

# **Гражданский аудит социальных программ и проектов:**

**практики и механизмы  
общественного участия  
в независимой оценке  
и экспертизе  
социальной сферы**





**НКО Фонд поддержки и развития отечественной культуры,  
театрального искусства, русского языка  
«МТФ «Русская классика»»**

# **Гражданский аудит социальных программ и проектов: практики и механизмы общественного участия в независимой оценке и экспертизе социальной сферы**

**Учебное пособие**

**Составители и общая редакция:  
Т.С. Иларионова и О.В. Коротеева**

**МОСКВА  
2016**

**УДК 008+316.7**  
**ББК 60.523+71.0**  
**Г75**

*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 Союзом женщин России*

**Г75      Гражданский аудит социальных программ и проектов: практики и механизмы общественного участия в независимой оценке и экспертизе социальной сферы.** Учебное пособие/Сост., общ.ред. Иларионовой Т.С., Коротеевой О.В. – М.: ИП Лядов К.В., 2016. – 120 с.

Учебное пособие направлено на формирование компетенций в области осуществления общественного контроля у представителей субъектов общественного контроля, органов власти и гражданских активистов и развитие навыков конструктивного гражданского участия в выработке и реализации управленческих решений органов власти.

Пособие включает в себя экспертные материалы, апробированные в ходе реализации программы обучения общественных экспертов, прошедшей в 2016 году на базе Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации при поддержке Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по общественному контролю, общественной экспертизе и взаимодействию с общественными советами и Рабочей группы по развитию общественного контроля в социальной сфере при профильной комиссии Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека.

В брошюре представлена модель привлечения региональной общественности, экспертов и НКО к независимой оценке социальных программ региональных органов власти.

Пособие предназначено для членов общественных палат и общественных советов всех уровней, руководителей некоммерческих организаций, представителей органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляющих взаимодействие с НКО и отвечающих за проведение социальной политики, а также для всех, кто интересуется проблемами становления и развития системы общественного контроля в Российской Федерации.

**ISBN 978-5-4465-1248-5**

Составители не несут ответственности за высказанные точки зрения и мнения авторов.

© Коллектив авторов, 2016

© Иларионова Т.С., Коротеева О.В., сост., общ.ред., 2016

© НКО Фонд поддержки и развития отечественной культуры, театрального искусства, русского языка, «МТФ «Русская классика», 2016

## **ОГЛАВЛЕНИЕ**

### **Раздел 1. Координаты и векторы развития общественного участия в независимой оценке и экспертизе социальных программ и проектов**

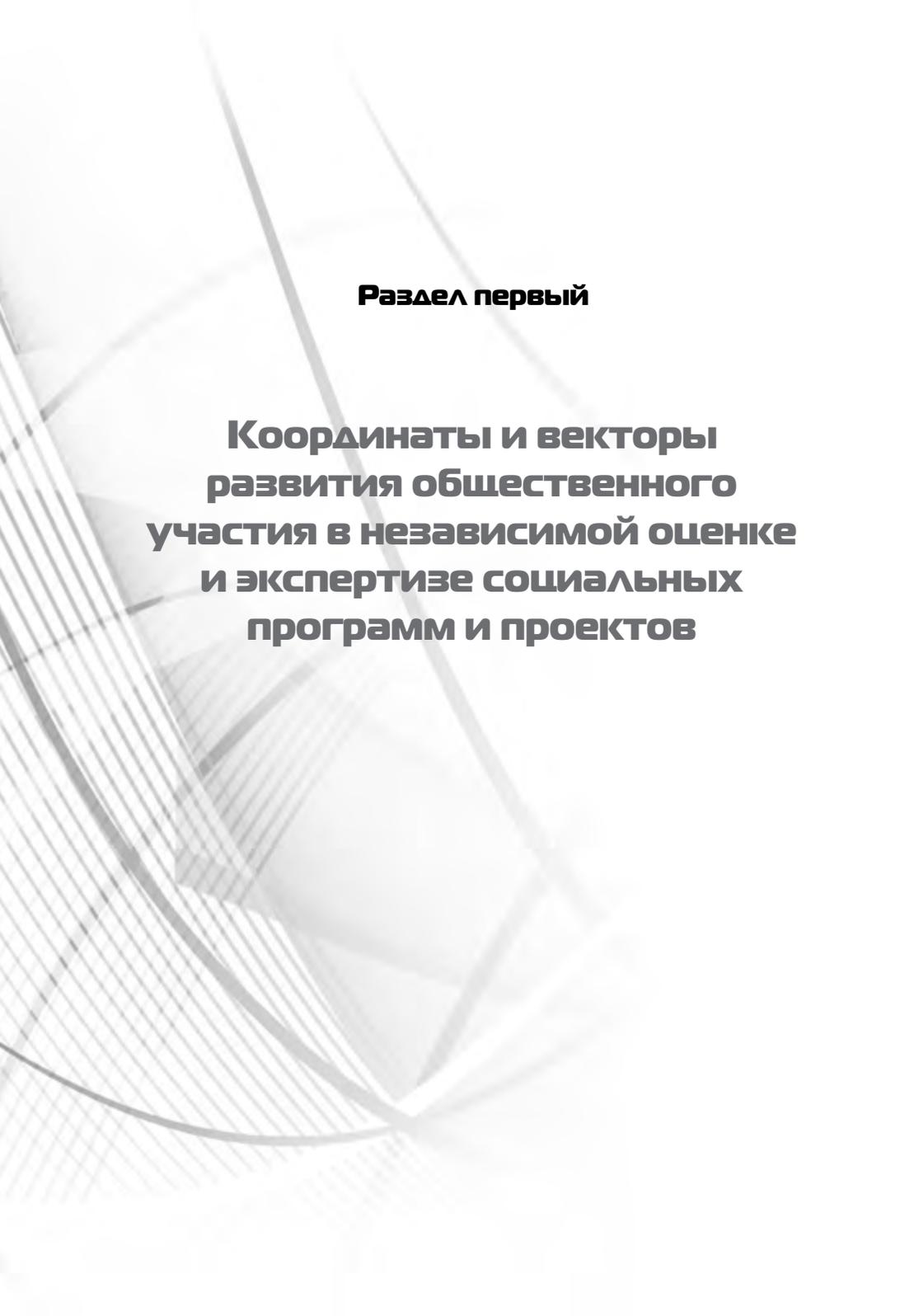
1.1. Государственная политика по укреплению гражданского общества и некоммерческого сектора в Российской Федерации .....	6
1.2. Становление системы общественного контроля в социальной сфере: институты и актуальные направления .....	15
1.3. Проактивность общественных субъектов в решении социальных проблем ..	19
1.4. Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с референтными группами: механизмы участия общественности в выработке и принятии управленческих решений .....	23
1.5. Майские указы и поручения Президента Российской Федерации .....	31
1.6. Законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере социальной политики .....	35

### **Раздел 2. Ресурсы и механизмы внутрисекторного и межсекторного партнерства для согласования потребностей граждан и программно-проектной деятельности органов власти**

2.1. Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации как субъекты общественного контроля.....	43
2.2. Общественный совет при федеральном органе исполнительной власти: история развития, основные особенности и практика функционирования .....	49
2.3. Центр ОНФ по независимому мониторингу исполнения указов президента «Народная экспертиза»: практики общественного контроля исполнения Указов и Поручений президента Российской Федерации .....	62
2.4. Независимая оценка качества социальных услуг: проблемы и перспективы развития .....	66

## **Раздел 3. Практики участия общественности в независимой оценке и экспертизе социальных программ органов власти**

3.1. Модель привлечения региональной общественности, экспертов и НКО к независимой оценке социальных программ региональных органов власти .....	77
3.2. Механизмы координации деятельности субъектов общественного контроля в Мурманской области.....	86
3.3. Общественный контроль в государственных и муниципальных учреждениях (организациях) здравоохранения и социального обслуживания населения Пермского края .....	89
3.4. Общественная экспертиза и нулевые чтения: ресурсы общественного участия.....	93
3.5. Оценка доступности социальных услуг для отдельных категорий семей: альтернативные подходы .....	101
3.6. Разработка алгоритма общественного мониторинга роли инвалидов по зрению на рынке труда в Российской Федерации.....	106
<b>Литература</b> .....	<b>112</b>
<b>Авторы</b> .....	<b>117</b>
<b>Приложение</b> .....	<b>118</b>



## **Раздел первый**

# **Координаты и векторы развития общественного участия в независимой оценке и экспертизе социальных программ и проектов**

## 1.1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПО УКРЕПЛЕНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И НЕКОММЕРЧЕСКОГО СЕКТОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Одной из важнейших задач государства после принятия Конституции в 1993 году стало формирование и развитие институтов гражданского общества. Собственно, без этой новой, самостоятельно действующей силы невозможно было бы говорить, что Российская Федерация состоялась как демократическое государство. Это было тем более важно, что в советское время уделялось большое внимание таким организациям, как профсоюзы или комсомол, было немало объединений взаимопомощи, по интересам или профессиональной принадлежности – ветеранов, краеведов, защитников животных, автолюбителей и т.д. Предстояло создать основы для новой самоорганизации общества. И такая работа началась в рамках российского парламента.

Первым был принят **Федеральный закон от 19 мая 1995 года N 82-ФЗ «Об общественных объединениях»**. В нем давалось определение, что считать «общественным объединением» (ст. 5): под этим понималось «добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения». При этом устанавливалось, что «право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно путем объединения физических лиц, так и через юридические лица – общественные объединения».

Федеральный закон определял, какие именно организационно-правовые формы могут быть применены для реализации общественных целей. Это, в соответствии со ст. 7:

- ♦ общественная организация;
- ♦ общественное движение;
- ♦ общественный фонд;
- ♦ общественное учреждение;
- ♦ орган общественной самодеятельности;
- ♦ политическая партия.

Важно, что и политическая партия была определена как институт гражданского общества. Несмотря на то, что партии по природе своей – участники политических процессов, а их смысл и назначение – борьба за власть, как организационные единицы они оставались в «зоне» представительства социальных интересов, выступали как выразители интересов народа, признавались тем самым в качестве сферы транзита – от общества к государству. В последующем был принят Федеральный закон о политических партиях, он уточнил роль, место, направления деятельности этих организационных структур, определил представительские и управленческие функции этих образований.

Федеральный закон «Об общественных объединениях» не смог урегулировать все сложные отношения в этой сфере. Через несколько месяцев после его принятия был обнародован еще один важный для гражданского общества акт – **Федеральный закон от 12 января 1996 года N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»**. И если первый из названных законов, признавая институтом гражданского общества политическую партию, вторгался в сферу государственной политики, то второй напрямую определял, что к сектору имеют отношение и институты государства. Так, некоммерческими назывались:

**Государственная корпорация** (Государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Государственная корпорация создается на основании федерального закона)

**Государственная компания** (Государственной компанией признается некоммерческая организация, не имеющая членства и созданная Российской Федерацией на основе имущественных взносов для оказания государственных услуг и выполнения иных функций с использованием государственного имущества на основе доверительного управления)

**Государственные, муниципальные учреждения** (Государственными, муниципальными учреждениями признаются учреждения, созданные Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации и муниципальным образованием)

**Бюджетное учреждение** (Бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах).

Позже круг организаций начал еще больше расширяться, поскольку принимались специальные федеральные законы, в соответствии с которыми устанавливались полномочия таких структур, как автономная некоммерческая организация, казачье общество, национально-культурная автономия и т.д.

Сегодня под институтами гражданского общества понимаются, прежде всего, зарегистрированные организации:

- ◆ учреждение;
- ◆ автономная некоммерческая организация (АНО),
- ◆ ассоциация,
- ◆ союз,
- ◆ некоммерческое партнерство (НП),
- ◆ профсоюз,
- ◆ товарищество собственников жилья (ТСЖ),
- ◆ садоводческое некоммерческое товарищество;
- ◆ благотворительный фонд,
- ◆ потребительский кооператив,
- ◆ религиозная организация,
- ◆ казачьи общества,
- ◆ общины коренных малочисленных народов Российской Федерации
- ◆ национально-культурная автономия.

Из-за смешения понятий, многообразия организационно-правовых форм для институтов гражданского общества возникла определенная трудность в проведении целостной политики государственной политики. Для разрешения многих противоречий в этой сфере были внесены уточнения в **Гражданский кодекс Российской Федерации, в ст. 50 «Коммерческие и некоммерческие организации»**.

В соответствии с этой статьей установлено следующее:

«1. Юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации).

2. Юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, могут создаваться в организационно-правовых формах хозяйственных товариществ и обществ, крестьянских (фермерских) хозяйств, хозяйственных партнерств, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий.

3. Юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в организационно-правовых формах:

1) потребительских кооперативов, к которым относятся в том числе жилищные, жилищно-строительные и гаражные кооперативы, садоводческие, огороднические и дачные потребительские кооперативы, общества взаимного страхования, кредитные кооперативы, фонды проката, сельскохозяйственные потребительские кооперативы;

2) общественных организаций, к которым относятся в том числе политические партии и созданные в качестве юридических лиц профессиональные союзы (профсоюзные организации), органы общественной самодеятельности, территориальные общественные самоуправления;

2.1) общественных движений;

3) ассоциаций (союзов), к которым относятся в том числе некоммерческие партнерства, саморегулируемые организации, объединения работодателей, объединения профессиональных союзов, кооперативов и общественных организаций, торгово-промышленные, нотариальные палаты;

4) товариществ собственников недвижимости, к которым относятся в том числе товарищества собственников жилья;

5) казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации;

6) общин коренных малочисленных народов Российской Федерации;

7) фондов, к которым относятся в том числе общественные и благотворительные фонды;

8) учреждений, к которым относятся государственные учреждения (в том числе государственные академии наук), муниципальные учреждения и частные (в том числе общественные) учреждения;

9) автономных некоммерческих организаций;

10) религиозных организаций;

11) публично-правовых компаний;

12) адвокатских палат;

13) адвокатских образований (являющихся юридическими лицами).

4. Некоммерческие организации могут осуществлять приносящую доход деятельность, если это предусмотрено их уставами, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и если это соответствует таким целям.

5. Некоммерческая организация, уставом которой предусмотрено осуществление приносящей доход деятельности, за исключением казенного и частного учреждений, должна иметь достаточное для осуществления указанной деятельности имущество рыночной стоимостью не менее минимального размера уставного капитала, предусмотренного для обществ с ограниченной ответственностью (п. 1 ст. 66.2).

6. К отношениям по осуществлению некоммерческими организациями своей основной деятельности, а также к другим отношениям с их участием, не относящимся к предмету гражданского законодательства (ст. 2), правила настоящего Кодекса не применяются, если законом или уставом некоммерческой организации не предусмотрено иное».

Необходимо отметить, что со временем значение отдельных организационно-правовых форм общественной активности менялось, некоторые из них стали

массовыми при регистрации новых объединений, некоторые использовались относительно редко.

Регистрация некоммерческих организаций регулируется Федеральным законом от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (с внесенными изменениями), Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2006 N 212 «О мерах по реализации отдельных положений Федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций», другими законодательными актами в соответствии с организационно-правовой формой некоммерческой организации.

С момента вступления законов об общественных объединениях и некоммерческих организациях шла их регистрация. В 2006 году прошла перерегистрация НКО. После нее общественный ландшафт страны значительно изменился: прекратили свое действие многие из созданных еще в советское время организаций, также не смогло пройти этот этап и значительное количество созданных в 1990-е годы.

Позже законодатель посчитал необходимым провести своего рода систематизацию некоммерческих организаций, выделив из них те, которые оказывают гражданам, обществу наиболее важные услуги. Федеральным законом от 5 апреля 2010 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» было введено это новое понятие – «социально ориентированные НКО». Непосредственно данные изменения коснулись четырех федеральных законов: «О некоммерческих организациях», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О защите конкуренции».

