

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
на проект Концепции государственного управления
по обеспечению общественно-политической стабильности
в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре

Центром местного самоуправления Института управления и регионального развития РАНХиГС при Президенте Российской Федерации рассмотрено обращение первого заместителя Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры А.В. Шипилова с просьбой провести всестороннее исследование проекта Концепции государственного управления по обеспечению общественно-политической стабильности в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре и высказать экспертное мнение о логичности структуры, полноте раскрытия объекта и предмета управления, основных направлений обеспечения общественно-политической стабильности, а также в целом о содержании Концепции в соответствии с ее практической значимостью.

На основе анализа представленного текста проекта Концепции государственного управления по обеспечению общественно-политической стабильности в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре (далее – Концепция), а также норм законодательства и общих подходов к подобному правовому регулированию могут быть сформулированы следующие выводы.

В настоящее время действующих документов, направленных на регулирование сходных отношений, в российском законодательстве нет. В этом смысле органы государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (далее также – Югра) выступают первопроходцами.

Как известно, стабильность, позволяющая добиваться повышения управляемости общественных процессов, является наиболее важной характеристикой не только политического режима, но и социального порядка в целом. Учитывая же, что институты публичной власти, будучи своеобразным проводником социальных норм и отношений, в первую очередь, призваны упорядочивать общественные связи, достижение ими общественной и политической стабильности приобретает исключительную значимость. Поэтому очень важно принимать подобные программные документы в целях упрочения взаимодействия между гражданским обществом и органами власти, а также для подчеркивания необходимости учитывать баланс интересов общества и государства.

Представленный текст Концепции, в целом, соответствует поставленной задаче повышения участия граждан в общественно-политической деятельности, а также роста доверия жителей Югры к основным государственным политико-правовым институтам (органам власти). Он отвечает заявленной цели повышения доступности информации о целях деятельности органов государственной власти и определения целевых ориентиров, поскольку представляет собой систему взглядов на

организационное построение, направления и содержание деятельности уполномоченных исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления Югры, направленную на обеспечение общественно-политическую стабильности.

Положительным моментом является понимание необходимости роста информационной открытости органов власти и принятие мер по своевременному информированию населения о состоянии, рисках и принимаемых мерах по обеспечению общественно-политической стабильности.

Структура документа ясна и логична, в начале изложены общие положения, затем указаны существующие проблемы и перечислены подробные возможные меры по их решению.

Однако на примере отдельных формулировок текста Концепции прослеживаются определенные пробелы правового регулирования, что может негативно повлиять на обеспечение системного подхода при достижении стабильности в регионе.

Так, складывается впечатление, что в тексте Концепции сделан акцент на повышение эффективности работы именно органов исполнительной власти региона. Не раскрыто положение таких субъектов, участвующих в отношениях по удовлетворению социально-экономических, информационных, этнокультурных и иных объективных потребностей населения, как органы местного самоуправления, общественные организации, сами жители региона.

По всему тексту прослеживается превалирование обеспечения интересов органов государственной власти, не уточнено место органов местного самоуправления в процессах удовлетворения социально-экономических, информационных, этнокультурных и иных объективных потребностей населения, в связи с чем возникает вопрос о месте органов местного самоуправления в представленной Концепции. Видят ли в них полноправных и равноправных партнеров органов государственной власти в осуществлении управленческих процессов или только исполнителей указаний органов государственной власти?

Если органы местного самоуправления рассматриваются как партнеры, рекомендуется сделать акцент на механизмы, обеспечивающие повышение эффективности их функционирования и взаимодействия с органами государственной власти, в том числе через оптимизацию полномочий органов местного самоуправления, исключение избыточных функций и полномочий.

Не всегда внимательное отношение органов государственной власти к органам местного самоуправления также относится к факторам, формирующим угрозу доверия жителей к основным государственным политико-правовым институтам, что не получило отражения в соответствующем разделе Концепции. Сложно говорить об обеспечении общественно-политической стабильности в условиях постоянных проверок как сигнала недоверия со стороны органов государственной власти и

привлечения органов местного самоуправления к ответственности в размере, в несколько раз превышающем доходную часть местного бюджета.

