели и задачи они осуществляют путем следующей деятельности: разработка рекомендаций органам муниципального образования, исходя из приоритетов, целей и задач муниципального образования; информирование населения о взаимодействии общественных совещательных структур с органами местного самоуправления; осуществление общественного контроля за деятельностью органов муниципального образования; привлечение и участие граждан, общественных групп к разработке муниципальных программ и их осуществление; осуществление общественной экспертизы проектов муниципальных программ на соответствие целям и задачам деятельности муниципального образования [22].

Сегодня, так же, продолжается процесс формирования общественных советов не только в муниципальных образованиях, но и в микрорайонах. Под общественным советом микрорайона принято понимать орган общественного самоуправления граждан, созданный для координации деятельности граждан, проживающих в микрорайонах, представителей органов территориального самоуправления, советов многоквартирных домов, иных представителей общественности в целях осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения на территории микрорайонов [13].

Подобные локальные структуры стали мощным инструментом населения в общении с властью. Они взяли на себя контроль принятия решений по благоустройству территорий, поспособствовали повышению качества предоставляемых муниципальными органами власти услуг общественности. Советы микрорайонов обеспечили эффективное взаимодействие граждан микрорайонов, общественных организаций, органов территориального общественного самоуправления с соответствующими территориальными властными структурами.

Взаимодействие муниципальных органов с общественными совещательными структурами способствует предотвращению конфликтов между властью и

населением, и своевременному принятию мер по решению и устранению проблемных ситуаций.

При правильном взаимодействии, участвуя в коллективной разработке и общественном принятии актуально значимых решений, затрагивающих проблемы каждого, общественность сама может стать реализатором принятых законов, программ, проектов, а властные структуры, тем самым, выполняя свою функцию, содействуют в повышении эффективности общественной деятельности.

Важен тот факт, что при условии достижения согласия во взаимоотношениях обеих сторон, появляются дополнительные возможности для повышения эффективности их взаимодействия [31]. Со стороны местного самоуправления к таким возможностям можно отнести: усовершенствование функций и структуры местных администраций, для эффективного взаимодействия с общественностью; разработка и принятие законов и нормативно правовых актов для поддержания взаимодействия местного самоуправления и общественных совещательных структур; публичная работа с представителями общественности, с целью увеличения инновационных возможностей и инвестиционной привлекательности территории; проведение мероприятий, тендеров на тему приоритетных направлений развития; определение обязанностей и ответственности при передаче каких-либо полномочий общественным структурам; анализ и диагностика взаимодействия местных органов власти и общественных совещательных структур, с целью стабильного социально-экономического развития местности; переключение на поддержку социальных проектов, путем механизма общественно-государственной экспертизы.

К возможностям общественных совещательных структур стоит отнести: создание механизма переговорного процесса с органами власти; проведение общественных дискуссий касающихся актуально значимых вопросов для каждого гражданина; использование различных источников финансирования деятельности; создание «открытой площадки» для представления осуществляемой деятельности; участие в программах и проектах различного уровня; осуществление социальной поддержки населению с несением собственной ответственности.

Исходя из выше перечисленного, появляются дополнительные возможности и у взаимодействия обеих сторон [26]. К ним относятся: общественная экспертиза нормативно правовых актов; общественный контроль; создание единой информационной площадки; организация совместного обучения представителей общественности и местного самоуправления; повышение квалификации представителей муниципального управления; разработка механизмов общественно-государственной экспертизы социальных программ и проектов; специальная деятельность по «public relations» совместной работы, освещение в средствах массовой информации совместной деятельности по решению актуальных вопросов и достигнутых результатов.

В настоящее время, общественные совещательные структуры при представительных органах местного самоуправления играют значительную роль в развитии территории, так как связывают наиболее активную часть общества. Взаимодействие обеих сторон способно не только улучшить благосостояние территории, но так же эффективно повлиять на организованность жителей при решении проблем местного значения. Эффективность и значимость той политики, которую проводят органы местного самоуправления, в существенной мере обуславливается налаживанием сотрудничества с общественными структурами с целью повышения качества жизни в муниципальном образовании. Принимая во внимание значительные возможности данных структур, органы местного самоуправления должны быть, заинтересованы в продуктивном взаимодействии. В связи с этим, органы власти должны сформировать систему, которая будет нацелена на объединение усилий сторон.

В муниципальных образованиях, на сегодняшний день, функционируют разнообразные формы сотрудничества и взаимодействия органов местного самоуправления и общественных совещательных структур. К таким формам можно отнести публичные слушания, приемы граждан, форумы активных жителей, круглые столы, семинары, мастер-классы, встречи с главой муниципального образования.



Определение формы и модели взаимодействия имеет важное теоретическое и фактическое значение, так как это позволяет уяснить место и роль общественных совещательных структур при представительных органах местного самоуправления, а так же это показывает способы проявления их активности.

Исходя из выше перечисленного, общественные структуры осуществляют следующие роли:

1. Выявляют и удовлетворяют потребности и интересы членов общественных структур. Объединяясь в группы и организации, граждане стремятся осуществить общую цель, общие интересы и удовлетворить какие-либо специфические потребности. Изначально их цель может быть весьма неясной и высказанной в крайне эмоциональной форме. Общественные структуры модернизируют все мнения в четкие условия, требования, задачи, программы. Наравне с политическими партиями общественные структуры приходят к решению, путем обсуждений и дискуссий какие из требований приоритетнее.

2. Объединение граждан. Привлечение внимания населения к наиболее важным вопросам и проблемам, поиск совместного решения. Так же, в процессе разрешения важных проблем, граждане взаимодействуют между собой. Этот процесс, тем самым, способствует эффективному развитию их активной гражданской и жизненной позиции, повышается культурная и политическая грамотность, граждане больше вовлечены в процесс управления общественными и государственными делами.

3. Представительская роль, защита интересов граждан и членов общественных структур во взаимоотношениях с органами местного самоуправления. Общественные структуры берут на себя обязательство представлять интересы и требования до органов власти.

4. Создание общественно-политических структур, нестандартных моделей социальной связи. Поиск и реализация новейших форм общественной активности граждан.

Значимость взаимодействия общественных совещательных структур с органами местного самоуправления состоит в том, что общество представляет

важное значение в работе органов власти, поскольку они осуществляют такие функции как, например, уменьшение социальной напряженности, изменение взаимоотношений между населением и местным самоуправлением, быстрое адаптирование общества к изменчивой общественно-политической обстановке [16]. Для того, чтобы процесс развития муниципальных образований не прекращался, необходимо дальнейшее развитие и поддержание взаимоотношений общественных структур и органов местного самоуправления, т.к. именно общественные структуры могут изменить окружающую среду каждого гражданина, благодаря внедрения новых форм поведения.

Подводя итог данного параграфа можно сказать, что формирование общественных совещательных структур берет свое начало в современной России, после принятия Конституции Российской Федерации. Новая система государственной власти признала права и свободы человека высшей ценностью государства, что впоследствии дало право гражданам на создание общественных объединений. В свою очередь, это повлияло на возможность граждан принимать участие в управлении делами государства через деятельность общественных советов.

Основная роль и сущность общественных советов заключается в том, что граждане получили возможность влиять на деятельность и принятие решений органов власти, согласовывать интересы государства и населения, появилась возможность наладить открытый диалог и создать эффективную информационную площадку.

Сейчас, взаимодействие общественных совещательные структуры с представительными органами местного самоуправления в первую очередь связано с поиском новых путей достижения согласия в политической и гражданской сфере, с преодолением непонимания во взаимоотношениях между населением и органами власти, с потребностью создания наиболее эффективного механизма взаимоотношений.

В субъектах Российской Федерации определены и вводятся в систему модели взаимодействия органов местного самоуправления и общественных структур. В

данном параграфе рассмотрены их основные формы, направления сотрудничества и взаимодействия, к которым относятся публичные слушания, встречи с главами администраций, приемы граждан.

Общественные совещательные структуры представляют существенное значение не только для развития гражданского общества, но и для развития и повышения качества жизни населения. Вклад таких структур в развитие муниципальных образований, а, следовательно, и Российской Федерации, с каждым годом становится все более серьезным и значительным.

Организованно выражая интересы и права различных слоев населения, общественные совещательные структуры являются одними из наиболее важных партнеров органов местного самоуправления в реализации социально важных программ и проектов.

## **1.2. Нормативно-правовые основы деятельности общественных совещательных структур**

Последнее десятилетие одной из отличительных черт российской политики, стало создание общественных совещательных структур на различных уровнях власти. Одним из действительных механизмов, является развитие института общественных советов, который стал одной из новых форм общественного контроля, а также взаимодействия и формирования диалога между властью и населением.

Целью данного параграфа является выявление нормативно-правовых основ деятельности и взаимодействия общественных совещательных структур с органами местного самоуправления на территории Самарской области.

Деятельность общественных совещательных структур связана с решением общественно значимых вопросов и разработкой рекомендаций для органов власти. Одной из наиболее распространенных форм подобных организаций является общественный совет при органах власти различного уровня [28].

Одним из основных источников, который содержит информацию об основных способах и формах участия населения Российской Федерации в осуществлении местного самоуправления является Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ (редакция от 28.12.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 9.01.2017). Особое внимание в данном Федеральном законе стоит уделить Главе 5 «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного».