Согласно определению, установленному Федеральным законом «О некоммерческих организациях», социально ориентированными признаются некоммерческие организации:

1. Созданные в формах, предусмотренных Федеральным законом «О некоммерческих организациях», а именно: общественные или религиозные организации (объединения), общины коренных малочисленных народов Российской Федерации, казацкие общества, фонды, некоммерческие партнерства, учреждения, автономные некоммерческие организации, объединения юридических лиц (ассоциации и союзы), за исключением государственных корпораций, государственных компаний, общественных объединений, являющихся политическими партиями;

2. Осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации, а также виды деятельности, предусмотренные ст. 31.1. ФЗ «О некоммерческих организациях»:

1) социальное обслуживание, социальная поддержка и защита граждан;

2) подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев;

3) оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам;

4) охрана окружающей среды и защита животных;

5) охрана и в соответствии с установленными требованиями содержание объектов (в том числе зданий, сооружений) и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронений;

б) оказание юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина;

7) профилактика социально опасных форм поведения граждан;

8) благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества;

9) деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, физической культуры и спорта и содействие указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности;

10) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

11) развитие межнационального сотрудничества, сохранение и защита самобытности, культуры, языков и традиций народов Российской Федерации;

12) деятельность в сфере патриотического, в том числе военно-патриотического, воспитания граждан Российской Федерации;

13) проведение поисковой работы, направленной на выявление неизвестных воинских захоронений и непогребенных останков защитников Отечества, установление имен погибших и пропавших без вести при защите Отечества;

14) участие в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ;

15) социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов;

16) мероприятия по медицинской реабилитации и социальной реабилитации, социальной и трудовой реинтеграции лиц, осуществляющих незаконное потребление наркотических средств или психотропных веществ;

17) содействие повышению мобильности трудовых ресурсов;

18) увековечение памяти жертв политических репрессий.

Бухгалтерский учет и статистическая отчетность в некоммерческих организациях ведется в порядке, установленном действующим законодательством Российской Федерации. Информация о деятельности некоммерческой организации представляется органам государственной статистики, налоговым органам и иным лицам в соответствии с законодательством Российской Федерации и учредительными документами организации. При этом к коммерческой тайне не могут быть отнесены следующие сведения:

♦ о размерах и структуре доходов некоммерческих организаций;

♦ о размерах и составе имущества НКО;

♦ о расходах;

♦ о численности и составе работников;

♦ об оплате труда работников;

♦ об использовании безвозмездного труда граждан.

Порядок организации и ведения бухгалтерского учета определяют следующие нормативные документы:

Федеральный закон от 21 ноября 1996 года №129-ФЗ «О бухгалтерском учете»;

Положение по ведению бухгалтерского учета, утвержденное Приказом Минфина Российской Федерации от 29 июня 1998 года №34н «Об утверждении Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации»;

отдельные положения по бухгалтерскому учету, регулирующие порядок учета отдельных объектов и операций;

План счетов бухгалтерского учета, утвержденный Приказом Минфина Российской Федерации от 31 октября 2000 года №94н «Об утверждении Плана счетов бухгалтерского учета, финансово-хозяйственной деятельности организаций и Инструкции по его применению».

Развитие гражданского общества изменилось с созданием Общественной палаты Российской Федерации, общественных палат субъектов Российской Федерации, общественных советов при органах исполнительной власти.

Цели создания Общественной палаты Российской Федерации были изложены в **Федеральном законе от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»**. Палата, в соответствии со ст. 1, «обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений, профессиональных союзов, творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, а также иных некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп, с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений и иных некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания».

Общественная палата Российской Федерации (ст. 2) «призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, иных некоммерческих организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации» путем:

1) привлечения граждан, общественных объединений и иных некоммерческих организаций;

2) выдвижения и поддержки гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан, прав и интересов общественных объединений и иных некоммерческих организаций;

3) проведения общественной экспертизы (экспертизы) проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления;

4) осуществления общественного контроля (контроля) за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации;

5) выработки рекомендаций органам государственной власти Российской Федерации при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений, иных некоммерческих организаций и иных объединений граждан Российской Федерации, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации;

6) оказания информационной, методической и иной поддержки общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации, общественным объединениям и иным некоммерческим организациям, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации;

7) привлечения граждан, общественных объединений, иных некоммерческих организаций и представителей средств массовой информации к обсуждению вопросов, касающихся соблюдения свободы слова в средствах массовой информации, реализации права граждан на распространение информации законным способом, обеспечения гарантий свободы слова и свободы массовой информации, и выработки по данным вопросам рекомендаций;

8) осуществления международного сотрудничества в соответствии с целями и задачами, определенными настоящей статьей, и участия в работе международных организаций, а также в работе международных конференций, совещаний и других мероприятиях.

**Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 года №481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных служб и федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации»** было нацелено на новый уровень гражданской активности – на привлечение экспертов, общественности к работе органов исполнительной власти, к установлению контроля над их деятельностью, оказание помощи при принятии решений по широкому кругу социально значимых и специальных вопросов.

Крайне важным стал **Федеральный закон от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»**. Он был направлен на то, чтобы закрытые учреждения пенитенциарной системы стали доступными для контроля граждан, чтобы насилие, негуманные условия содержания осужденных или находящихся во временной изоляции от общества людей были устранены, чтобы соблюдались права человека. Благодаря данному акту были сформированы и начали действовать эти новые институты гражданской активности. В соответствии с ним в субъектах Российской Федерации стали формироваться общественные наблюдательные комиссии (ОНК), в этом формировании ключевую роль играла Общественная палата Российской Федерации, потому что именно она утверждала составы комиссий по итогам рассмотрения документов с мест. Комиссии подлежат регулярной ротации, что также способствует отработке технологий общественного контроля.

Общественные наблюдательные комиссии действуют в 81 субъекте Российской Федерации. В 43 из них со 2 августа 2016 года началась ротация составов ОНК. При этом зачастую в Общественную палату Российской Федерации поступают неправильно заполненные документы от общественных объединений, выдвигающих кандидатуры в состав ОНК, и это является основанием для их отклонения<sup>1</sup>.

Процесс укрепления институтов гражданского общества завершился принятием **Федерального закона от 21 июля 2014 года N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»**. В нем были даны понятия, относящиеся к этой проблеме, представлен механизм участия граждан в контроле над властью и бизнесом. Так, в соответствии со ст. 4 под общественным контролем «понимается 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

---

1 Ротация ОНК-2016//<https://opr.ru/press/news/2016/newsitem/35386>

законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений».

Федеральный закон принимался, в том числе, и в целях формирования в обществе нетерпимости к коррупционному поведению (ст. 5).

В 2012 году стала актуальной еще одна проблема – устранение влияния иностранных организаций на деятельность российского некоммерческого сектора.

20 ноября 2012 года вступил в силу новый Федеральный закон о НКО («Закон об иностранных агентах»)<sup>1</sup>, соответствующие изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации внесены 12 февраля 2013 года<sup>2</sup>. 23 мая 2015 года был подписан Закон о реестре нежелательных организаций<sup>3</sup>. Согласно закону, нежелательной может быть признана иностранная или международная неправительственная организация, «представляющая угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны и безопасности государства».

Конечно, проблема «борьбы» с зарубежными фондами связана с необходимостью создания новых источников финансирования гражданской активности. И сегодня финансы общественных объединений – серьезная часть реального сектора экономики. При этом:

часть своих расходов организации покрывают за счет оказания консультационных услуг, коммерциализации собственной деятельности;

многие организации получают поддержку от благотворителей, используют труд волонтеров;

другой источник – получение поддержки из федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, от органов местного самоуправления.

Серьезные возможности обеспечения финансовой устойчивости для СО НКО заложены и в **Федеральном законе от 28 декабря 2013 года N 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»**. В соответствии с 442-ФЗ СО НКО могут наравне с бюджетными организациями оказывать социальные услуги гражданам и получать за оказанные услуги возмещение из бюджета по установленным тарифам.

С 2008 года на поддержку НКО выделяются специальные гранты Президента Российской Федерации. Размер средств, направленных на эти цели ежегодно растет. Так, если в 2012 году на поддержку некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества и реализующих социально значимые проекты было выделено 1 млрд. руб., то в 2013 году на поддержку проектов НКО было направлено уже 2,32 млрд. руб., а в 2014 году почти 2,7 млрд. руб. субсидий<sup>4</sup>. В 2016 году государство направило на поддержку проектов НКО почти 4,6 млрд руб.<sup>5</sup>

---

1 Федеральный закон от 20 июля 2012 года N 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента».

2 Федеральный закон от 11 февраля 2013 года N 8-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральный закон "О некоммерческих организациях"».

3 Федеральный закон от 23 мая 2015 года N 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

4 Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 год. – М., Общественная палата Российской Федерации, 2014. – С. 136//[https://oprfr.ru/files/oprf\\_dokladsociety\\_a4\\_12-2014\\_184p\\_rus\\_blok\\_corr\\_4\\_preview\\_postr.pdf](https://oprfr.ru/files/oprf_dokladsociety_a4_12-2014_184p_rus_blok_corr_4_preview_postr.pdf)

5 <https://grants.oprf.ru/news/portal/p484/>

В 2016 году появились и новые грантоператоры – Благотворительный фонд поддержки семьи, материнства и детства «Покров» и Фонд поддержки гражданской активности в малых городах и сельских территориях «Перспектива».

В 2016 году в соответствии с поручением Президента Российской Федерации по итогам Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию для НКО, которые зарекомендовали себя как безупречные партнеры государства, установлен новый правовой статус «некоммерческая организация – исполнитель общественно-полезных услуг», в соответствии с которым таким НКО будет предоставлен ряд льгот и преференций.

Также по поручению Президента Российской Федерации разработан Комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально-ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016 – 2020 годы (от 23 мая 2016 г. № 3468п-П44). Выступая с Посланием Федеральному Собранию, Президент Российской Федерации В.В. Путин особо подчеркнул, что «в таких вопросах, как помощь пожилым людям и инвалидам, поддержка семей и детей, нужно больше доверять и гражданскому обществу, некоммерческим организациям. Они часто работают эффективнее, качественнее, с искренней заботой о людях, меньше бюрократизма в их работе»<sup>1</sup>.

Большую роль в развитии системы поддержки СО НКО играет Общественная палата Российской Федерации. В настоящее время Общественная палата Российской Федерации разрабатывает Концепцию содействия развитию социально ориентированных НКО, которую планируется представить Президенту Российской Федерации на итоговом форуме Общественной палаты Российской Федерации «Сообщество», 4 ноября 2016 года. В проекте Концепции определяются основные направления деятельности по содействию развитию СО НКО в Российской Федерации. Цель Концепции – активизация потенциала СО НКО в целях развития гражданского общества, повышения качества жизни граждан и расширения возможностей для их самореализации, решения социальных проблем и развития некоммерческого сектора экономики в Российской Федерации. Концепция направлена на решение следующих задач:

- содействие институционализации деятельности СО НКО;
- развитие экономической устойчивости СО НКО;
- расширение участия физических и юридических лиц в деятельности СО НКО и повышение доверия общества к деятельности некоммерческого сектора;
- содействие в реализации наиболее существенных общественных функций, выполняемых СО НКО.

Реализация мер, предложенных в проекте Концепции, будет способствовать созданию условий для становления и укрепления СО НКО, позволит поднять их деятельность на новый уровень и обеспечить устойчивое развитие гражданского общества в стране.

---

<sup>1</sup> Послание Президента Федеральному Собранию//<http://kremlin.ru/events/president/news/by-date/03.12.2015>

## **1.2. СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ: ИНСТИТУТЫ И АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ**

21 июля 2014 года для российской общественности произошло знаковое событие – был принят Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Закон установил 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. В современной России это первый федеральный закон, принятый по инициативе общественников. На обсуждение основных положений закона ушло более 4 лет.

Закон об общественном контроле носит ярко выраженный социальный характер: он направлен на развитие общественных отношений, на формирование социальной структуры общества, в рамках которой:

- стимулируется гражданская активность;
- повышается взаимное доверие власти и общества;
- развиваются механизмы обратной связи.

Федеральный закон от 21 июля 2014 года N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» позволяет гражданам нашей страны активно участвовать в государственном управлении и местном самоуправлении, защищая свои права, закрепленные в Конституции Российской Федерации. Это один из последних законодательных актов, направленных на реформирование системы российского государственного управления и местного самоуправления.

Закон об общественном контроле закрепляет правила вовлечения граждан в процесс государственного управления и местного самоуправления, способствуя тем самым развитию демократических преобразований в стране и формируя новую модель общественного участия граждан в делах государства.

Понятие «гражданское (общественное) участие» подразумевает включение или вовлечение в обсуждение и разработку политических, социально-экономических, культурных программ и проектов, влияние на принятие решений и контроль за их исполнением, самоуправление на местном уровне. Гражданское участие – это, прежде всего, непрерывный процесс взаимодействия между государственными органами и населением по решению проблем, касающихся самого населения.

Отметим, что для представителей российского некоммерческого сектора механизмы гражданского участия стали неотъемлемой частью их деятельности. Они вписываются в идеологию гражданского общества и способствуют развитию общественных отношений и ответственности граждан за свою жизнь и будущее своих потомков в рамках либеральной экономики.

Для лидеров гражданского общества общественное участие – это, прежде всего, социальное партнерство и взаимодействие трех секторов экономики (государственного, частного и некоммерческого) для достижения общих целей. Благодаря партнерскому взаимодействию представители некоммерческого сектора оказывают влияние на социальные перемены в обществе, предлагают обществу новые гражданские инициативы, обеспечивая, тем самым, стабильное развитие. Представители гражданского общества участвуют в предоставлении социальных услуг населению, формируют рынок услуг, распространяют и развивают социокультурные ценности общества, сохраняют его самобытные традиции, развивают и поддерживают общественные институты и т.д. В общественной сфере взаимодействие трех секторов закрепились в модели, отраженной на рис. 1

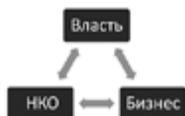


Рис. 1. Социальное взаимодействие институтов гражданского общества

Общественный контроль, стимулируя новый тип отношений между обществом и органами исполнительной власти и местного самоуправления, представляет собой новую модель общественного участия (рис.2).

В рамках этой модели все решения и действия государственной власти и органов местного самоуправления проходят общественную оценку и экспертизу. Для этих целей при всех органах исполнительной власти и местного самоуправления России создаются новые общественные институты в виде советов, палат, комиссий и т.д. Именно этим институтам дано право осуществлять общественный контроль за деятельностью власти и местного самоуправления на всей территории Российской Федерации.



Рис.2. Общественный контроль как новая модель общественного участия

Формирование общественных институтов началось задолго до принятия ФЗ-212. Так, в 2005 году вышло Постановление Правительства Российской Федерации N 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации»; в августе 2006 года Президент Российской Федерации издал Указ № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам». В том же 2006 году был принят закон «Об общественной палате Российской Федерации».

Новый импульс развития общественные советы при ОИВ получили в 2012 году после выхода Указа № 601 Президента Российской Федерации «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» и Постановления Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 года № 87.

В настоящий момент общественные советы созданы практически при всех министерствах, ведомствах, департаментах и их подведомственных учреждениях.

В деятельности общественных институтов, являющихся субъектами общественного контроля, имеется ряд отличительных особенностей. Так, в отличие от НКО, субъекты общественного контроля взаимодействуют не с отдельными людьми, а с институтами государственной власти и местного самоуправления; в качестве объекта воздействия выделяют не действия отдельного человека, наделенного властными полномочиями, а деятельность органов исполнительной власти и местного самоуправления; используют методы воздействия в виде форм общественного контроля, отраженных в ФЗ-212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Соответственно, от субъектов общественного контроля ожидают и других результатов деятельности.

**Таблица 2. Отличительные особенности деятельности субъектов общественного контроля**

№	Сравниваемые характеристики	НКО	Общественные институты, являющиеся субъектами общественного контроля
1.	Субъекты взаимодействия	Люди (представители организаций, власти, отдельные граждане)	Органы исполнительной власти и местного самоуправления
2.	Объекты воздействия	Действия отдельного человека или группы лиц: решения лиц, наделенных властными полномочиями, представителей бизнеса; выступления общественных и политических деятелей и т.д.	Деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия
3.	Методы воздействия	<p>Публичные методы: общественные слушания; делегирование представителей в комиссии и советы органов власти; публичные обращения к депутатам и представителям органов исполнительной власти и местного самоуправления; выражение мнений (пикеты, митинги, брошюры, газеты, листовки); публичное вовлечение представителей власти в деятельность общественных объединений (собрания, конференции, наблюдательные советы и др.); публикации и информационные кампании в СМИ.</p> <p>Непубличные методы: письма с обращениями представителям власти и политическим деятелям; Сбор подписей под обращениями; использование «общественных приемных» и «горячих линий»; обращения, письма, сбор подписей, коллективное обсуждение проблем. Социальное проектирование.</p>	Общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, общественные обсуждения, общественные слушания и т.д.
4.	Результаты деятельности	Смена элит, изменение политического курса, коррекция стратегий развития, отмена принятых решений и т.д.	Качество принимаемых решений и повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления

Несмотря на достаточно обширную законодательную базу, регулиующую общественное участие граждан в делах государства и местного самоуправления, в реальной действительности субъекты общественного контроля сталкиваются с большими трудностями.

Единого подхода к осуществлению общественного контроля в социальной сфере на сегодняшний момент пока не выработано. Существующая практика общественного контроля в России складывается исходя из разного понимания сущности этого вида деятельности.

