



СМОЛЕНСКИЙ ЦЕНТР ПРАВА И СОЦИОЛОГИИ

**МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО
ПРОВЕДЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННО-
КОНТРОЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ**



город Смоленск
2016 год



<http://kontrol67.ru/>

СМОЛЕНСКИЙ ЦЕНТР ПРАВА И СОЦИОЛОГИИ

**МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО
ПРОВЕДЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННО-
КОНТРОЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ**

город Смоленск
2016 год

Пещаницкий А.В., Хохлов Ю.А., Калачук К.А. Методические рекомендации по проведению общественно-контрольных мероприятий. / Смоленск, 2016 г. – 43 с.

Настоящие методические рекомендации по проведению общественно-контрольных мероприятий разработаны Смоленской региональной общественной организацией общество защиты прав потребителей «СМОЛЕНСКИЙ ЦЕНТР ПРАВА И СОЦИОЛОГИИ» в целях оказания методической помощи при осуществлении общественного контроля.

Издание адресовано общественным палатам, общественным советам, общественным экспертам, общественным инспекторам, средствам массовой информации, общественным объединениям, а также всем интересующимся сферой общественного контроля.

Методические рекомендации подготовлены в рамках социально значимого проекта Смоленской региональной общественной организацией общество защиты прав потребителей «СМОЛЕНСКИЙ ЦЕНТР ПРАВА И СОЦИОЛОГИИ» «Формирование системы общественного контроля в Смоленской области».

При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 01.04.2015 №79-рп и на основании конкурса, проведенного Фондом ИСЭПИ.

ЧТО ТАКОЕ ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ



Федеральный закон от 21 июля 2014 года №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее — Закон) под **общественным контролем** понимает деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения 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, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Закон устанавливает правовые основы организации и осуществления общественного контроля 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.

Действие Закона не распространяется на общественные отношения, регулируемые законодательством о выборах и референдумах.

ЦЕЛИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ



Согласно Закону целями общественного контроля являются:

- 1) обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;
- 2) обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;
- 3) общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

ЗАДАЧИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ



Закон выделяет следующие задачи общественного контроля:

- 1) формирование и развитие гражданского правосознания;
- 2) повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества;
- 3) содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов;
- 4) реализация гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;
- 5) обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;
- 6) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;
- 7) повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

ПРИНЦИПЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ



Закон определяет, что общественный контроль осуществляется на основе следующих принципов:

- 1) приоритет прав и законных интересов человека и гражданина;
- 2) добровольность участия в осуществлении общественного контроля;
- 3) самостоятельность субъектов общественного контроля и их независимость от органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;
- 4) публичность и открытость осуществления общественного контроля и общественного обсуждения его результатов;
- 5) законность деятельности субъектов общественного контроля;
- 6) объективность, беспристрастность и добросовестность субъектов общественного контроля, достоверность результатов осуществляемого ими общественного контроля;
- 7) обязательность рассмотрения органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, итоговых документов, подготовленных по результатам общественного

контроля, а в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, учет указанными органами и организациями предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в этих документах;

8) многообразие форм общественного контроля;

9) недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и оказания неправомерного воздействия на указанные органы и организации;

10) презумпция добросовестности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, за деятельностью которых осуществляется общественный контроль;

11) недопустимость вмешательства в сферу деятельности политических партий;

12) соблюдение нейтральности субъектами общественного контроля, исключающей возможность влияния решений политических партий на осуществление общественного контроля.

СУБЪЕКТЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ



Законом определяются субъекты и объекты общественного контроля, их правовое положение, права и обязанности, формы взаимодействия.

Субъектами общественного контроля являются:

- 1) общественная палата Российской Федерации;
- 2) общественные палаты субъектов Российской Федерации;
- 3) общественные палаты (советы) муниципальных образований;
- 4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

При этом для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, могут создаваться:

- 1) общественные наблюдательные комиссии;
- 2) общественные инспекции;
- 3) группы общественного контроля;
- 4) иные организационные структуры общественного контроля.

В осуществлении общественного контроля вправе участвовать негосударственные некоммерческие организации. Они могут быть и

организаторами таких его форм, как общественный мониторинг, общественное обсуждение.

Граждане Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в качестве общественных контролеров, общественных инспекторов и общественных экспертов, которые будут привлекаться субъектами общественного контроля.

Участие гражданина в осуществлении общественного контроля является добровольным. При этом никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в осуществлении общественного контроля, а также препятствовать реализации его права на участие в осуществлении общественного контроля.

ФОРМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ



Законом предусмотрено многообразие форм общественного контроля, в том числе:

общественный мониторинг – постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов и организаций;

общественная проверка – сбор и анализ информации, проверка фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов и организаций, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы негосударственных некоммерческих организаций;

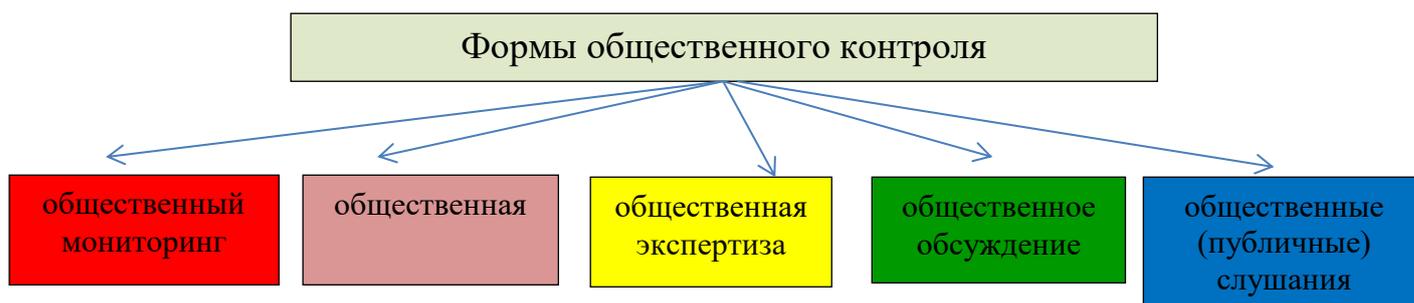
общественная экспертиза – оценка актов, решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов и организаций с использованием специалистов, привлеченных на общественных началах;

общественное обсуждение – публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов и организаций с обязательным участием в таких обсуждениях уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются;

общественные (публичные) слушания – собрание граждан, организуемое субъектом общественного контроля, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – органами и организациями 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 негосударственных некоммерческих организаций.

Каждый из этих видов общественного контроля имеет свои отличительные черты и особенности. Именно о них дальше подробно и пойдет речь.



Тем не менее, законодатель допустил, что общественный контроль может осуществляться и в иных формах, не противоречащих Закону, а также в таких других формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления.

ОБЩЕСТВЕННЫЙ МОНИТОРИНГ



Понятие: 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.

Организаторы: Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации.

Регламентация: порядок проведения общественного мониторинга и определения его результатов устанавливается организатором общественного мониторинга. Организатор общественного мониторинга обнародует информацию о предмете общественного мониторинга, сроках, порядке его проведения и определения его результатов в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Цели:

- ✓ 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.

Задачи:

- ✓ 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/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 власти разного уровня, которые являются доступными для общественных организаций, и их эффективности;
- ✓ определение меры и формы привлечения общественных организаций к процессам формирования и анализа политики;
- ✓ отслеживание изменений в процессах предоставления государственных (муниципальных) услуг, в реализации проекта, программы;
- ✓ определение основных проблем и недостатков процесса предоставления муниципальных услуг, реализации проекта, программы;

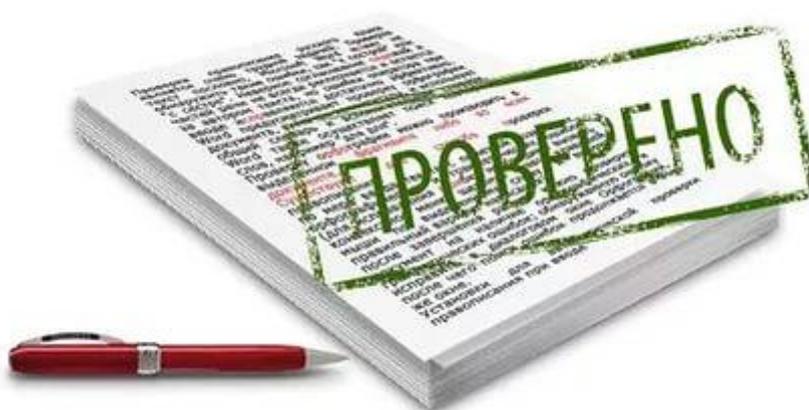
- ✓ исследование состояния удовлетворения населения деятельностью власти и услугами, что ею предоставляются;
- ✓ определение общественных интересов и видение дальнейших желательных шагов власти.

Требования:

- ✓ объективность и достаточность исходной информации;
- ✓ сравнительность характера оценок;
- ✓ многокритериальный характер оценок;
- ✓ выбор минимального числа необходимых и достаточных критериев;
- ✓ привлечение дополнительных источников информации.

Итоги и последствия: субъектом общественного контроля по результатам проведения общественного мониторинга может быть подготовлен итоговый документ, который подлежит обнародованию. В зависимости от результатов общественного мониторинга его организатор вправе инициировать проведение общественного обсуждения, общественных (публичных) слушаний, общественной проверки, общественной экспертизы, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, иных общественных мероприятий.

