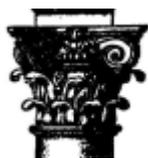




**Сборник методических
материалов по организации
общественного контроля,
а также лучшие практики
его применения (Российский
и Европейский опыт)**

**ПСКОВ
2018**



**ЦЕНТР УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ
ПСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

Создадим будущее вместе

LAPAS 
WWW.LAPAS.LV

*«Латвийская Платформа сотрудничества
для развития» (LAPAS)*

**Сборник методических
материалов по организации
общественного контроля,
а также лучшие практики
его применения (Российский
и Европейский опыт)**

Псков, 2018

Содержание:

1. Положение «О порядке организации, проведения и подведения итогов общественного контроля Общественной Палатой Псковской области»	3
2. Методические материалы по организации и проведению форм общественного контроля в Псковской области и муниципальных образованиях	17
3. Оформление итогов проведения общественного контроля	31
4. Практика европейских стран и Латвии по предоставлению общественного участия	34
5. Лучшие практики применения общественного контроля (Архангельская и Псковская области).....	43

Сборник адресован представителям общественных Советов, членам общественных Палат, некоммерческим организациям, ведущим деятельность по общественному контролю.

Основная задача любого демократического государства – обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина. При этом власть не может добросовестно и эффективно выполнять свои обязанности при отсутствии обратной связи и контроля со стороны своего «работодателя» – общества. Власти, как и любому работнику, нужно четко ставить задачу, следить за процессом и итогами ее деятельности. Бесконтрольная власть подвержена коррупции, работает нерационально и злоупотребляет инструментами принуждения. Общественный контроль – это как раз тот механизм, который позволяет обществу контролировать власть как на этапе принятия, так и на этапе реализации решений и оценки полученного результата.

Территориально сборник охватывает практику Архангельской и Псковской областей, а также содержит опыт Латвии.

© Центр устойчивого развития Псковской области

© Никонов С.Ю.

© Волков А.В.

© Толкачев В.Н.

© Вайваре И.

© Архангельский центр социальных технологий «Гарант»

ПОЛОЖЕНИЕ О ПОРЯДКЕ ОРГАНИЗАЦИИ, ПРОВЕДЕНИЯ И ПОДВЕДЕНИЯ ИТОГОВ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТОЙ ПСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

В целях реализации функций, возложенных на Общественную палату Псковской области (далее по тексту – «Общественная палата») Законом Псковской области от 05.02.2009 г. № 835-ОЗ «Об Общественной палате Псковской области», Общественная палата осуществляет общественный контроль в формах, установленных Федеральным законом от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», Законом Псковской области от 15.12.2015 г. № 1605-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Псковской области» и иных формах, предусмотренных другими федеральными законами и законами области.

1. ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ФОРМЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ.

1.1. Принципы, цели и задачи общественной экспертизы.

1. Под общественной экспертизой понимаются основанные на использовании специальных знаний и (или) опыта специалистов, привлеченных Общественной палатой к проведению общественной экспертизы на общественных началах, анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов государственной власти области, органов местного самоуправления в области, государственных и муниципальных учреждений и предприятий в области, иных органов и организаций, осуществляющих в области в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, проверка соответствия таких актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов требованиям федерального законодательства и законодательства области, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

2. Проведение общественной экспертизы основано на следующих принципах: публичности и открытости; качества и ответственности, социальной значимости; репрезентативности.

3. Целью общественной экспертизы является согласование общественно значимых интересов граждан, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления области.

1.2. Порядок проведения общественной экспертизы.

1. Решение о проведении общественной экспертизы принимает Совет Общественной палаты.

2. Решение Общественной палаты оформляется в виде выписки из протокола заседания Совета Общественной палаты, который подписывается секретарем Общественной палаты и в 3-дневный срок направляется членам Общественной палаты для ознакомления.

Помимо этого, Совет Общественной палаты принимает следующие решения:

– об утверждении плана проведения общественной экспертизы законопроектов и иных проектов нормативных правовых актов по представлению рабочей группы Общественной палаты, о внесении в план проведения общественной экспертизы изменений, в том числе о прекращении процедуры общественной экспертизы либо о повторном проведении общественной экспертизы по предложению рабочей группы Общественной палаты;

– определяет комиссию Общественной палаты, ответственную за подготовку проекта заключения (а также комиссию-соисполнителя, если предмет рассматриваемого проекта нормативного правового акта соответствует компетенции другой комиссии), и поручает ей сформировать рабочую группу;

– принимает решение по предложению комиссии об образовании рабочей группы по проведению общественной экспертизы, утверждает ее состав и руководителя, об образовании рабочей группы для иных целей и утверждает ее руководителя.

3. Для проведения общественной экспертизы в соответствии с решением Совета Общественной палаты о включении в план проведения общественной экспертизы законопроекта или иного проекта нормативного правового акта комиссия и (или) рабочая группа Общественной палаты, ответственная за подготовку проекта заключения, обеспечивает создание рабочей группы, состав которой формируется из числа членов Общественной палаты, представителей общественных объединений и иных объединений граждан Российской Федерации и экспертов, предлагаемых членами рабочей группы, членами комиссии, а также Аппаратом Общественной палаты.

4. Председатель комиссии и (или) руководитель рабочей группы либо по его поручению член комиссии возглавляет рабочую группу и руководит ее работой.

5. Рабочие группы создаются на период проведения общественной экспертизы актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов государственной власти области, органов местного самоуправления в области, государственных и муниципальных учреждений и предприятий в области, иных органов и органи-

заций, осуществляющих в области в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

6. К проведению общественной экспертизы рабочая группа вправе привлекать экспертов. В качестве экспертов привлекаются юридические лица (объединения некоммерческих организаций, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации и относится к сфере их уставной деятельности (далее по тексту – «Организации»)), а также физические лица, обладающие научными и практическими знаниями, необходимыми для проведения экспертизы, удовлетворяющие следующим требованиям:

- высшее и (или) послевузовское профессиональное образование, ученая степень по направлению, соответствующему профилю экспертной деятельности;

- предшествующий стаж практической работы по профилю экспертной деятельности не менее 10 лет;

- знание международных актов и законодательства Российской Федерации в области соответствующей экспертной деятельности;

- умение проводить необходимые исследования, оформлять по их результатам соответствующие документы и заключения экспертизы.

Физические и юридические лица представляют в рабочую группу по проведению общественной экспертизы проектов законов, проектов нормативных правовых актов, установленные законом документы.

Решение о привлечении физического или юридического лица в качестве эксперта принимается руководителем рабочей группы по подготовке проектов заключений по представлению рабочей группы.

7. В целях обеспечения публичности и привлечения широкого круга институтов гражданского общества участие в проведении общественной экспертизы законопроектов и подготовке проектов заключений по результатам их рассмотрения могут принимать муниципальные Общественные палаты области, организации.

8. Организации, изъявившие желание принять участие в проведении общественной экспертизы законопроектов, направляют письменные предложения в рабочую группу, осуществляющую общественную экспертизу.

Аппарат Общественной палаты организует информирование профильных организаций о проведении общественной экспертизы законопроектов и о формировании рабочих групп, а также осуществляет сбор и обработку предложений экспертов и организаций.

По просьбе организации Аппарат Общественной палаты представляет все необходимые документы для проведения экспертизы (текст законопроекта, пояснительную записку и данные об этапах прохождения его в органах законодательной власти).

1.3. Сроки проведения общественной экспертизы.

1. Общий срок подготовки заключения не может превышать 25 календарных дней со дня поступления документов для проведения общественной экспертизы в Общественную палату.

2. Если организатором общественной экспертизы установлены более сжатые сроки, комиссия, ответственная за проведение экспертизы, организует оперативную подготовку проекта заключения.

1.4. Заключение общественной экспертизы.

1. По результатам общественной экспертизы Общественная палата утверждает заключение (далее по тексту – «Заключение»), которое носит рекомендательный характер и соответственно направляется органам государственной власти области или Общественной палате Российской Федерации не менее чем за 10 дней до даты рассмотрения соответствующего законопроекта в первом чтении (в исключительных случаях – во втором чтении) или до даты, установленной для представления отзывов, предложений и замечаний по соответствующему нормативному правовому акту.

2. Заключение Общественной палаты направляется:

а) в отношении законов области и проектов законов области, внесенных в Областное собрание депутатов области, – Областному собранию депутатов области, а также субъекту права законодательной инициативы, внесшему проект закона области;

б) в отношении проектов законов области, подготовленных субъектом права законодательной инициативы к внесению в Областное собрание депутатов области, – субъекту права законодательной инициативы, подготовившему проект закона области;

в) в отношении постановлений и проектов постановлений Областного собрания депутатов области, не связанных с принятием законов автономного округа, – Областному собранию депутатов области;

г) в отношении нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Губернатора области и Администрации области – Губернатору области;

д) в отношении проектов федеральных законов, направленных для экспертизы Общественной палатой Российской Федерации – в Общественную палату Российской Федерации.

3. Общественная палата вправе направить Заключение иным государственным органам, а также органам местного самоуправления в области, организациям и общественным объединениям в области.

4. Заключение по результатам общественной экспертизы, полученное Областным собранием депутатов области, подлежит обязательному обсуждению на заседании Областного собрания депутатов области с участием уполномоченных представителей Общественной палаты.

5. Орган государственной власти области, получивший Заключение с замечаниями и предложениями по внесению изменений в проект нормативного правового акта, нормативный правовой акт за исключением Областного собрания депутатов области, обязан в течение тридцати дней с момента поступления такого Заключения направить Общественной палате письменный мотивированный ответ.

6. Заключение по результатам общественной экспертизы публикуется на официальном сайте Общественной палаты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

1.5. Содержание заключения по результатам общественной экспертизы.

1. Заключение по результатам общественной экспертизы акта, подлежащего рассмотрению Общественной палаты, должно содержать:

- оценку концепции законопроекта и соответствие законопроекта Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, законодательству области, общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам;

- практическую значимость законопроекта с точки зрения защиты конституционных прав, свобод и законных интересов граждан, обеспечения общественной безопасности и правопорядка;

- сведения о правомерности и необходимости закрепления в законопроекте соответствующих положений и их объективную аргументированную оценку;

- сведения о состоянии сферы отношений, регулируемых рассматриваемым законопроектом, иным нормативным правовым актом – проблемы, эффективность;

- сведения о субъектах гражданского общества, чьи права будут затронуты в результате принятия законопроекта, иного нормативного правового акта;

- основные тенденции развития исследуемых процессов;

- прогнозы развития институтов гражданского общества с учетом принятия рассматриваемого законопроекта, иного нормативного правового акта;

- предложения по изменению сложившейся ситуации в рассматриваемой сфере общественных отношений с учетом положений рассматриваемого законопроекта, иного нормативного правового акта;

- предложения о внесении изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации, законодательство области, направленные на снижение социальных конфликтов в рассматриваемой сфере общественных отношений и совершенствование соответствующей нормативно-правовой базы;

– предложения о приоритетных направлениях организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе судебных органов, правоохранительных органов, профессиональных союзов и т.п.;

– предложения по совершенствованию деятельности законодательных органов, а также органов, обладающих законодательной инициативой, определению основных приоритетов в планировании и организации их деятельности на следующий период, устранению имеющихся проблем и недостатков в работе;

– предложения об изменениях местного законодательства, влияющего на социальные процессы.

2. Экспертное заключение должно состоять из общих положений, замечаний, предложений и выводов.

3. В тексте заключения не рекомендуется использовать узкоспециальные термины (за исключением юридических), эмоционально окрашенную (экспрессивную) лексику, жаргонизмы (в том числе и профессиональные). Заключение должно соответствовать официальному деловому стилю, быть точным, четким, максимально информационно насыщенным, понятным для восприятия.

2. ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ФОРМЕ ОБЩЕСТВЕННОГО МОНИТОРИНГА.

2.1. Принципы, цели и задачи общественного мониторинга.

1. Под общественным мониторингом понимается осуществляемое субъектом общественного контроля постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

2. Общественный мониторинг осуществляется с целью:

– обеспечения реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

– обеспечения учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, другими объектами общественного контроля;

– общественной оценки деятельности объектов общественного контроля, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов, принимаемых решений и действий.

3. Основными принципами деятельности Общественной палаты при осуществлении общественного контроля в форме общественного мониторинга являются:

- приоритет прав и законных интересов человека и гражданина;
- добровольность и законность деятельности, объективность, беспристрастность и добросовестность членов Палаты и иных лиц, привлекаемых Палатой к осуществлению мониторинга;
- публичность и открытость осуществления общественного мониторинга, обнародования и обсуждения его результатов.

Осуществление общественного мониторинга может сочетаться с иными формами общественного контроля.

2.2. Порядок проведения общественного мониторинга.

1. Решение о проведении общественного мониторинга, его сроков и плане принимает Совет Общественной палаты по предложению членов Палаты, ее комиссий или рабочих групп.

2. В целях информационного обеспечения публичности и открытости проведения общественного мониторинга Общественная палата на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»:

- не менее чем за 10 рабочих дней до начала общественного мониторинга обнародует информацию о целях и задачах, предмете мониторинга, сроках и порядке его проведения и определения результатов;
- информирует население о ходе мониторинга, в процессе его проведения обеспечивает прием, анализ и учет предложений граждан по предмету мониторинга, при необходимости проводит общественное обсуждение полученных материалов, по запросам предоставляет их средствами массовой информации;
- обнародует итоговые документы мониторинга.

Общественная палата может использовать официальные сайты объектов общественного контроля и Общественных палат (Советов) муниципальных образований.

3. При проведении мониторинга Общественная палата вправе:

- привлекать к его проведению общественные объединения, научные, экспертные организации и сообщества, общественных экспертов, общественных инспекторов, средства массовой информации;
- запрашивать у объектов общественного контроля необходимую для проведения мониторинга представляющую общественный интерес информацию;
- проводить опросы общественного мнения для выявления отношения и оценки населением, общественностью деятельности объектов общественно-

го контроля, а также проектов законов, иных нормативных правовых актов, их правоприменительной практики и исполнения;

– посещать соответствующие объекты общественного контроля;

– в случае выявления фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций направлять материалы, полученные в ходе осуществления мониторинга в органы прокуратуры, вносить в соответствующие органы государственной власти области и органы местного самоуправления предложения о привлечении к ответственности виновных должностных лиц.

2.3. Итоговый документ общественного мониторинга.

1. Общественная палата обнародует итоговый документ, подготовленный по результатам общественного мониторинга, в том числе размещает на официальном сайте Общественной палаты области. Итоговый документ подлежит обязательному рассмотрению органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

2. В итоговом документе, подготовленном по результатам общественного мониторинга, указываются задачи, место и время его осуществления, установленные при осуществлении общественного мониторинга факты, обстоятельства и выводы, а также предложения и рекомендации по совершенствованию деятельности объектов общественного контроля, по устранению причин и условий, способствовавших нарушению прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

3. Общественная палата при необходимости направляет итоговые документы, предложения, рекомендации, выводы общественного мониторинга в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью органов и (или) организаций, в отношении которых осуществляется общественный мониторинг для учета при оценке эффективности деятельности упомянутых объектов общественного контроля, их руководителей и должностных лиц.

4. В соответствии с законодательством органы государственной власти области, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, при осуществлении общественного мониторинга за их деятельностью обязаны:

– рассматривать направленные им запросы Общественной палаты и предоставлять запрашиваемую информацию о своей деятельности (за исключе-

нием информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, сведения о персональных данных, и информации, доступ к которой ограничен законом); должностное лицо, которому направлен запрос Общественной палаты, обязано дать на него ответ не позднее чем через 30 дней со дня получения запроса, а в исключительных случаях, определяемых Общественной палатой, – не позднее чем через 14 дней. Ответ должен быть подписан тем должностным лицом, которому направлен запрос, либо лицом, исполняющим его обязанности;

– рассматривать направленные им итоговые документы общественного мониторинга и в течение тридцати календарных дней со дня их регистрации направлять в Общественную палату обоснованные ответы о результатах этого рассмотрения.

5. В зависимости от результатов общественного мониторинга Общественная палата вправе:

– инициировать проведение общественного обсуждения, общественных (публичных) слушаний, общественной проверки, общественной экспертизы, иных общественных мероприятий;

– оспаривать в установленном законом порядке (в том числе в судебном и (или) административном порядке) нормативные правовые акты, решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

3. ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ФОРМЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПРОВЕРКИ.

3.1. Понятие, принципы, предмет и задачи общественной проверки.

1. Под общественной проверкой понимается совокупность действий по сбору и анализу информации, проверке фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

2. Основными принципами деятельности Общественной палаты при осуществлении общественного контроля в форме общественной проверки являются:

- приоритет прав и законных интересов человека и гражданина;
- добровольность и законность деятельности, объективность, беспристрастность и добросовестность членов Палаты и иных лиц, привлекаемых Палатой к осуществлению проверки;

- публичность и открытость осуществления общественной проверки, обнародования и обсуждения ее результатов.

3. Предметом общественной проверки могут быть:

- деятельность государственных органов и организаций, органов местного самоуправления и муниципальных организаций в части, затрагивающей общественные интересы;

- деятельность коммерческих организаций любой формы собственности в части, нарушающей общественные интересы;

- деятельность некоммерческих организаций в части удовлетворения общественных интересов.

4. Задачами общественной проверки являются:

- сбор информации, касающейся предмета общественной проверки и затрагивающей или способной затрагивать общественные интересы;

- изучение и оценка информации, полученной в ходе общественной проверки;

- подведение итогов общественной проверки, включая выработку рекомендаций и предложений по устранению выявленных недостатков, направление их в соответствующие органы и организации;

- обнародование информации о результатах общественной проверки.

3.2. Порядок проведения общественной проверки.

1. Общественная палата является организатором и (или) инициатором общественной проверки.

2. Для проведения общественной проверки члены Общественной палаты, комиссия или рабочая группа Общественной палаты направляет предложения о проведении общественной проверки секретарю Общественной палаты.

3. Секретарь Общественной палаты выносит данный вопрос на голосование Общественной палаты методом опроса.

4. После принятия решения о проведении общественной проверки секретарь Общественной палаты доводит в письменной форме до сведения руководителя органа государственной власти области, органа местного самоуправления муниципального образования в области, государственной и муниципальной организации в области, иных органов и (или) организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами и законами области отдельные публичные полномочия (далее по тексту – «Органы и (или) организации»), информацию об общественной проверке, о сроках, порядке

ее проведения и определения результатов не менее чем за 10 рабочих дня до начала ее проведения.

5. Срок проведения общественной проверки не должен превышать 30 календарных дней.

6. При подготовке общественной проверки Общественная палата направляет в проверяемый орган или организацию запрос о предоставлении необходимых для проведения общественной проверки документов и других материалов, а также разъяснений от должностных лиц, имеющих отношение к предмету общественной проверки.

7. Общественная палата вправе привлекать к проведению общественной проверки представителей общественных объединений, некоммерческие организации и сообщества, общественных инспекторов, средства массовой информации, других граждан.

3.3. Права и обязанности общественного инспектора.

1. Общественный инспектор – гражданин, привлеченный на общественных началах для проведения общественной проверки. Общественный инспектор при проведении общественной проверки пользуется необходимыми для ее эффективного проведения правами, установленными законодательством Российской Федерации, регулирующим порядок проведения общественных проверок в отдельных сферах государственного управления, в том числе правом получать информацию, необходимую для проведения общественной проверки, подготавливать по результатам общественной проверки итоговый документ (заключение) и участвовать в его подготовке, а также высказывать особое мнение в итоговом документе.

2. Заключение, представленное общественным инспектором Общественной палате, должно содержать объективные, достоверные и обоснованные выводы о результатах общественной проверки, а также предложения и рекомендации.

3. Общественный инспектор обязан сообщить Общественной палате о наличии у него конфликта интересов, а также о любых попытках подкупа или давления на него. Информация об этом размещается на официальном сайте Общественной палаты.

4. В случае нарушения общественным инспектором своих обязанностей он не может быть участником данной общественной проверки и в дальнейшем привлекаться к проведению другой общественной проверки.

3.4. Итоговый документ общественной проверки.

1. По результатам общественной проверки Общественная палата подготавливает акт, который должен содержать, в частности, основания для проведения общественной проверки, перечень документов и других материалов,

изученных в ходе общественной проверки, установленные и документально подтвержденные факты и обстоятельства нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций или запись об отсутствии таковых, выводы о результатах общественной проверки и предложения и рекомендации по устранению выявленных нарушений.

2. Акт общественной проверки подписывают члены Общественной палаты, проводившие общественную проверку, в необходимых случаях иные лица, участвовавшие в общественной проверке, и утверждается секретарем Общественной палаты.

3. Не позднее 10 рабочих дней после окончания общественной проверки Общественная палата направляет акт общественной проверки на рассмотрение руководителю органа и (или) организации, в отношении которых осуществлялся общественный контроль, а также иным заинтересованным лицам и размещает на официальном сайте Общественной палаты.

4. ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ФОРМЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБСУЖДЕНИЯ.

4.1. Понятие и принципы общественного обсуждения.

1. Под общественным обсуждением понимается используемое в целях общественного контроля публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением.

2. Общественное обсуждение проводится на принципах публичности и открытости. Участники общественного обсуждения вправе свободно выражать свое мнение и вносить предложения по вопросам, вынесенным на общественное обсуждение. Общественное обсуждение указанных вопросов может проводиться через средства массовой информации, в том числе на официальном сайте Общественной палаты.

3. Общественная палата проводит общественное обсуждение с привлечением к участию в нем представителей различных профессиональных и социальных групп, в том числе лиц, права и законные интересы которых затрагивает или может затронуть решение, проект которого выносится на общественное обсуждение.

4.2. Порядок проведения общественного обсуждения.

1. Общественное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов и (или) организаций может проводиться по инициативе Общественной палаты и других субъектов, указанных в законе.

2. Общественная палата принимает решение о проведении общественного обсуждения в течение 7 рабочих дней с момента поступления обращения от инициаторов общественного обсуждения.

3. Общественная палата обнародует информацию о вопросе (проекте решения), выносимом на общественное обсуждение, сроке, порядке его проведения и определения результатов не менее чем за 10 рабочих дней до начала общественного обсуждения размещает на официальном сайте Общественной палаты.

4. Общественная палата не позднее чем за 5 рабочих дней до начала общественного обсуждения уведомляет о проведении общественного обсуждения орган и (или) организацию, проект решения которых вынесен на общественное обсуждение или в компетенции которых находится решение вопроса, вынесенного на общественное обсуждение.

5. Со дня обнародования информации, указанной в части 3 настоящей статьи, участники общественного обсуждения направляют в Общественную палату свои замечания и предложения по вопросу (проекту решения), вынесенному на общественное обсуждение.

6. Общественная палата анализирует материалы, касающиеся вопроса (проекта решения), выносимого на общественное обсуждение, и направляет всем участникам общественного обсуждения имеющиеся материалы и документы.

4.3. Итоговый документ общественного обсуждения.

По результатам общественного обсуждения Общественная палата готовит протокол общественного обсуждения, который не позднее 10 рабочих дней после окончания общественного обсуждения направляет на рассмотрение в орган и (или) организацию, в компетенции которых находится решение вопроса (проект решения), рассмотренного на общественном обсуждении, и размещает на официальном сайте Общественной палаты.

5. ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ФОРМЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ (ПУБЛИЧНЫХ) СЛУШАНИЙ.

5.1. Понятие и принципы общественных (публичных) слушаний.

1. Под общественными (публичными) слушаниями понимается собрание граждан, организуемое субъектом общественного контроля, а также органами государственной власти и органами местного самоуправления,

государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, для обсуждения вопросов, касающихся деятельности указанных органов и организаций и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

2. Общественные (публичные) слушания проводятся по вопросам государственного и муниципального управления в сферах охраны окружающей среды, градостроительной деятельности, закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в других сферах в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

3. Общественные (публичные) слушания проводятся в помещении, пригодном для размещения в нем представителей различных групп населения, права и законные интересы которых затрагивают вопросы, вынесенные на общественные (публичные) слушания. Общественная палата не вправе ограничить доступ в помещение заинтересованных лиц или их представителей.

4. Общественные (публичные) слушания проводятся на принципах публичности и открытости. Участники общественных (публичных) слушаний вправе свободно высказывать свое мнение и вносить предложения и замечания по вопросу, вынесенному на общественные (публичные) слушания.

5.2. Порядок проведения общественных (публичных) слушаний.

1. Общественная палата не менее чем за 10 рабочих дней до начала общественных (публичных) слушаний обнародует информацию о вопросе, вынесенном на общественные (публичные) слушания, а также о дате, времени, месте и порядке их проведения и определения их результатов, в том числе размещает на официальном сайте Общественной палаты, обеспечивает всем их участникам свободный доступ к имеющимся в его распоряжении материалам, касающимся вопроса, вынесенного на общественные (публичные) слушания.

2. В целях подготовки общественных (публичных) слушаний создается рабочая группа, в состав которой включаются члены Общественной палаты. В состав рабочей группы могут также включаться представители законодательной и исполнительной власти области и иные лица. Состав рабочей группы утверждается решением Совета Общественной палаты о проведении общественных (публичных) слушаний.

3. Рабочая группа:

- определяет порядок ведения мероприятия;
- определяет состав лиц, приглашаемых на мероприятие, и направляет им приглашения;

– анализирует и обобщает все представленные в Общественную палату замечания и предложения по вопросу (проекту решения), вынесенному на общественное обсуждение, общественные (публичные) слушания;

– организует подготовку материалов к мероприятию и обеспечивает ими его участников;

– осуществляет прием заявок об участии в мероприятии;

– готовит информацию о результатах проведенного мероприятия.

4. Участниками общественных (публичных) слушаний могут быть граждане, представители органов и организаций, общественных объединений, средств массовой информации.

5. Председательствующим на мероприятии является секретарь Общественной палаты либо по его поручению один из членов Общественной палаты.

5.3. Итоговый документ общественных (публичных) слушаний.

1. По результатам общественных (публичных) слушаний Общественная палата составляет протокол, содержащий обобщенную информацию о ходе общественных (публичных) слушаний, в том числе о мнениях их участников, поступивших предложениях и заявлениях, об одобренных большинством участников слушаний рекомендациях.

2. Общественная палата направляет протокол, подготовленный по результатам общественных (публичных) слушаний, на рассмотрение в органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и размещает на официальном сайте Общественной палаты.

МЕТОДИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ по организации и проведению форм общественного контроля в Псковской области и муниципальных образованиях

В целях реализации функций, возложенных на Общественную палату Псковской области (далее по тексту – «Общественная палата») Законом Псковской области от 05.02.2009 г. № 835-ОЗ «Об Общественной палате Псковской области», Общественная палата осуществляет общественный контроль в формах, установленных Федеральным законом от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», Законом Псковской области от 15.12.2015 г. № 1605-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Псковской

области», и иных формах, предусмотренных другими федеральными законами и законами области.

Общественный контроль в Псковской области осуществляется в форме общественной экспертизы, общественного мониторинга, общественной проверки, общественного обсуждения и общественных (публичных) слушаний.

1. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ФОРМЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ.

Под **общественной экспертизой** понимаются основанные на использовании специальных знаний и (или) опыта специалистов, привлеченных Общественной палатой к проведению общественной экспертизы на общественных началах, анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов государственной власти области, органов местного самоуправления в области, государственных и муниципальных учреждений и предприятий в области, иных органов и организаций, осуществляющих в области в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, проверка соответствия таких актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов требованиям федерального законодательства и законодательства области, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Объект общественной экспертизы – это формализованный документ или группа документов, описывающих и характеризующих какую-либо область общественного бытия. Формализация, т.е. закрепление на каком-либо носителе информации, является важнейшим признаком объекта общественной экспертизы: распространенные в обществе мнения и слухи не могут быть объектом общественной экспертизы до тех пор, пока они не будут формализованы, например, с помощью социологического исследования.