В представленном варианте Концепции говорится о системе межуровневой и межведомственной координации деятельности исполнительных органов государственной власти Югры в целях обеспечения реализации политической функции государственного управления, но нет системы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В качестве основного постулата указано, что меры, принимаемые по повышению уровня общественно-политической стабильности, должны учитывать географические, национально-культурные и иные особенности региона. Данный регион относится к арктическому, однако этом в тексте Концепции нет отсылки на Стратегию развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. (утв. Президентом Российской Федерации).

При этом несомненно положительным моментом является то, что в пункте 5.6 Концепции были отражены такие особенности региона как проживание коренных малочисленных народов и территориальная диспропорция. В тексте есть отсылки на особую защиту прав и свобод именно коренных малочисленных народов Севера. Однако подобная позитивная дискриминация должна быть в пределах, установленных в том числе Конституцией Российской Федерации, Стратегией развития Арктической зоны и другими нормативными правовыми актами, чтобы обеспечить равное положение коренных малочисленных народов и иных граждан, проживающих на данной территории.

При этом в тексте Концепции нет указаний на такие проблемы обеспечения общественно-политической стабильности, характерные для регионов Севера, как проживание значительной части населения в труднодоступной местности, кочевья коренных малочисленных народов, географические особенности, затрудняющие связь между поселениями, а также прокладку кабельных сетей связи. Данные особенности затрудняют информирование граждан, а также их участие в деятельности органов публичной власти. Представляется, что они должны найти свое отражение в Концепции, а также должна быть разработана система мер по учету этих особенностей.

Рекомендуется предусмотреть, что Концепция является программным документом для принятия новых и ревизии существующих нормативных актов, регулирующих отношения в сфере государственного и муниципального управления. В представленном виде неясен механизм реализации Концепции и способ использования тех механизмов, которые в ней заложены на длительный период времени (хотя в приложении к Концепции закреплены начальные меры по реализации ее положений, что несомненно является практически значимым).

Финансовое обеспечение реализации Концепции планируется осуществлять за счет средств регионального и муниципальных бюджетов. В

отсутствие механизмов, обеспечивающих взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления, возложение на местные бюджеты расходов, связанных с обеспечением общественно-политической стабильности (фактически, финансирование деятельности органов государственной власти, как это сейчас видится исходя из текста Концепции) может быть отрицательно воспринято муниципалитетами.

В целях обеспечения единства государственной и муниципальной службы рекомендуется в раздел Концепции, связанный с совершенствованием системы государственного управления, добавить приоритетную задачу разработки и принятия единой концепции кадровой политики для государственных и муниципальных служащих, создания единого кадрового резерва.

Кроме того, рекомендуется обратить внимание на корректность и ясность отдельных формулировок. Так, подпункт «в» пункта 4 Концепции в качестве одной из задач ставит участие в мероприятиях по формированию имиджа Российской Федерации, на примере Югры, как государства. Из такой формулировки можно сделать ложный вывод о том, что Югра – это государство, что не соответствует действительности. В целом вызывает сомнение данная задача, потому что субъект Российской Федерации не может в целом развивать удовлетворение всех потребностей граждан. Ответ на запросы жителей возможен только на территории конкретного субъекта РФ, что и надо указывать в нормативных текстах. Также из Концепции не очень понятно содержание отдельных формулировок, встречающихся в ее тексте, например, «обеспечение технократичности», «общественно-политическое управление», «корпоративные интересы», «гражданский контроль».

Высказанные замечания носят дискуссионный характер. Основные замечания касаются отсутствия муниципальной составляющей в документе и обусловлены специализацией сотрудников Центра местного самоуправления Института управления и регионального развития РАНХиГС при Президенте Российской Федерации.

В целом, отмечая актуальность разработки указанной Концепции и значительную работу, сделанную при ее создании, следует отметить важность этого документа; возможность ее совершенствования по указанным направлениям в целях выстраивания действенной системы учета и балансировки интересов органов государственной власти, местного самоуправления, населения и бизнес-сообщества для достижения общественно-политического согласия зависит от усмотрения разработчиков.

Экспертное заключение подготовлено канд. юрид. наук К.А. Ивановой, канд. юрид. наук И.Е. Кабановой по результатам коллективного обсуждения со всеми сотрудниками Центра местного самоуправления Института управления и регионального развития РАНХиГС при Президенте Российской Федерации.

14.11.2018