ОБЩЕСТВЕННАЯ ПРОВЕРКА



Понятие: совокупность действий субъекта общественного контроля 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.

Общественные проверки проводятся в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами.

Инициаторы: Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации, Общественная палата Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований и иные субъекты общественного контроля.

Регламентация: порядок организации и проведения общественной проверки устанавливается ее организатором в соответствии с Законом и другими федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. Организатор общественной проверки доводит до сведения руководителя проверяемых органа или организации информацию об общественной проверке, о сроках, порядке ее проведения и определения результатов. Срок проведения общественной проверки не должен превышать тридцать дней.

Особенность: возможность привлечения на общественных началах общественных инспекторов.

Итоги и последствия: по результатам общественной проверки ее организатор подготавливает итоговый документ (акт), направляемый руководителю проверяемых органа или организации, а также иным заинтересованным лицам, с размещением в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Требования к содержанию итогового документа (акта):

- 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.

ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА



Понятие: основанные на использовании специальных знаний и (или) опыта специалистов, привлеченных субъектом общественного контроля 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, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, проверка соответствия таких актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Организаторы: органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных

законодательством Российской Федерации, Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований и иные субъекты общественного контроля, органы и организации, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Регламентация: проведение общественной экспертизы является обязательным в отношении актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов в случаях, установленных федеральными законами. Порядок проведения общественной экспертизы устанавливается ее организатором в соответствии с Законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. Срок проведения общественной экспертизы не может превышать сто двадцать дней со дня объявления о проведении общественной экспертизы, если иное не установлено федеральными законами.

Особенность: если проведение общественной экспертизы в соответствии с федеральным законодательством является обязательным, организатор общественной экспертизы может привлечь на общественных началах к проведению общественной экспертизы специалиста в соответствующей области знаний (общественного эксперта) либо сформировать экспертную комиссию. Экспертная комиссия формируется из общественных экспертов, имеющих соответствующее образование и квалификацию в различных областях знаний.

Потенциальные объекты общественной экспертизы:

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

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

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.

Основные проверяемые элементы:

- 1) соответствует ли акт требованиям действующего законодательства;
- 2) доступен ли акт для понимания и использования широкими слоями населения (понятны ли все термины и положения);
- 3) реалистичен ли акт, т.е. содержит ли он все нормы, позволяющие реализовать его на практике, не содержит ли пробелов в процедуре исполнения;
- 4) имеются ли в тексте акта неоправданные преимущества, препятствия, риски и дополнительные издержки для населения при реализации этого акта;
- 5) имеются ли в акте коррупциогенные факторы;
- 6) содействует ли акт достижению тех целей, которые в нем указаны;
- 7) соответствует ли обоснование акта данным статистического учета;
- 8) имеется ли четкая регламентация деятельности субъектов (граждан, их объединений, иных организаций, органов власти и их должностных лиц) при реализации акта;
- 9) эффективен ли механизм реализации акта;
- 10) предусмотрен ли механизм обратной связи между правотворческим органом, исполнителями и теми лицами или организациями, на которых отражается исполнение акта.

Субъектами общественной экспертизы могут являться:

- индивидуальные (персональные) эксперты;
- коллективные эксперты (экспертные группы либо организации).

Органы государственной власти и местного самоуправления, иные 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 консультативном обеспечении проведения экспертизы, в том числе в качестве заказчика.

Виды общественной экспертизы.

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

Антикоррупционная экспертиза. Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Экологическая экспертиза, под которой понимается 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. Основным нормативно-правовым актом - Федеральный закон от 23.11.1995 №174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

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 Российской Федерации и другим законным 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, не толерантные отношения между социальными, культурно-этническими и религиозными группами, противоречие законодательству 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.

Итоги и последствия: по результатам общественной экспертизы составляется итоговый документ (заключение), направляемый 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 обнародуемый, в том числе путем размещается в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Требования к содержанию итогового документа (заключения):

- объективные, достоверные и обоснованные выводы общественных экспертов (экспертной комиссии) о соответствии или несоответствии акта, проекта акта, решения, проекта решения, документа или других материалов, в отношении которых проводилась общественная экспертиза, или их отдельных положений законодательству Российской Федерации, а также о соблюдении или несоблюдении прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;
- общественная оценка социальных, экономических, правовых и иных последствий принятия акта, проекта акта, решения, проекта решения, документа или других материалов, в отношении которых проводилась общественная экспертиза;
- предложения и рекомендации по совершенствованию акта, проекта акта, решения, проекта решения, документа или других материалов, в отношении которых проводилась общественная экспертиза.