В данной главе говорится, что органы местного самоуправления и его представительные лица должны способствовать гражданам в осуществлении местного самоуправления и в решении вопросов местного значения. В главе так же установлены принципы осуществления правотворческой инициативы граждан, закреплены правила взаимодействия населения с органами местного самоуправления.

Данный Федеральный закон содержит в себе формы прямого участия населения в местном самоуправлении, и указанный перечень является не исчерпывающим. Так как методы муниципальной демократии могут быть предусмотрены и в законах субъектов Российской Федерации, и различными НПА и уставами муниципальных образований, которые не противоречат ни Конституции Российской Федерации, ни федеральным законам (отчеты представительных лиц МСУ и т.д.). Из Конституции РФ, согласно принципу самостоятельности местного самоуправления, граждане имеют право широко использовать в своих интересах механизмы прямой демократии, не противоречащих закону, при реализации местного самоуправления.

Наименование пятой главы говорит о прямом участии общественности в местном самоуправлении. Такое непосредственное участие – это, прежде всего реализация права граждан муниципальных образований на принятие решений и правовых актов самими гражданами. Участие жителей в решении вопросов местного значения позволяет им оказывать влияние на органы местного

самоуправления, гарантировать согласованность между интересами населения и органами местного самоуправления. Участие всех жителей в осуществлении своих прав является добровольным, и не несет обязательный характер. Так же, органы местного самоуправления должны сформировать и обеспечить осуществление материальных, организационных, финансовых и информативных гарантий.

Еще одним, не менее важным источником является Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ (действующая редакция 2016 г.) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который определяет то, из кого может формироваться совет общественного контроля при органах государственной и муниципальной власти [8].

В данном законе сформированы основные принципы организации и реализации общественного контроля, обусловлена сфера его работы и установлено за деятельностью или бездеятельностью каких органов ведется общественный контроль.

Особый интерес вызывает вторая глава – «Статус общественного контроля». В данной главе в статье девятой определен перечень субъектов общественного контроля, которые имеют соответствующие полномочия. Кроме того, указано, что в целях обеспечения населению их законных прав и интересов, возможен общественный жилищный контроль. Субъектами этого контроля могут быть некоммерческие организации, общественные объединения, общественные советы и другие лица, которые соответствуют законам Российской Федерации.

Так же, в статье установлено, что статус и правовое регулирование работы общественных совещательных структур муниципальных образований принадлежит к исключительным полномочиям представительных органов муниципальных образований.

В контексте этого не менее интересной является тринадцатая статья, в четвертом пункте которой прописано, что лица, замещающие государственные должности, должности государственной службы и лица замещающие муниципальные должности и должности муниципальной службы Российской Федерации и ее субъектов не могут входить в состав общественного совета. Важно

то, что эта норма заставила многие советы переписать положения и сформировать его по новой схеме.

В ст.16 рассматриваемой нами главы, идет речь о взаимодействии субъектов общественного контроля с органами местного самоуправления и органами государственной власти.

Невзирая на то, что данная статья именуется как «Взаимодействие субъектов общественного контроля с органами государственной власти, органами местного самоуправления», многие положения формируют определенные условия к органам власти при анализе итогов общественного контроля.

В положениях данной статьи установлено, что органы власти обязаны принять к сведению и рассмотреть документы, которые составлены по итогам общественного контроля. Так же они обязаны принять во внимание находящиеся в них предписания, советы и заключения. Настоящий Федеральный закон предполагает выбрать приблизительный список документов результатов общественного контроля. Список является не закрытым и поэтому субъекты общественного контроля имеют право предоставлять властям иные документы (экспертное заключение, рекомендации, предложения).

Третья часть, рассматриваемой статьи, определяет, каким должен быть максимальный срок рассмотрения в органах власти результатов общественного контроля, согласно Федеральному закону. Предполагается, что в нормативно правовых актах возможно установление других сроков рассмотрения в сторону уменьшения.

Кроме того, для данного закона, значимым считается то, что органы власти по итогам рассмотрения документов, обязаны направить ответ субъектам общественного контроля, а так же информацию о проводимой работе, представляющей общественный интерес.

Создание общественных советов на федеральном уровне осуществляется в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 2.08.2005 № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации,

федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации», а так же Указом Президента РФ от 4.08.2006 № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» [5]. Данные нормативно правовые акты предполагают процесс создания, задачи, полномочия, порядок приобретения членства, порядок деятельности общественных советов.

На региональном и местном уровнях создается большое количество общественных совещательных структур. Их деятельность можно считать одной из форм участия населения в решении вопросов местного значения. То есть, общественные советы служат неким проводником между гражданами и властью.

В Самарской области правовая база сформирована для работы общественных структур на различных уровнях власти. Сейчас, при Самарской Губернской Думе существует Совет некоммерческих организаций (ранее Общественный Совет), который работает в качестве совещательного и консультативного органа. Основные цели, задачи, порядок деятельности данного Совета НКО определены Постановлением Самарской Губернской Думы от 22.02.2005 №1543 «О Совете некоммерческих организаций при Самарской Губернской Думе» (в ред. Постановлений Самарской Губернской Думы от 21.06.2005 N 1766, от 29.05.2007 N 123, от 27.01.2009 N 960, от 28.10.2014 N 1053) [11].

Деятельность Совета НКО заключается в постоянном привлечении и содействии негосударственных некоммерческих организаций к анализу, мониторингу функционирующего законодательства, его экспертизе, созданию новых законопроектов и программ, формированию условий для постоянного диалога между властью и обществом [32]. Все это осуществляется с помощью главной формы сотрудничества – Коллективного договора (соглашения), который

заключается между двумя сторонами Самарской губернской думой и негосударственными НКО. На данный момент в составе Совета некоммерческих организаций состоит более трехсот общественных организаций. В их число входят – женские, ветеранские, экологические общественные организации и другие.

Так же, стоит упомянуть, о нормативно-правовой базе, которая создана для структур общественного контроля при органах, подведомственных министерствам федерации и ведомствам, выполняющим деятельность в Самарской области. Деятельность данных советов реализуется на основе, названном ранее Указа Президента РФ от 4.08.2006 №842 и распоряжениях региональных подведомственных органах. В качестве примера, можно рассмотреть Положение от 26.05.2010 №1/19-753 «Об Общественном совете при ГУВД по Самарской области». Это положение четко установило порядок деятельности данного Общественного Совета и его полномочий.

Что касается муниципальных образований, то деятельность общественных советов чаще всего регулируется положением, которое вводится муниципальным органом, при котором они создаются. Существуют случаи, когда деятельность общественных советов регулируется отдельным органом субъекта РФ.

Полномочия общественных совещательных структур в основном содержится в региональных законах, а так же они вполне могут быть схожи с полномочиями общественных советов при федеральных органах власти.

На территории Самарской области, начиная с 2008 года, ведется активное взаимодействие Самарской Губернской Думы с общественными совещательными структурами, при представительных органах муниципальных образований в Самарской области.

В нескольких муниципальных образованиях сформированы Общественные советы, связанные с проблемами развития районов. Одной из основных задач таких советов является объединение усилий представителей органов местного самоуправления и представителей общественности, вовлечение населения в процесс реализации местного самоуправления.



Представители общественных совещательных структур принимают участие в экспертизе, анализе нормативно правовых актов и муниципальных программах, в формулировке предложений для органов власти, так же активно привлекают к сотрудничеству граждан.

На данный момент, для того, чтобы привлечь НКО к содействию в решении вопросов местного значения, в четырех городских округах существует практика подписания Коллективных договоров (Октябрьск, Отрадный, Кинель, Самара). Во многих муниципальных районах активно создаются молодежные организации, Общественные советы, общественные объединения, которые имеют право на правотворческую инициативу. В ряде муниципальных образований деятельность общественных совещательных структур при представительных органах местного самоуправления размещается в СМИ и на сайте Самарской Губернской Думы.

В начале 2015 года по Самарской области стали активно формироваться общественные советы при представительных органах власти муниципальных образований. На данный момент, многие из сформированных общественных советов имеют контролирующие функции. Об этом не раз упоминал Николай Иванович Меркушкин. И для того, чтобы деятельность общественных советов по контролю над работой органов власти не выходила за разумные рамки и не «парализовала» деятельность власти, был принят закон Самарской области от 11.04.2016 г. № 49-ГД «Об общественном контроле в Самарской области» (принят Самарской Губернской Думой 29.03.2016) [12].

Данным законом на территории Самарской области определены правовые и организационные основы реализации общественного контроля по надзору и оценке соответствия интересам населения работы государственных органов Самарской области, государственных организаций по Самарской области, и других органов и организаций Самарской области, исполняющих в соответствии с законодательством определенные полномочия.

Кроме того, в данном законе, определены полномочия, процедура организации и работы групп общественного контроля по Самарской области, а

также установлены полномочия Самарской Губернской Думы и Правительства Самарской области по общественному контролю.

Установлены принципы создания общественных советов в Самарской области, принципы организации и проведения общественного контроля и общественной экспертизы.

Еще одной немало важной функцией деятельности общественных советов при органах власти является взаимодействие с общественными советами микрорайонов.

Так, в марте 2015 года на заседании общественной палаты был представлен председателем Общественной палаты В.И. Золотаревым проект положения «Об общественных советах микрорайонов городского округа Самара». Позднее, в соответствии со статьей 33 Федерального закона от 6.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было утверждено Положение от 29.10.2015 г. №15 «О деятельности Общественных советов микрорайонов городского округа Самара».