Так, многие российские граждане считают, что общественный контроль, по сути своей, является прообразом «народного контроля», широко практиковавшегося в советский период нашей истории.

Действительно, в Советском Союзе осуществлялся общественный контроль. Он представлял собой одну из форм народовластия, связанную с систематическим наблюдением гражданами страны за исполнением органами государственной и местной власти, а также хозяйственными руководителями своих обязанностей по удовлетворению законных интересов трудящихся и всего населения. Так называемый «народный контроль» отвечал материальным, социальным и духовным ценностям общества, был направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений интересов советских граждан. Он сочетал в себе государственный контроль с общественным контролем. Основной задачей народных контролеров того периода являлся контроль за выполнением государственных планов экономического и социального развития.

Следует отметить, что «народный контроль» функционировал в условиях единой идеологии по принципу демократического централизма, т.е. демократия формировалась и развивалась вокруг главенствующей коммунистической идеи. В нынешних условиях вряд ли возможно использование данной модели в полном объеме. Однако некоторые элементы применимы и в наших условиях.

Так, по принципу «народного контроля» Общественная палата Российской Федерации совместно с региональными общественными палатами и Общероссийским народным фронтом (ОНФ) осуществляет мониторинг выполнения указов Президента 2012 года.

Из 11 изданных Президентом Российской Федерации указов В.В. Путин впервые поручил контроль за их исполнением общественным институтам: пять из них контролирует Общественная палата Российской Федерации, а остальные – Общероссийский народный фронт. Общероссийскому народному фронту Президент поручает контроль и за другими своим указами и распоряжениями.

Схожесть мониторинга Указов Президента в нынешнем виде с «народным контролем» проявляется в следующем:

- ♦ четко сформулированы задачи, критерии, сроки реализации и результаты действий в определенной сфере;
- ♦ закреплены ответственные лица за выполнение намеченных направлений деятельности;
- ♦ информация о нарушениях и отклонениях от заданных параметров напрямую сообщается лицу, принимающему решения о поощрении за успешное выполнение и наказании виновных за срыв реализации запланированных планов и их результатов.

Вторым общеупотребимым подходом к определению сущности общественного контроля является мнение о том, что общественный контроль есть правозащитная деятельность. В пользу данного утверждения выступает количество обращений и жалоб российских граждан в Общественную палату Российской Федерации и региональные палаты субъектов Российской Федерации. Россияне искренне надеются на то, что новые общественные институты восстановят справедливость в случае нарушения их законных прав.

Однако, согласно российскому законодательству, общественный контроль выступает в современных условиях элементом системы государственного управления и местного самоуправления. Общественное участие граждан, являясь неотъемлемой частью государственного реформирования, направлено на «повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти».

### **1.3. ПРОАКТИВНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ СУБЪЕКТОВ В РЕШЕНИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ**

Существует немало концепций построения гражданского общества. В подавляющем большинстве из них сердцевиной являются самостоятельность, самоорганизация, активность (проактивность) людей и эффективных социальных институтов.

Проактивность – это не просто позиция или черта характера. Скорее это и позиция, и образ жизни, и высокий уровень личной ответственности. Проактивный человек полностью отвечает за свои дела и поступки, а значит, он их планирует, реализует в заданной им самим последовательности и в направлении к определённой им цели. Заранее определённая, целесообразная последовательность действий имеет характер стратегии. Если понимать стратегию в широком смысле как «комплекс интеллектуальных усилий и решений, которые позволяют оптимизировать переход из настоящего в желаемое будущее»<sup>1</sup>.

Выбор стратегии и принцип целеустремлённого следования ей задаёт общий, лидерский тип поведения. Лидерский в смысле ведущий. Не каждый человек способен самостоятельно определить собственную стратегию и реализовывать её упорно и неуклонно, находя источники самомотивации. Как говорил Александр Иванович Герцен, «надобно иметь силу характера говорить и делать одно и то же».

Человек в общем склонен потакать своим слабостям и реагировать на внешние раздражители, а также перекладывать вину и/или ответственность за происходящее с самого себя на внешние источники. Реактивное поведение вызывается внешними обстоятельствами – когда человек строит собственное поведение под влиянием внешних сил. Проактивное поведение понимается в гуманистической психологии как свободный, волевой выбор между стимулом и собственной реакцией, в соответствии с глубинными целями и задачами отдельного человека.

В этом смысле показательна разница между пожилыми людьми на пенсии, которые в различной степени пользуются услугами государственной региональной программы социальной поддержки.

Пример из практики. При проведении анкетирования<sup>2</sup> среди московских пенсионеров о качестве и доступности социальных услуг в рамках государственных программ господдержки чётко просматривались несколько основных типов людей – по их отношению к получению господдержки. В рамках нашей темы

---

1 Введение в принципы стратегии/Strateg.org/ <http://strateg.org/vvedenie-v-principy-strategii.html>

2 Опрос для подготовки общественного доклада в ОНФ г.Москвы (август 2016 года)

проактивности рассмотрим – очень схематично – две из нескольких основных групп, чтобы проиллюстрировать типичное развитие отношений благополучатель – государство.

Пенсионеры из одной группы мало обращаются к государственным услугам в силу достаточной самостоятельности и удовлетворительного самочувствия. Они свободно повсюду передвигаются либо могут самостоятельно посещать поликлиники, санатории по бесплатной путёвке, иногда еще центры социального обслуживания и специальные экскурсии для пожилых. С одной стороны, «стараясь пока ничем не пользоваться» (представляя это как нежелание от кого-либо зависеть). С другой стороны, недовольный тон и широкая критика качества бесплатных услуг по принципу «бесплатный сыр только в мышеловке» могут характеризовать благополучателя как человека с реактивным поведением, которому не нравится то, что ему «дают» или недостаточно «дали». И озвученное стремление «ничего не просить» скорее связано с тем, что пока нет особой нужды в поддержке со стороны.

Другая группа – пенсионеры преклонных лет и/или с инвалидностью. Они нуждаются в регулярной помощи соцработников, в патронажной помощи, вызове врача на дом. Критика получаемой помощи, как правило, конструктивна и содержательна, обязательно отмечаются положительные моменты. Отношение этих людей к жизни уже скорее проактивное, деятельное: несмотря на ухудшение здоровья и преклонный возраст, они ищут, чему можно обрадоваться и быть благодарными. Имеют твёрдо сформированные принципы, которые также помогают держаться. У таких людей есть все шансы долго оставаться морально независимыми, даже если придётся всё больше прибегать к помощи и поддержке других, чужих людей. Не только потому, что они сильны духом или довольствуются малым. Они свободны от обстоятельств тем, что сами выбирают, насколько они будут от них зависимы в будущем. И делают всё возможное в их ситуации, чтобы не зависеть. Например, стараются быть социально активными (используют сеть интернет) или ищут подработку в меру возможностей здоровья, стремятся строить позитивные взаимоотношения с родственниками и ухаживающим персоналом, стремятся решать свои нужды самостоятельно хотя бы с помощью переписки или по телефону и т.д.

Термин проактивности одним из первых ввёл Виктор Франкл, анализируя поведение заключённых в концлагерях. Франкл рассмотрел детально, как человек постепенно терял «ощущение себя как субъекта не только потому, что полностью становился объектом произвола лагерной охраны, но и потому, что ощущал зависимость от чистых случайностей, становился игрушкой судьбы»<sup>1</sup>.

Франкл утверждал, что даже в таких исключительно экстремальных обстоятельствах человека остаётся свобода – отнестись к происходящим событиям так или иначе, не идти на поводу. Потому что «то, что происходит внутри человека... результат внутреннего решения самого человека»<sup>2</sup>. Он приводит также примеры, когда людям удавалось найти смысл жизни даже в условиях концентрационного лагеря и вести жизнь достойно человека. Не только преодолевая обстоятельства, но и формируя своё отношение к ним, психологическую защиту от них. И наоборот, в этих же условиях много было тех, кто впал в апатию или опустился до животного уровня удовлетворения потребностей.

Тему проактивности развил в своей книге «7 навыков высокоэффективного менеджера» Стивен Кови. Проактивность как навык он поставил в ней на первое место. С. Кови часто цитируют в книгах для бизнес-менеджеров, поскольку проработка этого навыка, например, влияет на личную ответственность и рабочую эффективность.

---

1 Франкл В. «Психолог в концлагере»// [http://krotov.info/lib\\_sec/21\\_f/fra/nkl\\_05.htm](http://krotov.info/lib_sec/21_f/fra/nkl_05.htm)  
2 Франкл В. «Психолог в концлагере»/ [http://krotov.info/lib\\_sec/21\\_f/fra/nkl\\_05.htm](http://krotov.info/lib_sec/21_f/fra/nkl_05.htm)

По Кови, наша проактивность проявляется во всём: как мы ведём себя в повседневной жизни, как реагируем на внешние обстоятельства. Кови предлагает практические задания для проверки и развития проактивности. Например, советует отслеживать собственную речь вплоть до конкретных словесных формулировок – проактивные они либо реактивные, подходить к проблемным ситуациям с точки зрения возможности собственного в них активного участия и т.д.<sup>1</sup>

Взгляды Виктора Франкла и Стивена Кови полезно рассматривать в самых разных областях современной жизни. Например, может ли существовать такое явление в нашем обществе, как проактивные граждане? Что делает их такими? Почему одни граждане находятся в патерналистских отношениях с государством по типу «дай, помоги, спаси» и довольно пассивны, а другие, напротив, стремятся в той или иной степени дистанцироваться и собственными усилиями формировать, развивать до возможных пределов свой собственный маленький мир.

Наконец, кто такой проактивный гражданин? Тот ли это, кто достаточно свободолюбив и независим от любой государственной помощи, кто гордится своим самообразованием и предприимчивостью и тем, что никогда не работал по найму. Или же проактивный гражданин стремится активно участвовать в делах общества, вникать в его проблемы, личным примером вести людей за собой, объединять их?

В истории было немало примеров тех и иных жизненных стратегий. Некоторые исследователи метафорически описывали советского гражданина как инфанта, который во всём слушался «отеческое» государство и, в свою очередь, ожидал от него помощи и поддержки. Далее, по мнению специалистов, происходило «взросление» общественного сознания, когда люди перестали слепо верить и надеяться на поддержку, больше полагаться на собственные силы, но всё ещё оставались в отношениях «сын-отец». И придёт время, когда государство будет восприниматься не более как «наёмный работник, которому мы платим налоги за то, что он управляет некоторыми нашими общими делами»<sup>2</sup>.

В наше время, в период бурного распространения в обществе принципов экзистенциальной, гуманистической психологии особенно популярными среди образованного общества стали такие термины как «осознанность», «проактивность», «самосовершенствование», «свобода выбора» и «саморазвитие» в тех или иных областях жизни.

Большой частью этот процесс носит субъективный, эгоцентрический характер, позволяя людям тем или иным образом демонстрировать себя в тех же социальных сетях. Часть из них делает себе на этом т.н. персональный бренд<sup>3</sup>, продвигая определённый вид бизнеса. В социальных сетях, например, востребованы и успешно продвигаются услуги таких профессий, как фитнес-тренер, психолог, диетолог, коуч, педагог, маркетолог, PR-специалист, брендолог, специалист по нетворкингу, имиджмейкер, контент-менеджер, астролог и других. Пользователи соцсетей с удовольствием подписываются на обновления новостей избранных «персональных брендов» и вступают в их группы по интересам, поскольку эти персоналии действительно достаточно проактивны, инициативны и регулярно делятся полезным опытом и советами.

В таком случае чем отличается проактивный гражданин от собственно проактивного человека или это практически одно и то же?

---

1 Кови С.Р. Семь навыков высокоэффективных людей: Мощные инструменты развития личности = The 7 Habits of Highly Effective People: Restoring the Character Ethic / Стивен Р. Кови. – М.: Альпина Паблишер, 2012.

2 Источник [http://economic\\_mathematics.academic.ru/3282/Патернализм,\\_патерналистское\\_государство](http://economic_mathematics.academic.ru/3282/Патернализм,_патерналистское_государство)

3 Распространены также варианты: личный бренд, индивидуальный бренд, осознанный брендинг /личности/ и т.п.

Влияние отдельного проактивного человека на определённую группу людей-единомышленников простирается порой не дальше очередной волны «сарафанного радио». В данном случае проактивный человек заботится о собственных интересах и ценностях, которые разделяет группа(ы) людей со схожими взглядами и ценностями. Если человек при этом публичен, он может быть более популярен по сравнению с другими, иметь больше площадок для самопозиционирования, изобретательнее продвигать свои интересы и/или дороже брать за свои услуги.

Проактивность на уровне гражданина или члена определённой культурной общности также проявляется локально, всплесками, неравномерно. Однако идея о роли непосредственного, личного ответственного участия в каких-либо общественных процессах и событиях всё больше проникает в повседневную жизнь. Растёт уровень общей информированности по актуальным для общества темам. Возникают всё новые способы самоорганизации граждан с помощью технологий 2.0, многие процессы автоматизируются, информация становится всё более доступной.

Подвижки в развитии проактивности сразу становятся заметными, например, в родительских интернет-сообществах по вопросам школьного образования. Если раньше у родителей не возникало сомнений, чтобы поручить воспитание и образование своего ребёнка государственной общеобразовательной системе, то сейчас они готовы взять ответственность на себя.

Только в социальной сети Facebook в 2015-2016 годах появились тематические группы «Домашнее образование», «Альтернативное образование в России», «Открытое образование», «Смешанное обучение», «Осознанное родительство» и т.п. Родители активно разбираются в способах и методах получения образования, обсуждают плюсы-минусы дистанционного обучения. Отваживаются на семейное обучение на дому: ищут для поддержки сообщества единомышленников, обмениваются материалами и контактами, организуют совместные мероприятия, привлекают всё новых последователей самостоятельной организации образовательной стратегии собственных детей. Семейным обучением интересуются уже не только в Москве и это не просто любопытное для людей или модное течение. Всё чаще встречаются семьи, где таковы их убеждения или образ жизни: мобильный график, дистанционная работа, стремление привить ребёнку определённые качества, которых не даёт школа.

Обучать на дому приходится тем проактивным родителям, кто осознал свои цели и потребности, но не нашёл подходящего образовательного учреждения в родном городе и, как правило, это не мегаполисы-миллионники. Дистанционное обучение также удобно русскоязычным семьям, которые проживают вместе с детьми на чужбине и хотят получить также российское образование и сохранить язык.

Проактивные родители – это и проактивные граждане в вопросах воспитания и образования, поддержки и укрепления института семьи. Они влияют на социальные перемены в обществе, принимая деятельное участие в работе родительских комитетов при детских садах и школах, в общественных обсуждениях различного рода поправок к законопроектам в области образования.

Сам образ жизни проактивного родителя отличается от образа жизни «обычных родителей». Современный проактивный родитель может продать вторую квартиру и купить на вырученные средства специально оборудованный автомобиль для дальних путешествий всех семьёй вместо того, чтобы использовать её для сдачи в аренду. Проактивный родитель организует совместный с детьми сплав на байдарках или бег на лыжах по лесу, а экскурсию по музеям или семейный велосипедный маршрут предпочтёт лежанию на диване у телевизора.

Для современных проактивных людей уже формируется новый рынок услуг (например, аренда автомобилей, обмен домами и кемпинг для путешественников из разных стран, коворкинг, фриланс), поскольку они достаточно мобильны и быстрее адаптируются для жизни и работы в смене мест и условий.

Возможно, в скором будущем появится новый рынок услуг и для проактивных родителей. Это мог бы быть электронный «конструктор» с вариантами тестирования способностей ребёнка и соответствующего планирования персональной стратегии его развития в смешанном (очном и дистанционном) формате.

Меняя себя и общий стиль жизни семьи ради детей и общего будущего, проактивные родители демонстрируют осознанное поведение, развивают и распространяют определённые социокультурные ценности общества. Например, такого человека проще убедить начать сортировать мусор или выйти на добровольное озеленение двора, поскольку он понимает, что это залог благополучного будущего для всех, а значит, и его самого, и его детей в том числе. Все приведённые выше примеры ещё раз подчёркивают, каким образом человек в статусе проактивного родителя может быть одновременно и проактивным гражданином.

Проактивные родители с большей вероятностью смогут воспитать таких же проактивных детей, для кого проактивность уже будет не осознанной жизненной стратегией, а естественным образом жизни. Как изменится в таком случае общество, к чему это приведёт?..