ОБЩЕСТВЕННОЕ ОБСУЖДЕНИЕ



Понятие: 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.

Регламентация: порядок проведения общественного обсуждения устанавливается его организатором в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2014 №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. Организатор общественного обсуждения заблаговременно обнародует информацию о вопросе, выносимом на общественное обсуждение, сроке, порядке его проведения и определения его результатов. При этом организатор обеспечивает всем участникам общественного обсуждения свободный доступ к имеющимся в его

распоряжении материалам, касающимся вопроса, выносимого на общественное обсуждение.



Особенности обсуждений с отдельными целевыми группами.

Методы и этапы обсуждений с различными целевыми группами отличаются в силу того, что они должны решать разные задачи. Если граждан надо убеждать в правильность 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.

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.

В работе с гражданами, в силу того, что подобного рода обсуждения привлекают только наиболее активных лиц, можно использовать социологические опросы и организацию фокус-групп.

Основные методы работы с целевыми группами

Граждане: обнародование материалов и организация канала получения комментариев (публикации, Интернет, специальные ящики и др.), социологические исследования

Эксперты: персонализированные просьбы на рецензирование разрабатываемых материалов или персональные приглашения на специализированные тематические семинары и дискуссии.

Практические рекомендации по организации общественных обсуждений:

Запуск дискуссии

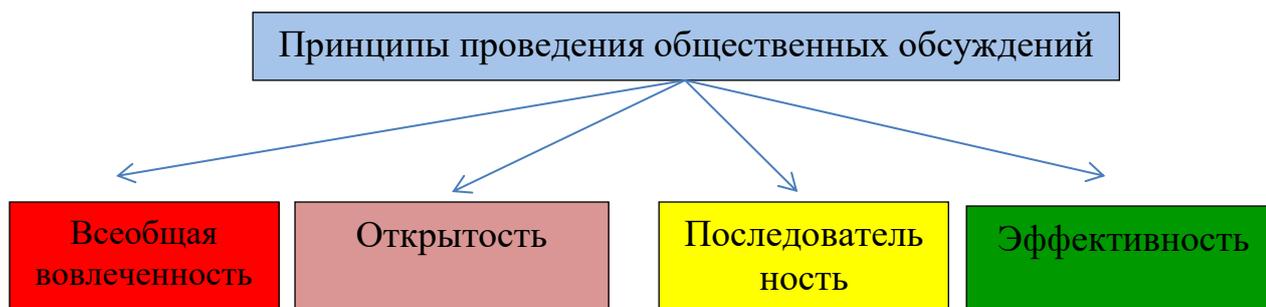
Наилучший способ запуска общественной дискуссии – это размещение создаваемой программы, нормативного документа или концепции инициативы на сайте ответственного органа власти с возможностью обратной связи (отзывы на почту, в том числе электронную, и по телефону, специально созданный форум и др.). Возможно также использование публикаций в СМИ и любых иных каналах коммуникации.

Проведение формальных и неформальных консультаций

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 институционализированных консультативных органов, состоящих из представителей различных экономических и социальных групп организованного гражданского общества, представителей властей и др.

Крайне желательно, чтобы общественное обсуждение проводилось в рамках работы Общественного совета муниципального образования либо при участии Общественной палаты субъекта Российской Федерации, однако это не обязательно.

Принципы проведения общественных обсуждений



Всеобщая вовлеченность 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. Метод и масштабы проведенных консультаций должны быть пропорциональны воздействию обсуждаемых предложений и принимать во внимание конкретные ограничения, связанные с ним.

Открытость означает, что процессы администрирования и выработки нового подхода к регулированию должны быть прозрачны. Отнюдь не обязательно раскрывать всю информацию, как готовится проект нового правового акта, достаточно указать, какие отделы органы власти (или их подразделения) вовлечены в процесс подготовки, кто из должностных лиц курирует разработку проекта, какие внешние эксперты привлечены. В случае необходимости, так же можно указать, каким образом с разработчиками данного проекта можно связаться.

Эффективность означает, что управленческие решения должны быть эффективными и своевременными, давая необходимые результаты, то есть консультации должны начинаться как можно раньше, а заинтересованные

стороны – привлекаться к выработке решений на той стадии, когда они еще могут повлиять на формулирование целей, методов их достижения, индикаторов их выполнения и, при необходимости, первоначального проекта документа. Таким образом, имеет смысл опубликовать (достаточно в электронном виде) первые, пусть и промежуточные, результаты по подготовке проекта концепции будущего правового акта.