Данное положение устанавливает перечень тех, кто может являться участником Общественного совета микрорайона. В список вошли представители различных предприятий, социальных учреждений, местные активисты, то есть те граждане, которые лучше всего понимают и знают, характерные для каждой территории вопросы и проблемы. Представители данных советов имеют право отстаивать интересы своих микрорайонов в районных советах депутатов, в городской думе, имеют возможность осуществлять общественный контроль над деятельностью и проводимой работой власти. Кроме того, участие активистов в Общественных советах микрорайонов дает возможность проявлять свою инициативу, что позволит ускорить время решения вопросов, возникающих на местах, и повысить качество проводимой работы [17].

Так же, данное положение устанавливает ключевые моменты в формировании таких советов, регламентирует функции, качественный и количественный состав Общественных советов микрорайонов.

Таким образом, в заключение данного параграфа, необходимо сказать, что законодательная база деятельности и взаимодействия общественных совещательных структур с органами местного самоуправления в Самарской области основывается на Федеральных законах Российской Федерации, Положениях и законах Самарской области и нормативно правовых актах муниципальных образований.

Общественные советы, формируясь путем добровольного участия граждан, способны действовать только на основе, вышеперечисленных законов и выработанных на их основе собственных положений.

Развитие системы общественных совещательных структур в муниципальных образованиях Самарской области очень актуально при решении вопросов местного значения в сложившихся на сегодняшний день условиях. Именно активное гражданское участие является основой результативной деятельности органов местного самоуправления в разрешении значительного числа повседневных проблем и вопросов жителей.

Взаимодействие общественных совещательных структур с органами местного самоуправления является одним из главных элементов системы социальных взаимодействий.

## **2. Общественные совещательные структуры и представительные органы МСУ Самарской области: особенности и результативность взаимодействия.**

### **2.1. Особенности взаимодействия общественных совещательных структур с представительными органами МСУ Самарской области**

Целью данного параграфа является выявление особенностей системы взаимодействия общественных совещательных структур с представительными органами местного самоуправления Самарской области.

В Российской Федерации гражданское общество является основным ресурсом развития регионов и государства в целом. Под самим термином принято понимать совокупность общественных отношений, формальных и неформальных структур, обеспечивающих условия политической деятельности человека, удовлетворение и реализацию разнообразных потребностей и интересов личности, социальных групп и объединений. В качестве ключевых элементов при этом выступают общественные организации, объединения и советы, которые оказывают большое влияние на работу органов власти.

Общественные совещательные структуры при представительных органах местного самоуправления являются своего рода посредником в диалоге между населением и муниципальными органами власти. Такая деятельность позволяет гражданам принимать участие в реализации местного самоуправления [39].

Сейчас, несмотря на то, что большое количество вопросов, касающихся функционирования муниципальных образований лежит на плечах органов местного самоуправления, общественность активно участвует в работе и определяет основные направления деятельности местных органов власти. Данная инициатива, прежде всего, осуществляется при помощи участия представителей различных общественных организаций и активных представителей населения во взаимодействии с местными органами власти посредством членства первых в общественных советах.

В Самарской области, на сегодняшний день, активно формируется и развивается система взаимодействия общественных совещательных структур с

представительными органами местного самоуправления. Это направление особое место занимает в деятельности Самарской Губернской Думы и исключительная роль при этом отводится привлечению общественных структур к участию в работе органов местного самоуправления.

С 2008 года в Самарской области начинается построение взаимодействия Самарской Губернской Думы с общественными совещательными структурами при представительных органах местного самоуправления [35].

На сегодняшний день, Общественные советы при органах МСУ и Общественные советы микрорайонов осуществляют свою деятельность в 37 муниципальных образованиях.

В большинстве муниципальных образованиях Общественные советы созданы с целью развития и разрешения вопросов управления районов. Одной из основных задач таких советов является сотрудничество представительных органов МСУ и общественности, объединение их усилий в решении вопросов, волнующих население муниципального образования, а также вовлечение активных граждан в процесс реализации местного самоуправления.

Общественные советы участвуют в разработке рекомендаций и предложений для органов муниципальной власти, ведут работу по привлечению населения к участию в решении вопросов местного значения, осуществляют экспертную оценку различных программ, проектов, нормативных правовых актов, действующих на территории муниципального образования.

Примером активного взаимодействия органов местного самоуправления и общественности можно наблюдать в муниципальном районе Большечерниговский Самарской области. В этом муниципальном образовании создан не только Общественный совет при Собрании Представителей района, но и Общественная комиссия по контролю за исполнением строительных работ жилых домов. Также создан молодежный парламент. Представители Общественного совета активно принимают участие в различных заседаниях Собрания представителей и вносят свои предложения и рекомендации в решении вопросов местного значения.

Другим примером активного взаимодействия Общественного совета и органов МСУ можно назвать Общественный совет при Думе городского округа Кинель, который был создан с целью формирования условий для проявления инициативы активных граждан и обеспечения общественного согласия.

За счет активной деятельности Общественного совета, в рамках создания социального паспорта городского округа Кинель, были проведены мониторинг семей и различные социологические исследования. В общем виде, все результаты работы, проделанной общественностью, освещаются в информационном издании городского округа Кинель.

При администрации муниципального района Сергиевский Самарской области также создан Общественный совет, в рамках которого, его члены участвуют в процессе выработки и принятия решений вопросов местного значения. Совместно с органами местного самоуправления члены Общественного совета принимают участие в обсуждении различных проектов, действующих на территории муниципального района. В рамках Общественного совета проводится оценка эффективности, анализ нормативно правовых актов муниципального образования, проходит обсуждение вопросов, решение которых больше всего волнует население и играет большую роль в развитии муниципального района Сергиевский.

В большинстве городских округов Самарской области ведется совместная работа органов местного самоуправления и Общественных советов по различным направлениям. К ним относятся социальная сфера, сфера жилищно-коммунального хозяйства, охрана правопорядка, сфера экономического развития и благоустройства территории, реализация национальных проектов на территории муниципального района.

Кроме перечисленного, представительные органы муниципальных образований Самарской области большое внимание уделяют молодежной политике. Во многих муниципальных образованиях кроме Общественных советов созданы молодежные совещательные структуры.

Почти в каждом муниципальном образовании о деятельности Общественных советов при представительных органах местного самоуправления можно узнать из

местных средств массовой информации, а так же на сайте Самарской губернской Думы.

Общественные советы проводят большую разъяснительную работу среди граждан муниципальных образований. Осуществляются приемы и собрания жителей, выпускаются ознакомительные брошюры из которых население может узнать о работе, проводимой не только самим Общественным советом, но и о работе и планах органов местного самоуправления. Также, особое внимание общественные советы при органах МСУ уделяют общественному контролю в сфере ЖКХ и капитального ремонта многоквартирных домов.

Общественные совещательные структуры при представительных органах местного самоуправления играют значительную роль в системе развития муниципальных образований, так как именно общественность, их инициативность служит базой для эффективной деятельности органов местного самоуправления.

Вследствие этого, для того, чтобы увеличить роль общественных совещательных структур, которые созданы при органах МСУ муниципальных образований в Самарской области, при решении различных задач и вопросов, возникающих на территории муниципального образования, а также, для привлечения населения к участию в реализации местного самоуправления, начиная с 2009 года, Самарская Губернская дума проводит областной Конкурс «Лучший общественный совет при органах местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области».

Для проведения Конкурса Самарская Губернская Дума разработала Положение, которое определяет порядок его организации и проведения [14].

Настоящее Положение определяет цель конкурса, его задачи, порядок и сроки его проведения, условия и участников конкурса, основные организационные моменты, критерии оценки участников конкурса.

Положение конкурса состоит из четырех разделов. Первый раздел посвящен общим положениям конкурса. В нем описывается цель его проведения, основные задачи, к которым относятся: повышение роли общественного участия в муниципальных образованиях при решении вопросов местного значения;

вовлечение общественных советов в нормотворческую деятельность муниципальных районов; развитие и усовершенствование моделей взаимодействия общественности и органов местного самоуправления; передача удачного опыта работы общественных советов другим муниципальным образованиям; формирование определенных стандартов работы общественных совещательных структур, которые способны обеспечить эффективность деятельности, открытость для граждан и развитие муниципального образования.

Также, в этом разделе описано, какие общественные советы имеют право принимать участие в Конкурсе, кто осуществляет организацию и проведение конкурса, формирует состав экспертного совета и оказывает техническую поддержку.

Второй раздел определяет порядок проведения Конкурса, который состоит из приема заявок на участие, оценки предоставленных документов и определения победителей и призеров.

После оповещения представительных органов местного самоуправления о начале старта проведения конкурса, начинается прием заявок конкурсной комиссией. На сайте Самарской Губернской Думы размещается информация о проведении Конкурса и реквизиты конкурсной комиссии. Участникам требуется заполнить заявку и анкету на Конкурс и предоставить документы, которые способны охарактеризовать деятельность общественного совета за календарный год. К таким документам относятся: положение общественного совета, регламент его деятельности, решение о его создании, отчет о результатах работы и направлениях деятельности общественного совета за отчетный период. К тому же, участники конкурса, на свое усмотрение, могут предоставить дополнительные материалы характеризующие активную работу общественного совета. Это могут быть буклеты, различные публикации, раздаточный и информационный материал.