Объектами общественной экспертизы в Псковской области могут являться:

- нормативные правовые акты органов государственной власти области и органов местного самоуправления;
- проекты нормативных правовых актов органов государственной власти области и органов местного самоуправления;
- иные акты органов государственной власти области, органов местного самоуправления и иных органов (организаций), бизнес-проекты и общественные инициативы, не имеющие нормативно-правового ха-

рактера, в том случае, когда они затрагивают права, свободы и законные интересы человека и гражданина.

Под **предметом общественной экспертизы** понимается то содержание нормативного правового акта или иного документа (процесса, явления), которое изучается экспертами.

Предметом общественной экспертизы могут быть:

- отношения органов государственной власти, местного самоуправления, организаций и граждан, возникающие в процессе разработки и реализации нормативных правовых актов;
- уровень реализованности прав и законных интересов граждан в результате действия (принятия) того или иного акта.

Рекомендуется обращать внимание на следующие позиции:

- соответствует ли акт требованиям действующего законодательства;
- доступен ли акт для понимания и использования широкими слоями населения (понятны ли все термины и положения);
- реалистичен ли акт, т.е. содержит ли он все нормы, позволяющие реализовать его на практике, не содержит ли пробелов в процедуре исполнения;
- имеются ли в тексте акта неоправданные преимущества, препятствия, риски и дополнительные издержки для населения при реализации этого акта;
- имеются ли в акте положения, которые могут способствовать коррупции при его реализации;
- содействует ли акт достижению тех целей, которые в нем указаны;
- соответствует ли обоснование акта данным статистического учета;
- имеется ли четкая регламентация деятельности субъектов (граждан, их объединений, иных организаций, органов власти и их должностных лиц) при реализации акта;
- эффективен ли механизм реализации акта;
- предусмотрены ли действенные меры ответственности за невыполнение акта;
- предусмотрен ли механизм обратной связи между правотворческим органом, исполнителями и теми лицами или организациями, на которых отражается исполнение акта;
- соответствует ли принимаемое решение политическим платформам партий и уставным интересам некоммерческих организаций.

Под **субъектом общественной экспертизы** понимается конкретный исполнитель (группа исполнителей), который проводит экспертный анализ и готовит экспертное заключение.

Субъектами общественной экспертизы могут являться:

- индивидуальные (персональные) эксперты;

- коллективные эксперты (экспертные группы либо организации).

Органы государственной власти и местного самоуправления, юридические лица, имеющие отношение к разработке (реализации) нормативных правовых актов и иных актов, подлежащих общественной экспертизе, рассматриваются в качестве участников общественной экспертизы, но не являются ее субъектами. Эти структуры могут участвовать в организационном, материальном, информационном и консультативном обеспечении проведения экспертизы, в том числе в качестве заказчика.

По сферам **общественных отношений общественная экспертиза может иметь следующие виды.**

Правовая экспертиза представляет собой специальное исследование, целью которого является оценка совместимости законопроекта с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, международными договорами Российской Федерации, определение его качества в части соблюдения требований юридической техники и др.

Антикоррупционная экспертиза представляет собой деятельность специалистов (экспертов) по выявлению и описанию коррупциогенных факторов, относящихся к действующим правовым актам и их проектам; разработке рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов.

Экологическая экспертиза представляет собой установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды. Экологическая экспертиза направлена на предотвращение негативного воздействия деятельности человека на окружающую среду, она является одной из наиболее «старых» в отечественной практике.

Общественная экспертиза в социальной сфере направлена на выявление имеющихся (или возможных) негативных последствий для гармоничного и устойчивого развития социума во всех отраслях социальной сферы. Она изучает, главным образом, отношения в обществе, и может иметь несколько **фокусов:**

- социально-правовая общественная экспертиза – установление соответствия исследуемых отношений общепризнанным нормам международного права, Конституции РФ и другим законам, гражданским и общественным нормам. Этот вид общественной экспертизы должен установить, каким образом акт влияет на социально-экономическое, общественно-политическое, морально-этическое состояние населения в целом и отдельных его категорий (групп);
- социально-культурная общественная экспертиза – выявление возможных или имеющихся негативных последствий для гармоничного

и устойчивого развития социума, таких, как установление культурно и исторически неоправданных изменений в общественных отношениях, нетолерантные отношения между социальными, культурно-этническими и религиозными группами, противоречие законодательства и общественной морали и др.;

- гендерная общественная экспертиза – выявление неоправданных ограничений или преимуществ для граждан по признаку принадлежности к тому или иному полу при осуществлении гражданами своих прав, свобод и законных интересов;
- социально-экономическая общественная экспертиза – изучение и прогнозирование социальных последствий, которые влекут (могут повлечь) нормативно-правовые изменения в сфере экономики.

Общественная экспертиза может **иметь комплексный характер**, если она включает в себя несколько видов или все вышеперечисленные виды общественной экспертизы.

2. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ФОРМЕ ОБЩЕСТВЕННОГО МОНИТОРИНГА.

Под **общественным мониторингом** понимается осуществляемое субъектом общественного контроля постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Общественный мониторинг – это постоянный или временный, систематический или разовый сбор общественными организациями или инициативными группами граждан информации относительно соблюдения прав и законных интересов граждан органами государственной власти, местного самоуправления, хозяйствующими субъектами.

Основными **целями** общественного мониторинга деятельности органов государственной власти и местного самоуправления являются:

- сбор данных, фактов, информации об объекте мониторинга;
- системный контроль за деятельностью органов власти и управления, выбранных в качестве объектов для мониторинга;
- мониторинг качества предоставления услуг населению;
- мониторинг выполнения стратегий, планов или программ развития соответствующими органами власти с целью обеспечения прав и свобод граждан, приоритетов и интересов тех или других социальных групп, соблюдения законности и т.п.;

- разработка на основании результатов проведенного мониторинга рекомендаций, направленных на улучшение деятельности соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления.

Основными **задачами** общественного мониторинга являются:

- выявление эффективных методов сотрудничества общественности с органами власти;
- анализ опыта сотрудничества общественных организаций с органами власти, определение имеющихся форм соответствующего сотрудничества и их результативности;
- выявление эффективных и неэффективных направлений информационного взаимодействия общественности и власти;
- определение проблем относительно привлечения общественности к процессу принятия решений;
- выявление возможных механизмов и моделей мониторингов деятельности органов власти разного уровня, которые осуществляются со стороны общественных организаций;
- определение имеющихся источников информации о деятельности органов государственной власти разного уровня, которые являются доступными для общественных организаций, и их эффективности;
- определение мер и форм привлечения общественных организаций к процессам формирования и анализа политики.

Для успешности мониторинга необходимо учитывать **основные требования к нему**: объективность и достаточность исходной информации; сравнительность характера оценок; многокритериальный характер оценок; выбор минимального числа необходимых и достаточных критериев; привлечение дополнительных источников информации.

Требования подразделяются по требованиям к самому мониторингу и требованиям к обнародованию его результатов, а также к методам сбора информации. Специалисты отмечают, что **в процессе предоставления информации относительно результатов мониторинга необходимо**: предоставить специфическую и четко сформулированную информацию; обеспечить необходимую частоту предоставления информации для своевременного принятия решений; убедиться, что информация получена тем, на кого она рассчитана; предоставить информацию надлежащей презентационной формы; для каждой аудитории обеспечить соответствующие формы отчетности относительно результатов мониторинга (письменный отчет, устный доклад, информационные листы, публикация в газетах, на веб-сайте и тому подобное).

Особого внимания заслуживает **мониторинг в системе предоставления муниципальных услуг**, основными задачами которого являются:

- отслеживание изменений в процессах предоставления муниципальных услуг, в реализации проекта, программы;

- определение основных проблем и недостатков процесса предоставления муниципальных услуг, реализации проекта, программы;
- исследование состояния удовлетворения населения деятельностью власти и услугами, что ею предоставляются;
- определение общественных интересов и видение дальнейших желательных шагов власти.

Мониторинг предоставляет возможность реально оценить состояние дел и скоординировать деятельность властного органа на большее соответствие потребностям населения и современным вызовам в целом.

Основными **этапами** мониторинга являются:

1. определение необходимости проведения мониторинга;
2. определения его целей и задач;
3. определение объектов мониторинга;
4. определение ожидаемых результатов мониторинга;
5. разработка стратегии проведения мониторинга;
6. определение ключевых доноров информации;
7. непосредственный сбор информации;
8. обработка, анализ и сравнение данных;
9. анализ ожидаемых результатов по сравнению с полученными;
10. обобщение результатов;
11. обнародование результатов;
12. определение основных проблем реализации программы или проекта, его недостатков или преимуществ, успехов на основе проведенного мониторинга;
13. использование результатов мониторинга в дальнейшей работе.

Важнейшим этапом мониторинга является сбор информации. От того, насколько полной, достоверной, непредвзятой будет собранная информация, зависит качество мониторинга в целом. Формы сбора информации могут быть достаточно разнообразными, начиная от опросов общественного мнения, рассылки и сбора анкет до широкомасштабных исследований с применением широкого спектра действий и показателей.

Мониторинг должен базироваться на четкой системе показателей и критериев, с помощью которых и определяется уровень прогресса относительно выполнения отдельных заданий программы, достижения ожидаемых результатов.

В целом общественный мониторинг – это сложный процесс оценивания качества выполнения, исполнительской дисциплины, качества услуг и удовлетворения ими со стороны населения, которое осуществляется путем длительного наблюдения на основе таких показателей, которые наиболее полно отображают состояние вышеприведенных процессов.

Результатом такого мониторинга становится информация, с помощью которой органы власти могут значительно улучшить качество услуг и повысить

уровень удовлетворения ими со стороны населения и, следовательно, получить необходимую общественную поддержку для реализации своих планов, программ и проектов.

Именно общественный мониторинг помогает налаживанию взаимопонимания между органами власти и общественностью в процессах предоставления услуг населению.

3. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ФОРМЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПРОВЕРКИ.

Под **общественной проверкой** понимается совокупность действий по сбору и анализу информации, проверке фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Предметом общественной проверки могут быть:

- деятельность государственных органов и организаций, органов местного самоуправления и муниципальных организаций в части, затрагивающей общественные интересы;
- деятельность коммерческих организаций любой формы собственности в части, нарушающей общественные интересы;
- деятельность некоммерческих организаций в части удовлетворения общественных интересов.

Задачами общественной проверки являются:

- сбор информации, касающейся предмета общественной проверки и затрагивающей или способной затрагивать общественные интересы;
- изучение и оценка информации, полученной в ходе общественной проверки;
- подведение итогов общественной проверки, включая выработку рекомендаций и предложений по устранению выявленных недостатков, направление их в соответствующие органы и организации;
- обнародование информации о результатах общественной проверки.

Организатор общественной проверки доводит до сведения руководителя проверяемого органа или организации информацию об общественной проверке, о сроках, порядке ее проведения и определения результатов. Срок проведения общественной проверки не должен превышать тридцать дней.

При подготовке общественной проверки ее организатор вправе направить в проверяемые орган или организацию запрос о предоставлении необходимых для проведения общественной проверки документов и других материалов. По результатам общественной проверки ее организатор подготавливает итоговый документ (акт), который должен содержать, в частности, основания для проведения общественной проверки, перечень документов и других материалов, изученных в ходе общественной проверки, установленные и документально подтвержденные факты и обстоятельства нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций или запись об отсутствии таковых, выводы о результатах общественной проверки и предложения и рекомендации по устранению выявленных нарушений.

Итоговый документ (акт), подготовленный по результатам общественной проверки, направляется руководителю проверяемого органа или организации, а также иным заинтересованным лицам, размещается субъектами общественного контроля в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

4. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ФОРМЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБСУЖДЕНИЯ И ОБЩЕСТВЕННЫХ (ПУБЛИЧНЫХ) СЛУШАНИЙ.

Под **общественным обсуждением** понимается используемое в целях общественного контроля публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением.

Под **общественными (публичными) слушаниями** понимается собрание граждан, организуемое субъектом общественного контроля, а также органами государственной власти и органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, для обсуждения вопросов, касающихся деятельности указанных органов и организаций и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Цель общественных слушаний – информирование общественности, свободное обсуждение различных точек зрения на проблему и выработку компромиссных, взаимоприемлемых решений, влияние на формирование общественного мнения по обсуждаемой проблеме; влияние на действия граждан и организаций по обсуждаемой проблеме; влияние на решения органов власти по обсуждаемой проблеме.

Общественные слушания предполагают четкую фиксацию темы обсуждений, обязательное распространение предварительной информации, доступность документированной информации по обсуждаемой теме, составление итогового документа – как отражающего согласие участвующих сторон, так и фиксирующего разногласия.

Для подготовки общественных слушаний целесообразно провести **специальный подготовительный тренинговый семинар** для представителей некоммерческих организаций (участников слушаний) и органов власти. На семинаре могут рассматриваться основные теоретические вопросы общественного участия, концепция прикладного бюджетного анализа, участники смогут смоделировать некоторые формы общественного участия, а также непосредственно подготовиться к предстоящим слушаниям: определить приоритетные темы, проанализировать проблемы, сформулировать предложения.

Темой обсуждения на общественных слушаниях могут быть любые проблемы, которые затрагивают права и интересы граждан и организаций, решение которых находится в компетенции органов власти области. Вопросы бюджетного процесса могут обсуждаться на любом его этапе.

Общественные слушания может организовать Оргкомитет, учрежденный группой граждан и организаций, согласовавших его состав, тему и задачи слушаний. Подготовка и проведение общественных слушаний осуществляется Оргкомитетом в соответствии с действующим законодательством, Положением об общественном контроле и согласованными учредителями темой и задачами на основе партнерских отношений с гражданами, организациями, СМИ и органами власти. Все обеспечение подготовки и проведения слушаний осуществляется путем добровольного безвозмездного предоставления Оргкомитету ресурсов гражданами, организациями и органами власти.

К участию в общественных слушаниях приглашаются и информируются об их итогах все заинтересованные в их соответствующей теме общественные группы, СМИ и представители органов власти, в компетенцию которых входит решение обсуждаемых проблем. Итоговая информация предоставляется всем желающим.