Последовательность. Разрабатывая стратегию общественных обсуждений по проекту правового акта, следует учитывать как общий контекст происходящих в России институциональных изменений (например, изменения в сфере ЖКХ, связанные с капитальным ремонтом или вывозом мусора), так и частные задачи, например, повышение общественной поддержки предполагаемых изменений в конкретном случае. Процедура проведения общественных обсуждений не может быть закреплена раз и навсегда. Она должна зависеть от каждого отдельного проекта решения, его стадии проработки.

Стадии проведения общественных обсуждений

Создание рабочей группы: в целях эффективной организации проведения общественных обсуждений необходимо в рамках ответственного органа создать рабочую группу, состоящую как из служащих, так и из привлеченных экспертов. Данная группа будет ответственна за своевременную организацию и модерирование общественных обсуждений.

Взаимодействие с целевыми группами: важно заранее на основе четких критериев определить, с кем необходимо провести консультации. При определении целевой группы (групп) для проведения обсуждения, рабочая группа должна убедиться в том, что соответствующие стороны, т.е., те, кого затрагивают данные меры, те, кто будет участвовать в их реализации или органы, уставные задачи которых подразумевают их интерес к данной сфере общественной жизни, имеют возможность высказать свое мнение.

Публикация: не забывая других средств коммуникации (пресс-релизы, почтовые рассылки, доски объявлений), материалы открытых общественных

обсуждений должны публиковаться в Интернете через единую ссылку для доступа. Также при рабочей группе может быть создан пункт общего доступа для обсуждений, где заинтересованные стороны смогут найти информацию и соответствующую документацию.

Ограничения по времени участия: достаточное время должно отводиться на планирование и ответы на приглашения и письменные документы, т.е. не менее месяца на получение ответов в процессе письменных общественных консультаций. Электронная переписка – не менее одной недели. Объявление о встрече стоит опубликовать не менее чем за неделю. Основное правило состоит в том, чтобы дать участникам обсуждений достаточное время на подготовку и планирование своего выступления.

В срочных случаях или если заинтересованные стороны уже имели достаточные возможности, чтобы высказать свое мнение, этот период может быть сокращен.

Подтверждение и ответ: получение мнений сторон должно подтверждаться. Результаты открытой общественной дискуссии должны помещаться на сайте ответственного органа. В зависимости от количества полученных комментариев и имеющихся ресурсов, подтверждение может принимать форму индивидуальных ответов (по электронной почте или в виде отметки на бумажном экземпляре участника общественного обсуждения) или коллективных ответов (тем же способом).

Мнения, высказанные в ходе открытых общественных консультаций, публикуются в Интернете по одному адресу. Результаты других форм консультаций должны по мере возможности также становиться достоянием общественности по единому адресу в Интернете. Необходимые ответы должны быть даны приславшим свои мнения сторонам и широкой общественности. С этой целью пояснительные меморандумы и сообщения по итогам консультационного процесса должны включать в себя результаты этих консультаций и описание того, как они были проведены, и как их результаты были учтены в предложении. В дополнение к этому, результаты консультаций,

проведенных в процессе оценки воздействия, отражаются в соответствующих отчетах.

Возможные проблемы и способы их предотвращения

Задачи, решаемые в процессе общественных обсуждений	Проблемы	Возможные решения
<p>Уточнение фактической ситуации и получение технической помощи в разработке мер</p>	<p>Необходимая экспертная поддержка общественных обсуждений отсутствует (в силу занятости экспертов, их нежелания по каким-то причинам участвовать в обсуждениях).</p> <p>Перегруженность параллельным участием в различных общественных консультациях.</p>	<p>Необходимо дать достаточно времени для подготовки заинтересованных сторон к общественному обсуждению проекта решения, в том числе для подготовки отзывов</p> <p>Следует направлять персонифицированные запросы (на имя каждого эксперта). Люди реагируют на такие запросы более охотно, чем на запросы, адресованные группе экспертов (например, приходящие по общей почтовой Интернет рассылке).</p> <p>По возможности, материалы для обсуждений следует делать краткими и не включать на новых этапах дискуссии вопросы, которые были обсуждены прежде. При выборе времени для различных этапов обсуждений стоит учитывать время проведения обсуждений</p>

		по другим обсуждаемым инициативам.
Обеспечение легитимности достигнутого решения	<p>Неверные ожидания относительно целей и охвата обсуждения.</p> <p>Некоторые важные заинтересованные группы оказались исключены из консультаций.</p> <p>Не удалось добиться согласия на предлагаемые меры со стороны всех заинтересованных сторон.</p>	<p>Требуется четко определить цель и охват обсуждения, описать управленческие, правовые и иные ограничения, также как и существующие возможности для принятия решений.</p> <p>Следует дать дополнительное время для проведения общественных обсуждений и привлечь к ним непредставленные ранее группы интересов.</p> <p>В дальнейшем необходимо стремиться к тому, чтобы в общественных обсуждениях по проекту решения мог принять участие каждый гражданин. Кроме того, комментарии различных сторон по законопроекту должны быть публичными. Для этого, например, можно создать специальный форум в Интернете и публиковать там все полученные комментарии к предлагаемому проекту, а также подключить все доступные СМИ.</p>
Выяснение позиции большинства	Полученные комментарии в рамках общественных обсуждений могут не в полной мере отражать	Не стоит воспринимать общественные обсуждения в качестве точного инструмента по оценке общественного