После осуществления приема заявок происходит оценка документов. Этот процесс осуществляется согласно существующим критериям оценки участников. Среди числа критериев есть такие как: содержание положения; наличие отчета о проделанной работе и его содержание; прозрачность деятельности. Каждому из



членов экспертного совета выдается бланк, где они должны оценить работу общественного совета по перечисленным показателям. После чего подводятся итоги конкурса и определяются победители в номинациях.

Третий и четвертый разделы Положения посвящены информации о награждении участников, размещении итогов конкурса на сайте самарской Губернской Думы и в областных средствах массовой информации.

За 6 лет проведения Конкурса, его участниками стали общественные советы различных городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений. В сводной таблице (рис.1) представлены данные о поступлении заявок от участников на Конкурс, за весь период его проведения, начиная с 2009 года.

Год	Общее кол-во заявок ОС	Общее кол-во заявок МО	Кол-во заявок городских округов	Кол-во заявок муниципальных районов	Кол-во заявок городских поселений	Кол-во заявок сельских поселений
2009	17	15	5	10		
2011	14	14	5	8	1	
2012	12	12	6	5		1
2014	21	16	7	9	2	3
2015	13	12	7	6		
2016	39	26	9	17		1

Рисунок 1 – Сводная таблица участников Конкурса за весь период его проведения

Из таблицы можно увидеть, что больше всего количество заявок на Конкурс поступает от общественных советов городских округов и муниципальных районов. Самыми активными советами, принимающими участие в Конкурсе, на всем его протяжении, являются Общественные советы при Думах городских округов Самара, Кинель, Тольятти и Похвистнево.

Среди муниципальных районов активистами выступают Исаклинский, Большеглушицкий, Безынчукский, Кинель-Черкасский, Большечерниговский, Пестравский и Волжский районы.

Так же стоит отметить положительную динамику. На графике (рис.2) можно увидеть соотношение количества заявок, поступающих на Конкурс и год его проведения.

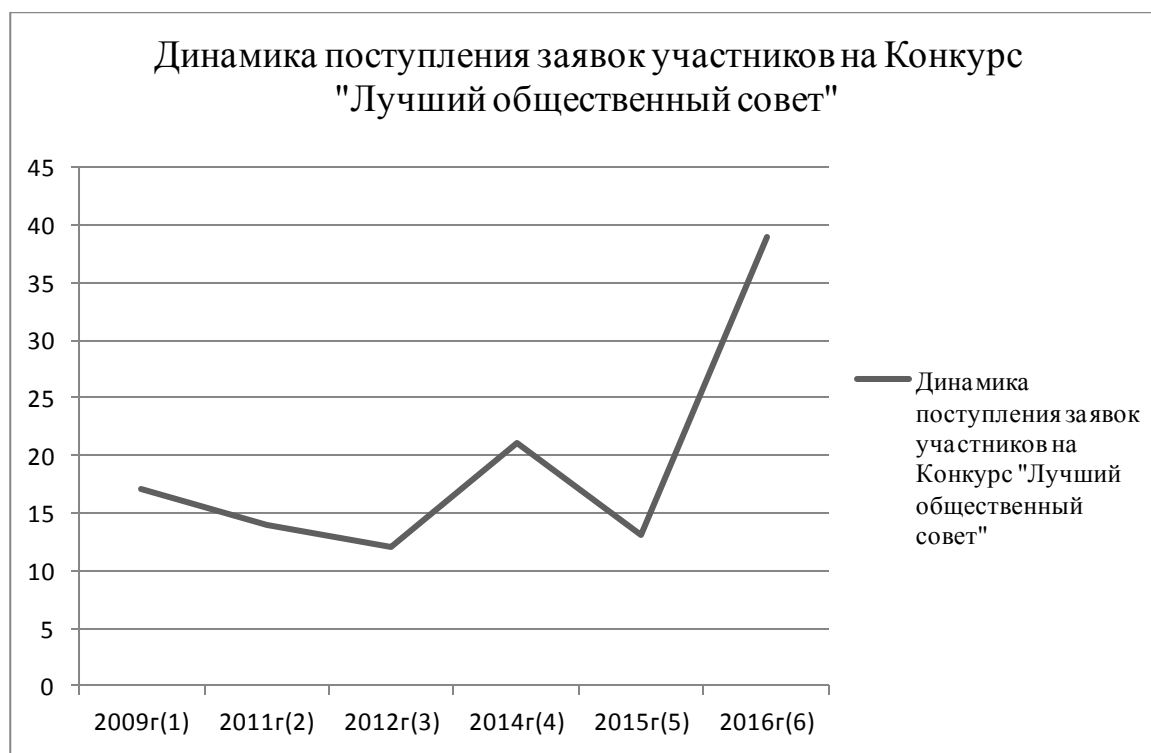


Рисунок 2 – Динамика поступления заявок участников на Конкурс

Стоит отметить, что на протяжении первых четырех лет проведения конкурса, количество поступивших заявок и муниципальных образований, участвующих в конкурсе, было примерно одинаковым и их цифра варьировалась от 15 до 20. Но, из графика видно, что в 2015 году произошел спад. Это можно объяснить тем, что в период подачи заявок, а это было первое полугодие 2016 года, члены общественных советов активно взаимодействовали с органами местного самоуправления в мероприятиях по подготовке к выборам депутатов в Государственную Думу Федерального Собрания РФ седьмого созыва и депутатов в Самарскую Губернскую Думу шестого созыва. Поскольку подготовка данных мероприятий занимает большое количество времени и внимания, большинство общественных советов не смогли принять участие в Конкурсе.

Но из диаграммы видно, что ситуация в корне изменилась в следующий год проведения областного конкурса.

Для того чтобы понять в чем заключается деятельность общественных советов и их взаимодействие с органами местного самоуправления, рассмотрим номинантов и победителей, а также оценку и замечания членов экспертного совета двух последних проведенных конкурсов.

В первом полугодии 2016 года прошел V Областной конкурс «Лучший общественный совет при органах местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области 2015 года».

В конкурсную комиссию поступили документы о деятельности 13 общественных советов при органах местного самоуправления из 12 муниципальных образований в Самарской области, из которых 7 заявок было предоставлено городскими округами, а 6 заявок муниципальными районами. В их числе Общественный совет при Думе городского округа Тольятти; Общественные советы при Думах городских округов Сызрани, Чапаевска и Кинеля; Совет обществности некоммерческих организаций при Думе г.о. Похвистнево; Советы обществности при главах городских округов Отрадный и Новокуйбышевск; Общественные советы муниципальных районов Большеглушицкий, Кинельский, Нефтегорский, Исаклинский; Общественный совет Кинель-Черкасского района.

После того, как была проведена экспертная оценка всех поступивших документов и материалов от участников конкурса, были определены победители и призеры областного конкурса во всех номинациях.

В номинации «Лучший общественный совет при представительном органе местного самоуправления городского округа» первое место разделили: Общественный совет при Думе городского округа Тольятти и Общественный совет при Думе городского округа Сызрань. Эти участники получили высокие оценки от экспертной комиссии и наименьшее количество замечаний.

Члены экспертного совета отметили высокое качество нормативной базы деятельности Общественных советов. Члены советов активно занимаются как общественной экспертизой нормативных правовых актов, так и выдвигают свои

предложения и рекомендации при разработке законопроектов, действующих на территории городского округа.

Второе место в данной номинации с равным количеством баллов поделили Общественный совет при Думе г.о. Кинель и Общественный совет при Думе г.о. Чапаевск.

Третье место занял Совет общественности некоммерческих организаций при Думе городского округа Похвистнево.

В номинации «Лучший общественный совет при представительном органе местного самоуправления муниципального района» на первое место вышел Общественный совет муниципального района Большеглушицкий. Экспертная комиссия отметила активную деятельность совета. Общественный совет проводит прием граждан, где каждый может задать волнующий его вопрос и оперативно получить решение. Так как данная работа способствует уменьшению социальной напряженности и активизации населения в решении вопросов местного значения, органы местного самоуправления проявляют большой интерес к работе общественного совета и всячески способствуют ему, стараясь консолидировать свои усилия при принятии решений.

Второе место в данной номинации занял Общественный совет при собрании представителей муниципального района Кинель-Черкасский. Экспертная комиссия отметила, что члены Общественного совета активно взаимодействовали с органами местного самоуправления, о чем говорит объемный пакет документов, подтверждающий их работу, который был предоставлен на конкурс.

В номинации «Лучший общественный совет территории муниципального образований». Данная номинация была посвящена общественным советам которые действуют одновременно при представительных и исполнительных органах местного самоуправления территории. Победителем в номинации стал Общественный совет по вопросам управления и развития муниципального района Кинельский. Эксперты отметили, что Общественный совет совместно с органами МСУ провел большое количество интересных мероприятий и активно работал весь отчетный период.

Второе место занял общественный совет при Главе муниципального района Нефтегорский. Члены Общественного совета активно сотрудничают с органами местного самоуправления, активно, совместными усилиями поднимают насущные проблемы района и контролируют их решение.

Третье место в этой номинации занял Общественный совет при администрации муниципального района Иса克林ский.