Общественные (публичные) слушания проводятся в помещении, пригодном для размещения в нем представителей различных групп населения, права и законные интересы которых затрагивают вопросы, вынесенные на общественные (публичные) слушания. Организатор слушаний не вправе

ограничить доступ в помещение заинтересованных лиц или их представителей. Обсуждения также могут проводиться опосредованно, например, через Интернет.

Дискуссии по законопроектам часто проводятся с представителями общественности, являющимися экспертами в обсуждаемом вопросе. Но при проведении общественных обсуждений перехода к новому регулированию для достижения различных целей необходимо **обращение к разным целевым группам:**

- к гражданам – именно от их мнения в демократическом государстве зависит принятие или непринятие мер государственной политики;
- к основным заинтересованным сторонам – для получения информации о существующей правоприменительной практике и отношениях в сфере регулирования;
- к экспертам – для уточнения информации о существующем положении дел и повышения качества проработки предлагаемых мер.

Также **в обсуждение должны быть включены:**

- органы исполнительной и законодательной власти области, представители местного самоуправления;
- институты гражданского общества (профсоюзы и федерации работодателей, ассоциации по защите прав потребителей, правозащитные организации, молодежные организации, семейные организации и т.п.);
- любые заинтересованные граждане.

Методы и этапы обсуждений с различными целевыми группами отличаются в силу того, что они должны решать разные задачи. Если гражданам надо убеждать в правильности предлагаемого подхода, то от заинтересованных сторон, прежде всего, требуется получить информацию, а от экспертов – пригодные для использования предложения.

В случае с гражданами и политическими силами, которые представляют их интересы, основным методом обсуждения является обнародование разрабатываемых реформаторами материалов и организация канала получения комментариев. Это может достигаться как путем проведения личных встреч с гражданами, так и использования Интернета, средств массовой информации и средств почтовой связи. Также в работе с гражданами (в силу того, что подобного рода обсуждения привлекают только наиболее активных лиц) можно использовать социологические опросы и организацию фокус-групп.

В случае с заинтересованными сторонами требуются более сфокусированные методы работы: проведение двусторонних консультаций или приглашение признанных представителей заинтересованных сторон в рабочие группы по разработке предлагаемых мер.

В работе с экспертами следует сделать акцент на повышение их заинтересованности. Этого можно достичь путем персонализированных просьб на

рецензирование разрабатываемых материалов или персональных приглашений на тематические семинары.

Наилучший способ запуска общественной дискуссии – это **размещение** создаваемой программы, нормативного документа, закона или реформы на сайте ответственного государственного органа с возможностью обратной связи (отзывы на почту и по телефону, специально созданный форум). Следует также использовать почтовые и Интернет рассылки, выпускать печатный информационный бюллетень, готовить публикации для СМИ.

Общественные обсуждения могут проводиться как **в форме неформальных консультаций** со всеми заинтересованными сторонами, так и **в форме формальных консультаций** с институтами гражданского общества, а также с привлечением специальных консультативных органов, состоящих из представителей различных экономических и социальных групп организованного гражданского общества, представителей власти и т.п.

При организации как формальных, так и неформальных обсуждений с различными заинтересованными сторонами имеет смысл придерживаться **следующих важных принципов**: участие, открытость и подотчетность, эффективность и последовательность.

Участие предполагает создание всех необходимых условий с целью охвата наибольшего размера аудитории при проведении консультаций. Условно говоря, должны быть обеспечены условия, при которых каждый желающий может ознакомиться с концепцией и проектом реформы.

Открытость и подотчетность означает, что процессы администрирования и выработки нового подхода к регулированию должны быть прозрачны. Отнюдь не обязательно раскрывать всю информацию, как готовится проект нового закона, достаточно указать, какие отделы агентства вовлечены в процесс подготовки, кто курирует, какие внешние эксперты привлечены. В случае необходимости также можно указать, каким образом с участниками данного проекта можно связаться. Также при проведении официальных консультаций необходимо, чтобы каждый участник указал, чьи интересы он представляет.

Эффективность означает, что политика должна быть своевременной, то есть консультации должны начинаться как можно раньше, а заинтересованные стороны – привлекаться к выработке политики на той стадии, когда они еще могут повлиять на формулирование целей, методов их достижения, индикаторов их выполнения и при необходимости первоначального проекта политического документа.

Последовательность означает, что, разрабатывая стратегию общественных обсуждений по законопроекту, следует учитывать как общий контекст происходящих в России институциональных изменений, так и частные задачи. Процедура проведения общественных обсуждений не может быть закреплена раз и навсегда. Она должна зависеть от каждого отдельного законопроекта, его стадии проработки.

Консультации необходимо проводить, как минимум, **на следующих трех стадиях законопроекта:**

- обоснование необходимости реформы;
- оценка различных вариантов концепции и обсуждение законопроекта;
- разрешение сомнений, касающихся конкретных вопросов реформы.

Обязательно следует придерживаться строгой последовательности при организации общественного обсуждения вопросов проекта. Переход от одной темы с первой стадии к теме второй стадии внесет в процесс сумятицу, не будет ясно, по каким вопросам достигнут компромисс, по каким – нет. В конечном итоге такие скачки приводят к негативному отношению к обсуждениям проекта всех участвующих сторон.

5. ОБЩИЙ АЛГОРИТМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕРОПРИЯТИЙ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ.

С учетом теории и практики общественного контроля примерный алгоритм осуществления мероприятий общественного контроля может быть следующим.

Шаг 1. Определите актуальную проблему, которая требует решения и которую можно решить с помощью общественного контроля. Определите объекты общественного контроля – органы и организации, которые являются источником проблемы или в чью компетенцию входит ее разрешение.

Шаг 2. Определите форму общественного контроля, соответствующие ей методы (наблюдение, фото-, видео-, аудиофиксация, запросы и обращения, посещение объектов общественного контроля, сбор и анализ информации, экспертиза, общественное обсуждение или другие). Определите способы обнародования информации общественного контроля, сайты для ее размещения, в какие органы, организации и средства массовой информации направлять информацию. Определите субъекты общественного контроля, органы и организации, с которыми необходимо установить взаимодействие.

Шаг 3. Формирование «команды». Определите, кого нужно привлечь к участию в проекте, каких специалистов, кто и что должен делать. Направьте предложения потенциальным участникам проекта, включая субъекты общественного контроля, органы и организации, получите согласие, определите состав участников и степень их участия. Подготовьте план действий с учетом состава «команды» и степени участия, доведите его до каждого участника с указанием сроков, мероприятий, распределения функций, порядка взаимодействия.

Шаг 4. «Визуализация» проблемы. Начинайте действовать, перед каждым мероприятием, рейдом общественного контроля напоминайте участникам и уточняйте план действий. Документируйте свои действия, ведите фото-, видеосъемку, аудиозапись каждого мероприятия, публикуйте полученные

материалы на дружественных сайтах, тиражируйте публикации с использованием возможностей сети, средств массовой информации, формальных и неформальных коммуникаций. Привлекайте внимание общественности к проблеме, формируйте общественное мнение, общественный резонанс.

Шаг 5. По завершении мероприятия, группы мероприятий определите результаты общественного контроля, подготовьте итоговый документ. Обнародуйте итоговый документ: опубликуйте на дружественных сайтах, растиражируйте в сети, направьте пресс-релизы в СМИ с указанием ссылок на адреса опубликования в сети материалов и итогового документа общественного контроля, направьте предложения в органы и организации, имеющие полномочия для разрешения проблемы, в другие заинтересованные (компетентные) органы и организации.

На этом завершается первый цикл общественного контроля. Проанализируйте проделанную работу, что сделано хорошо, что не получилось, какие ошибки и как нужно исправить.

Следующим шагом является мониторинг реакции органов и организаций, должностных лиц на результаты общественного контроля, контроль устранения выявленных нарушений, разрешения контролируемой проблемы.

Если какой-то орган, организация, должностное лицо проигнорировали обращение по результатам общественного контроля, ответили формальной отпиской, обращайтесь к вышестоящему должностному лицу, в вышестоящий орган, организацию, а также в надзорные органы.

В этом случае объектом следующего цикла общественного контроля могут стать такие орган, организация, должностное лицо. Как следствие, алгоритм общественного контроля приобретает вид раскручивающейся, переходящей на новые уровни спирали, в конечном итоге должны быть определены источники проблемы и соответствующий уровень ее решения.

ВАЖНО!

При производстве фото-, видео-, аудиозаписи и опубликовании полученных результатов необходимо знать свои права и требования законодательства. Вы вправе производить фото-, видеосъемку должностных лиц при исполнении ими своих обязанностей в государственных, общественных и иных публичных местах (в том числе на улицах, на транспорте), за исключением режимных объектов и если это не мешает их работе.

Вы не вправе производить их фото-, видеосъемку как частных лиц, а равно и других граждан без их согласия, а также без их согласия собирать, хранить, распространять и использовать сведения об их частной жизни, в частности, о происхождении, месте пребывания или жительства, о личной и семейной жизни.

ОФОРМЛЕНИЕ ИТОГОВ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

1. ИТОВОВЫЙ ДОКУМЕНТ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ.

1.1. По результатам общественной экспертизы Общественная палата утверждает заключение (далее по тексту – «Заключение»), которое носит рекомендательный характер и соответственно направляется органам государственной власти области или Общественной палате Российской Федерации не менее чем за 10 дней до даты рассмотрения соответствующего законопроекта в первом чтении (в исключительных случаях – во втором чтении) или до даты, установленной для представления отзывов, предложений и замечаний по соответствующему нормативному правовому акту.

1.2. Заключение по результатам общественной экспертизы акта, подлежащего рассмотрению Общественной палаты, должно содержать:

- оценку концепции законопроекта и соответствие законопроекта Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, законодательству области, общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам;
- практическую значимость законопроекта с точки зрения защиты конституционных прав, свобод и законных интересов граждан, обеспечения общественной безопасности и правопорядка;
- сведения о правомерности и необходимости закрепления в законопроекте соответствующих положений и их объективную аргументированную оценку;
- сведения о состоянии сферы отношений, регулируемых рассматриваемым законопроектом, иным нормативным правовым актом – проблемы, эффективность;
- сведения о субъектах гражданского общества, чьи права будут затронуты в результате принятия законопроекта, иного нормативного правового акта;
- основные тенденции развития исследуемых процессов;
- прогнозы развития институтов гражданского общества с учетом принятия рассматриваемого законопроекта, иного нормативного правового акта;

- предложения по изменению сложившейся ситуации в рассматриваемой сфере общественных отношений с учетом положений рассматриваемого законопроекта, иного нормативного правового акта;
- предложения о внесении изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации, законодательство области, направленные на снижение социальных конфликтов в рассматриваемой сфере общественных отношений и совершенствование соответствующей нормативно-правовой базы;
- предложения о приоритетных направлениях организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе судебных органов, правоохранительных органов, профессиональных союзов и т.п.;
- предложения по совершенствованию деятельности законодательных органов, а также органов, обладающих законодательной инициативой, определению основных приоритетов в планировании и организации их деятельности на следующий период, устранению имеющихся проблем и недостатков в работе;
- предложения об изменениях местного законодательства, влияющего на социальные процессы.

1.3. Экспертное заключение должно состоять из общих положений, замечаний, предложений и выводов. В тексте заключения не рекомендуется использовать узкоспециальные термины (за исключением юридических), эмоционально окрашенную (экспрессивную) лексику, жаргонизмы (в том числе и профессиональные). Заключение должно соответствовать официальному деловому стилю, быть точным, четким, максимально информационно насыщенным, понятным для восприятия.

2. ИТОГОВЫЙ ДОКУМЕНТ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО МОНИТОРИНГА.

2.1. Общественная палата обнародует итоговый документ, подготовленный по результатам общественного мониторинга, в том числе размещает на официальном сайте Общественной палаты области. Итоговый документ подлежит обязательному рассмотрению органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

2.2. В итоговом документе, подготовленном по результатам общественного мониторинга, указываются:

- задачи, место и время его осуществления;
- установленные при осуществлении общественного мониторинга факты, обстоятельства и выводы;

- предложения и рекомендации по совершенствованию деятельности объектов общественного контроля, по устранению причин и условий, способствовавших нарушению прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

3. ИТОГОВЫЙ ДОКУМЕНТ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПРОВЕРКИ.

3.1. По результатам общественной проверки Общественная палата подготавливает акт, который должен содержать, в частности:

- основания для проведения общественной проверки;
- перечень документов и других материалов, изученных в ходе общественной проверки;
- установленные и документально подтвержденные факты и обстоятельства нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций или запись об отсутствии таковых;
- выводы о результатах общественной проверки;
- предложения и рекомендации по устранению выявленных нарушений.

3.2. Акт общественной проверки подписывают члены Общественной палаты, проводившие общественную проверку, в необходимых случаях иные лица, участвовавшие в общественной проверке, и утверждается секретарем Общественной палаты.

4. ИТОГОВЫЙ ДОКУМЕНТ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБСУЖДЕНИЯ И ОБЩЕСТВЕННЫХ (ПУБЛИЧНЫХ) СЛУШАНИЙ.

4.1. По результатам общественного обсуждения или общественных (публичных) слушаний Общественная палата составляет протокол, содержащий обобщенную информацию о ходе общественного обсуждения или общественных (публичных) слушаний, в том числе:

- о мнениях их участников;
- поступивших предложениях и заявлениях;
- об одобренных большинством участников обсуждения или слушаний рекомендациях.

4.2. Общественная палата направляет протокол, подготовленный по результатам общественного обсуждения или общественных (публичных) слушаний, на рассмотрение в органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и размещает на официальном сайте Общественной палаты.

Практика европейских стран и Латвии по предоставлению общественного участия

Основа гражданского общества состоит из свободы собраний, свободы слова и обязанности соблюдения прав человека. В разных европейских странах существуют различные методы общественного участия – начиная с открытой и на партнерстве основанной активности общества и госуправления, до контролирующего общество правительства.

В этом документе представлены некоторые вдохновляющие примеры общественного участия на уровне органов местной власти, в частности, подчёркивая положительную практику Латвии.