	<p>общественное мнение по рассматриваемому вопросу регулирования из-за нежелания (отсутствия возможности) основной части населения, бизнеса писать комментарии к обсуждаемому проекту.</p>	<p>мнения. Если нужны точные данные, следует прибегать к проведению социологических исследований. Надо стремиться сделать участие в общественных обсуждениях максимально простым и требующими минимальных временных затрат. Это будет способствовать привлечению к обсуждениям дополнительных участников, что в свою очередь положительным образом скажется на результатах общественных обсуждений.</p>
<p>Идентификация оппозиции</p>	<p>Оппозиция не принимает участия в общественных обсуждениях</p>	<p>Следует попробовать понять причины нежелания оппозиции участвовать в общественных обсуждениях. Возможно оппозиция не знает задачи, на решение которых направлены общественные обсуждения проекта решения, и не воспринимает всерьез роль тех решений, которые принимаются в процессе общественных обсуждений. Следует попробовать выразить идеи более понятно. Если оппозиция не верит в то, что положения,</p>

		закрепленные в проекте, могут быть изменены в процессе формальных консультаций, следует провести с ней неформальные консультации, но при этом исключить нелегитимные способы оказания влияния на содержание проекта.
Предотвращение коррупции и обвинений в коррупции разработчиков предлагаемых мер.	Некоторые законные права граждан могут быть нарушены в угоду представителям групп специальных интересов	Для соблюдения общественных интересов необходимо установить прозрачные процедуры обработки получаемых комментариев, а также принципы, в соответствии с которыми рабочая группа будет решать, что полученные комментарии релевантны и должны быть учтены.

Итоги и последствия: подготавливается итоговый документ (протокол), который направляется на рассмотрение в органы государственной власти или органы местного самоуправления и обнародуется, в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

ОБЩЕСТВЕННЫЕ (ПУБЛИЧНЫЕ) СЛУШАНИЯ



Понятие: собрание граждан, организуемое субъектом общественного контроля, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, 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.

Случаи проведения: 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.

Регламентация: 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.

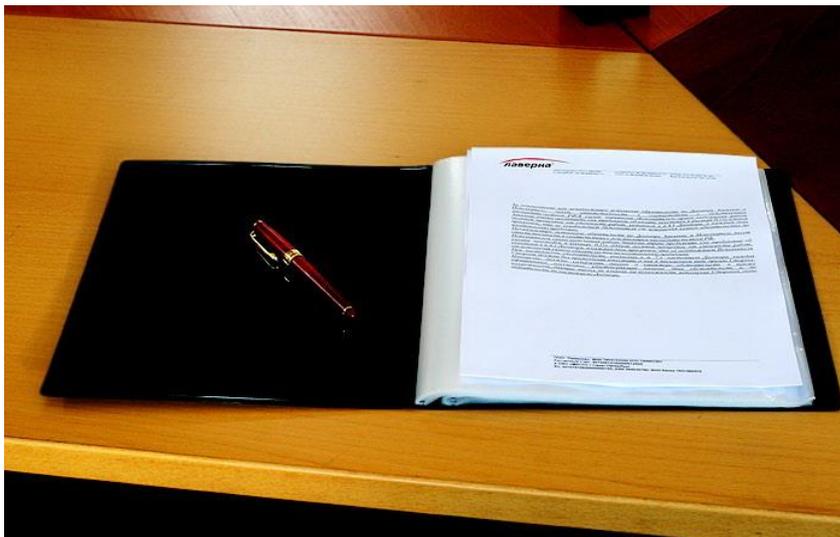
Общественные (публичные) слушания проводятся публично и открыто. Участники общественных (публичных) слушаний вправе свободно высказывать свое мнение и вносить предложения и замечания по вопросу, вынесенному на общественные (публичные) слушания.

Порядок проведения общественных (публичных) слушаний и определения их результатов устанавливается их организатором в соответствии с законодательством Российской Федерации. Организатор общественных (публичных) слушаний заблаговременно обнародует информацию о вопросе, вынесенном на общественные (публичные) слушания, а также о дате, времени, месте и порядке их проведения и определения их результатов. При этом организатор общественных (публичных) слушаний обеспечивает всем их участникам свободный доступ к имеющимся в его распоряжении материалам, касающимся вопроса, вынесенного на общественные (публичные) слушания.