Проактивность, по большому счёту, умение делать выбор, принимать решение и воплощать задуманное самостоятельно. Эти качества очень пригодятся будущим поколениям, например, на меняющемся рынке труда. Поскольку обновление списка востребованных профессий происходит уже сейчас, специалисты обещают появление новых профессий в течение ближайших 5-10 лет. И первыми исчезнут те профессии, которые являются рутинными и где работать нужно по инструкции (например, кассир, продавец, строитель, сократится нужда в бухгалтерях и юристах)<sup>1</sup>.

Проактивный гражданин недалекого будущего – это тот, кто будет придерживаться логически обоснованной и просчитанной жизненной стратегии. Поскольку выживать придётся в ухудшающихся условиях окружающей среды, в условиях меняющейся геополитики, массовых миграций, глобализации. Адаптироваться ко всё ускоряющимся технологическим изменениям. Упрощать формы взаимодействия и интеграции между людьми. Становиться универсальным постоянно обучающимся специалистом. И помогать приспособиться ко всему этому детям и старшему поколению.

## **1.4. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ С РЕФЕРЕНТНЫМИ ГРУППАМИ: МЕХАНИЗМЫ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ВЫРАБОТКЕ И ПРИНЯТИИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ**

Общественный контроль должны проводить граждане и социальные институты, которые компетентны в деятельности тех или иных органов государственной власти и местного самоуправления, если эти органы становятся объектом контроля. Встает в этой связи вопрос о так называемых референтных группах – максимально широких социальных и (или) профессиональных группах физических и юридических лиц, которые обладают общими охраняемыми законом интересами, которые потенциально могут быть затронуты решениями федеральных органов исполнительной власти.

---

<sup>1</sup> <http://ezhikezhik.ru/reviews/alena-vladimirskaa-esli-pramo-sejcas-ne-orientirovat-rebenka-na-professii-budusego-vy-vyrastite-bezrabotnogo>

Участники референтных групп – физические лица и организации (некоммерческие унитарные и корпоративные организации, в том числе профессиональные союзы и др.), которые выражают оценки и мнения референтных групп и с которыми федеральные органы исполнительной власти осуществляют непосредственное взаимодействие.

Целями взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с референтными группами являются:

- а) всестороннее выявление и учет законных интересов заинтересованных референтных групп при принятии решений, затрагивающих их законные интересы;
- б) осуществление оценки рисков и преимуществ общественно значимых решений, выбор решений в условиях информированности федерального органа исполнительной власти о законных интересах заинтересованных референтных групп и с учетом ресурсных ограничений;
- в) содействие развитию прозрачных и доверительных отношений с обществом;
- г) повышение информированности общества о работе федеральных органов исполнительной власти – планах, решениях, результатах;
- д) повышение доверия общества к решениям исполнительной власти;
- е) корректировка принятых решений федеральных органов исполнительной власти с учетом изменившихся обстоятельств.

Для достижения указанных целей федеральным органам исполнительной власти необходимо решать следующие задачи:

- а) своевременное доведение до референтных групп информации по актуальным и значимым вопросам в сфере деятельности федеральных органов исполнительной власти;
- б) развитие форм и механизмов обратной связи с референтными группами, включая обсуждение ключевых вопросов, связанных с деятельностью федеральных органов исполнительной власти, с участниками референтных групп, аккумулирование отзывов и предложений, в том числе с использованием различных инструментов взаимодействия;
- в) вовлечение в сотрудничество референтных групп посредством различных инструментов взаимодействия, в том числе: проведение встреч-семинаров, обсуждение проектов общественно значимых нормативных правовых актов, широкое распространение информации о возможности участия в деятельности федеральных органов исполнительной власти и формах такого участия; публичное поощрение наиболее активных участников референтных групп, внесших существенный вклад в их работу;
- г) оценка участниками референтных групп качества и эффективности осуществления федеральными органами исполнительной власти своей деятельности, включая оценку уровня открытости органа власти в рамках мониторинга;

д) изучение степени удовлетворенности различных референтных групп принятыми решениями и достигнутыми результатами в реализации их законных интересов.

Итогом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с референтными группами является принятие решения в условиях, когда интересы референтных групп были выявлены федеральными органами исполнительной власти, а референтные группы проинформированы, в том числе о причинах, по которым их интересы учтены не были, а также доведение до них результатов выполнения принятого решения.

Федеральному органу исполнительной власти рекомендуется взаимодействовать с референтными группами на основе соблюдения следующих базовых принципов:

- а) принцип полноты – максимально полное выделение референтных групп на стадии формирования их общего перечня и привлечение максимального

числа заинтересованных референтных групп на стадии проработки конкретного проекта (решения, проблемы, действия либо бездействия) федеральным органом исполнительной власти;

б) принцип актуальности – регулярная ревизия и обновление перечня референтных групп и их участников, в том числе в обязательном порядке в случае изменения полномочий федерального органа исполнительной власти;

в) принцип вовлеченности – обеспечение участия референтных групп в процессе обсуждения того или иного решения, оценки деятельности федерального органа исполнительной власти по отношению к данной референтной группе, формировании запроса к федеральному органу исполнительной власти;

г) принцип существенности – значимость обсуждаемого проекта (решения, проблемы, действия либо бездействия) для области регулирования федеральным органом исполнительной власти, для государства в целом и для референтных групп;

д) принцип реагирования – обеспечение своевременного предоставления обратной связи на запросы референтных групп, а также обоснования причин, по которым те или иные мнения референтных групп не были учтены при принятии решения;

е) принцип этичного поведения – предотвращение конфликта интересов, недопущение оказания давления на участников референтных групп в процессе взаимодействия;

ж) принцип понятности – представление предмета взаимодействия с референтными группами в форме, обеспечивающей простое и доступное восприятие информации;

з) принцип открытого взаимодействия – обеспечение равного доступа к обсуждению конкретного проекта (решения, проблемы, действия либо бездействия) всех референтных групп;

и) принцип регулярности – обеспечение периодичности взаимодействия с референтными группами.

В целях создания эффективного механизма взаимодействия федерального органа исполнительной власти с референтными группами рекомендуется перед началом взаимодействия сформировать общий полный перечень всех референтных групп, соответствующих его деятельности. Для его формирования федеральный орган исполнительной власти может следовать указанному ниже порядку:

1.1. Проанализировать перечень государственных услуг, функций и полномочий федерального органа исполнительной власти с целью идентификации той референтной группы, на которую с наибольшей долей вероятности может повлиять реализация каждой услуги, функции, полномочия; осуществить анализ поступивших в федеральный орган исполнительной власти обращений от физических и юридических лиц; по итогам этой работы сформировать сводный перечень референтных групп, сгруппированный по ключевым целям и направлениям деятельности федерального органа исполнительной власти.

1.2. Уточнить сформированный список референтных групп. Для этого федеральному органу исполнительной власти рекомендуется: ознакомить структурные подразделения, непосредственно реализующие конкретные функции федерального органа исполнительной власти (оказывающие государственные услуги, курирующие обращения), со сформированным списком; провести консультации с территориальными органами и (или) органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (далее – органы власти субъектов Российской Федерации) с целью дополнения перечня референтных групп.

1.3. Обсудить общий перечень референтных групп на заседании общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (в ходе очного (предпочтительно) или заочного обсуждения).

1.4. Составить перечень участников референтных групп (персонального состава), необходимый для организации адресной работы с референтными группами, в особенности по вопросам, требующим регулярного взаимодействия.

При этом процесс составления перечня участников должен включать:

1) формирование перечня по каждой референтной группе на уровне того структурного подразделения, которое осуществляет функции (оказывает государственные услуги), воздействующие на данную референтную группу;

2) уточнение перечня, сформированного в каждом структурном подразделении, путем проведения консультаций с органами власти субъектов Российской Федерации с целью формирования широкой сети участников референтных групп, отражающих, в частности, региональные особенности и интересы;

3) при необходимости создание на официальном сайте федерального органа исполнительной власти формы для самовыдвижения в состав участников референтных групп федерального органа исполнительной власти.

1.5. Разместить утвержденный список референтных групп (без персонального состава участников<sup>1</sup>) на официальном сайте федерального органа исполнительной власти в разделе «Открытое министерство» («ведомство») и включить в ведомственный план по реализации Концепции открытости.

1.6. Осуществлять регулярный (не реже одного раза в год) мониторинг списка референтных групп с целью обеспечения его актуальности.

При определении референтных групп федерального органа исполнительной власти рекомендуется учитывать следующие особенности:

а) референтными группами не являются конкретные организации, юридические лица, физические лица, даже в том случае, если они являются значимыми для отрасли и представляют интересы широких социальных или профессиональных групп (такие лица могут выступать в качестве участников);

б) направления деятельности (функции) федерального органа исполнительной власти выступают отправной точкой для определения референтных групп, но сами по себе не могут быть названы референтной группой;

в) каналы взаимодействия (рабочие группы для обсуждения тех или иных проблемных вопросов, общественный совет при федеральном органе исполнительной власти, экспертные и консультационные советы при федеральном органе исполнительной власти, средства массовой информации и т.п.), используемые федеральным органом исполнительной власти для контактов с референтными группами, сами референтными группами в большинстве случаев не являются (например, СМИ в качестве референтной группы целесообразно выделять лишь тем федеральным органам исполнительной власти, которые осуществляют административное управление в области связи и массовых коммуникаций (например, Минкомсвязи России), либо для которых СМИ являются непосредственными потребителями создаваемых данных (например, Росстат).

Федеральному органу исполнительной власти следует включать в состав референтных групп следующие их категории с учетом их специфических особенностей:

а) население в разбивке по более узким, конкретным категориям (пенсионеры, пациенты, студенты, сельское население и т.п.). Целесообразно конкретизировать категории граждан для каждого направления государственной политики, поскольку они могут характеризоваться различными интересами и запросами к органам исполнительной власти;

б) территориальные органы, органы власти субъекта Российской Федерации, подведомственные федеральному органу исполнительной власти бюджетные

---

1 При размещении персонального состава необходимо следовать положениям Федерального закона от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных»

учреждения и их сотрудники, поскольку федеральный орган исполнительной власти непосредственным образом влияет на текущую и перспективную деятельность этих органов и организаций. Одновременно данная категория является важным каналом взаимодействия с другими референтными группами. Это позволяет федеральному органу исполнительной власти формировать широкие сообщества участников референтных групп и наилучшим образом доносить до них цели, задачи и результаты своей деятельности, формировать эффективную обратную связь;

в) государственные гражданские служащие – сотрудники федерального органа исполнительной власти. Цель взаимодействия руководства федерального органа исполнительной власти с этой референтной группой – повышение вовлеченности сотрудников в работу федерального органа исполнительной власти и, как следствие, создание у сотрудников дополнительных мотивационных стимулов к работе и повышению ее эффективности и результативности.

Предметом взаимодействия федерального органа исполнительной власти с референтными группами является выявление и, по возможности, учет их мнений и интересов при разработке общественно значимых решений.

В процессе взаимодействия федеральные органы исполнительной власти могут вовлекать референтные группы в активное взаимодействие по следующим приоритетным вопросам:

а) подготовка и обсуждение проектов решений, отраслевых стратегий, общественно значимых нормативных правовых актов;

б) обсуждение публичной декларации целей и задач на текущий год и отчета о ходе ее реализации;

в) обсуждение проекта ведомственного плана по реализации Концепции открытости и отчета о ходе его реализации;

г) обсуждение проекта итогового годового доклада о деятельности федерального органа исполнительной власти, подготавливаемого к итоговому заседанию коллегии, презентация и разъяснение общественно значимых положений доклада;

д) оценка качества предоставления государственных услуг, в том числе в электронном виде, и социальных услуг, порядок оказания которых регулируется федеральным органом исполнительной власти;

е) составление перечня приоритетных востребованных наборов открытых данных;

ж) действия федерального органа исполнительной власти, предпринятые и планируемые к осуществлению, направленные на противодействие коррупции.

Дополнительно федеральному органу исполнительной власти рекомендуется получать информацию от референтных групп, касающуюся:

а) состояния и проблем развития в сфере действия федерального органа исполнительной власти;

б) рекомендаций по устранению (сокращению) административных барьеров в сфере действия федерального органа исполнительной власти;

в) результатов и эффективности исполнения бюджета федерального органа исполнительной власти;

г) предложений по развитию инновационной деятельности и ее поддержке в сфере действия федерального органа исполнительной власти.

В целях информирования и получения обратной связи федеральные органы исполнительной власти могут использовать различные каналы и инструменты взаимодействия (перечень не является закрытым и не предполагает обязанности федерального органа исполнительной власти применять все нижеперечисленные каналы и инструменты).

**Таблица 3. Каналы и инструменты взаимодействия субъектов и объектов общественного контроля**

Каналы взаимодействия
Средства массовой информации (федеральные, региональные и отраслевые)
Совещательные органы при федеральном органе исполнительной власти (общественный совет, экспертные и консультационные советы, рабочие группы при федеральном органе исполнительной власти)
Координационные органы, в том числе межведомственные (комиссии, комитеты, межведомственные рабочие группы)
Субъекты общественного контроля (Общероссийский народный фронт, Общественная палата Российской Федерации)
Территориальные органы, региональные органы исполнительной власти, подведомственные учреждения
Информационно-справочные службы федерального органа исполнительной власти
Инструменты взаимодействия
Официальный сайт федерального органа исполнительной власти
Аккаунты в социальных сетях
Тематические сайты федерального органа исполнительной власти
Тематические онлайн-форумы, модерлируемые федеральными органами исполнительной власти
Общегосударственные "проекты" ( <a href="https://regulation.gov.ru/">https://regulation.gov.ru/</a> , <a href="http://programs.gov.ru/Portal/">http://programs.gov.ru/Portal/</a> , <a href="http://data.gov.ru/">http://data.gov.ru/</a> , <a href="https://vashkontrol.ru/">https://vashkontrol.ru/</a> и др.)
Интернет-блоги
Адресная рассылка по участникам референтных групп
Переписка через электронную и обычную почту
Электронный и личный прием
Горячие линии (телефоны) доверия
Информационные материалы, буклеты, листовки
Информационные экраны в помещениях для приема посетителей (клиентов)

В процессе взаимодействия с референтными группами федеральные органы исполнительной власти могут использовать различные способы, позволяющие выяснить ожидания (настроения, мнения) референтных групп, включая:

- а) опросы;
- б) прямые линии с руководством федерального органа исполнительной власти;
- в) анализ публикаций в СМИ;
- г) исследование удовлетворенности потребителей государственных и муниципальных услуг;
- д) анализ обращений, в том числе жалоб, физических и юридических лиц, поступивших через различные каналы и инструменты взаимодействия;
- е) экспертные обсуждения;
- ж) переговоры, консультации;
- з) краудсорсинговые технологии и электронное голосование;
- и) общественные (публичные) слушания<sup>1</sup>;
- к) тематические конференции, круглые столы, вебинары;
- л) мобильные приложения для смартфонов.

При решении каждой конкретной задачи федерального органа исполнительной власти необходимо выбрать оптимальную комбинацию каналов, инструментов

<sup>1</sup> Определены в соответствии со ст. 25 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»

и способов взаимодействия, исходя из внешних и внутренних ограничений (временные, кадровые, денежные ресурсы, необходимая и достаточная широта охвата референтных групп; информирование или получение обратной связи и т.п.), а также специфики референтных групп (профессиональные интересы, возрастные категории, социальная активность).

Федеральному органу исполнительной власти рекомендуется организовывать взаимодействие с референтными группами на возможно более ранних этапах разработки проекта инициативы, чтобы расширить спектр возможных решений и увеличить вероятность успешной реализации данной инициативы.

При возникновении предмета взаимодействия с референтными группами федерального органа исполнительной власти рекомендуется организовать процесс взаимодействия следующим образом:

- ♦ определить круг референтных групп, чьи законные интересы потенциально могут быть затронуты при решении рассматриваемой проблемы, и персональный состав участников этих референтных групп;

- ♦ определить наиболее эффективные канал, инструмент и способ взаимодействия. Это могут быть отдельные каналы (инструменты, способы) для каждой референтной группы (или комбинации из нескольких референтных групп), либо один канал для всех;

- ♦ инициировать обсуждение с референтными группами в выбранном формате. Государственным служащим федерального органа исполнительной власти, ответственным за взаимодействие с референтными группами, следует принимать во внимание то обстоятельство, что на участников референтных групп могут не распространяться требования по соблюдению сроков ответов на обращения и иную корреспонденцию, которых придерживаются государственные служащие, поэтому целесообразно указывать срок рекомендуемого ответа на поставленный вопрос;

- ♦ модерировать обсуждение, предоставляя подтверждение участникам, что их мнение получено; обеспечивая постановку вопросов для участников обсуждения; корректность обсуждения при проведении дискуссии, в том числе на интернет-площадках, и т.п.;

- ♦ организовать публичное освещение и сформировать отчетность о проведенных дискуссиях;

- ♦ при необходимости доработать решение (документ, проект) по итогам обсуждения с референтными группами. При существенной доработке организовать проведение повторного круга обсуждения, включая обсуждение доработанного проекта с общественным советом.