Общественное участие состоит как из предоставляемой управлением возможности, – права на участие, так и из способности общества реализовать это право – возможности участия. Данный документ представляет комплексное рассмотрение обеих перспектив.

В целях содействия инновационного участия показаны несколько примеров современных возможностей обеспечения качества политики и соответствия общественного участия.

В заключительной части документа содержатся предложения по уменьшению проблем общественного участия.

1. Термины

Прежде чем рассматривать возможные способы взаимодействия государственного управления и общества, необходимо уточнить смысл некоторых используемых терминов¹:

Гражданское общество – это общество, в котором человек не имеет препятствий для сотрудничества с другими людьми и публичной властью с целью решения собственных или общественных проблем и интересующих вопросов. Гражданское общество состоит из всех типов формальных и неформальных образований, которые независимы ни от государства, ни от семьи и предпринимательской деятельности. Гражданское общество также обеспечивает представление тех интересов, которые не могут сами представлять себя ни экономически, ни политически (например, в вопросах защиты окружающей среды, прав детей, людей с особыми потребностями).

¹ <http://www.nvo.lv/lv/news/page/nevalstisko-organizaciju-vardnica-25/>, просмотрен 3.10.2017.

Формальное сотрудничество – сотрудничество на основе формализованных, часто государством установленных, отношений, например, ассоциации, фонды, профсоюзы.

Неформальное сотрудничество – сотрудничество, которое обычно основано на устном соглашении и которое официально не регистрируется, например, группы по интересам, интернет-сообщества, группы проведения досуга, группы знакомств и т.д.

Участие – это форма участия, которая выражается как вовлечение гражданского общества в процессы формулирования, обсуждения, осуществления и оценки задач власти.

Общественные (негосударственные) организации – организации, которые основаны на частной инициативе без цели прибыли. В Латвии существуют два типа общественных (негосударственных) организаций: ассоциации и фонды. В рамках этого документа в концепцию общественной организации не включены религиозные организации, профсоюзы и политические партии.

Сообщество – географически объединенная группа лиц с единой социальной идентичностью или общими интересами.

2. Возможности, предоставленные самоуправлениями

Самоуправления могут предоставить обществу возможности для участия на разных этапах планирования политики и разных этапах разработки законодательных актов. Каждый этап характеризуется своими, эффективными, способами взаимодействия.

Этап планирования

Стадия планирования политики – это наиболее открытая возможность участия. Общественные организации могут участвовать в процессе уже со стадии выявления существующих проблем и информирования самоуправления. Использование этого потенциала требует организации конкретных руководимых самоуправлением каналов для сбора информации. Информационные технологии могут обеспечить оперативную обработку данных и их последующее направление ответственным должностным лицам.

Пример: Государственная канцелярия Латвии разработала мобильное приложение «Футбол», которое позволяет гражданам Латвии предоставлять информацию об административном бремени и оценивать сервис государственных учреждений.¹

Самоуправление в процессе разработки каких-либо политик может организовывать специальные публичные слушания. Крайне важно для таких публичных слушаний планировать доступное время, чтобы слушания смогли посетить трудящиеся, а также со стороны самоуправления необходимо модерировать процесс слушаний, чтобы у всех желающих была возможность высказаться. В этом контексте особенно важно обеспечение предоставления

¹ <http://mazaksslogs.gov.lv/futbols/sakums/>, просмотрен 3.10.2017.

обратной связи по выдвинутым предложениям, даже если не всё предложенное принимается во внимание. Такой подход мотивирует общество к эффективному участию.

Пример: в 2011 году в польском городе Сопот была создана система бюджетирования на основе участия. Город Вроцлав также выделяет почти 6 миллионов евро для финансирования гражданских инициатив.¹

Для вовлечения общества могут создаваться различные консультативные советы. Особенно эффективно, если они создаются по отраслевому принципу с представлением различных целевых групп. На уровне самоуправлений могут формироваться и советы жителей – представляющие граждан группы, которые регулярно встречаются с представителем самоуправления и обсуждают актуальные проблемы и вопросы развития.

Простым способом определения общественного мнения является проведение различных опросов, участие в которых мотивируется путем присуждения тематических призов, а выбор победителя происходит путем голосования. В этом случае следует иметь в виду, что может возникнуть необходимость разнообразить формы голосования, поскольку, например, электронное голосование отразит мнение только той группы, которой эта форма голосования доступна.

Общественному участию также может способствовать доступность информации, например, повестки и протоколы заседаний городской думы. Прогрессивные самоуправления организуют прямую трансляцию заседаний.

Пример: В целях облегчения доступа к информации о возможностях общественного участия, в Латвии разработано регулирование, согласно которому самоуправления на своем веб-сайте должны создать отдельный раздел «участие общественности», который должен содержать информацию о текущих публичных консультациях, опросах населения, негосударственных организациях и другие актуальные вопросы.²

Вовлечение общества в разработку законодательства

Разработка и согласование законодательных актов является регулируемым процессом, способствующим вовлечению общества в процесс согласования проектной или любой другой документации.

На начальном этапе процесса чаще всего организуются межотраслевые рабочие группы. В случае необходимости, проводятся дополнительные консультации для определения потребностей и мнений целевой группы, особенно если ее представительство не обеспечивается со стороны существующих общественных организаций. Различные формы вовлечения общества обеспечивают повышение качества законодательства в целом. Особенно важно привлекать общественные организации уже на начальном процессе плани-

¹ <https://rm.coe.int/168068690f>, просмотрен 3.10.2017.

² <https://likumi.lv/doc.php?id=154198>

рования, тем самым предотвращая долгие согласования и процедуры изменения законодательных актов уже на более поздних этапах.

Пример: В Латвии создано правовое регулирование, которое определяет порядок вовлечения общества в процесс планирования политики и разработки законодательных актов – правовое регулирование уточняет, когда должны быть организованы консультации, в какой форме, где должна быть размещена информация о консультациях и их результатах.¹

Во время продвижения документа по планированию политики или законодательного акта, в Латвии к документу присоединяется оценка воздействия. Эта оценка содержит и информацию, полученную во время консультаций с обществом, и результаты конкретных консультаций. Принимающему решению важно знать, каковы были мнения вовлеченных в консультации организаций.

Способствование общественного участия

Определение общественного мнения отвечает интересам доброспорядочного управления, однако не всегда вся информация бывает доступна обществу, а иногда и само общество не обладает соответствующей компетенцией и ресурсами, необходимыми для качественного участия.

Активность общественного участия образует постоянно открытое управление и продуктивное сотрудничество. Также возможно способствовать общественное участие путем укрепления негосударственных организаций в различных областях или даже делегирования им определенных управленческих задач.

Существуют различные методы для вознаграждения активности жителей – от тематических баллов до специфических наград.

3. Важные темы для общественного участия

Разумеется, общественное участие необходимо поощрять во всех областях управления, однако в некоторых оно критически важно или приносит дополнительную добавочную пользу.

Развитие самоуправления и территориального планирования должно соответствовать потребностям и интересам людей, живущих в нем, одновременно согласовывая это с процессом национального планирования и законодательства. В процессе планирования должны быть организованы всесторонние консультации, используя различные инструменты для охвата как можно больших групп общества – очные дискуссии, опросы, публичные обсуждения.

Пример: В Латвии вовлечение общества в процесс разработки документов стратегического планирования самоуправления и территориального планирования определяется отдельным регулированием, которое предусматривает обязательные консультации с обществом. Разработанные

¹ <https://likumi.lv/doc.php?id=197033>

проекты документов самоуправления согласовывают с Министерством регионального развития и охраны окружающей среды, включая оценку общественного участия в процессе подготовки документов.

Охрана окружающей среды является одной из областей, где требуется активное общественное участие, например, путем выявления несанкционированных свалок. Общество в Латвии активно участвует в природоохранной деятельности, например, путем организации ежегодных общественных толок.

Пример: В Латвии ежегодной традицией является Большая Толока, когда общество мобилизуется для очистки окружающей среды. Это происходит как при поддержке самоуправлений, так и просто путем сбора людей и очистки, например, озера или береговой линии. Такая деятельность также способствует развитию социальной ответственности общества.

Аналогичным образом общество имеет тенденцию активно выражать свои взгляды на вопросы в сфере строительства. Процесс строительства в Латвии также предусматривает согласование с обществом конкретных процедур.

Общественное участие в управлении также может внести добавочную значимость в культурные и интеграционные процессы, особенно при выборе метода межотраслевого сотрудничества.

Пример: Самоуправления Латвии, которым свойственно этническое и культурное разнообразие, зачастую создают консультативные советы, представляющие различные этнические группы. Такие формы помогают структурированным образом определить потребности каждой конкретной этнической или культурной группы, а также способствуют общественному участию и ответственности.

Пример: В Дании основан совет Сениоров – социальная инициатива, представляющая пожилых людей в процессе принятия решений на местном уровне.¹

Гражданское общество может и само артикулировать важные для себя темы, которые самоуправление не внедряет достаточно эффективно. Первоначально это может быть формой социального движения и активностью отдельных индивидов, но, получив общественную поддержку, может перерасти и в негосударственную организацию.

Пример: В Риге в детских садах количество детей превышало количество свободных мест, поэтому родители активно обращались в самоуправление. Постепенно это переросло в общественное движение за повышение доступности и качества образования, и также было создано несколько тематических негосударственных организаций, которые объединяют родителей и защищают их интересы.

Вовлечение общественности на уровне местных органов власти может не быть институциональным, а созданным для формулирования конкретной

¹ <https://rm.coe.int/168068690f>, просмотрен 3.10.2017.

проблемы, требующей решения, и, как только конкретная проблема будет решена, общественная группа прекратит свою деятельность и не перерастет в постоянное участие.

Пример: Жители одного города Латвии не были удовлетворены тем, что планировалось открытие нового игрового зала, поскольку это могло бы негативно влиять на уже существующие проблемы общества. Жители мобилизовались для сбора подписей против игрового зала, и в итоге самоуправление не выдало разрешение на его открытие.

4. Современные примеры общественного участия на местном уровне

Институциональное участие является лишь одной из форм гражданской активности. Часто для людей оно ассоциируется с излишней бюрократией и формализмом. Особенно на местном уровне, где более важны межличностные и неформальные отношения, взаимодействие возможно иными способами.

В этом разделе документа предоставлена информация о современных примерах общественного участия, положительно влияющих на местное развитие и качество управления.

Совместное создание услуг

Само собой разумеется – услуги государственного управления должны соответствовать потребностям жителей. В то же время государственное управление может идти дальше, создав и предоставляя услуги вместе с самоуправлением, повысив тем самым качество услуг и вовлечение самих жителей конкретного самоуправления. Такая деятельность также повышает гражданскую ответственность жителей, способствует развитию добровольчества. Одной из причин развития совместного создания услуг является ограниченность публичных ресурсов для обеспечения достаточного качества.¹

Пример: В Швеции родители могут участвовать в предоставлении образовательных услуг как экономически – предоставляя необходимые школьные материалы, так и социально – путем организации мероприятий.

Соседские сообщества

Соседские сообщества все больше развиваются, создавая круг людей, объединенных одним географическим регионом, которые хотят быть вовлечены в развитие определенной территории. Соседские сообщества могут принимать различные формы, в зависимости от потребностей и интересов проживающих там людей – организовывать совместные культурные и спортивные мероприятия, сотрудничать в предоставлении услуг – например, в сфере ухода за детьми, развитии общих общественных мест, защищать интересы жителей в самоуправлении и т.д.

Пример: В Риге активно развиваются различные соседские сообщества – они сотрудничают в развитии своей местной среды, например,

¹ <http://co-p2p.mlog.taik.fi/files/2012/06/p2p-public-services-finland-2012.pdf>

в сборе подписей о создании парка. Сообщества имеют свои названия и типичные регулярные встречи – совещания, вечера песен. Одним из самых старых и узнаваемых соседских сообществ в Латвии является сообщество улицы Хоспиталю (*Hospitāļu*), которое регулярно организует праздники, а также для обсуждения текущих проблем на улице объединяет более 1000 человек в своей группе в Фейсбуке.¹

Развитие городской среды

Общественное участие в развитии городской среды может быть не только в форме соседских общин или в планировании развития, но и в форме решения конкретных проблем, в том числе, не связанных с функциями или услугами публичного управления.

Пример: Движение «ФриРига» (FreeRiga) выступает в качестве посредника между владельцами пустующих зданий, находящихся на территории Риги, и различными активистами, у которых есть идеи возрождения этих зданий. В итоге художественные и культурные проекты воплощаются в жизнь, свою активность проявляет негосударственный сектор.²

Возможности социальных сетей

Значительная часть инициатив поступает именно из социальных сетей, поскольку социальные сети позволяют людям эффективно общаться, создавать тематические группы и обеспечивать регулярную коммуникацию. Социальные сети также помогают в процессе общественного участия – современные учреждения управления открыты для оперативного решения проблем и в социальных сетях, но к сожалению, пока еще не все.

Пример: В целях увеличения активности участия молодежи многие молодежные центры создают страницы на Фейсбуке, что позволяет как распространять информацию, так и налаживать обратную связь с целевой аудиторией.³

Гражданские хакатоны

Самоуправления все чаще используют открытые данные, быстро увеличилось использование смартфонов и среди населения. Хакатон является возможностью сосредоточиться и искать решение проблемы в целенаправленном ключе, сотрудничая с различными сторонами – ИТ-специалистами, персоналом управления и жителями.

Пример: В Пакистане организуются гражданские хакатоны с целью способствования развитию городов и эффективного решения проблем жителей с помощью современных технологий.⁴

¹ <https://www.facebook.com/hospitalusvetki/>

² <https://www.facebook.com/FREERIGA>

³ <https://www.facebook.com/RogovkasJauniesuCentrs/>

⁴ <http://codeforpakistan.org/programs/civic-hackathons/>

Гражданские жюри

Гражданскими жюри являются группы населения, которые в короткие сроки оценивают ситуации и «опрашивают свидетелей» для принятия совместного решения по конкретному вопросу. Эта форма может быть использована для мотивации и вовлечения жителей в активное общественное участие.