В четвертой номинации «Лучший общественный совет территории городского округа» первое место занял Совет общественности при Главе городского округа Отрадный. Второе место занял Общественный совет при Главе городского округа Новокуйбышевск.

Также, специальным Дипломом был награжден Общественный совет по общественному контролю муниципального района Кинельский. Члены экспертной комиссии отметили, что при коротком сроке существования общественного совета, им проведена большая работа. Члены общественного совета за отчетный период провели большое количество тематических проверок, по результатам которых, выносились административные наказания. Органы местного самоуправления заинтересованы в активной деятельности совета и всячески способствуют ей.

Членами экспертной комиссии также были высказаны замечания по некоторым участникам конкурса. В основном эти замечания касались нормативных документов, регламентирующих деятельность общественных советов и не полной предоставленной информации о проделанной за отчетный период работе, так как это сильно осложняло процесс выставления оценок членов экспертной комиссии.

По итогам проведенного в 2016 году конкурса можно сделать выводы, что Общественные советы медленно, но верно набирают обороты в развитии своей деятельности. Большинство из них, взаимодействуя с органами местного самоуправления, объединив усилия, достигают качественных результатов в совместной деятельности и оперативного решения возникающих проблем и вопросов, что, в свою очередь, не может не способствовать активному развитию территории муниципального образования.

В первом полугодии 2017 года в шестой раз на территории Самарской области проходил Областной конкурс на звание «Лучший общественный совет при органах местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области 2016 года».

Этот год выдался необычайно «урожайным», так как на конкурс поступили документы и материалы о деятельности 39 общественных советов из 26 муниципальных образований.

В их числе 21 общественный совет из 9 городских округов, действующих в различных направлениях: при исполнительно-распорядительном органе; при представительном органе; одновременно при представительном и исполнительно-распорядительном органе. Также, поступили документы девяти общественных советов микрорайонов городских округов.

Кроме того, в этом году целых пять городских округов предоставили материалы о работе сразу нескольких общественных советов. К ним относятся г.о. Самара, г.о. Тольятти, г.о. Кинель, г.о. Похвистнево, г.о. Сызрань.

О деятельности 18 общественных советов поступили документы из 17 муниципальных районов, некоторые из которых представили документы о деятельности двух общественных советов. Также, на конкурс поступили материалы общественного совета при администрации сельского поселения Старая Рачейка муниципального района Сызранский Самарской области.

В состав экспертной комиссии в этом году вошли муниципальные и государственные служащие, 12 представителей некоммерческих организаций, представители научной общественности. Все документы были разделены на 4 группы по номинациям конкурса и разосланы членам экспертной комиссии.

По предварительным результатам Конкурса лидерами являются общественные советы городских округов Тольятти, Кинель, Похвистнево, Самара.

Членами экспертной комиссии были даны рекомендации и замечания каждому совету.

Большое внимание экспертной комиссией было уделено правовой, организационной и регламентирующей документации, так как она является базой в

деятельности общественных советов. Были сделаны замечания по формированию состава совета, а так же, замечания по указанным в Положениях направлениях деятельности совета, целям и задачам и то насколько работа совета соответствует им, например: «Нечетко прописана процедура формирования состава общественного совета»; «В положении не прописана процедура формирования совета»; «В Положении нет четкого указания на основные направления деятельности»; «Не прописаны как функция общественного контроля, так и механизмы контроля за реализацией принимаемых решений»; «Пакет документов недостаточно полный, нет протоколов и решений совета» и другое.

Особенно большое количество рекомендаций было изложено по поводу сущности деятельности общественных советов и отчетных документов. Эксперты отметили, что деятельность некоторых общественных советов была не достаточно насыщенной, часть общественных советов и вовсе самостоятельно не организовывали никаких общественно-значимых мероприятий и работ с населением, а лишь являлись участниками заседаний и мероприятий, проводимых органами власти: «В представленном отчете не указаны мероприятия, организованные Советом и проведенные с участием общественности. Отчет отражает в основном заседания Совета и его участие в мероприятиях, организованных»; «На экспертизу представлено большое количество документов, не связанных непосредственно с работой Совета и не представляющих интереса для экспертизы. Большинство представленных документов отражают работу Думы»; «В представленных документах нет информации о том, какие решения были приняты, как они рассмотрены и реализованы органами власти» и другое.

Так же, члены экспертной комиссии высказались и об открытости деятельности общественных советов: «Большинству советов, необходимо уделять большее внимание оформлению документов совета, обеспечению его информационной открытости». Некоторые эксперты высказались по этому случаю более положительно: «Следует отметить полноту представленных в открытом доступе документов и информации о работе советов». Данный факт показывает

прозрачность деятельности общественных совещательных структур и общедоступность к сведениям о планах и проделанной ими работы.

Кроме всего сказанного, эксперты отметили положительные результаты деятельности общественных советов и особенности их работы: «Высокий уровень совместной организационной практической работы с Общественным контролем, депутатами района и поселений, с представителями административной комиссии и другими ведомствами по вопросам управления и развития района»; «Организация встреч членами общественного совета с представителями служб и организаций, занимающихся вопросами обеспечения жизнедеятельности муниципального образования»; «Инициатива и проведение общественным советом на территории района конкурса социальных проектов по благоустройству территорий сельских поселений, организаций района, поддержанного администрацией района»; «Полный охват вопросов социально-экономического развития района на заседаниях».

Таким образом, подводя итог данного параграфа, необходимо сказать, что общественные советы за последние годы улучшили результаты своей деятельности, а анализ рекомендаций и оценок, которые были даны членами экспертной комиссии, позволили это увидеть.

Так же, за счет анализа рекомендаций и замечаний экспертов, можно сделать вывод, какие особенности деятельности общественных советов и их взаимодействия с органами местного самоуправления существуют на сегодняшний день.

Во-первых, в ходе своей работы большинство общественных советов особое внимание уделяют социальной политике муниципального образования. Проводятся мониторинги неблагополучных семей и семей, которые оказались в трудной жизненной ситуации, различные социальные исследования. Примером может стать общественный совет городского округа Кинель. Членам общественного совета за счет подобной деятельности удалось составить «социальный паспорт» своего муниципального образования.

Во-вторых, членами общественных советов ведется совместная работа с представителями служб и организаций, занимающихся вопросами обеспечения жизнедеятельности муниципальных образований, ведется совместная работа с



депутатами и представителями администраций. Этот фактор в значительной степени влияет при решении острых насущных вопросов, когда требуется эффективное безотлагательное решение проблемы.

В-третьих, общественные советы ведут оценку и эффективность нормативно-правовых актов и проектов муниципального образования, вносят свои рекомендации, что позволяет быть в курсе происходящего и контролировать деятельность органов власти.

И, в-четвертых, возможно самое существенное, это то, что общественные советы ведут разъяснительные работы с населением, привлекают его внимание к деятельности самого совета и работе органов власти. Из документации, поступившей на конкурс, можно увидеть, что практически все советы осуществляют приемы граждан, где каждый имеет возможность задать свои вопросы и получить на них ответы и решение.

Именно поэтому, общественные совещательные структуры при представительных органах местного самоуправления являются отличным посредником в диалоге между общественностью и властью, а Конкурс на «Лучший общественный совет при органах местного самоуправления муниципальных образований в самарской области» является своеобразным инструментом, механизмом контроля деятельности общественных советов и динамики ее развития.

## **2.2. Система оценки деятельности общественных совещательных структур при представительных органах МСУ Самарской области**

Целью данного параграфа является выявление критериев и показателей оценки деятельности общественных совещательных структур и влияние проводимого Конкурса «Лучший общественный совет при органах местного самоуправления в Самарской области» на эффективность деятельности общественных советов.

С началом деятельности третьего состава областной Общественной палаты, в ноябре 2014 года была сформирована профильная Комиссия по общественному

контролю, экспертизе и взаимодействию с общественными советами. Основным направлением деятельности, в котором работает комиссия, является содействие в создании в муниципальных образованиях Самарской области общественных советов.

В середине 2016 года членами Комиссии была проведена конференция с представителями общественных советов при представительных органах местного самоуправления муниципальных образований.

За весь период 2016 года, выезжая в муниципальные образования, члены комиссии организовали и провели большое количество встреч с членами общественных советов и представительными органами местных властных структур. Результат таких выездных мероприятий, которые, как правило, проходили одновременно с мониторингом деятельности общественных советов, не заставил себя ждать.

В муниципальных образованиях, где прежде общественные советы играли незначительную роль и существовали лишь фиктивно, к тому же составы которых включали в основном представителей органом местного самоуправления, стали образовываться советы, соответствующие требованиям Федерального закона № 212 от 21.07.2014 г. «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

А для того, чтобы общественные советы развивались, и их деятельность была более эффективной, было решено создать Координационный комитет общественных советов Самарской области на базе профильной Комиссии областной Общественной палаты. После чего, Координационный комитет в 2016 году был благополучно реформирован в Коллегию представителей общественных советов Самарской области.

Сейчас, основной задачей профильной Комиссии является проведение мониторинга эффективности работы общественных совещательных структур муниципальных образований.

Начиная еще с 2014 года, членами Комиссии проводились пилотные мониторинги деятельности и развития общественных советов. Правда в тот год, основное внимание было приковано к общественным советам, созданным при

территориальных органах федеральной и региональной исполнительной власти. В следующем 2015 году профильная Комиссия продолжила данное направление своей деятельности. А уже в 2016 году Комиссия сосредоточило свое внимание на мониторинге работы общественных советов при органах местного самоуправления муниципальных образований.