При осуществлении взаимодействия с референтными группами принципиальное значение имеет активное вовлечение в работу региональных участников референтных групп. Для этой цели федеральным органом исполнительной власти может быть налажена работа с регионами как напрямую, так и посредством территориальных органов, органов власти субъектов Российской Федерации и сети учреждений, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных органов власти в следующих возможных форматах:

- а) распространение информации (через размещение информации в помещениях и на сайтах органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных органов власти, подведомственных учреждениях) о рассматриваемом вопросе, о возможности принять участие, о результатах (принятом акте и его ключевых положениях, публичной декларации целей и задач; итоговом докладе и т.п.);

- б) представление общественно значимой информации к размещению на официальных сайтах федерального органа исполнительной власти;

в) организация региональных конференций, круглых столов либо предоставление кандидатур к участию в подобных мероприятиях, проводимых федеральным органом исполнительной власти;

г) анкетирование региональных участников референтных групп с целью получения обратной связи по вопросам, относящимся к предмету взаимодействия с референтными группами;

д) использование иных инструментов и способов взаимодействия.

Основным качественным критерием взаимодействия федерального органа исполнительной власти со своими референтными группами является оценка удовлетворенности референтных групп. Данная оценка может быть получена в рамках социологического исследования по изучению уровня удовлетворенности граждан, представителей органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, общественных объединений, предпринимательского и экспертного сообщества уровнем открытости федерального органа исполнительной власти. Такое исследование является составной частью системы мониторинга и оценки открытости федерального органа исполнительной власти, утвержденной Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства<sup>1</sup>. Наряду с этим федеральный орган исполнительной власти вправе проводить собственные социологические исследования участников референтных групп либо с привлечением общественного совета. В рамках исследования рекомендуется оценивать эффективность взаимодействия федерального органа исполнительной власти с референтными группами по трем ключевым направлениям:

а) информированность референтных групп о деятельности федерального органа исполнительной власти в целом, о ключевых решениях, планах, целях, задачах федерального органа исполнительной власти и принятых общественно значимых нормативных правовых актов;

б) понятность решений и деятельности федерального органа исполнительной власти для референтных групп;

в) вовлечение референтных групп во взаимодействие с федеральным органом исполнительной власти.

Дополнительно для оценки результативности и эффективности взаимодействия федерального органа исполнительной власти с референтными группами могут использоваться также количественные параметры. Эти параметры являются индикатором активности взаимодействия, но автоматически не приводят к достижению качественного показателя. Рекомендуется проводить такую оценку ежегодно.

**Таблица 4. Количественные критерии оценки референтных групп**

Количественные критерии
Рекомендованная периодичность оценки — ежегодно
количество референтных групп и их представителей, охваченных различными способами и каналами взаимодействия за отчетный период (из всего перечня референтных групп)
количество участников референтных групп в устойчивом активном сообществе
количество мероприятий по взаимодействию, проведенных с участием референтных групп и их участников
количество значимых поправок, поступивших от участников референтных групп в отношении документов, предложенных федеральным органом исполнительной власти к обсуждению
количество учтенных поправок

1 <http://government.ru/media/files/41d476a5d48f2321c8c3.pdf>.

По итогам использования различных каналов и инструментов взаимодействия с референтными группами федерального органа исполнительной власти рекомендуется готовить краткие отчеты в форме:

- а) протокола (-ов) обсуждения;
- б) сводной таблицы учета ключевых замечаний, представляющей собой общий свод замечаний и предложений, поступивших от участников референтных групп по обсуждаемому вопросу, куда заносятся только существенные из поступивших комментариев, тезисов, аргументов со статусом учета (неучета) и указанием причин.

Федеральный орган исполнительной власти может публиковать наиболее значимые из поступивших предложений, комментариев, замечаний и отмечать статус вопроса, например, «принят к рассмотрению», «учтен» или «отклонен» (с обоснованием принятого решения).

Результаты взаимодействия с референтными группами по конкретным вопросам и документам, выносимым на обсуждение общественного совета при федеральном органе исполнительной власти, рекомендуется представлять к рассмотрению на заседаниях общественного совета вместе с самими этими документами в виде оформленных протоколом полученных предложений, изменений и дополнений.

## **1.5. МАЙСКИЕ УКАЗЫ И ПОРУЧЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Большое значение для развития социальной сферы получили так называемые майские указы Президента Российской Федерации. Это 11 документов, содержащих 218 поручений, которые должны быть выполнены в 2012—2020 годах<sup>1</sup>:

- ♦ № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»;
- ♦ № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»;
- ♦ № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»;
- ♦ № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»;
- ♦ № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильём и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»;
- ♦ № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»;
- ♦ № 602 «Об обеспечении межнационального согласия»;
- ♦ № 603 «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса»;
- ♦ № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации»;

---

<sup>1</sup> [https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B0%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5\\_%D1%83%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D1%8B#cite\\_note:-1-1](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B0%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5_%D1%83%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D1%8B#cite_note:-1-1)

♦ № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации»;

♦ № 606 «О мерах по реализации демографической политики в Российской Федерации».

В Указах Президента Российской Федерации, а также в иных нормативно-правовых актах, в документах Правительства Российской Федерации, а также в документах региональных органов власти, принятых во исполнение Указов Президента представлены задачи социального развития, которые можно условно разбить на несколько разделов.

Во-первых, это, конечно, все, что касается улучшения уровня и качества поддержки инвалидов и их семей, совершенствования системы социальной адаптации инвалидов, организации их занятости. Указом Президента Российской Федерации № 597 от 7 мая 2012 года предусматривается создание специальных рабочих мест для инвалидов. Указ предполагает развитие профессионального образования для детей-инвалидов и лиц с ограниченными возможностями, а также совершенствование программ реабилитации.

Второй значимый блок задач в социальной сфере – это поддержка граждан старшего возраста, повышение их качества жизни, обеспечение активного долголетия и достойной старости, удовлетворение потребностей пожилого населения в постоянном постороннем уходе (инвалиды, одинокие пенсионеры). Большое внимание уделяется поддержке ветеранов. В ряде регионов реализуются всевозможные программы, направленные на решение проблем в доступности для граждан старшего возраста услуг здравоохранения, создаются мобильные социальные службы, службы сиделок, патронажные отделения, для граждан старшего возраста организуются праздники и т.п.

Третья группа задач касается детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей. Помимо таких очевидных вещей, как обеспечение деятельности детских домов, важным является профилактика сиротства, беспризорности и безнадзорности, содействие устройству детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи. На всю сферу государством выделяются значительные бюджетные средства (включая и предоставление жилых помещений по достижении совершеннолетия детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей). Поэтому актуальным являются регулярные проверки законности и эффективности расходования бюджетных средств – этим по поручению Президента Российской Федерации занимаются Генеральная прокуратура совместно со Счётной палатой Российской Федерации.

В социальном государстве особое внимание оказывается поддержке семьи и материнства. В наиболее развитых странах Запада пособия, выплачиваемые при рождении детей, являются очень весомыми и позволяют родителям жить на более или менее достойном уровне и уделять время и внимание воспитанию детей. В России о необходимости укрепления престижа и роли семьи в обществе пока только заявляется, но какую-то реальную поддержку констатировать, наверно, еще рано. Хотя об улучшении демографической ситуации последние годы в России очень много говорят, пишут, принимают нормативные документы.

Вопросам демографии посвящён один из майских указов Президента Российской Федерации (№ 606 от 7 мая 2012 года). В нем, в частности, сказано, что Правительство Российской Федерации должно обеспечить к 2018 году повышение суммарного коэффициента рождаемости до 1,753. Достигать это планируется через ежемесячные денежные выплаты в размере прожиточного минимума нуждающимся семьям в случае рождения третьего и последующих детей. На это в Указе предписывается предусмотреть бюджетные ассигнования как на федеральном, так и на региональном уровне. Также предполагается, что

женщинам будут созданы условия для совмещения обязанностей по воспитанию детей с трудовой деятельностью или профессиональным обучением.

Для того, чтобы помочь родителям в воспитании и организации свободного времени детей, государство в числе своих задач обозначает развитие дополнительного образования, научно-технического и художественного творчества, массового спорта детей и молодежи. Пока нельзя сказать, что механизм государственной поддержки в этой сфере эффективен – большинство семей вынуждены отдавать своих детей в платные кружки и спортивные секции.

Указом Президента Российской Федерации № 597 от 7 мая 2012 года предусматривается увеличение заработной платы школьных учителей до средней заработной платы в соответствующем регионе, а заработная плата преподавателей высших учебных заведений, в соответствии с данным указом, должна быть в два раза выше этого уровня. Различными нормативными актами предусматривается увеличение объемов финансирования научных исследований и разработок, повышение размера стипендий нуждающимся студентам до прожиточного минимума, а также выявление и поддержка одаренных детей и молодежи. Указ Президента Российской Федерации № 599 от 7 мая 2012 года ставит одной из задач развитие ведущих российских университетов с целью «вхождения к 2020 году не менее пяти российских университетов в первую сотню мировых университетов согласно мировому рейтингу университетов».

Об уровне социального развития страны свидетельствуют такие показатели, как расходы на здравоохранение на душу населения, эффективность здравоохранения, продолжительность жизни, детская смертность, смертность от болезней и пр. Один из майских указов Президента (№ 598 от 7 мая 2012 года) посвящен совершенствованию государственной политики в сфере здравоохранения. В нем обозначены следующие задачи в этой сфере: совершенствование оказания медицинской помощи, развитие медицинской науки, снижение смертности от болезней кровообращения, злокачественных опухолей, туберкулеза, дорожно-транспортных происшествий, снижение младенческой смертности, формирование здорового образа жизни населения, популяризация здорового питания, спортивно-оздоровительных программ, профилактика алкоголизма, наркомании, противодействие потреблению табака. Предполагается разработать комплекс мер по подготовке медицинских кадров высокой квалификации и оказывать социальную поддержку медицинским работникам. Указом Президента Российской Федерации № 597 от 7 мая 2012 года предусматривается, что уровень заработной платы врачей должен быть в два раза выше средней заработной платы в соответствующем регионе.

В развитых странах Запада функцию социальной поддержки и защиты граждан реализуют в основном некоммерческие неправительственные организации. В России одним из приоритетных направлений социальной политики также становится развитие сектора некоммерческих организаций, оказывающих социальные услуги населению. Планируется создание прозрачной и конкурентной системы их государственной поддержки. В российское законодательство введено понятие «социально ориентированных некоммерческих организаций», осуществляющих деятельность, направленную на решение социальных проблем, содействующих благотворительности и добровольчеству, которым государство может оказывать разнообразную поддержку<sup>1</sup>.

Один из президентских указов (№ 597 от 7 мая 2012 года) предусматривает меры поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций. В

---

1 Федеральный закон от 5 апреля 2010 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций».

соответствии со статьей 31.1. Федерального закона № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», комплекс этих мер направлен на обеспечение финансовой, налоговой, имущественной, информационной, консультационной, методической и иной поддержки социально ориентированных НКО. В федеральном бюджете в последние годы на эти цели выделялись бюджетные ассигнования (несколько миллиардов рублей), которые на конкурсной основе получили несколько десятков тысяч НКО из более чем половины субъектов Российской Федерации.

Государственная политика в сфере поддержки реализации социально значимых проектов НКО исходит из того, что приоритет имеют те некоммерческие организации, которые осуществляют деятельность в социальной сфере, в том числе, деятельность, направленную на развитие дополнительного образования, научно-технического и художественного творчества, массового спорта, краеведения и экологии; развитие межнационального сотрудничества; профилактику беспризорности; удовлетворение потребностей пожилого населения в уходе; содействие устройству детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи, организацию занятости инвалидов; поддержку и содействие социальной адаптации граждан, попавших в сложную жизненную ситуацию или находящихся в социально опасном положении.

На развитие системы общественного контроля в Российской Федерации и вовлечение некоммерческих организаций в процессы выработки и реализации управленческих решений нацелен **Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»**<sup>1</sup>. Во исполнение Указа разработаны новые механизмы формирования общественных советов при органах государственной власти Российской Федерации, предусматривающие:

отказ от формирования таких советов органами государственной власти Российской Федерации самостоятельно и обязательное участие общественных палат в их формировании;

обязательное участие в деятельности общественных советов независимых от органов государственной власти Российской Федерации экспертов и представителей заинтересованных общественных организаций.

В рамках исполнения Указа № 601, определен состав нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти<sup>2</sup>.

Таким образом, анализ социальных указов и поручений Президента Российской Федерации показывает, что в России одна из важнейших задач государственной политики – обеспечение высоких социальных стандартов. Органы власти уделяют значительное внимание качеству жизни граждан, этому посвящены большое количество нормативных правовых актов и деятельность государственного аппарата.

---

1 <http://base.garant.ru/70170942/#friends>

2 <http://base.garant.ru/70170942/#friends>

## **1.6. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

В соответствии со ст.7 Конституции Российской Федерации, политика социального государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Основными целями социального государства являются снижение бедности, улучшение качества жизни тех групп населения, которые в силу объективных причин не могут самостоятельно решать проблемы своего личного, семейного жизнеобеспечения. Достижение таких целей возможно путем предоставления мер социальной поддержки, развития системы социального обслуживания пожилых людей, инвалидов, семей с детьми. Особенностью российского законодательства в сфере социальной политики является то, что данная сфера находится в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов. Таким образом, большинство мер социальной политики закреплено на федеральном уровне, а ряд дополнительных льгот и систем поддержки устанавливаются в каждом субъекте Российской Федерации самостоятельно.

Согласно ст. 38 Конституции Российской Федерации, материнство и детство, семья находятся под защитой государства. Концепция государственной семейной политики была утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 года N 1618-р, направлена на развитие Основных направлений государственной семейной политики, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 14 мая 1996 года N 712, в новых социально-экономических и политических условиях и является основой для разработки и реализации комплексов мер по реализации государственной семейной политики в субъектах Российской Федерации. Согласно Концепции, приоритетами успешного развития страны должны стать укрепление семьи как основы государства и формирование условий, при которых она могла бы чувствовать уверенность в будущем, ощущала бы себя защищенной от рисков, связанных с появлением ребенка или нескольких детей. Государственную политику в данной сфере можно разделить на два больших направления: обеспечение работникам, имеющим детей, благоприятных условий для сочетания трудовой деятельности с выполнением семейных обязанностей и уменьшения бедности семей, которое выражается в предоставлении ряда социальных пособий семьям с детьми.

Принцип создания благоприятных условий для сочетания трудовой деятельности с выполнением семейных обязанностей раскрывается в отраслевом законодательстве, в частности в Трудовом кодексе Российской Федерации (далее – ТК РФ). ТК РФ предусматривает особенности регулирования труда лиц с семейными обязанностями. Объем гарантий, предоставляемых работникам в связи с осуществлением семейных обязанностей, различается в зависимости от категории работников, которые ими пользуются, и от характеристики лиц, в отношении которых выполняются семейные обязанности (их возраста, состояния здоровья, степени родства и др.). Нормы ТК РФ об особенностях труда лиц с семейными обязанностями адресованы в первую очередь матерям, выполняющим обязанности в отношении детей определенного возраста либо (по взаимному согласию с ними, а также при отсутствии матери или ее попечения) отцам или другим лицам, замещающим родителей.