Пример: В речном регионе Эмайыги (Emaijogi) в Эстонии на основе различных источников информации и «опроса» природоохранных учреждений, гражданское жюри рассмотрело вопрос о водном транспорте.¹

Планирование транспорта

Проблема обеспечения общественным транспортом является особенно актуальной в регионах – транспортные услуги в регионах, не всегда соответствуют потребностям населения, обслуживание слишком дорого и т.д. Население регионов может активно участвовать в планировании и улучшении систем общественного транспорта.

Пример: В настоящее время в Латвии запланирована транспортная реформа, позволяющая обеспечить общественным транспортом с помощью легковых автомобилей. Также планируется обеспечить рейсы только в том случае, если билет зарезервирован или приобретен заранее.²

Гражданские проекты

Самоуправления могут предоставить возможность реализовать идеи населения посредством небольших проектов, которые поддерживают местные инициативы. Такой инструмент способствует развитию совместной ответственности и общественного участия. Подобные инициативы также осуществляются фондами местных общин.

Пример: Самоуправление города Цесис (Cēsis) реализует конкурс проектов «Проекты Цесис», который дает возможность каждому жителю Цесис как выдвинуть для рассмотрения собственные идеи, так и поддерживать идеи своих сограждан. Для участия в конкурсе, проекты должны быть уникальными, социально значимыми и долгосрочными.³

5. Вызовы и возможности

Общественное участие на местном уровне состоит из традиций каждого отдельного сообщества и государства, возможностей законодательства, людских ресурсов и знаний каждого сообщества об их использовании. В то же время, существуют отдельные выводы о вызовах и возможностях, которые могут способствовать повышению активности общественного участия на местном уровне:

¹ http://www.gwp.org/en/learn/KNOWLEDGE_RESOURCES/Case_Studies/Europe/Estonia-Testing-innovative-public-participation-methods--citizens-jury-and-focus-groups-272/

² http://www.vidzeme.lv/lv/sabiedriskais_transporta_jaunumi1/44/131105/

³ <http://www.cesis.lv/lv/pasvaldiba/sabiedribas-lidzdaliba/platforma--cesu-projekti->

- 1) правовая среда – правовая среда образует собой огранку участия общества, позволяя определенные действия или запрещая их. Невозможно говорить о примерах хорошей практики и их перенятии до тех пор, пока не упорядочена правовая среда на национальном и местном уровнях, позволяющая обществу получать информацию, выражать мнение и получать ответ, формировать группы сотрудничества, проявлять инициативу;
- 2) ресурсы – любое участие требует инвестирования ресурсов. Добиться инвестирования не всегда возможно с помощью добровольных ресурсов, потому что, возможно, потребуется, например, профессиональная консультация, помещения, покупка оборудования. Необходимо также найти компромисс в отношении временных ресурсов, даже в такой простой перспективе, как время встречи, подходящее как для жителей, так и для должностных лиц;
- 3) инициативы – поддержка инициатив жителей и открытость им является основой инициативности и общественного участия. Если процесс участия бюрократизирован, то у общества не будет ресурсов для осуществления запланированных активностей;
- 4) инновации – и технологии, и повышение уровня образованности общества, и обмен информацией позволяют развивать новые методы участия, которые требуют меньше ресурсов и более доступны для большинства групп общества;
- 5) доступность процесса – главным образом общественное участие является процессом, который не всегда имеет измеримые результаты, но он оказывает незаменимое воздействие и повышает значимость вовлечения общества в местное развитие.

В Европе и Латвии на местном уровне существуют различные инициативы по общественному участию, каждая из которых адаптирована к конкретной среде и потребностям. Поэтому нельзя утверждать, что существует один «рецепт» для участия общества – это процесс совместной работы управления и общества, основанный на основе взаимного доверия.

Лучшие практики применения общественного контроля (Архангельская и Псковская области)

Использование методики оценки качества жизни людей в социальных стационарных учреждениях

В массовом сознании существует мысль о том, что в ПНИ содержатся люди с опасными психическими нарушениями, что является заблуждением. Психоневрологические интернаты принимают людей с инвалидностью, но не опасных для окружающих, просто они в силу особенностей диагноза, не могут жить в обществе в одиночку. Но и те, и другие категории людей обладают теми же потребностями в комфорте – физическом и психологическом – что и обычные люди.

Что можно сделать для того, чтобы обеспечить им максимально комфортное качество жизни?

Данным вопросом занялась группа специалистов из общественных организаций Архангельска, Новосибирска и Пскова) в рамках проекта «Объединяя усилия: повышение профессионализма НКО для улучшения качества услуг для людей с ментальными особенностями здоровья».

Цель проекта – создание условий для повышения качества жизни людей с ментальными особенностями здоровья через улучшение качества существующих услуг в социальной сфере и развитие новых альтернативных услуг (сопровожаемое проживание, занятость и досуг).

В Архангельской области проект начался с анализа существующих практик и программ в области оказания социальных услуг людям с ментальными особенностями здоровья, а также изучения успешного опыта других регионов и нормативной базы.

Анализ коснулся не только документов, но и организаций, которые приняли у себя мониторинговые группы: проект был комплексным, и система общественного мониторинга была только этапом проекта.

Мониторинг проводился с использованием методики оценки качества жизни людей в социальных стационарных учреждениях, которая была разработана и используется в Латвии группой экспертов из общественных организаций по заказу национального министерства благосостояния.

Методика была изучена специалистами российских общественных организаций в 2016 году в ходе обучающей программы и опробована в четырех российских регионах для мониторинга ПНИ.

Качество жизни в ПНИ оценивается по 8 сферам: физическое благополучие, эмоциональное благополучие, межличностные отношения, материальное благополучие, самоопределение, развитие личности, социальная интеграция и права.

В основе методики лежит социальная модель инвалидности, которая исключает дискриминацию человека с инвалидностью и фокусируется на устранении барьеров, с которыми сталкиваются люди с инвалидностью, и основывается на принципе нормализации, декларирующем, что людям с ограниченными возможностями доступны модели и условия жизни, приближенные к принятым нормам в обществе.

Основные методы, которые используются при проведении мониторинга: наблюдение, беседы с персоналом ПНИ и проживающими в домах-интернатах людьми.

В этой работе не было ничего захватывающего – это была, в первую очередь, аналитическая работа и работа по созданию структурных связей.

Построить работу с государственными учреждениями удалось благодаря сотрудничеству с административными институтами, такими как министерство труда, занятости и социального развития Архангельской области; комитет по здравоохранению и социальному развитию Архангельского областного собрания депутатов; общественные организации инвалидов и другие со схожим кругом благополучателей, были проинформированы о старте проекта и получили запрос на сотрудничество.

Также команда проекта нашла и связала между собой заинтересованных лиц и организации, работающие в области оказания помощи и услуг людям с ментальными особенностями здоровья. Были проведены встречи и консультации с представителями органов государственной власти, местного самоуправления, депутатского корпуса, общественными и государственными организациями. В частности, координатор проекта провел встречи и обсудил проект с министром труда, занятости и социального развития Архангельской области, заместителем министра, начальником управления социального развития и начальником отдела организации социального обслуживания населения.

Работали и с председателем комитета по здравоохранению и социальному развитию Архангельского областного Собрания депутатов; председателем и юристом Союза общественных организаций-инвалидов Архангельской области; директором НКО «Центр социальных измерений «Фокус», сотрудниками Центра помощи совершеннолетним гражданам с ментальными особенностями.

Именно эта работа помогла связать два берега – государственные и негосударственные организации, занятые решением одной проблемы.

С министерством труда, занятости и социального развития было принято решение о создании межотраслевого совета по вопросам оказания помощи совершеннолетним гражданам с ментальными особенностями здоровья в Архангельской области. Первое заседание совета состоялось в декабре.

Команда проекта провела анализ нормативных правовых актов, регулирующих социальные услуги лицам с ментальными особенностями здоровья. По итогам анализа законодательства были подготовлены рекомендации к органам власти Архангельской области для устранения противоречий регионального законодательства в целях развития новых услуг для людей с ментальными особенностями здоровья, а также содействия разработке и реализации региональной программы по формированию системы комплексной реабилитации и абилитации инвалидов.

В экспертную группу по проведению мониторинга в Архангельске вошли эксперт в области проведения независимой оценки социальных учреждений – юрист Союза общественных организаций-инвалидов Архангельской области – юрист проекта – начальник юридического отдела ГКУ АО «Госюрбюро», руководитель общественной организации «Мост», занимающейся социальной реабилитацией людей с ментальными особенностями здоровья.

Кроме того, на основе методики оценки качества жизни в ПНИ было подготовлено руководство для сотрудников ПНИ, чтобы проводить самоанализ учреждений.

Проектная группа обсудила руководство с сотрудниками ПНИ, которые протестировали проведение мониторинга в своих учреждениях.

Также было организовано заседание общественного совета при министерстве труда, занятости и социального развития Архангельской области, приуроченное к проведению мониторинга и оценки социального функционирования и качества жизни людей с ментальными особенностями здоровья.

Практическое применение в работе общественных советов при подобных учреждениях показало, что новая методика оценки, созданная с учетом знаний общественных организаций, является сильным и востребованным в области инструментом.

Экологический контроль – это система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды.

«Каждому гражданину Российской Федерации гарантировано право на благоприятную окружающую среду» (ст. 42 Конституция РФ) – таким заголовком открывается сайт «ЭКОконтроль.рф», основная задача которого – помочь жителям Архангельской области сохранить за собой это право.

Общественный контроль – одно из самых эффективных звеньев данной системы. Он помогает пресечь правонарушения в области охраны окружающей среды.

Сайт «ЭКОконтроль.рф» – это простой инструмент, который может использовать и каждый отдельный житель области, и группы людей. Для того, чтобы воспользоваться сайтом, не нужно создавать протокола или согласовывать свои действия с местной администрацией, по крайней мере – в большинстве случаев.

Создан и запущен в работу сайт благодаря Архангельской региональной общественной природоохранной инспекции (АРОПИ). Главной задачей, которую ставит перед собой АРОПИ, является оказание помощи жителям области в решении проблем, связанных с охраной окружающей среды. Девиз организации – «За чистый город – за чистую область».

Сайт был запущен в работу в апреле 2012 года, с формулировкой: «Интернет-ресурс призван объединить усилия органов исполнительной власти, местного самоуправления, федеральных надзорных органов и общественности в осуществлении экологического контроля».

Любой житель Архангельской области, имеющий доступ к интернету и начальные навыки владения компьютером, может разместить здесь информацию о фактах нарушений использования лесов, водных ресурсов, земель, атмосферного воздуха, биоресурсов.

При подготовке к размещению информации на сайте следует знать, что участнику контроля придется оставить свои данные – фамилию, имя, контакт, чтобы с ним можно было связаться для уточнения информации; обращение должно содержать полную и точную информацию по нарушению или четко сформулированный вопрос, касающийся общественного мониторинга соблюдения права человека на экологическую безопасность или особенностей законодательства, которое это право за ним сохраняет. Подробная инструкция есть на сайте.

Поступившее на сайт «ЭКОконтроль.рф» обращение анализируется. При анализе обращения устанавливается достаточность объема представленной информации для идентификации нарушения, область нарушения природоохранного законодательства и перечень органов исполнительной власти и надзорных органов, ответственных за решение данных вопросов. Результа-

том анализа становится обращение в соответствующий орган исполнительной власти или надзорный орган, предприятие (если в обращении указана информация о предполагаемом нарушителе) для принятия мер по устранению нарушения.

Полученные АРОПИ ответы от органов исполнительной власти или надзорных органов, предприятий по устранению нарушений анализируются и при необходимости формируются повторные обращения. Все полученные ответы прикрепляются к обращению на сайте «ЭКОконтроль.рф», что позволяет жителям области видеть результат рассмотрения их обращения и контролировать эффективность устранения нарушения.

На сайте можно сообщить о: незаконной вырубке лесов, нарушениях техники пожарной безопасности в лесу, о свалке в лесной зоне, загрязнении леса, воды или береговой полосы, лесов; несанкционированном размещении отходов производства и потребления в населенном пункте и на прилегающих к нему территориях и так далее. Перечень довольно велик и на любой вопрос в области природоохранного законодательства можно получить ответ у специалистов АРОПИ, являющихся профессионалами в своей области.

На сайте есть карта свалок, карта нарушений, статистика обращений, а также последние новости по теме экологии. Огромным плюсом сайта является информация о перерабатывающих организациях по всей области. Посетитель сайта может узнать, куда утилизировать аккумулятор, стекло, медицинские отходы.

В разделе «вопрос-ответ» можно найти информацию по самым разным направлениям работы: какими нормами «Санитарных правил содержания территорий населенных мест» регулируется работа по утилизации отходов, как бороться с парковками автомобилей в зеленых зонах, какие экологические организации могут помочь в реализации какой-то личной активности, где согласовать бурение скважины на личном участке и много другой полезной информации.

Работать с картами и формами сайта вполне удобно – то, что называется «интуитивно понятным интерфейсом», все нужные инструкции умещаются в нескольких строках.

За простым фасадом, конечно же, скрывается огромная работа разработчиков, юристов и экологов, которые формировали базу для создания сайта, и каждодневная работа операторов сайта.

В рамках дальнейшего развития сайта «ЭКОконтроль.рф» АРОПИ планирует доработать дизайн сайта под новейшие тенденции сайтостроения, сделать его более дружелюбным и адаптировать под мобильные устройства, доработать блоки информации с учетом нововведений в природоохранное законодательство.

АРХАНГЕЛЬСКАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ
ПРИРОДООХРАННАЯ ИНСПЕКЦИЯ





ЭКО КОНТРОЛЬ
За чистый город - за чистую область

ЭКОЛОГИЯ ОХРАНА ЛЕСОВ ОХРАНА ЖИВОТНОГО

Карта экологических нарушений

Введите строку для поиска местоположения

Народный контроль за качеством дорог. Общественное движение «Асфальт 29»

Качество дорог – одна из наиболее злободневных тем для обсуждений в интернете в любой области. Но чаще всего интернет-войны остаются в интернете, а желающих решить вопрос в реальности – гораздо меньше. Общественное движение «Асфальт 29» – это команда, которая сумела направить онлайн негодование в русло настоящей работы, сформировать в интернете сообщество, которое отслеживает качество дорог. Активисты «Асфальт 29» нашли время и возможность наладить диалог между автомобилистами, городскими и областными властями, чтобы совместными усилиями контролировать работу дорожных подрядчиков.