В ходе проведения мониторинга, была использована методика, в основу которой легли критерии, позволившие оценить эффективность деятельности общественных советов. Данная методика была предложена Исследовательской группой «Свободное мнение», председатель которой, Елена Баева выступает в качестве партнера при проведении мониторингов [41].

Методика предназначена для определения рейтинговой оценки результативности и состоит из определенных критерий, которые представляют собой комплексную характеристику эффективности работы общественных советов. Чтобы провести данный мониторинг, происходит оценка взаимозависимых факторов, которые способны охарактеризовать количественные и качественные аспекты работы Общественных советов.

Основной целью данной методики является совершенствование и развитие деятельности общественных совещательных структур, установление крепких связей взаимодействия между органами МСУ, представителей общественных советов и Общественной палатой.

Как было сказано ранее, для оценки эффективности деятельности общественных советов используются основные качественные и количественные показатели. Эти показатели можно разделить на несколько групп.

Первая группа данной методики связывает показатели, характеризующих процессную деятельность общественного совета. В этой группе рассматриваются такие аспекты как присутствие в документации плана работы, ответов на запросы, наличие в общественном совете экспертных и рабочих групп, комиссий, проведение членами совета заседаний, соответствующих Положению общественного совета.

Ко второй группе относятся критерии, которые характеризуют информационную прозрачность и открытость деятельности советов.

Рассматриваются такие показатели как присутствие в открытом доступе всей контактной информации общественного совета, наличие собственного сайта в сети интернет или группы на официальном сайте органов местного самоуправления. Так же оценивается наличие в открытом доступе документов о планах совета, проделанной работе, промежуточных и итоговых отчетов, наличие публикаций в средствах массовой информации, характеризующих работу не только совета в целом, но и отдельных его членов. Кроме того, положительной чертой деятельности общественного совета является наличие обратной связи. То есть оценивается такой факт, как, есть ли возможность у населения задать интересующие их вопросы на личных приемах с членами совета или же онлайн консультациях.

В третьей группе оценивается то, насколько полноценно и четко реализуются функции, прописанные в Положении совета. К основным функциям, которые подвергаются оценке, относятся: функция совещательного органа (здесь оценивается процедура формирования состава, соотношение доли представителей власти и общественников среди членов общественного совета, осуществляется ли работа с гражданами, не входящих в состав совета, проведение семинаров, конференций, встреч с гражданами муниципального образования, проведение массовых актуальных мероприятий), консультативная (здесь оценивается на сколько часто и продуктивно происходит взаимодействие советов с органами местного самоуправления, с общественными организациями и другими совещательными структурами), экспертная функция (поступают ли от общественного совета рекомендации и предложения по улучшению эффективности деятельности местных органов власти, выдвигаются ли инициативы), функция контроля (оценивается участие членов совета в мониторинге отчетов органов местного самоуправления, рассмотрении планов, оценка качества, оказанных населению услуг и различных закупок, проводимых органами власти).

Четвертая, последняя группа, состоит из показателей, оценивающих активность членов общественных совещательных структур при решении вопросов местного значения. Членам советов важно понимать, что на данный момент важно и актуально для развития муниципального образования, и какие, в связи с этим,

мероприятия и социальные проекты осуществлять. Также важно понимать, в каких региональных программах задействована их территория, и какие денежные средства выделяются на их реализацию.

Данная разработанная методика является хорошей базой, которой могут воспользоваться как сами общественные советы при самооценке своей деятельности, так и другие различные структуры.

Исходя из проводимого Самарской Губернской Думой ежегодного областного конкурса на звание «Лучший общественный совет при органах местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области», о котором говорится в первом параграфе данной главы, можно сказать, что конкурс также является одним из способов мониторинга эффективности деятельности общественных советов при представительных органах муниципальных образований.

И для того чтобы провести оценку материалов, предоставленных участниками на областной конкурс, у каждого члена экспертной комиссии присутствует бланк экспертной оценки, который основан на базе, рассматриваемой ранее, методики (Приложение 1).

Этот бланк содержит таблицу с параметрами оценки и их показателями, благодаря которым, можно увидеть насколько качественно и эффективно работают общественные советы.

Бланк экспертной оценки содержит четыре параметра оценки, каждый из которых имеет свои показатели.

Первый раздел оценочной таблицы показывает полноту и качество проработки Положения, регламентирующего деятельность совета. В данном разделе оцениваются такие позиции как: четкость определения целей и задач совета (так как общественный совет действует при органе местного самоуправления, то он выполняет функции постоянно действующего органа, а, следовательно, задачи, которые прописаны в Положении, совет должен выполнять регулярно и их решение должны иметь конкретный результат); четкость описания процедуры выдвижения в члены общественного совета; демократичность формирования состава совета; полнота функций, описанных в Положении (подразумевается наличие четырех

основных функций: информационной, нормотворческой, консолидирующей, общественной экспертизы и контроля); четкость описания направлений работы совета.

Во втором разделе оценивается содержание деятельности совета по следующим позициям: соответствие целям и задачам деятельности совета (оценивается то, насколько проводимые мероприятия направлены на решение задач); планирование работы; конкретность принимаемых решений и рекомендаций (оценивается то, насколько конкретно в решениях указаны действия, которые рекомендуется исполнить адресату); присутствие механизмов контроля, которые следят за реализацией принимаемых решений; активность членов совета.

По оценке позиций первого и второго раздела таблицы можно понять насколько комплексно общественные советы подходят к рассмотрению и принятию решений.

Третий раздел оценочной таблицы посвящен результатам деятельности общественным советам. По итогам оценки этого раздела можно увидеть насколько эффективно работает совет и качественны ли его результаты.

В четвертом разделе экспертами оценивается прозрачность и открытость деятельности общественных советов, присутствуют ли документы и информация о проделанной работе в открытом доступе.

С целью выявления качества, существующего бланка оценок, а так же нюансов связанных с выставлением оценок, было проведено интервью экспертов, которые вошли в состав экспертной комиссии в 2017 году. Ответственным за формирование которой является консультант отдела по взаимодействию с представительными органами местного самоуправления и общественностью организационно-информационного управления аппарата Самарской Губернской Думы.

Стоит отметить, что заданные вопросы, так же помогли понять, как наличие конкурса повлияло на организацию и деятельность общественных советов и на деятельность органов местного самоуправления.

В ходе интервью был задан ряд следующих вопросов: Как долго Вы работаете в экспертной комиссии? Как формировалась экспертная комиссия? Насколько строго члены экспертной комиссии придерживаются рекомендаций по экспертной оценке деятельности общественных советов? Как объяснить феномен большой разницы в оценке экспертов деятельности общественных советов? На Ваш взгляд, учитывает ли Бланк экспертной оценки все стороны деятельности общественных советов? Какие из всех показателей, на Ваш взгляд, являются ключевыми? Каким образом проводимый Конкурс влияет на деятельность общественных советов? Что дает проводимый конкурс для деятельности местного самоуправления и общественных советов? Изменилась ли бы ситуация во взаимоотношении МСУ и ОС, если Конкурса не было бы? Требуется ли корректировка Положения Конкурса? Как Вы считаете, является ли Конкурс формальным или же действительно стимулирует деятельность ОС?

По итогу проведения интервью, выполнен анализ ответов экспертов, который позволил сделать следующие выводы.

По мнению экспертов в комиссию были приглашены специалисты, представители некоммерческих организаций, муниципальные и государственные служащие, представители научной общественности, которые имеют опыт в сфере общественной деятельности.

По оценке экспертов Конкурс проводится в соответствии с документом «Рекомендации по экспертной оценке материалов, представленных на областной конкурс «Лучший общественный совет при органах местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области».

И, так как существует данный документ, возникает вопрос, почему иногда присутствует значительная разница в оценке деятельности одного и того же общественного совета.

Большую разницу в оценке эксперты объяснили так: во-первых, наличием субъективного фактора; во-вторых, уровнем лояльности экспертов к деятельности общественных советов, так как учитывалось и то, что члены общественных советов

работают на общественных началах. Это фактор побуждал некоторых экспертов более лояльно относиться к оценке их проделанной работы.

Что касается полноты оценки деятельности общественных советов прописанных в бланке оценок, то мнения экспертов разошлись.

Одни считают, что перечень показателей в бланке оптимален на сегодняшний день, так как от конкурса к конкурсу он подвергался коррекции: «В принципе, этот бланк критериев достаточно объемный. Мне кажется, дополнять его не целесообразно».

А другие эксперты утверждают, что возможно стоит оптимизировать показатели: «Я считаю, что нет необходимости делать большое количество критерий. Нам в итоге это никакой дополнительной информации может не дать. А вот то, что может быть, я бы добавила в эту оценочную форму, это сделала бы больший акцент на оценке эффекта о деятельности общественного совета. Там есть в форме раздел о том, выполняются ли рекомендации ОС и экспертиза показывает, что единичные ОС выполняют это и мы и ставим за это балы. А я считаю, что это основной критерий, который говорит и показывает не процесс работы ОС, а результат».