Несмотря на наличие в ТК РФ отдельной главы 41 «Особенности регулирования труда женщин, лиц с семейными обязанностями», отдельные защитные нормы

рассредоточены по всему Трудовому кодексу. Можно выделить ряд важных гарантий, закреплённых в ТК РФ:

- гарантии при заключении трудового договора с беременными женщинами: ст. 64 ТК РФ устанавливает запрет отказывать в заключении трудового договора женщинам по мотивам, связанным с беременностью или наличием детей; ст. 70 ТК РФ запрещает устанавливать испытание при приеме на работу беременным женщинам и женщинам, имеющим детей в возрасте до полутора лет;

- гарантии, связанные с процессом работы: согласно ч. 1 ст. 254 ТК РФ, беременным женщинам в соответствии с медицинским заключением и по их заявлению снижаются нормы выработки, либо эти женщины переводятся на другую работу, исключающую воздействие неблагоприятных производственных факторов, с сохранением среднего заработка по прежней работе, согласно ч. 4 ст. 254 ТК РФ женщины, имеющие детей в возрасте до полутора лет, в случае невозможности выполнения прежней работы переводятся по их заявлению на другую работу с оплатой труда по выполняемой работе, но не ниже среднего заработка по прежней работе до достижения ребенком возраста полутора лет; согласно ч. 1 ст. 93 ТК РФ работодатель обязан устанавливать неполный рабочий день по просьбе беременной женщины, одного из родителей, имеющего ребенка в возрасте до четырнадцати лет (ребенка-инвалида в возрасте до восемнадцати лет);

- повышенная правовая защита беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до трёх лет, от привлечения к сверхурочной работе, работе в ночное время, выходные и нерабочие праздничные дни, направления в служебную командировку (ч. 1 ст. 259 ТК РФ, ч. 5 ст. 96 ТК РФ, ч. 5 ст. 99 ТК РФ, ч. 7 ст. 113 ТК РФ);

- гарантии от расторжения трудового договора по инициативе работодателя: в соответствии со ст. 261 ТК РФ расторжение трудового договора по инициативе работодателя с беременной женщиной не допускается, за исключением случаев ликвидации организации, а также расторжение трудового договора с женщиной, имеющей ребенка в возрасте до трех лет, с одинокой матерью, воспитывающей ребенка-инвалида в возрасте до восемнадцати лет или малолетнего ребенка – ребенка в возрасте до четырнадцати лет, с другим лицом, воспитывающим указанных детей без матери, с родителем, являющимся единственным кормильцем ребенка-инвалида в возрасте до восемнадцати лет либо единственным кормильцем ребенка в возрасте до трех лет в семье, воспитывающей трех и более малолетних детей, если другой родитель не состоит в трудовых отношениях, по инициативе работодателя не допускается, за исключением увольнения по дисциплинарным основаниям и ликвидации организации.

Нарушение работодателем всех вышеперечисленных норм влечёт возможность обращения в государственные органы (в Прокуратуру, Государственную инспекцию труда, суд) за восстановлением нарушенных прав.

Особо стоит отметить государственные гарантии, связанные с предоставлением отпусков и пособий в связи с рождением и воспитанием детей. Трудовое законодательство гарантирует предоставление работающим родителям отпуска по беременности и родам (на основании ст. 255 ТК РФ предоставляется женщинам по их заявлению, листку нетрудоспособности) и отпуска по уходу за ребёнком до достижения им возраста трёх лет (согласно ст. 256 ТК РФ может быть использован также отцом ребенка, бабушкой, дедом, другим родственником или опекуном, фактически осуществляющим уход за ребенком).

Также Федеральным законом от 19 мая 1995 года N 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» на общефедеральном уровне установлена единая система государственных пособий гражданам, имеющим детей, в связи с их рождением и воспитанием, которая призвана обеспечить гарантированную материальную поддержку материнства, отцовства и детства, которая включает: 1) пособие по беременности и родам (100% среднего заработка); 2) единовременное

пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских организациях в ранние сроки беременности (1 февраля 2016 года его размер составляет 581,73 руб.); 3) единовременное пособие при рождении ребенка (1 февраля 2016 года его размер составляет 15 512,65 руб.); 4) ежемесячное пособие по уходу за ребенком (40% среднего заработка); 5) ежемесячное пособие на ребенка (размер устанавливается в субъекте Российской Федерации); 6) единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью; 7) единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву; 8) ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву.

Непосредственно размер и порядок предоставления пособий установлены в Федеральном законе от 29 декабря 2006 года N 255-ФЗ

«Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством».

Федеральное законодательство предусматривает возможность устанавливать в региональных законах дополнительные социальные пособия гражданам, имеющим детей. Например, Законом города Москвы от 23 ноября 2005 года № 60 «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве» установлены следующие виды дополнительных пособий:

- дополнительное пособие по беременности и родам женщинам, уволенным в связи с ликвидацией организации (размер определяется исходя из 1 500 руб. в месяц за 140 дней/156 дней/194 дня);

- единовременное пособие женщинам, вставшим на учёт в медицинских учреждениях города Москвы в срок до 20 недель беременности (600 руб.);

- единовременная компенсационная выплата на возмещение расходов в связи с рождением (усыновлением) ребенка (5500 руб. — при рождении первого ребенка; 14500 руб. — при рождении второго и последующих детей);

- единовременная компенсационная выплата в связи с рождением одновременно трех и более детей (50000 руб.);

- дополнительное единовременное пособие в связи с рождением ребенка молодым семьям (на 1-го ребенка — пятикратная; на 2-го ребенка — семикратная; на 3-го и последующих детей — десятикратная величина прожиточного минимума, установленная Правительством Москвы в среднем на душу населения и действующая на дату рождения ребенка);

- ежемесячное пособие на ребенка малообеспеченным семьям (1500 руб. – на детей до 1,5 лет и от 3 до 18 лет; 2500 руб. – на детей от 1,5 до 3 лет);

- на детей одиноких матерей (2 500 руб. – на детей до 1,5 лет и от 3 до 18 лет; 4 500 руб. – на детей от 1,5 до 3 лет);

- ежемесячная компенсационная выплата на возмещение расходов в связи с ростом стоимости жизни многодетным семьям (600 руб. на каждого ребенка – семьям с 3-4 детьми, 750 руб. на каждого ребенка – семьям с 5 и более детьми) и одиноким матерям (отцам) (750 руб. – при доходе ниже величины прожиточного минимума, 300 руб. – при доходе выше величины прожиточного минимума);

- ежемесячная компенсационная выплата на возмещение расходов по оплате за жилое помещение и коммунальные услуги многодетным семьям (522 руб.);

- ежемесячная компенсационная выплата на приобретение товаров детского ассортимента многодетным семьям (900 рублей на семью).

- ежемесячная компенсационная выплата лицу, занятому уходом за ребенком-инвалидом или инвалидом с детства в возрасте до 23 лет (6000 руб.);

- ежемесячная компенсационная выплата потерявшим кормильца детям-инвалидам в возрасте до 18 лет и инвалидам с детства в возрасте до 23 лет (1450 руб.).

В каждом регионе могут устанавливаться свои пособия, информацию о которых можно узнать на сайтах отделов по социальному обеспечению администраций субъектов Российской Федерации.

Ещё одним важным актом является Федеральный закон от 29 декабря 2006 года N 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», устанавливающий размер и особенности получения материнского капитала.

Следующим основным направлением социальной политики является поддержка людей с инвалидностью. Здесь базовым законом является Федеральный закон от 24 ноября 1995 года N 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее – Закон N 181-ФЗ). Задача государства состоит в том, чтобы гарантировать каждому минимальный уровень социальной защиты, а значит, и минимальный уровень предоставления социального обеспечения, в том числе и инвалидам. Так, государство пытается идти по пути установления минимальных государственных стандартов, которые для регионов должны быть фундаментом, на который они могли бы опираться при предоставлении социального обеспечения гражданам, проживающим на их территории. В Законе N 181-ФЗ установлены отправные понятия: «инвалид», «социальная защита инвалидов», «социальная поддержка инвалидов» и другие. Также в Законе N 181-ФЗ закреплены основные направления реабилитации и абилитации инвалидов: а) медицинская реабилитация, реконструктивная хирургия, протезирование и ортезирование, санаторно-курортное лечение; б) профессиональная ориентация, общее и профессиональное образование, профессиональное обучение, содействие в трудоустройстве (в том числе на специальных рабочих местах), производственная адаптация; в) социально-средовая, социально-педагогическая, социально-психологическая и социокультурная реабилитация, социально-бытовая адаптация; г) спорт, физкультурно-оздоровительные мероприятия. Во исполнение данных положений принято Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2005 года N 2347-р, устанавливающее конкретный федеральный перечень реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду.

Глава IV Закона N 181-ФЗ закрепляет основы обеспечения жизнедеятельности инвалидов, а именно: медицинская помощь инвалидам, обеспечение беспрепятственного доступа инвалидов к информации, обеспечение беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной, инженерной и транспортной инфраструктур, обеспечение инвалидов жильем, образование инвалидов, обеспечение занятости инвалидов, ежемесячная денежная выплата инвалидам. Каждое из направлений описывается в вышеназванной главе и подробнее конкретизируется в ряде подзаконных актов, например, в Постановлении Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2015 года N 1382 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2016 год», Указе Президента Российской Федерации от 2 октября 1992 года N 1156 «О мерах по формированию доступной для инвалидов среды жизнедеятельности», Постановлении Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1996 года N 1449 «О мерах по обеспечению беспрепятственного доступа инвалидов к информации и объектам социальной инфраструктуры».

В Трудовом кодексе Российской Федерации также предусмотрены специальные положения в сфере регулирования труда людей с инвалидностью. Например, согласно положениям абз. 4 ч. 1 ст. 92 ТК РФ, продолжительность рабочего времени для работников, являющихся инвалидами I или II группы, не должна превышать 35 часов в неделю с сохранением полной оплаты труда, также привлечение инвалидов к сверхурочной работе, работе в выходные, праздничные дни и в ночное время допускается только с их письменного согласия и при условии, что это не запрещено им по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением, выданным в порядке, установленном федеральными законами

и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (ст. 96, 99 и 113 ТК РФ). Продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска инвалидов увеличена и должна составлять не менее 30 календарных дней (ч. 5 ст. 23 Закона N 181-ФЗ).

Более того, работодатель обязан создавать и оснащать (оборудовать) специальные рабочие места для трудоустройства инвалидов. Минимальное количество таких рабочих мест устанавливается органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации для каждого предприятия, учреждения, организации в пределах установленной квоты для приема на работу инвалидов. Приказом Минтруда России от 19 ноября 2013 года N 685н предусмотрены основные требования к оснащению специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов с учетом нарушенных функций и ограничений их жизнедеятельности. Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 18 мая 2009 года N 30 утверждены СП 2.2.9.2510-09. Гигиенические требования к условиям труда инвалидов.

Стоит отметить, что Федеральным законом от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ<sup>1</sup> существенно расширен объем компетенций субъектов Федерации в данной сфере, поскольку им переданы полномочия по самостоятельному правовому регулированию целого ряда общественных отношений по социальному обеспечению, которые до 1 января 2005 года регулировались федеральным законодательством и иными нормативными правовыми актами, принимаемыми на федеральном уровне. Реализация этих полномочий дает мощный импульс для правотворчества субъекта Федерации в сфере социального обеспечения, в связи с чем региональный компонент приобретает все большее значение в программах социальной защиты населения. Субъекты Федерации в соответствии с федеральным законодательством принимают свои нормативные правовые акты, улучшающие, по сравнению с федеральным, положение социально незащищенных граждан, в том числе инвалидов. Примерами такой законотворческой деятельности могут служить законы: Республики Татарстан от 24 июля 2006 года N 60-ЗРТ «О квотировании и резервировании рабочих мест для инвалидов и граждан, особо нуждающихся в социальной защите», Пермской области от 27 декабря 2004 года N 1957-424 «Об обеспечении беспрепятственного доступа инвалидов и других маломобильных групп населения к информации, объектам социальной, транспортной и инженерной инфраструктур Пермского края» и других субъектов Российской Федерации.

Важным направлением в сфере социальной политики, которое реализуется в отношении разных категорий нуждающихся граждан, является предоставление социальной помощи. Базовым законом, регулирующим данные отношения, является Федеральный закон от 17 июля 1999 года N 178-ФЗ «О государственной социальной помощи». В нём указываются группы граждан, которые являются получателями социальной помощи, а именно: инвалиды войны; участники Великой Отечественной войны; ветераны боевых действий; военнослужащие, проходившие военную службу в воинских частях, учреждениях, военно-учебных заведениях, не входивших в состав действующей армии, в период с 22 июня 1941 года по 3 сентября 1945 года не менее шести месяцев, военнослужащие,

---

1 Федеральный закон от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями)

награжденные орденами или медалями СССР за службу в указанный период; лица, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда»; лица, работавшие в период Великой Отечественной войны на объектах противовоздушной обороны, местной противовоздушной обороны, на строительстве оборонительных сооружений, военно-морских баз, аэродромов и других военных объектов в пределах тыловых границ действующих фронтов, операционных зон действующих флотов, на прифронтовых участках железных и автомобильных дорог, а также члены экипажей судов транспортного флота, интернированных в начале Великой Отечественной войны в портах других государств; члены семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий, члены семей погибших в Великой Отечественной войне лиц из числа личного состава групп самозащиты объектовых и аварийных команд местной противовоздушной обороны, а также члены семей погибших работников госпиталей и больниц города Ленинграда; инвалиды; дети-инвалиды. В набор социальных услуг, предоставляемых по данному закону, входят лекарственные препараты по рецептам; медицинские путевки на санаторно-курортное лечение; бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте к месту лечения и обратно. Однако непосредственно порядок предоставления социальных услуг регулируется рядом подзаконных нормативных актов. Основным актом является Приказ Минздравсоцразвития России от 29.12.2004 N 328 «Об утверждении Порядка предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан». Также необходимо иметь в виду следующие документы: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.12.2015 N 2724-р «Об утверждении перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов на 2016 год, а также перечней лекарственных препаратов для медицинского применения и минимального ассортимента лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи»; Приказ Минздравсоцразвития России от 22 ноября 2004 года N 256 «О Порядке медицинского отбора и направления больных на санаторно-курортное лечение»; Приказ Минздравсоцразвития России от 5 октября 2005 года N 617 «О Порядке направления граждан органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения к месту лечения при наличии медицинских показаний»; Письмо ФСС России от 22 декабря 2004 года N 02-18/01-9530 «Рекомендации по организации проезда к месту санаторно-курортного лечения и обратно»; Письмо ФСС России от 6 декабря 2004 года N 02-18/03-9092 «Об организации работы по обеспечению бесплатного проезда на автомобильном транспорте к месту санаторно-курортного лечения и обратно»; Приказ Минтруда России, Минздрава России от 10 июля 2013 года N 301н/449н «Об утверждении Перечня санаторно-курортных учреждений (государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения), в которые предоставляются при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики основных заболеваний граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи».

Непосредственно отношения между получателями социальных услуг и поставщиками регулирует Федеральный закон от 28 декабря 2013 года N 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Список предоставляемых социальных услуг перечислен в Постановлении Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2014 года N 1236 «Об утверждении примерного перечня социальных услуг по видам социальных услуг», а также в ряде приказов Министерства труда поясняется порядок оказания той или иной услуги (Приказ Минтруда России от 24 ноября 2014 года N 939н, Приказ Минтруда России от 24 ноября 2014 года N 938н, Приказ Минтруда России от 24

ноября 2014 года N 935н, Приказ Минтруда России от 25 июля 2014 года N 484н, Приказ Минтруда России от 30 июля 2014 года N 500н).

Особое внимание стоит обратить на такую социально незащищённую категорию, как пенсионеры. На данный момент, помимо пенсионного законодательства и законодательства в сфере социального обслуживания, на федеральном уровне отсутствуют правовые нормы, регулирующие вопросы поддержки активного долголетия и достойной старости. Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года была утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2016 года № 164-р, однако план мероприятий по ее реализации находится еще в стадии проекта. Именно поэтому большинство вопросов в данной сфере регулируются только региональным законодательством в тех субъектах, где оно принято. Например, основным целеполагающим документом в городе Москве является Государственная программа города Москвы «Социальная поддержка жителей города Москвы на 2012-2018 годы» (в ред. постановлений Правительства Москвы от 22 февраля 2012 года N 64-ПП, от 29 июля 2013 года N 493-ПП, от 14 мая 2014 года № 252-ПП, от 6 октября 2015 года № 634-ПП).

Также в ряде городских социальных программ в отдельную подпрограмму выделены мероприятия в поддержку старшего поколения, установлены региональные социальные доплаты к пенсии. В то же время наблюдается недостаточное количество федеральных и региональных нормативных правовых актов и программ, направленных на поддержку граждан старшего поколения.

Подводя итог, можно сделать вывод, что большинство социальных гарантий для различных категорий граждан установлено в федеральном законодательстве. Ряд дополнительных льгот, которые существенно различаются от субъекта Федерации к субъекту Федерации, закрепляются в региональных нормативных правовых актах.

## **РАЗДЕЛ ВТОРОЙ**

# **Ресурсы и механизмы внутрисекторного и межсекторного партнерства для согласования потребностей граждан и программно- проектной деятельности органов власти**

## **2.1. ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПАЛАТЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК СУБЪЕКТЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ**

Федеральный закон от 21 июля 2014 года N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определяет общественные палаты – федеральную и региональные – субъектами общественного контроля.