Итоги и последствия: по результатам общественных (публичных) слушаний их организатор составляет итоговый документ (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.

Итоговый документ (протокол), подготовленный по результатам общественных (публичных) слушаний, направляется 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 обнародуется, в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

ИТОГОВЫЙ ДОКУМЕНТ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ



Подведение итогов общественного контроля осуществляется путем подготовки и направления в органы и организации итогового документа.

Таким документом может быть:

- 1) итоговый документ общественного мониторинга;
- 2) акт общественной проверки;
- 3) заключение общественной экспертизы;
- 4) протокол общественного обсуждения;
- 5) протокол общественных (публичных) слушаний.

На основании результатов общественного контроля негосударственные некоммерческие организации могут:

- 1) направлять в органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, предложения и рекомендации по совершенствованию их деятельности;
- 2) предложения 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) выдвигать общественную инициативу в соответствии с законодательством Российской Федерации;

4) оспаривать в установленном федеральным законом порядке (в том числе в судебном и (или) административном порядке) нормативные правовые акты, решения и действия (бездействие) органов и организаций.

Субъекты общественного контроля в соответствии с Законом обнародуют информацию о своей деятельности, о проводимых мероприятиях общественного контроля и об их результатах, в том числе размещают ее в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в средствах массовой информации, а также при необходимости направляют информацию о результатах общественного контроля в органы прокуратуры и (или) органы государственной власти и органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью органов и (или) организаций, в отношении которых осуществляется общественный контроль.

Субъект общественного контроля в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций вносит предложения в соответствующие органы государственной власти и органы местного самоуправления о привлечении к ответственности виновных должностных лиц. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, обязаны рассматривать направленные им итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля. О результатах рассмотрения итоговых документов они информируют субъекты общественного контроля не позднее тридцати дней со дня их получения, а в случаях, не терпящих отлагательства, — незамедлительно.

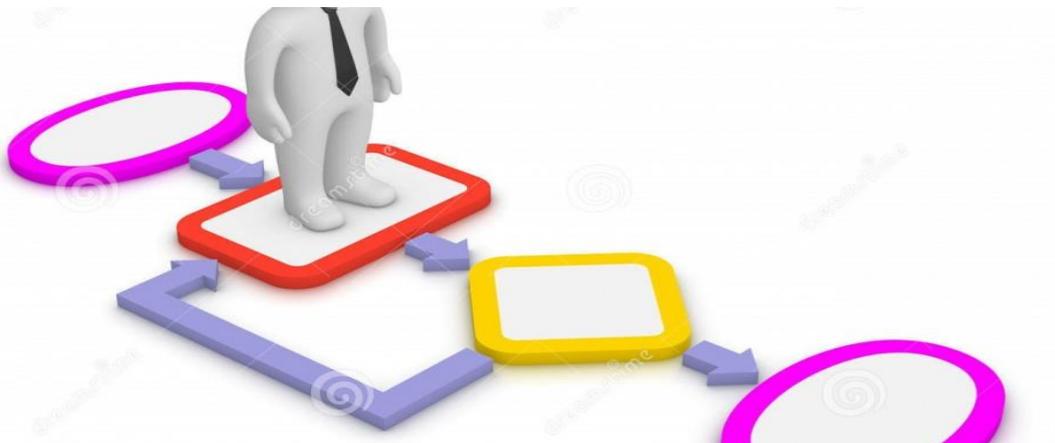
Согласно Закону итоговый документ общественного контроля в обязательном порядке должен содержать следующие элементы:

- место и время осуществления общественного контроля;
- задачи общественного контроля;

- субъекты общественного контроля;
- формы общественного контроля;
- установленные при осуществлении общественного контроля факты и обстоятельства;
- предложения, рекомендации и выводы.

К итоговому документу прилагаются иные документы, полученные при осуществлении общественного контроля.

ПРИМЕРНЫЙ АЛГОРИТМ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ



Основные этапы проведения общественного контрольного мероприятия (далее также – общественного контроля):

- 1) определение необходимости проведения общественного контроля;
- 2) определения его целей и задач;
- 3) определение объектов общественного контроля;
- 4) определение государственного или муниципального органа, а также органа или организации, наделенных полномочиями в регулировании общественных отношений в выбранной сфере;
- 5) определение ожидаемых результатов общественного контроля;
- 6) разработка стратегии проведения общественного контроля;
- 7) определение ключевых методов сбора информации;
- 8) непосредственный сбор информации;
- 9) обработка, анализ и сравнение данных;
- 10) анализ ожидаемых результатов по сравнению с полученными;
- 11) обобщение результатов общественного контроля;
- 12) определение основных проблем реализации программы или проекта, его недостатков или преимуществ, успехов, на основе проведенного общественного контроля;
- 13) обнародование результатов общественного контроля;

14) использование результатов общественного контроля в дальнейшей работе.