Относительно ключевых показателей было зафиксировано три позиции. Кто-то из экспертов делает, прежде всего, акцент на безупречность оформления документации, его качество, а кто-то основным в оценке считает содержание деятельности совета и формирование состава.

Каково же было мнение экспертов касательно деятельности общественных советов? Как Конкурс влияет на деятельность советов? Эксперты высказали свое мнение так: «Советы упорядочивают свою работу, они систематизируют ее и, делая подборку информации о работе совета, они сами видят, где у них есть недоработки, белые пятна или наоборот сильные стороны»; «Во-первых, это стимул. Любой совет, получив благодарность за участие, за первое, второе место, конечно, хочет на следующий год в грязь лицом не упасть, поучаствовать и результат если не улучшить, то, как минимум повторить. Во-вторых, замечания, которые были сделаны в предыдущий год, люди учитывают и отрабатывают их. А раз они



отработали, то значит, дело с места сдвигается. Так что я думаю, что результат есть, не говоря уже о самом факте признания общественности».

Кроме того, участие в Конкурсе является репутационным фактором. По мнению экспертов это работает и на активизацию обратной связи.

Так как работа с общественностью сейчас является одобряемой с точки зрения федеральных органов власти, конкурс общественных советов демонстрирует работу в этом направлении. Мнения экспертов по этому вопросу разделились. С одной точки зрения Конкурс является «дисциплинирующим фактором», а регулярность его проведения задает нормы работы, как с общественными советами, так и с населением и в целом повышает статус местного самоуправления. Другая точка зрения более критична, поскольку: «Работа советов и увеличение ее эффективности для органов МСУ это важный аспект для той части своей деятельности, который идет со стороны вышестоящих органов власти»; «Этот конкурс дает власти такой механизм, как правильно выработать взаимодействие, как лучше организовать обратную связь».

Те есть, с одной стороны это некий демонстрационный результат, с другой стороны это реальный механизм эффективности отработки обратной связи.

Для властных органов, так же, является важным, что Конкурс встраивается в общефедеральный тренд работы с общественностью. Конкурс делает более прозрачной деятельность местного самоуправления и общественных советов: «Конкурс стимулирует, способствует тому, чтобы они понимали, что это не какой-то междусобойчик, а деятельность, которую нужно фиксировать, информировать людей об этой деятельности. Это людям придает важность и значимость этой деятельности. А если бы не было Конкурса, мне кажется, администрация не понимала бы всей важности этой деятельности».

По мнению экспертов, что касается корректировки Положения конкурса, этот документ не является монолитным, не подлежащим корректировке. Хотя в целом, Положение оценивается как «хороший документ».

А вот вопрос формальный или неформальный характер конкурса экспертами оценивается двояко. Не отрицая элемента формальности, доминирует мнение, что

конкурс является неформальным и реально стимулирует деятельность общественных советов. Прослеживается равнодушное отношение к результатам конкурса, как со стороны членов экспертной комиссии, так и со стороны общественных советов.

Подводя итог анализа интервью, хочется отметить, что:

1. Во-первых, конкурс играет в целом позитивную роль, как для местного самоуправления, так и для общественных советов;
2. Во-вторых, это потенциальная и реальная система обратной связи с населением.

Позитивный результат для общественных советов заключается в следующем: повышается авторитет, происходит совершенствование организации и систематизации деятельности, повышается эффективность самой деятельности, за счет отработки замечаний и рекомендаций экспертов.

Для органов власти – это, прежде всего показатель успешного функционирования системы государственного и муниципального управления, способ стимулирования обратной связи с населением, возможность активнее вовлекать в процесс выполнения функций местного самоуправления общественные советы.

Исходя из анализа экспертного интервью и отчетных документов о работе общественных советов, предоставленных на конкурс, невооруженным глазом виден ряд проблем, существующих в организации деятельности общественных советов:

1. Деятельность некоторых общественных советов носит формальный характер, что приводит к обесцениванию работы реально функционирующих советов, а, следовательно, и к недоверию со стороны населения;
2. Не демократичность формирования состава. Положения советов не описывают процедур, по которому происходит процедура отбора кандидатов в члены общественного совета;
3. Информационная закрытость общественных советов. Крайне слабое информирование населения о деятельности советов. Отсутствие в открытом доступе информации о принятых решениях, анонсов заседаний.

4. Не достаточно качественная общественная экспертиза нормативно-правовых актов.

В связи с обозначенными проблемами, сформулированы предложения, по усовершенствованию системы деятельности и взаимодействия общественных советов с органами местного самоуправления:

1. Следует отказаться от искусственного создания общественных советов. Они должны создаваться и базироваться на реальной заинтересованности населения.

2. Требуется корректировка Положений общественных советов с внесением поправок в процедуру формирования состава советов;

3. Общественные советы должны стать открытой площадкой для конструктивного и консультативного диалога для общественности. В документах, регламентирующих их деятельность, должен быть четко прописан пункт, в котором будут указаны интернет ресурсы, сайты, периодические газетные издания, где в полной мере освещается работа совета;

4. Необходимо повышение уровня компетенции членов советов по общественной экспертизе нормативно-правовых актов;

5. В документах, регламентирующих деятельность общественных советов, должна быть прописана четкая персональная ответственность, по тем или иным направлениям работы общественного совета;

6. Организовать обучающую программу для членов общественных советов, для того, чтобы сформировать полноценное понимание функционала, структуры и полномочий тех органов, при которых они были созданы;

7. Закрепить за полномочиями общественных советов проведение общественных слушаний, по проблемам, которые относятся к сфере их деятельности. Вместе с этим обязать органы власти содействовать проведению таких мероприятий, так же направляя на них своих представителей.

Подводя итог данного параграфа, стоит отметить, что существующая методика оценки эффективности деятельности общественных совещательных структур является хорошей базой для осуществления самооценки самими советами. Так же, данная методика послужила основой для создания бланка оценок Конкурса

«Лучший общественный совет при органах местного самоуправления муниципальных образований в самарской области».

Анализ отчетных документов о деятельности советов и анализ ответов экспертного интервью показал, что общественные совещательные структуры при представительных органах местного самоуправления, не смотря на ряд существующих проблем, за годы своего существования стали более эффективным механизмом в диалоге между властью и обществом.

Конкурс, проводимый Самарской Губернской Думой, показал, что для эффективной работы общественных советов важно, чтобы создание и их деятельность была регламентирована таким образом, дабы их решения являлись легитимными для гражданского общества, объективными и независимыми от государственных органов.

Общественные советы – это своего рода инструмент, который позволяет объединить усилия представителей общественности и представителей органов местной власти при решении вопросов и проблем местного значения.

## Заключение

На сегодняшний день, тема развития деятельности и взаимодействия общественных совещательных структур с представительными органами местного самоуправления Самарской области является одной из наиболее актуальных, так как ей уделяется особое внимание, как со стороны органов власти, так и со стороны общественности.

Главной задачей исследования дипломной работы являлась выявление особенностей и результативности взаимодействия общественных совещательных структур с представительными органами местного самоуправления Самарской области.

В результате исследования было проведено интервью с экспертами Конкурса «Лучший общественный совет при органах местного самоуправления в Самарской области». Анализ полученной информации по вопросам эффективности деятельности советов, их роли в принятии решений органами власти, выявил, что в целом они имеют положительный характер. За счет функционирования общественных советов на территории муниципальных образований увеличивается социальная и гражданская активность населения, повышается уровень доверия к власти. Общественные советы способствуют быстрому и продуктивному решению проблемных вопросов волнующих общественность.

Результаты анализа проведенного Конкурса «Лучший общественный совет при органах МСУ в Самарской области» за последние годы, показал, что деятельность общественных советов перестает быть формальной, как это было раньше. Так же, было выявлено положительное влияние самого Конкурса на работу советов. За счет оценок экспертов, данных ими рекомендаций, общественные советы, видя свои недочеты и исправляя их, повышают результативность своей работы. Конкурс является отличным стимулом на пути к достижению общественными советами максимально идеального функционирования.

Благодаря Конкурсу, анализ отчетов о деятельности общественных советов дает возможным сделать выводы и о их взаимодействии с органами местного самоуправления.

Органы власти зачастую пассивно относятся к рекомендациям и предложениям, выдвинутым общественными советами. Хотя сейчас и происходит тенденция к увеличению взаимодействия власти и общественных советов, и это направление набирает новые обороты, все же, оно до сих пор носит характер неактивного и результаты «партнерства» общественные советы как такового не ощущают.

Общественные советы муниципальных образований нуждаются в организационной и информационной поддержке со стороны органов власти, необходима координация взаимодействия общественных советов с представительными органами местного самоуправления.

Проанализировав документы, поступившие на Конкурс, важно обратить внимание на то, что активная работа ведется советами не только в крупных городских округах, но и в селах и городских поселениях, где они работают на опережение проблемы.

Общественные советы – это своеобразный переводчик, который говорит и с властью и с общественностью и доносит до них актуальную информацию о существующих проблемах на доступном языке. Сформированные из компетентных и активных людей общественные советы способны внести большой вклад в развитие территории.

А в ходе реального конструктивного и эффективного партнерства органов власти и общественных советов может быть достигнут синергетический эффект от взаимодействия всех факторов, который во много раз превышает эффективность каждого отдельного элемента.