Сам закон об общественном контроле – важнейший шаг в институционализации общественного контроля, в определении его целей, принципов, форматов. Общественный контроль – важнейшая функция гражданского общества, и его институционализация необходима для того, чтобы эта функция не профанировалась разнообразными самоназначенными структурами и персонами и, с другой стороны, чтобы те, кого контролируют – а это органы исполнительной власти и муниципальной власти, – не могли отмахнуться от критики под предлогом «мало ли что там про нас пишут на заборах (в интернетах)». В этом контексте статус субъекта общественного контроля имеет особенно высокую значимость: для иных чиновников существенное значение зачастую имеет не только что спрашивают, но и кто спрашивает. И хотя решения Общественной палаты носят рекомендательный характер<sup>1</sup>, тем не менее, органы государственной власти, органы местного самоуправления или должностные лица, которым направлены обращения Общественной палаты, обязаны проинформировать Общественную палату о результатах рассмотрения соответствующего обращения в течение тридцати дней со дня его регистрации<sup>2</sup>.

Ст. 1 Федерального закон от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» прямо указывает, что Общественная палата «обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений, профессиональных союзов, творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, а также иных некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп (далее также – общественные объединения и иные некоммерческие организации), с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений и иных некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.»<sup>3</sup>.

---

1 Федеральный закон от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», ст. 17. Решения Общественной палаты и органов Общественной палаты

2 Федеральный закон от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», ст. 17. Решения Общественной палаты и органов Общественной палаты

3 Федеральный закон от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», ст. 1. Общие положения

Аналогичное положение вошло в недавно принятый закон о региональных общественных палатах: «Общественная палата субъекта Российской Федерации (далее – Общественная палата) обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации (далее – граждане), и некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты прав и законных интересов профессиональных и социальных групп, осуществляющих деятельность на территории субъекта Российской Федерации (далее – некоммерческие организации), с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, находящимися на территории субъекта Российской Федерации (далее – органы местного самоуправления), в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты прав и свобод граждан, прав и законных интересов некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия на территории субъекта Российской Федерации»<sup>1</sup>.

В ст. 2 Федерального закона об Общественной палате, посвященной целям и задачам Общественной палаты Российской Федерации, указано, что «Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, иных некоммерческих организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации», в том числе путем «осуществления в соответствии с настоящим Федеральным законом общественного контроля (контроля) за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации»<sup>2</sup>.

В Законе о региональных общественных палатах также закреплено, что «в целях реализации задач, возложенных на Общественную палату настоящим Федеральным законом, Общественная палата вправе, в том числе, «осуществлять в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 года N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», законом и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации общественный контроль за деятельностью территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных организаций, осуществляющих в соответствии

---

1 Федеральный закон от 23 июня 2016 года N 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации», ст. 1. Общие положения

2 Федеральный закон от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», ст. 2. Цели и задачи Общественной палаты

с федеральными законами отдельные публичные полномочия на территории субъекта Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Эти положения, закрепленные сначала в Законе об Общественной палате Российской Федерации, спустя десять лет, в 2016 году были также включены в Закон о региональных общественных палатах, уже получив к этому времени свое развитие в Законе об основах общественного контроля – в том числе и с учетом опыта, накопленного Общественной палатой России за прошедшие десять лет ее работы.

По сути, можно сказать, что любое публичное мероприятие Общественной палаты – слушания, заседания, форумы, круглые столы, представляет собой мероприятие общественного контроля, поскольку посвящено решению какой-либо общественной проблемы, конфликтной ситуации, напрямую связанной с действиями (или бездействием) того или иного органа власти, конкретного чиновника.

Цели и задачи общественного контроля, определенные в Законе об основах общественного контроля, напрямую перекликаются с приведенными выше целями и задачами федеральной и региональных общественных палат, определенными в соответствующих законах:

«1. 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.

2. Задачами общественного контроля являются:

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

---

1 Федеральный закон от 23 июня 2016 года N 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации», ст. 11. Организация деятельности Общественной палаты

организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия»<sup>1</sup>.

На повышение уровня доверия к общественному контролю и его результатам направлены принципы общественного контроля:

«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»<sup>2</sup>.

Будучи коллегиальными органами, общественные палаты обеспечивают в том числе и качественную апробацию, обсуждение различных общественных инициатив, в том числе и связанных с тематикой общественного контроля. Это повышает уровень ответственности и компетентности участников общественного

---

1 Федеральный закон от 21 июля 2014 года N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», ст. 5. Цели и задачи общественного контроля

2 Федеральный закон от 21 июля 2014 года N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», ст. 6. Принципы общественного контроля

контроля, выводит его на более высокий качественный уровень и снижает риски различных злоупотреблений и спекуляций.

В сегодняшней ситуации, при сегодняшнем уровне развития правовой культуры, наиболее эффективным представляется общественный контроль, направленный на фиксацию результирующих показателей деятельности органов власти, ответственных за различные сферы: показатели должны быть наблюдаемыми, легко фиксируемыми и измеримыми. Это может быть, например, уровень цен на социально значимые пищевые продукты, на лекарства. Режим и распорядок работы органов, осуществляющих публичные функции, связанные с приемом граждан – насколько длительны очереди и ожидание. Мониторинг качества оказания государственных услуг в электронном виде: наличие, удобство, доступность. Мониторинг информационной открытости органов власти: наличие, актуальность и доступность необходимой информации.

Так, в 2015 году Общественная палата России инициировала мониторинг исполнения постановления Правительства Российской Федерации во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 года № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации»<sup>1</sup>. В рамках мониторинга гражданские активисты проверяли наличие санкционных продуктов на прилавках российских магазинов. По фактам выявленных нарушений были направлены обращения в Генеральную прокуратуру и Федеральную таможенную службу. В том числе по результатам общественного мониторинга была инициирована блокировка сайтов в сети Интернет, занимающихся незаконной торговлей санкционными продуктами. Также Общественная палата выступила с предложениями по совершенствованию исполнения законодательства в этой сфере: 21 июля 2015 года из Общественной палаты были направлены письма министру сельского хозяйства Российской Федерации и министру экономического развития Российской Федерации с предложением ввести ответственность за продажу санкционных продуктов.

В 2015 году Общественная палата инициировала общественный мониторинг аптечных сетей по фактам завышения цен на лекарственные средства. По результатам проверок был направлен запрос Генеральной прокуратуре Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Одним из наиболее востребованных направлений общественного контроля является контроль в сфере ЖКХ. В настоящий момент во всех субъектах Российской Федерации, за исключением г. Севастополя, работают региональные центры сети общественного контроля, созданной на основании Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг». Эти центры являются ресурсными площадками для поддержки и развития активности граждан в сфере ЖКХ.

Центры общественного контроля занимаются защитой прав потребителей жилищно-коммунальных услуг. При региональных центрах действуют приемные и горячие линии. Так, в 2014 году от граждан поступило более 35 тыс. обращений; за первое полугодие 2015 года – 16,5 тыс. обращений. Центры занимаются просветительской работой. В 2015 году было проведено более 5

---

1 Указ Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 года № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» // «ГАРАНТ.РУ». – URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/558039/#ixzz3t3LajDcOhttp://www.garant.ru/hotlaw/federal/558039/>.

2 Доклад Общественной палаты о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2015 год – М., Общественная палата Российской Федерации. 2015, С. 176-177.

тыс. просветительских мероприятий для граждан, подготовлены методические материалы в помощь собственнику общим тиражом 11 тыс. экземпляров<sup>1</sup>.

22 сентября 2015 года в Общественной палате состоялся IV Всероссийский семинар-совещание региональных центров общественного контроля на тему «Развитие сети общественного контроля в сфере ЖКХ в Российской Федерации». В мероприятии приняли участие руководители общественных организаций из 79 регионов страны, представители органов федеральной власти и эксперты. На форуме прошли презентации лучших практик общественного контроля в сфере ЖКХ. Также в 2015 году Общественная палата провела серию просветительских семинаров «Школа грамотного потребителя» и «ЖКХ-Контроль». В целом в рамках федерального проекта «Школа грамотного потребителя», который направлен на повышение грамотности населения в сфере ЖКХ, с сентября 2014 года по октябрь 2015 года прошли обучение свыше 35 тыс. человек<sup>2</sup>.

Как отмечалось в Докладе Общественной палаты о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2015 год, на тематической дискуссии в рамках итогового форума «Сообщество», прошедшего 3-4 сентября 2015 года в Москве, был обобщен материал обсуждений, посвященных существующим проблемам в реализации права граждан на осуществление общественного контроля в субъектах Российской Федерации. Основная часть дискуссии была посвящена сложностям в выработке регионального законодательства, так как Федеральный закон от 21 июля 2014 года N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» оставил целый ряд вопросов открытым. Участники дискуссии отметили, что федеральный закон не дает возможности на региональном уровне ввести новые (не предусмотренные федеральным законом) формы общественного контроля. Из норм федерального закона не ясно, вправе ли субъекты Российской Федерации на региональном уровне закрепить порядок осуществления общественного контроля такими субъектами общественного контроля, как общественные инспекции, группы общественного контроля и иные организационные структуры общественного контроля. Также Федеральным законом четко не предусмотрено право субъектов Российской Федерации устанавливать иные права и обязанности субъектов общественного контроля, помимо предусмотренных Федеральным законом. В целом федеральный закон не дает понимания, порядок осуществления каких именно форм общественного контроля может быть установлен региональными законами. Также было отмечено, что в федеральном законе в настоящее время не урегулирован вопрос о принципах формирования региональных общественных советов. Нормы ст. 24 Федерального закона не позволяют однозначно определить, кто является организатором проведения общественного обсуждения – органы государственной власти или субъекты общественного контроля (подробнее см. «Резолюция форума «Сообщество» 3–4 ноября»<sup>3</sup>).

В этой связи участники дискуссии сошлись во мнении, что Государственной Думе необходимо рассмотреть возможность внесения необходимых изменений в Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Одновременно органам государственной власти субъектов Российской Федерации при принятии региональных законов об общественном контроле следует рассмотреть возможность законодательного закрепления способов реагирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации

---

1 По данным «ЖКХ Контроль». – URL: <http://gkhkontrol.ru/>.

2 Доклад Общественной палаты о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2015 год – М., Общественная палата Российской Федерации. 2015, С. 173.

3 Доклад Общественной палаты о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2015 год – М., Общественная палата Российской Федерации. 2015, С. 74-107.

на результаты общественного контроля и способов учета органами государственной власти субъектов Российской Федерации результатов общественного контроля, уточнения форм и порядка проведения общественного контроля применительно к соответствующему субъекту Российской Федерации, уточнения круга субъектов общественного контроля, а также порядка их создания (образования) и деятельности (подробнее см. «Резолюция форума «Сообщество» 3–4 ноября»<sup>1</sup>).

В отдельных регионах отмечены частные проблемы в реализации законодательства об общественном контроле. Так, не во всех регионах за общественными советами при органах исполнительной власти закреплён статус субъекта общественного контроля, невездеразработаны процедуры общественной проверки и общественного мониторинга. Длительность разработки региональных законов об общественном контроле также связана с недостатком экспертных компетенций. Для дальнейшего развития системы общественного контроля нужны образовательные и просветительские программы, информационное сопровождение, а также взаимодействие субъектов общественного контроля. На пленарном заседании Общественной палаты 14–15 сентября 2015 года было отмечено, что развитие системы общественного контроля в России должно идти по пути формирования методической базы на основе успешных практик, широкого информирования о результатах общественного контроля.

Кроме того, для полноценной работы закона «Об основах общественного контроля» требуется принять изменения в 25 других нормативных правовых актах, эта работа продолжается при участии экспертного сообщества. В ходе сентябрьского пленарного заседания Общественной палатой было предложено создать регулярную площадку для всех заинтересованных сторон, включая министерства и законодателей, для взаимодействия по вопросам применения закона об общественном контроле<sup>2</sup>. Такой формат помог бы ускорить «тонкую настройку» действующего законодательства, а лучший опыт, который рождается на местах, нашёл бы отражение в правовом поле<sup>3</sup>.

## **2.2. ОБЩЕСТВЕННЫЙ СОВЕТ ПРИ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОРГАНЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ, ОСНОВНЫЕ ОСОБЕННОСТИ И ПРАКТИКА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ**

Ключевыми элементами системы общественного контроля в Российской Федерации являются общественные палаты и общественные советы при органах исполнительной власти всех уровней.

Общественные советы как институт гражданского общества – это постоянно действующие совещательно-консультативные органы общественного контроля, призванные обеспечить учет потребностей и интересов граждан Российской

---

1 Доклад Общественной палаты о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2015 год – М., Общественная палата Российской Федерации. 2015, С. 74–107.

2 Пленарное заседание Общественной палаты Российской Федерации. День первый // Сайт Общественной палаты Российской Федерации, 14 сентября 2015 года – URL: <https://opr.f.ru/press/news/2015/newsitem/30818>.

3 Доклад Общественной палаты о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2015 год – М., Общественная палата Российской Федерации. 2015, С. 171–173.

Федерации, защиту прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при осуществлении государственной политики в части, относящейся к сфере деятельности соответствующего органа исполнительной власти (далее – ФОИВ).

К середине прошлого десятилетия потребность в создании эффективных институтов для реализации различных форм общественного контроля сформировалась достаточно определенно. С этого момента началось развитие нормативно-правовой базы по созданию общественных советов.

### ***История развития нормативной базы по формированию общественных советов при ФОИВ***

Начало системной разработки организационных основ взаимодействия институтов гражданского общества и федеральных органов власти положил Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации». Согласно ст. 20 указанного федерального закона Общественная палата Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации принимает участие в формировании, а также участвует в работе Общественных советов при ФОИВ. В первоначальной редакции данной статьи Совет Общественной палаты был вправе обратиться к руководителю ФОИВ с предложением создать общественный совет при соответствующем федеральном органе (данная норма впоследствии была изменена Федеральным законом от 23 июля 2013 № 235-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации»).

Для выполнения предписаний закона было оперативно принято постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 года № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных служб и федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации», а еще через год вышел Указ Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 года № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам».

В соответствии с приведенными выше нормативными актами руководители ФОИВ по предложению Совета Общественной палаты Российской Федерации получили возможность (но не обязанность) образовывать соответствующие общественные советы. Однако эффективной работу таких советов назвать было сложно, ведь в их составе, который как правило долго не обновлялся, было много госслужащих, руководителей структурных подразделений соответствующих органов власти, а также лиц, аффилированных и зависимых как от соответствующего федерального органа власти, так и лично от его руководителя.

Результатом этого стало издание Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», который установил необходимость открытого формирования составов общественных советов и участия в их деятельности организаций и экспертов, независимых от органов государственной власти, а также повысил роль Общественной палаты Российской Федерации при образовании общественных советов при ФОИВ. Таким образом, данный указ определил два основных направления развития нормативно-правовой базы развития (формирования) федеральных общественных советов:

- переход к обязательному (а не инициативному) для государственных органов исполнительной власти порядку создания общественных советов;
- нормативно-правовое обеспечение самостоятельности общественных советов как полноценных институтов гражданского общества и ослабление их зависимости от органов исполнительной власти и их руководителей.

Кроме того, 1 сентября 2012 года постановлением Правительства Российской Федерации № 877<sup>1</sup> был определен перечень (состав) нормативных правовых актов и иных документов, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при ФОИВ. Вышеуказанный состав в текущей редакции постановления включает в себя 6 пунктов:

- нормативные правовые акты, которые включены в план законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на очередной год;

- нормативные правовые акты, разрабатываемые ФОИВ на основании решений экспертной рабочей группы федерального уровня по результатам рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»;

- нормативные правовые акты, которыми устанавливаются публичные нормативные обязательства, определяются размеры публичных нормативных обязательств и (или) устанавливается порядок их индексации, а также порядок исполнения публичных нормативных обязательств;

- государственные программы Российской Федерации, разрабатываемые ФОИВ, за исключением государственных программ Российской Федерации, содержащих сведения, отнесенные к государственной тайне, или сведения конфиденциального характера;

- федеральные целевые программы, разрабатываемые ФОИВ, за исключением федеральных целевых программ, содержащих сведения, отнесенные к государственной тайне, или сведения конфиденциального характера;

- нормативные правовые акты, разрабатываемые ФОИВ, предварительное обсуждение которых на заседаниях общественных советов при этих ФОИВ предусмотрено решением Правительства Российской Федерации.

Таким образом, на Общественные советы при ФОИВ была возложена обязанность участия в подготовке и согласовании управленческих решений, являющихся публично значимыми полномочиями.

С целью реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 был принят Федеральный закон от 23 июля 2013 года № 235-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общественной палате Российской Федерации». Таким образом, Общественная палата Российской Федерации получила право не просто инициировать создание общественных советов, но и принимать непосредственное участие в их формировании.