Такова цель их работы. Движение появились в мае 2015 года по инициативе нескольких жителей Архангельска, юридическим лицом не является, политической позиции не занимает. По словам создателей сообщества «Вконтакте» – оно является представительством группы общественников, налаживающих официальный диалог между властью и обществом по дорожной проблеме.

История началась после митинга и петиции – жители города негодовали – их не устраивало качество дорог не только в областной столице, но и за ее пределами. Петиция была направлена в Администрацию Президента, после чего была спущена областным властям, а губернатор поддержал идею народного контроля за дорогами и пообещал оказать этим процессам содействие.

Естественно, содействие не означает, что всю работу будет выполнять кто-то другой – народный контроль и оказался народным – сведения о качестве того или иного участка дороги собирают сами автомобилисты, фиксируют на фото, а аккумулируется такая информация в группе «Асфальт 29».

Социальная сеть оказалась достаточно удобным механизмом работы – не нужно регистрироваться на отдельном сайте, не нужно загружать фотографии отдельно – при сегодняшнем уровне техники и доступности интернета, жалобу можно отправить практически мгновенно.

Начиналась работа с официальных запросов, структурированных так, чтобы стало ясно – работает объединенное движение, которое собирается работать долго и качественно. В «костяке» движения – сейчас это уже десятки людей – представители разных профессий с разными компетенциями, в том числе и юристы, и инженеры. Это помогает движению решать дорожные вопросы на разных уровнях и понимать, что именно можно исправить и с чем можно работать – например – с халатностью подрядчика.

К 2017 году актив движения сумел наладить отношения практически со всеми необходимыми институтами – с муниципальной властью, профильны-

ми органами и инспекциями, дорожными подрядчиками. В результате выстроена чёткая цепочка реагирования на те или иные претензии к качеству дорог, которые возникают у автомобилистов.

Внутри группы в социальной сети «ВКонтакте» есть все инструкции для автомобилистов, в том числе и по тому, как разрешать проблемы с аварией, случившейся в результате некачественного ремонта дорог. Среди этих инструкций – четкие алгоритмы действия – сфотографировать, составить обращение на сайте автоинспекции, записать номер обращения. Это доступно любому, но не все знают, какими процедурами регулируются подобные обращения. Команда группы готова помочь заявителю разобраться и с такими вопросами.

Сейчас в группе рассказывают о проблемах с дорогами, не только касающихся автомобилей. Например, весенний сезон в городе чреват появлением огромных луж, которые мешают и машинам, и пешеходам. С этим тоже можно бороться.

В документах группы можно найти планы, отчеты и презентации о работе дорожников и состоянии отремонтированных участков. Такие документы обычно находятся на специализированных сайтах и административных порталах, куда люди забираться не любят, их наличие в социальных сетях делает их доступнее, а работу властей и общественников – открытой.

В группе движения на сегодняшний день более 6 тысяч человек.

Среди факторов, которые помогли «Асфальт 29» стать успешным, можно отметить настойчивость организаторов, их стремление к диалогу с властями и при этом открытость общения среди активистов, умение вести конструктивный диалог и желание развиваться. Острая дорожная проблема для них была проблемой практической и такие же практические шаги активисты предпринимали и предпринимаят, чтобы работать дальше.



В АСФАЛЬТ 29



В АСФАЛЬТ 29

Создание модели независимой оценки качества предоставления социальных услуг

Данная модель была реализована Региональной общественной организацией «Союз общественных объединений инвалидов Архангельской области» в рамках программы «Поддержка гражданских инициатив, развитие социальных услуг НКО и формирование независимой системы оценки качества работы организаций (в том числе государственных, муниципальных учреждений) в сфере социального обслуживания населения Архангельской области», при поддержке Министерства экономического развития Российской Федерации. Представлена она была в ноябре 2016 года на Межрегиональной конференции «Независимая система оценки качества оказания услуг населению в социальной сфере» вместе с мастер-классом по проведению такой оценки.

Стоит сказать, что опыта в сфере социальных услуг у организаций-членов «Союза» достаточно, на сайте организации www.sousnko.ru можно найти стандарты социальных услуг от местного отделения Всероссийского общества глухих и проекты разнообразных организаций, работающих с детьми, с пожилыми, с родителями особенных детей и т.п.

Задача программы, а с ней и разработанной модели – продолжить развивать и укреплять те организации, которые занимаются улучшением качества жизни людей с инвалидностью, в том числе – создать независимую систему оценки качества работы организаций (в том числе государственных, муниципальных) в сфере социального обслуживания населения Архангельской области.

Модель была опробована и внедрена в работу в течение двух лет. Она строится на привлечении широкого круга лиц, которые вошли в составы формальных структур – общественных советов, при организациях социального обслуживания – среди членов таких советов должны быть и эксперты в области работы учреждения, и представители общественных организаций.

Всего в 2015-2016 годах модель применялась для оценки 58 организаций, в 30 из них прошла также «контрольная закупка», проанкетировано 1196 получателей услуг организаций социального обслуживания; получено 264 экспертных анкет от членов общественных советов организаций социального обслуживания и членов общественного Совета при министерстве труда занятости и социального развития Архангельской области и внесено около 200 предложений для улучшения условий предоставления социальных услуг в организациях социального обслуживания.

На подготовительном этапе создается сам общественный совет. Для того чтобы процедура создания соответствовала всем нормативным актам, их собрали в специальном методическом пособии «Независимая оценка качества

оказания социальных услуг». Там же можно ознакомиться с этапами оценки, включая работу с собранным материалом. Пособие доступно в электронном виде. Выйти на пособие можно через сайт организации.

Также нужно согласовать такой способ работы с административными институтами, в Архангельске такими являются Министерство труда, занятости и социального развития, а также Общественный совет при данном министерстве.

Эти институты также должны проводить обучение общественных советов при социальных учреждениях основам оценки и принципам гражданского контроля, учитывая специфику разных организаций.

Члены общественного совета должны ознакомиться с сайтом организации, протестировать разные способы дистанционной связи – формы обратной связи на сайте, формы электронных запросов, позвонить в организацию по телефону и т.п.

Основным методом исследования в работе общественного совета при конкретном учреждении, является анкетирование. Опрашиваются получатели социальных услуг, методика работы также изложена в пособии, как и критерии вопросов, среди которых качество и оперативность оказываемых услуг, доброжелательность работников и их компетентность, уровень комфорта при получении услуги, открытость информации об услугах.

Примеры опросных листов и критерии их обработки, а также таблицы для составления отчета по оценке можно найти в методическом пособии.

Данная модель оказалась удобной в нескольких аспектах: в условиях малого финансирования, поскольку на организацию такой оценки нужно около 3-5 тысяч рублей – такая сумма была определена на 2016 год – она применима, в то время как работа агентств по оценке, например, будет стоить гораздо дороже. Она позволяет вовлекать общественность на местном уровне в деятельность организации социального обслуживания и стимулирует сами организации на большую открытость и прозрачность через участие членов общественных советов организаций социального обслуживания в проведение независимой оценки.

Модель также помогает сформулировать конкретные задачи и цели мониторинга, ее можно проводить регулярно.

Минусы же в работе такой модели были выявлены следующие: может случиться эффект зависимости членов общественных советов от администрации организаций социального обслуживания; в условиях, когда формируется рейтинг организаций социального обслуживания по итогам оценки – у представителей общественных советов на местах есть желание улучшить показатель (рейтинг) своей организации.

По окончании проекта система мониторинга и методика оценки все еще являются активным инструментом работы Союза: обучающие семинары с

презентацией работы методики и обучением пользоваться методикой проводятся в различных МО Архангельской области на базе организаций – членов Союза.

В 2018 году 26 учреждений, подведомственных министерству труда, занятости и социального развития Архангельской области, должны вновь пройти независимую оценку в соответствии с положениями Федерального закона «Об основах социального обслуживания в РФ». Подготовка к этому также входит в зону компетенций Союза – специалисты организации проводят обучение для общественников по анализу и оценке информационной и архитектурной доступности учреждений, работе с анкетированием и составлением заключения по итогам независимой оценки.

В общем и целом, модель применима к оценке разного рода учреждений, кроме узкоспециальных, исследовать при помощи данной модели можно и учреждения культуры, образования или спорта.





«Здоровый автобус»: практика гражданского мониторинга городских автобусных перевозок

В конце 2017, начале 2018 года в Архангельске началась реструктуризация автобусных маршрутов, а на улицы города вместо привычных горожанам «ПАЗиков» стали выходить низкопольные автобусы и автобусы новых моделей.

Вопрос с городским общественным транспортом в Архангельске нельзя назвать однозначно решенным, но с 2015 года перевозчики находятся не только под надзором администрации – за решениями в области автобусных перевозок следят и общественные активисты.

В апреле 2015 года о себе впервые заявило общественное движение «Здоровый автобус», которое и сейчас можно найти в социальной сети «ВКонтакте» – <https://vk.com/avtobus29>.

Лидер организации **Дмитрий Онучин** рассказал о том, как работает общественное движение и чего добивается.

Основным методом работы являются регулярные проверки автобусов, на сегодняшний день это могут делать не только активисты, но и обычные горожане.

Общественники регулярно проводят рейды по выявлению нарушений в транспорте, фиксируют недоработки перевозчиков и направляют их в надзорные органы для привлечения нарушителей к разным формам ответственности. Так, за первые три месяца своей работы, активисты проверили 30 автобусов, выявив около 150 нарушений.

Рейды проходят как инкогнито, так и официально: совместно с Госавтоинспекцией, агентством по транспорту и связи Архангельской области и управлением государственного автодорожного надзора.

Результаты рейдов и обращений были представлены Правительству области.

В феврале 2018 года таким методом работы воспользовался даже Глава города – Игорь Годзиш, который лично проехался на автобусах некоторых маршрутов, а также совершил тестовую поездку на первом низкопольном автобусе.

Для горожан в группе собрана информация о том, каким должно быть качество оказываемых перевозчиком услуг – от комфорта поездки, до вежливости кондуктора и чистоты салона.

Для привлечения внимания архангелогородцев к «здоровью» общественного транспорта в 2015 году впервые стартовала акция, участники которой могли оценить автобус, наклеив внутри соответствующую наклейку «здоровый автобус», своеобразный «знак качества» от горожан.

«Здоровый автобус» должен быть чистым снаружи и внутри, без видимых повреждений, без неприятных запахов и сигаретного дыма в салоне, с приветливым и опрятным кондуктором и аккуратным водителем. «В салоне должна быть документация, установленная лицензией, а также все необходимые в случае пожара или аварии средства защиты», – подчеркивают активисты. Если на маршруте, отмеченном наклейкой «Проверено!», не будут соблюдаться заявленные требования, любой пассажир имеет право убрать с автобуса знак качества.

Еще одним принципом своей работы активисты считают ориентированность на доступность общественного транспорта для людей с особыми потребностями, и это не только люди с инвалидностью, но и просто пожилые люди, мамы с маленькими детьми.

Также активисты предлагают жителям города бесплатную юридическую помощь по вопросам, связанным с работой общественного транспорта.

Среди вопросов, с которыми активисты продолжают работать – возвращение на основные городские маршруты вместительных автобусов, установка видеорегистраторов в салонах автобуса, введение специальной формы для кондукторов, ужесточение штрафов за нарушения работы на маршруте, отказ от маршрутов-дублеров, а также улучшение качества автобусных остановок, особенно в удаленных от центра районах.

Здоровый АВТОБУС





Члены общественного совета проконтролировали качество медицинских услуг

Члены Общественного совета при Государственном комитете Псковской области по здравоохранению и фармации стали участниками одной из самых громких общественных дискуссий 2017 года. Накал страстей создали местные журналисты, которые написали о якобы некачественном оказании медицинских услуг и неудовлетворительных условиях содержания пациентов в Псковской областной психиатрической больнице № 1.

– Общественный совет собрал немало серьезных вопросов и пригласил к открытому разговору медицинский персонал и главного врача больницы Павла Торкунова, – рассказывает руководитель совета Петр Василевский. – Были вопросы по отсутствию лекарственных средств и постельного белья. Многих будоражили сообщения о том, что для умирения пациентов их привязывают к кроватям. Волновал нас и вопрос текучки кадров, о чем гласила газетная молва.

Далее стояла задача получить объективные ответы. Около двух часов продолжался разговор с главным врачом. Выяснились примеры благотворительности сотрудников больницы и местных жителей, которые приносят одежду, а медучреждение отдает ее при выписке гражданам без определенного места жительства и тем, кто поступил на лечение без одежды. Увы, бывают и подобные случаи.

В больнице девять отделений и 515 бюджетных коек, узнали участники общественного контроля. Специфика заболеваний пациентов требует особого такта и терпения персонала. Фиксация больных назначается только по показанию врача, например, для проведения процедуры или во время агрессивных проявлений. Но все эти факты отмечаются в медицинской карточке пациента, подчеркнул главврач. А вот известные многим по фильмам смиренные рубашки не практикуются.

К сожалению, не пустует детское отделение на 20 коек. На момент проверки здесь проходили лечение пять ребят в возрасте до 15 лет. В отделении оборудована игровая комната.

Также делегация посетила мужское отделение с двумя палатами принудительного лечения, куда пациентов направляют по решению суда. Палаты квартирного типа, в каждой есть отдельный душ и туалет. Наблюдение за жителями ведется с помощью видеокамер.

Не подтвердилась информация о притеснениях персонала со стороны руководства. Явным преувеличением оказалось и отсутствие лекарств. Но эти истины открылись уже после разговора в кабинете главного врача.

– В наш общественный совет входят медицинские специалисты и ввести их в заблуждение красивыми сказками нельзя, – продолжает Петр Василев-

ский. – Но чтобы избежать упреков в предвзятости или корпоративной солидарности, мы воспользовались возможностью свободного контрольного обхода, встретились с персоналом и пациентами, задали все интересующие нас вопросы.