## Список использованной литературы

### Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. «О гражданских и политических правах»: Международный пакт, 1966 г. // СПС «Консультант плюс»
3. «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131 // СПС «Консультант Плюс»
4. «Об общественной палате Российской Федерации»: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. №32 // СПС «Консультант Плюс»
5. «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. №212 // СПС «Консультант Плюс»
6. «Об общественных объединениях»: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. №82 // СПС «Консультант Плюс»
7. «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельности которых осуществляет Президент РФ, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам»: Указ Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 г. №842 // СПС «Консультант Плюс»
8. «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека»: Указ Президента Российской Федерации от 6 ноября 2004 г. №1417 // СПС «Консультант Плюс»
9. «Об организации работ по реализации концепции административной реформы в РФ в 2006-2010 гг. и плана мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006-2010 гг. в Федеральном агентстве по управлению особыми экономическими зонами»: Приказ

Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами от 21 апреля 2008 г. № П/0050 // СПС «Консультант Плюс»

10. «О Совете некоммерческих организаций при Самарской Губернской Думе» (в ред. Постановлений Самарской Губернской Думы от 21.06.2005 N 1766, от 29.05.2007 N 123, от 27.01.2009 N 960, от 28.10.2014 N 1053): Постановление Самарской Губернской Думы от 22.02.2005 №1543 // СПС «Консультант Плюс»

11. «Об общественном контроле в Самарской области»: Постановление Самарской Губернской Думы от 11 апреля 2016 г. №49 // СПС «Консультант Плюс»

12. «О деятельности общественных советов микрорайонов на территории городского округа Самара»: Положение Думы г.о. Самара от 29 октября 2015 г. №15 // СПС «Консультант Плюс»

13. Положение областного Конкурса «Лучший общественный совет при органах местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области 2016» // Материалы Совета НКО при Самарской Губернской Думе

### **Специальная литература**

14. Агапов О.Д. Общественные советы как форма институализации гуманитарной сферы муниципального сообщества // Вестник государственного и муниципального управления, 2015, № 3(18). С. 19-22.

15. Аносова В.В. Общественные советы: диалог между властью и обществом // Теория и практика общественного развития, 2013, № 8. С. 92-94.

16. Алисова Л.Н., Аносова В.В. Местное самоуправление и гражданское общество: проблемы взаимодействия // Теория и практика общественного развития, 2015, № 1. С.72-75.

17. Алябьева С.А. Потенциал институтов общественного участия – местный уровень // Вестник ТГУ, 2011, № 1(93). С.249-255.

18. Беспалая Л.А. Проблема институализации общественных советов при федеральных органах исполнительной власти РФ как механизм общественного контроля // Современные исследования социальных проблем, 2015, № 5(49). С.180-189.



19. Брагина Е.М. Перспективы развития институтов взаимодействия государства и гражданского общества (на примере общественных советов при государственных органах исполнительной власти) // Вестник Югорского государственного университета, 2016, № 4(43). С. 13-17.

20. Булыгин А.В. Об отдельных аспектах развития общественных советов, 2015, № 2(38). С.253-254.

21. Гриб В.В. Актуальные проблемы формирования правовых основ общественного контроля // Муниципальное право, 2015, № 12. С.32-37.

22. Дьякова Е.Г. Общественные советы в системе институтов гражданского общества: формирование и функции // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук, 2016, № 4. С.33-44.

23. Забралова О.С. Общественная палата Российской Федерации и общественные советы как элементы системы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти // Труды Института государства и права Российской академии наук, 2011, № 2. С.42-51.

24. Исаева Е.А. Механизм формирования общественных советов при органах власти в субъектах России: сравнительно-правовое исследование // Власть, 2015, № 11. С.48-52.

25. Концыбовская М.Н. Основные модели взаимодействия институтов гражданского общества и государства в условиях глобализации // Известия Саратовского университета, 2015, № 2. С.108-113.

26. Липчанская М.А. Деятельность общественных советов при федеральных органах исполнительной власти как форма участия граждан в управлении государством // Юридический журнал, 2012, № 14. С.27-30.

27. Михеев В.А. Институты гражданского общества в политике и государственном управлении // Власть, 2015, № 4. С.53-57.

28. Носкова М.В. Об актуальных вопросах деятельности общественных советов в Российской Федерации // Вопросы управления, 2016, № 4(22). С.39-44.

29. Нужнова С.Л. Развитие гражданского общества посредством становления и функционирования института общественных советов при

государственных органах // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СГАКС, 2015, №1. С.115-121.

30. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // СПС «Консультант Плюс»

31. Рукавишников И.В. Гражданская инициатива как инструмент гражданского общества // Право и управление, 2014, № 3(46). С.66-71.

32. Сергеева А.В., Пузаков А.А. Участие граждан в управлении делами государства в качестве членов экспертных и общественных органов // Актуальные проблемы авиации и космонавтики, 2015, № 11. С.764-766.

33. Сунгуров А.Ю. Общественные советы как институт мониторинговой демократии // Социум и власть, 2013, № 6(44). С.48-54.

34. Уруймагов Р.Р. Общественные советы – место для диалога между властью и обществом // Теория и практика общественного развития, 2015, № 8. С.92-94.

35. Хомутова О.Ю. Общественный контроль как механизм обратной связи // Вестник Российского университета дружбы народов, 2014, № 4. С.43-54.

36. Христинич А.С. Причины создания Общественной палаты российской федерации // Общество и право, 2012, № 5(42). С.78-81.

37. Щербин М.В. Общественные советы при органах исполнительной власти: социальная экспертиза и контроль // Власть, 2015, № 3. С.129-133.

38. Яиченко Ю.С. К вопросу о субъектах общественного контроля // Марийский юридический вестник, 2015, № 1(12). С.149-150.

### **Интернет-ресурсы**

39. Сайт Общественной палаты Самарской области. Обратная связь, как основная задача. – URL: [http://www.op63.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2733:2015-05-08-07-01-51&catid=3&Itemid=65](http://www.op63.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=2733:2015-05-08-07-01-51&catid=3&Itemid=65) (дата обращения: 23.01.2017)

40. Сайт Общественное мнение. Дискуссионный клуб. – URL: <http://club-om.livejournal.com/38165.html> (дата обращения: 14.01.2017)

41. Сайт Открытое правительство. – URL: <http://open.gov.ru/events/5515671/> (дата обращения: 17.02.2017)

42. Сайт WIKI 2. Совет при президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. – URL: [https://wiki2.org/ru/Совет\\_при\\_Президенте\\_Российской\\_Федерации\\_по\\_развитию\\_гражданского\\_общества\\_и\\_правам\\_человека#.D0.9E.D1.81.D0.BD.D0.BE.D0.B2.D0.BD.D1.8B.D0.B5.D0.B7.D0.B0.D0.B4.D0.B0.D1.87.D0.B8](https://wiki2.org/ru/Совет_при_Президенте_Российской_Федерации_по_развитию_гражданского_общества_и_правам_человека#.D0.9E.D1.81.D0.BD.D0.BE.D0.B2.D0.BD.D1.8B.D0.B5.D0.B7.D0.B0.D0.B4.D0.B0.D1.87.D0.B8) (дата обращения: 7.02.2017)

43. Сайт Самарской Губернской Думы. – URL: <http://samgd.ru/~portal/> (дата обращения: 29.05.2017)

## Приложение

## Приложение 1

**БЛАНК ЭКСПЕРТНОЙ ОЦЕНКИ**  
**материалов, представленных на областной конкурс**  
**«Лучший общественный совет при органах местного самоуправления**  
**муниципальных образований в Самарской области»**

Название общественной совещательной структуры \_\_\_\_\_

Параметр оценки	Показатели	Значение (см. пояснения)	Оценка
Положение, на основании которого действует совет	четкость определения целей и задач	Мах – 2, min – 0	
	четкость описания процедуры выдвижения кандидатов в члены совета	Мах – 2, min – 0	
	демократичность формирования состава совета;	Мах – 3, min – 0	
	полнота функций (информационная, нормотворческая, консолидирующая общественность, общественной экспертизы и общественного контроля)	Мах – 5, min – 0	
	четкость описания основных направлений деятельности совета	Мах – 2, min – 0	
Содержание деятельности совета	соответствие целям и задачам, отраженным в Положении о совете;	Мах – 2, min – 0	
	планирование работы	Мах – 2, min – 0	
	конкретность принимаемых решений и рекомендаций;	Мах – 2, min – 0	
	наличие механизмов контроля за реализацией принимаемых решений;	Мах – 2, min – 0	
	активность членов общественного совета	Мах – 3, min – 0	
Результаты деятельности общественного совета	количество и содержание организованных и проведенных советом акций и мероприятий с участием общественности;	Мах – 3, min – 0  Дополнительная оценка +/- 0,5 балла	
Открытость и прозрачность деятельности общественного совета для граждан	наличие в открытом доступе документов совета,	Мах – 3, min – 0	
	публикация промежуточных и итоговых отчетов о деятельности совета	Мах – 2, min – 0	
	наличие раздаточных и информационных материалов о деятельности совета;	Мах – 2, min – 0	
	Дополнительная оценка +/- 0,5 балла (при необходимости) за качество подготовки отчета о работе совета и пакета документов		
		<b>ИТОГО:</b>	

Примечание \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Ф.И.О. эксперта \_\_\_\_\_

Подпись \_\_\_\_\_

Дата \_\_\_\_\_