ОБЩИЕ ЭТАПЫ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Постановка проблемы

Выбор проблемы осуществляется, исходя из потребностей какой-либо общественной группы. Например, некая общественная группа может быть не удовлетворена ситуацией в какой-либо сфере жизнедеятельности (например, чрезмерно завышенными расходами на оплату коммунальных услуг, или недостаточно высоким качеством образования и воспитания детей, и др.) Чтобы найти корни этой проблемы и пути ее решения, проводится общественный контроль действующих правил в данной сфере жизнедеятельности общества.

Подготовка к проведению общественного контроля

Инициатива по проведению общественного контроля, в самом широком смысле, может принадлежать любому гражданину, любым гражданским формированиям (общественными наблюдательными комиссиями; общественными инспекциями; группами общественного контроля; иными организационными структурами общественного контроля).

На этом этапе осуществляется согласование организационных вопросов:

- определяется состав лиц из числа общественных экспертов, обладающих необходимой подготовкой;
- решаются вопросы об условиях проведения общественного контроля (объем и сроки проведения работ, состав итоговых материалов);
- информация о проведении общественного контроля доводится до сведения заинтересованных сторон.

Информация о начале проведения общественного контроля публикуется для всеобщего ознакомления.

Непосредственное проведение общественного контроля

Этот этап включает в себя несколько промежуточных стадий работы.

Стадия 1. Подготовительные работы.

На этой стадии определяется проблема, и следующие позиции:

- вид контроля (мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза и т.д.);
- цель общественного контроля (например, спрогнозировать социальные последствия от принятия законодательного акта, или выработать рекомендации по усовершенствованию действующего нормативного акта, или любая другая цель);
- объект, подлежащий общественному контролю;
- сроки проведения общественного контроля (начало и конец работ, при необходимости указываются сроки завершения промежуточных этапов работы);
- источники информации (указывается вид источников информации);
- права и обязанности общественного контролера;
- ожидаемый результат общественного контроля, вид и требования к итоговому документу (заключению по итогам проведения общественного контроля).

Особенно необходимо обратить внимание на методы сбора информации для объективизации исследования. При проведении общественного контроля используется, как правило, информация, имеющаяся в открытых источниках, а именно:

- в законодательных (нормативных правовых) актах;
- в информационных материалах органов государственной власти и местного самоуправления (публичных отчетах, сообщениях и др.);
- в сети Интернет (при использовании такой информации обязательно указывается ссылка на местоположение (адрес) информации в сети);
- в средствах массовой информации (с указанием источника и даты опубликования),
- в иных источниках, доступ к которым не требует обладания специальными возможностями и правами.

Также обязательным элементом подготовительной стадии является получение общественным контролером информации (документов, статистических данных, результатов ранее проведенных социологических исследований и др.) и ресурсов, которые обговорены (бумагой, иными расходными материалами, доступом в интернет и др.).

Стадия 2. Проведение общественного контроля

На данной стадии общественный контролер, прежде всего, изучает имеющуюся у него первичную информацию, выработывает перечень информации (в том числе вопросов к содержанию изучаемого акта), поиск которой он должен осуществить самостоятельно в ходе общественного контроля, используя доступные ему методы и средства.

Имея на руках разработанные и изготовленные в нужном количестве экземпляры инструменты исследования, а также представляя, какими источниками информации (кроме результатов социологических исследований) можно пользоваться, общественный контролер должен приступить к сбору информации для проведения общественного контроля. Обработка полученных количественных и качественных данных с применением всех необходимых методов исследования позволяет сформировать аргументированные выводы и выработать предложения.

Завершающим действием на данной стадии является подготовка **итогового документа** с использованием текстовой, цифровой и графической информации. Отчет о результатах общественного контроля направляется в органы, принявшие рассматриваемый акт, в СМИ и в общественные структуры, участвовавшие в общественном контроле.

Продвижение результатов общественного контроля

На этом этапе обычно проводятся работы, позволяющие применить результаты общественного контроля, реализовать полученные предложения. Что это должны быть за работы, определяется в зависимости от полученных результатов итоговых документов общественного контроля. В частности, может

быть организовано проведение «переговорных площадок» с представителями органов власти и органов, осуществляющих надзор за соблюдением законодательства, на предмет предъявления тех позиций в акте, которые вызывают беспокойство общественности, и выработки возможных действий по изменению ситуации.

Обязательным условием проведения общественного контроля является мониторинг действий по изменению ситуации осуществляемых уполномоченными органами, и выработка плана дальнейших мероприятий.