Познакомились с обратной связью, то есть особой больничной почтой. Около семи лет назад в учреждении установлен ящик для сбора замечаний, обращений, пожеланий. А недавно в больнице стали практиковать и анонимное анкетирование. Поэтому об упреках в закрытости и нежелании слышать проблемный пульс говорить не приходится.

Никто не винил журналистов за вынесенный из избы сор, если образно говорить о примерах недостатков. На увольнение персонала можно посмотреть и с претензией к руководству, а можно увидеть требовательность последнего. Тем более, что далеко не каждый специалист выдерживает специфику работы в психиатрической больнице.

Собранные общественным советом факты смогли остудить страсти. Спокойная и взвешенная аргументация народных контролеров оказалась как нельзя кстати в горячем споре.



Родом из Пскова

Движение «Убитые дороги» заявило о себе около десяти лет назад. Под началом общественников в Пскове были организованы автопробеги, призванные обратить внимание на бедственное положение дорог. Резонанс таких маршей протеста был замечен как в регионе, так и в Москве. Лидер общественников Александр Васильев стал депутатом Госдумы, а само движение переросло в статус межрегионального. Контрольные проверки качества дорог получили новый масштаб, стали проходить от Москвы до самых до окраин.

В перечень креатива «убитодорожников» вошли паспорта некачественных покрытий городских, региональных и федеральных дорог. К составлению таких паспортов привлекались все рядовые автолюбители. По итогам интернет-голосований появились анти-рейтинги трасс, на которые обращалось внимание властей.

Проект «Карта убитых дорог» с участием общероссийского Народного фронта задумывался также как инструмент общественного контроля. Сейчас чиновники сами распределяют бюджетные деньги на ремонт. Например, жители жалуются на ямы по дороге к больнице, а чиновники в пятый раз за полгода перекаладывают асфальт рядом со зданием префектуры. Или вместо ремонта дороги около школы или роддома строится подъезд к дому мэра за городом. Авторы проекта хотят понять, какие дороги на самом деле нуждаются в ремонте. А потом попытаются повлиять на таких чиновников и решить хотя бы часть проблем.

Весной прошлого года дорожная инспекция ОНФ посетила Калининград, Псков, Великий Новгород, Санкт-Петербург, Всеволожск, Тихвин, Вологду, Петрозаводск, Мурманск, Архангельск, Нарьян-Мар и Сыктывкар. Затем эксперты проверили дороги в Череповце, Кондопоге, Апатитах и Северодвинске, где местные жители активно добавляли проблемные участки на интерактивную карту ОНФ. В июне прошла оценка качества дорог в городах Поволжья, а в июле-сентябре – в Сибири, на Дальнем Востоке и на Урале.

Имея за собой такой актив, как депутатский мандат в парламенте страны, общественники не стесняются призывать к ответу чиновников любого ранга. Но, пожалуй, самым творческим шагом стало решение... самим взяться за ремонт дорог. Показать пример. Что из этого получится, говорить рано, но сейчас псковичи с интересом наблюдают, как внедряется новый народный подход в ямочном ремонте.

– Мы взяли в руки метлы, которыми оперативно вычищаем ямы, – рассказывает активист «Убитых дорог» Дмитрий Цопов. – Запаслись холодной асфальтово-битумной крошкой и утрамбовываем ее с помощью малой механизации, мини-пресса. Хотим увидеть, сколько прослужат наши покрытия

и сравнить с работой профессионалов. Если итог соревнования окажется в нашу пользу, будет чем крыть нынешние отговорки, которых всегда немало.

Как сообщили Псковской Ленте Новостей в пресс-службе движения, поскольку ремонт проводился полностью собственными силами, был выбран участок с небольшим движением – улица Новаторов. В общей сложности активисты отремонтировали на этой улице десять ям, и на сегодняшний день отремонтированные ямы выглядят так:





Никто, кроме нас

Тренировки общественных контролеров в Пскове начались прошлой осенью. За тренерским мостиком стоял руководитель Центра устойчивого развития Псковской области Семен Никонов.

– Мы хотели подготовить мотивированных, грамотных общественных контролеров, способных работать в самых разных сферах жизни – в медицине, образовании, ЖКХ и так далее, – рассказывает он. – Общественный контроль не может решить всех проблем, но создает условия для их решения, обеспечивая заинтересованных граждан необходимыми доказательствами и аргументами. А для властей общественный контроль – это не только головная боль, но и «обратная связь».

Вместе с коллегами из Архангельска Семен Никонов начал проводить семинары-тренинги. В группу поддержки были приглашены известные профессионалы из Тольятти и Москвы, члены Ассоциации «Юристы за гражданское общество». Участники тренингов познакомились с видами контроля и оптимальными механизмами его работы. Проект позволил расширить возможности некоммерческих организаций и помог взаимодействию власти и общества.

– Начав работу, – вспоминает Семен Никонов, – мы увидели, что у наших слушателей зачастую не хватает опыта и знаний, например, чтобы кон-

тролировать и сопровождать свою общественную деятельность грамотным оформлением соответствующих документов. Поэтому свою помощь предложили вместе с Центром устойчивого развития, общественная Палата Псковской области и региональное отделение Ассоциации юристов России.

Сегодня уже можно говорить о первых плодах такой работы, не забыв отдать должное ее активному участнику, руководителю второй управляющей компании Пскова и члену Ассоциации юристов Дмитрию Гусакову. Минувшим летом он стал одним из инициаторов открытия Школы активного гражданина – ШАГ. Каждую неделю Дмитрий Викторович приглашал псковичей учиться народному контролю. Активность популярного домоуправа была продолжена в Крыму, на большой конференции, посвященной проблемам ЖКХ. Одно из центральных мест ялтинской встречи занял проект «Мой чистый город». Псков был включен в число пяти пилотных регионов страны, где предстоит отработать новые подходы в сферах экологии, энергосбережения и обращения с бытовыми отходами.

В число участников тогда вошли как опытные профессионалы управления в сфере ЖКХ, так и гражданские активисты, руководители ТСЖ и ЖСК, председатели советов многоквартирных домов. В роли экспертов и тренеров выступили известные ученые, общественники, депутаты Госдумы.

– Красивым завершающим аккордом Года экологии стала большая международная конференция в Пскове, подготовку к которой, можно сказать, во многом предопределило участие нашего представителя в Ялтинской встрече седьмого октября, на конференции, посвященной проблемам ЖКХ, – вспоминает Семен Никонов. – И упомянутая обратная связь на подобную активность откликнулась обращениями жителей области на «горячую линию» регионального оператора «ЖКХ Контроль» одноименного национального Центра.

Главные претензии граждан все те же, что прежде. Люди недовольны суммами начислений платы за жилищно-коммунальные услуги. Много нареканий на управление многоквартирными домами. Замыкает лидирующий список состояние и содержание общего имущества.

Но интересный вывод напрашивается из сравнения жалоб соседей – псковичей и новгородцев. Первые жаловались на ЖКХ в минувшем году реже, всего 172 раза. В то время как соседи – 247. Разрыв почти 50% случайным не назовешь.

Видимо, лозунг «Никто, кроме нас» приглянулся в десантном Пскове и его рядовым гражданам.



Гражданин наблюдатель

Звездный час общественного контроля в Псковской области пришелся на мартовские выборы президента страны. С началом предвыборной кампании был запущен проект Национального общественного мониторинга – НОМ. Главной идеей проекта было привлечение граждан к выборам в качестве общественных наблюдателей.

Их обучение длилось около трех недель – до 12 марта. Учебные семинары проходили по двум формам: очная и заочная, которая работала в онлайн-режиме.

Курс обучения включал в себя самостоятельное изучение основ избирательного законодательства, вебинары по технологии осуществления общественного наблюдения, семинары с практической работой по дневникам наблюдения. Будущие наблюдатели узнали о своих задачах, правах и обязанностях, своем правовом статусе. Отдельный курс был посвящен советам, как вести себя в кризисных ситуациях, в случае преднамеренных провокаций. По окончании обучения проводилось тестирование будущих наблюдателей.

За день до выборов – 16 марта – Общественной палатой Псковской области общественным наблюдателям были вручены направления на избирательные участки. В день выборов – 18 марта – на участки вышли 485 выпускников НОМ, в их числе 26 бригадиров.

В течение дня наблюдатели отправляли по средствам приложения Национального общественного мониторинга фото и видео с избирательных участков, где отражались обстановка на участках, количество избирателей в разное время. Также каждый заполнял блокнот наблюдателя.

После закрытия избирательных участков и подсчёта голосов наблюдатели получили копии протоколов, результаты которых сразу же направлялись через специальное приложение в НОМ.

Партнером по контролю за выборами у НОМ в Псковской области стала «горячая линия» связи с избирателями. В этом году она была организована Общественной палатой Псковской области, Псковским отделением «Ассоциации юристов», «Центром правового просвещения и медиации». «Горячая линия» работала при поддержке и в тесном сотрудничестве с Избирательной комиссией Псковской области.

– В общей сложности на линию поступило 236 обращений от жителей региона, – рассказывает руководитель «Центра правового просвещения и медиации» Семен Никонов. – Из них до дня голосования – 188 обращений. Больше всего звонков поступило в категориях «вопросы избирателей» – 54 обращения и «организация избирательного процесса» – 112 обращений. Практически все вопросы были связаны с новой возможностью проголосовать по месту пребывания. Несмотря на масштабную информационную кам-

панию, которую проводили ЦИК РФ, Областная и территориальные избирательные комиссии Псковской области, избирателям все равно требовались дополнительные разъяснения.

В день голосования поступило 48 обращений. Например, избиратели интересовались, где можно посмотреть онлайн-трансляцию с избирательных участков. Поступила и жалоба на то, что на одном из участков Пскова в камеру не видна урна для голосования. Кому-то не нравилось обилие рекламы в почтовых ящиках. А кто-то даже высказывал недовольство по поводу того, что не дают никаких призов и подарков за голосование. Высказывались пожелания, чтобы кабинки для голосования были полностью закрытыми, а на участок пускали с собачками...



Наверстывая упущенное время

Активными участниками программы «Городская среда» в Пскове являются инвалиды. Именно их регулярные рейды помогли, например, наметить паспортизацию центральных улиц города и уже начать эту работу.

В сравнении с другими территориями Псков запоздал с программой «Городская среда» на три года. В регионе ее заметили лишь в 2014-м и освоили около девяноста миллионов рублей. Адаптировали к нуждам маломобильных групп населения 53 объекта.

Однако лоскутное одеяло статистики инвалидов не греет. Они приводят в пример городской культурный центр на площади Пскова, где освоено более полутора миллионов рублей для обеспечения доступности. А надо двести миллионов – тогда доступным для инвалидов станет и второй этаж культурного центра.

Оставляет желать лучшего доступность городской поликлиники № 1. Подъемник не работает, нет на стенах поликлиники и кнопки вызова. Цифры на кабинетах маленькие, их не заменили на более приемлемые для инвалидов по зрению даже после ремонта. Пока что городская среда в общем и целом недружелюбна к инвалидам по зрению. Много не учтено и на объектах, где совсем недавно проводился ремонт (кстати, инвалиды к проектированию части объектов и не привлекались).

Уповать на золотой дождь бюджетного финансирования инвалиды не стали. Отшучиваться, мол, «денег нет, но вы держитесь» – тоже не хочется. Туманные перспективы забрезжили рассветом благодаря сотрудничеству с приграничными государствами. В частности, в этом году администрация города Пскова совместно с Главным государственным управлением социальной защиты населения Псковской области и общественным объединением «Чудской проект» планирует создать проектно-сметную документацию центра города. Благодаря этому у всех заинтересованных организаций и структур появится ясная картина того, что нужно изменить для того, чтобы центр Пскова стал доступным для всех. Такая заявка прозвучала на недавней пресс-конференции в Центре деловой информации Псковской ленты новостей из уст начальника отдела реализации программ приграничного сотрудничества Кристины Кобызь.

– Мы пытаемся сделать город доступным для всех, не только для инвалидов, но и для пожилых людей, мам с колясками, велосипедистов, – отметила она.

В обществе по-прежнему заметна проблема двоякого отношения к инвалидам.

Например, говорят они, в ходе обсуждений ремонтов дворов по программе «Городская среда» собственники делились своими пожеланиями. Кто-то

говорил о парковках, кто-то об асфальтировании. При этом мало кто помнил и знал о нормах понижения на тротуарах, правильных скатах. Но умысла в этом нет, а скорее, работает сложившаяся десятилетиями практика умалчивания проблемы. Теперь мы видим в областном парламенте инвалида-колясочника Марину Борисенкову. И к ее мнению коллеги не равнодушны.

На последнем заседании межведомственной комиссии при администрации области по обеспечению реализации проекта парламентарий заявила, что ни одна малая форма в рамках проекта «Формирование комфортной городской среды» не выполнена по нормам:

– Так, не по нормативам установлено более 400 скамеек, организовано более 500 парковочных мест.

– Это здравая критика. Половина проектов не соответствует требованиям. В чем дело? Для кого мы это все делаем? – возмутился вице-губернатор Александр Кузнецов.

Псков является территорией проекта «Экомобильность». На город обратили внимание специалисты Союза северных стран, Калининграда, Санкт-Петербурга, Архангельска. Обещала свою помощь благотворительная общественная организация «Инициатива Псков» из Нойса, которая планирует выделить деньги для установки рядом с псковскими памятниками табличек с шрифтом Брайля.

Кроме того, Псков является единственным российским партнером в проекте «Регион Балтийского моря», в рамках которого будет создана концепция доступности города. При этом специалисты изучат мнение населения. За два года появится программа велосипедной доступности в исторических границах Пскова, которая позволит сделать город комфортным для людей, использующих немоторизированные виды транспорта. В дальнейшем эти данные будут использованы при ремонте улиц.

Горизонт планов простирается до 2030 года. Но многое предстоит успеть к лету 2019-го, когда Псков станет столицей международного Ганзейского форума.



Отпечатано в типографии ООО «Гименей»
180007, г. Псков, Рижский пр., 5/12, тел.: (8112) 73-85-69.

Подписано в печать 01.06.2018.
Формат 60x84x1/16. Бумага офсетная 80 г/м². Заказ № 1093.