12 сентября 2013 года Общественная палата Российской Федерации и Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации (далее – Экспертный совет) подписали соглашение о создании совместной рабочей группы по выработке единых стандартов формирования и координации деятельности общественных советов при ФОИВ (далее – Рабочая группа). Состав группы был определен в количестве 8 человек. Одной из задач Рабочей группы была разработка общего типового (примерного) положения «Об общественном совете при федеральном органе исполнительной власти». Общественная палата Российской

---

1 Постановление Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. № 877 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти»

Федерации должна была обеспечить при формировании общественных советов представительство людей, которые в первую очередь заинтересованы в осуществлении функций общественного контроля. С другой стороны, Экспертный совет был заинтересован в том, чтобы в деятельности общественных советов принимали участие профессионалы, понимающие специфику отраслевых задач.

В соответствии с предложенным Рабочей группой «Примерным положением об общественном совете при федеральном органе исполнительной власти»<sup>1</sup>, которое учитывало действующие на тот момент вышеуказанные нормативные правовые акты в данной сфере, в конце 2013 года был сформирован ряд общественных советов при ФОИВ, в том числе и при Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации. Так, состав Общественного совета при Минтруде России сформировался из кандидатов, выдвинутых:

- Общественной палатой Российской Федерации;
- Экспертным советом при Правительстве Российской Федерации;
- членами консультативных и экспертных органов, советов и групп при Министерстве;

– Министром труда и социальной защиты Российской Федерации;

- общественными и иными объединениями, целью деятельности которых является представление и защита общественных интересов в сфере деятельности ведомства (через процедуру интернет голосования, организованного на официальном сайте Минтруда России).

По результатам процедуры выдвижения и результатам проверки кандидатов Общественная палата Российской Федерации сформировала «большой список» кандидатов в члены Общественного совета, после чего предлагаемые кандидатуры в состав Общественного совета прошли широкое общественное обсуждение с использованием средств электронной демократии, с учетом которого был сформирован «короткий список» кандидатов в члены Общественного совета, на основе которого (по результатам консультаций Общественной палаты Российской Федерации и Министра труда и социальной защиты Российской Федерации) 13 ноября 2013 года был издан Приказ Минтруда России № 668 «О составе Общественного совета при Минтруде России».

#### ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО СОВЕТА ПРИ МИНТРУДЕ РОССИИ В 2013 ГОДУ



<sup>1</sup> «Примерное положение об общественном совете при федеральном органе исполнительной власти»: утверждено протоколом совета Общественной палаты Российской Федерации от 16 октября 2013 г. № 59-с)

Сформированный по вышеуказанным принципам Общественный совет при Минтруде России, а также общественные советы при других ФОИВ, сформированные в тот период, получили в числе прочего право осуществлять оценку эффективности деятельности федерального органа исполнительной власти, а также определять (совместно с руководителем соответствующего ведомства) перечень приоритетных правовых актов и важнейших вопросов, относящихся к сфере деятельности соответствующего ФОИВ, которые подлежат обязательному рассмотрению на заседаниях Общественного совета. Для большей эффективности работы общественные советы также были наделены полномочием создавать комиссии и рабочие группы по вопросам, отнесенным к компетенции того или иного Общественного совета, а также инициировать проведение общественных экспертиз проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых соответствующим ведомством.

Говоря о развитии организационных основ функционирования Общественных советов при ФОИВ нельзя не отметить Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 года № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти», в соответствии с которым взаимодействие ФОИВ с общественным советом признано одним из основных механизмов (инструментов) реализации принципов открытости ФОИВ.

Следующий этап в развитии системы формирования общественных советов связан с принятием Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Согласно ему общественные советы признаются субъектами общественного контроля (ст. 9) и должны формироваться на конкурсной основе, при этом функции по организации конкурса возложены на Общественную палату Российской Федерации (ст. 13).

Дальнейшее развитие механизмов формирования и функционирования общественных советов осуществлялось и продолжает осуществляться Общественной палатой Российской Федерации (Секретарь – А.В. Бречалов) совместно с Экспертным советом при Правительстве Российской Федерации и Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства (Председатель – М.А. Абызов) (далее – Правительственная комиссия). При этом роль Общественной палаты Российской Федерации в данной сфере все более возрастает.

Если сравнить первый и второй (актуальный в настоящее время) варианты подготовленного вышеуказанными органами Стандарта деятельности общественного совета при ФОИВ (Типовое положение) (далее – Стандарт деятельности), то можно констатировать следующее. В первом варианте Стандарта деятельности<sup>1</sup>, представленного в мае 2014 года, половина членов общественного совета (1/2 часть) выдвигается некоммерческими организациями из перечня, определяемого Общественной палатой Российской Федерации и согласуемого Правительственной комиссией, с учетом мнения соответствующего ФОИВ, а другая половина: Экспертным советом (1/6 часть), Общественной палатой Российской Федерации (1/6 часть) и по итогам открытого голосования с использованием интернет ресурса «Российская Общественная инициатива». В принятом в 2015 году втором (новом) варианте Стандарта деятельности<sup>1</sup> Общественная палата Российской Федерации получила право (квоту) выдвигать уже 75% кандидатур в общественный совет при ФОИВ, а оставшиеся 25 % кандидатур предлагает Экспертный совет. От проведения открытого интернет-

---

1 Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (Типовое положение): утвержден протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 29 мая 2014 г. № 4 // СПС «КонсультантПлюс»

голосования было решено отказаться, возможно, в связи с тем, что развитие цифровых технологий в целом и интернет-технологий в частности, позволяет осуществлять различного рода «накрутки», т.е. искусственное поднятие в рейтинге того или иного кандидата в члены общественного совета при ФОИВ, что может привести к членству в общественном совете не «самых достойных», а самых «продвинутых».

Характерной особенностью обоих вариантов Стандарта деятельности является то, что руководитель ФОИВ не имеет права выдвигать кандидатуры в состав общественного совета, а также каким либо образом влиять на процедуры отбора кандидатов.

Остановимся более подробно на актуальном и действующем в настоящее время втором варианте Стандарта деятельности. Сразу хочу обратить внимание, что проект Положения об общественном совете должен быть сформирован ФОИВ в строгом соответствии со Стандартом деятельности и быть обязательно согласован с Общественной палатой Российской Федерации и Правительственной комиссией.

Итак, Стандартом деятельности определено, что общественный совет при ФОИВ формируется на основе добровольного участия в его деятельности граждан Российской Федерации, а состав общественного совета формируется с учетом представительства референтных групп<sup>1</sup>.

В соответствии с рассматриваемым Стандартом деятельности списки кандидатов в члены общественного совета при ФОИВ формируются на основании конкурсного отбора (проходит в течение 2-х недель, уведомление о начале процедуры формирования состава совета размещается на официальном сайте Общественной палаты Российской Федерации и иных интернет-ресурсах, согласованных Правительственной комиссией) из заявок, поступивших от общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций (в соответствии с новым вариантом Стандарта деятельности только они имеют право выдвигать кандидатуры в формируемый Общественный совет при ФОИВ) Общественную палату Российской Федерации и Экспертный совет (период приема заявок составляет 3 недели с момента объявления о начале процедуры формирования состава совета ФОИВ), затем уже общий список кандидатов проходит рассмотрение рабочей группой Общественной палаты Российской Федерации совместно с Экспертным советом (данная процедура может длиться до 3-х месяцев) и направляется на согласование в Правительственную комиссию. После согласования Правительственной комиссией общий список кандидатов направляется для утверждения руководителю ФОИВ (в соответствии со Стандартом деятельности утверждение списка руководителем ФОИВ осуществляется в 10-дневный срок). При этом исключение ФОИВ отдельных кандидатур из представленного списка не допускается. Таким образом, ФОИВ не участвует в формировании общественного совета, а лишь утверждает его состав.

---

1 Референтные группы – максимально широкие социальные и (или) профессиональные группы физических и юридических лиц, которые обладают общими охраняемыми законом интересами, которые потенциально могут быть затронуты решениями ФОИВ (Методические рекомендации по взаимодействию федеральных органов исполнительной власти с референтными группами: одобрены протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 28 июня 2016 г. № 5); Референтные группы – профессиональные объединения и иные социальные группы, осуществляющие свою деятельность в сфере полномочий соответствующего федерального органа исполнительной власти (Пункт 3.4 Стандарта деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (Типовое положение): одобрен протоколом заочного заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 24 июня 2015 г. № 3)

Данная мера направлена на противодействие коррупции и предотвращение конфликта интересов, так как она позволяет избежать избрания в общественный совет при ФОИВ потенциальных лоббистов и лиц, аффилированных с ФОИВ. Единственное, что (в соответствии со Стандартом деятельности) определяет руководитель ФОИВ, это количественный состав общественного совета, который варьируется в пределах от 16 до 36 человек с учетом необходимости соблюдения кратности 4. Таким образом, количественный состав общественного совета, определяемый руководителем ФОИВ, может составлять 16, 20, 24, 28, 32 или 36 человек.



*Схема, отображающая процедуру конкурсного отбора в общественный совет при ФОИВ: размещена на официальном сайте открытого правительства <http://open.gov.ru/upload/iblock/26f/26f73219d1687eab4fa516896a63a8e5.pdf>*

Теперь поговорим о том, кто может выдвигать кандидатуры в состав общественных советов при ФОИВ. Какие это организации? Каким критериям они должны соответствовать, и какие требования к ним предъявляются?

Общественное объединение или иная негосударственная некоммерческая организация (а именно такие организации обладают правом выдвижения кандидатур в члены общественного совета при ФОИВ) должна соответствовать определенным Стандартом деятельности критериям: быть зарегистрированной и осуществлять деятельность на территории Российской Федерации; иметь период деятельности не менее 3-х лет с момента государственной регистрации на момент объявления конкурса; не находиться в процессе ликвидации; соответствовать, согласно своим уставным целям, профильной деятельности ФОИВ.

Требования Стандарта деятельности непосредственно к кандидатурам в состав общественного совета при ФОИВ еще более мягкие. Кандидаты должны: иметь гражданство Российской Федерации и возраст от 21 года; иметь опыт работы от 1 года по профилю деятельности ФОИВ, при котором формируется общественный совет; не иметь конфликта интересов, связанного с осуществлением деятельности члена общественного совета.

# УНИВЕРСАЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ

к кандидатам в общественные советы, а также к общественным объединениям и иным негосударственным некоммерческим организациям, обладающим правом выдвижения кандидатур



**Общественное объединение или иная негосударственная некоммерческая организация должна:**

-  быть зарегистрирована и осуществлять деятельность на территории Российской Федерации;
-  иметь период деятельности не менее 3 лет с момента государственной регистрации на момент объявления конкурса;
-  не находиться в процессе ликвидации;
-  соответствовать согласно уставным целям профильной деятельности федерального органа;
-  осуществлять деятельность в сфере полномочий федерального органа исполнительной власти, при котором формируется общественный совет.



**Кандидатуры (физические лица) в составе общественного совета при федеральном органе исполнительной власти должны:**

-  иметь гражданство Российской Федерации и возраст от 21 года;
-  иметь опыт работы по профилю деятельности федерального органа исполнительной власти, при котором формируется общественный совет от 1 года;
-  не иметь конфликта интересов, связанного с осуществлением деятельности члена общественного совета.



*Схема, отражающая универсальные требования к кандидатам в общественные советы при ФОИВ и некоммерческим организациям, обладающим правом выдвижения кандидатур в общественные советы при ФОИВ: размещена на официальном сайте Общественной палаты Российской Федерации <https://www.oprf.ru/1449/2202/2211/>*

При этом не могут быть выдвинуты в качестве кандидатов в члены общественного совета при ФОИВ следующие лица:

а) представители общественных объединений, которые в соответствии с Федеральным законом «Об Общественной палате Российской Федерации» не могут выдвигать кандидатов в члены Общественной палаты Российской Федерации;

б) лица, замещающие государственные должности, либо назначаемые на свою должность руководителем ФОИВ, при котором действует Общественный совет;

в) лица, которые на момент выдвижения уже являются членами общественного совета при ФОИВ, за исключением лиц, являющихся членами общественного совета при ФОИВ, в который они выдвигаются повторно. Лица, являющиеся членами общественных советов при иных ФОИВ, могут быть выдвинуты в качестве кандидата в Общественный совет при условии предоставления письменного обязательства выйти из состава общественных советов при иных ФОИВ в случае утверждения указанных лиц в качестве членов формируемого общественного совета.

На основании вышеуказанного можно констатировать, что все предъявляемые Стандартом деятельности критерии и требования в большинстве своем являются мягкими и позволяют баллотироваться в состав общественного совета при ФОИВ широкому кругу лиц из различных регионов нашей страны<sup>1</sup>. Подтверждением этому

<sup>1</sup> Возможность участия представителей общественных объединений и иных некоммерческих организаций в работе общественных советов при ФОИВ затруднена в связи

является достаточно высокий конкурс и большое количество поданных заявок при формировании тех общественных советов ФОИВ, которые уже перешли на рассматриваемый Стандарт деятельности. При этом стоит отдельно подчеркнуть, что кандидат в члены общественного совета при ФОИВ не обязательно должен быть членом общественного объединения или иной негосударственной некоммерческой организации, которая его выдвигает. Фактически, организация, соответствующая вышеуказанным критериям, может выдвинуть *любого* кандидата. Главное, чтобы он не был чиновником и соответствовал рассмотренным выше требованиям Стандарта деятельности. В дополнение необходимо обратить внимание на то, что подача общественными объединениями или иными негосударственными некоммерческими организациями заявлений *одновременно* в Общественную палату Российской Федерации и Экспертный совет не допускается (необходимо выбрать только один из вариантов).

Таким образом, общественное объединение или иная негосударственная некоммерческая организация выступает в некотором роде «гарантом» перед ФОИВ и Общественной палатой Российской Федерации (или Экспертным советом) в отношении предлагаемого кандидата в члены соответствующего общественного совета.

Едиственное предписание Стандарта деятельности, которое выглядит достаточно жестко – это обязанность кандидата выйти из состава иных общественных советов при ФОИВ. Иными словами, в соответствии со Стандартом деятельности, 1 человек может входить только в 1 общественный совет при ФОИВ. При этом кандидату не запрещается быть членом одного или даже нескольких общественных советов, например, при региональных органах исполнительной власти. Вышеуказанное требование направлено на исключение ситуаций, которые встречались и еще встречаются достаточно часто, когда определенный человек является членом 3-6 общественных советов при ФОИВ, одновременно являясь в нескольких советах еще и председателем, что, по общему мнению, препятствует эффективной работе. Ведь в соответствии с действующей в настоящий момент нормативно-правовой базой на общественные советы возложено много функций и работы у членов совета достаточно много, особенно с учетом того, что данная работа является «факультативной» и ведется, в большинстве случаев, параллельно основной работе. Возможно, в том числе в связи с существенным объемом работы, возложенной на общественный совет при ФОИВ, срок полномочий членов Общественного совета в соответствии с рассматриваемым Стандартом деятельности составляет два года с момента проведения первого заседания Общественного совета вновь сформированного состава. Данный срок (2 года) позволяет избежать «эмоциональной усталости» членов общественного совета, что нередко случается, когда состав общественного совета не обновляется несколько лет подряд. Кроме того, Стандарт деятельности предусматривает ротацию одной трети состава Общественного совета при ФОИВ через один год с момента первого заседания Общественного совета при ФОИВ, причем процедура и критерии указанной ротации определяются решением Общественного совета не позднее чем через 3 месяца после начала работы Общественного совета при ФОИВ вновь сформированного состава.

---

с недостатком ресурсов (финансовых средств у этих организаций), необходимых на покрытие транспортных и иных расходов, возникающих у иногороднего члена общественного совета при ФОИВ при посещении заседаний Общественного совета, а также заседаний его комиссий и рабочих групп. При этом необходимо отметить, что в настоящее время у ФОИВ отсутствуют законодательные и иные основания для компенсации командировочных расходов членам соответствующих общественных советов

Также для исключения ситуаций, связанных с неэффективной и неактивной работой общественных советов при ФОИВ в новом Стандарте деятельности отдельно затронуты вопросы, связанные с дисциплиной (посещаемостью) и кворумом на заседаниях общественного совета. Так, Стандартом деятельности предусмотрено, что Общественный совет при ФОИВ полномочен рассматривать вопросы, отнесенные к его компетенции, если количество членов, принимающих решение, составляет не менее *трех четвертей* от количественного состава совета. Это достаточно серьезное требование, особенно с учетом того, что подавляющее большинство общественных советов, сформированных по старым правилам, функционировало (функционирует) исходя из 50% кворума на своих заседаниях. Кроме того, Стандарт деятельности гласит, что в случае систематического (3 и более раза) пропуска заседаний общественного совета ФОИВ его членом допускается постановка вопроса об исключении члена общественного совета из состава совета по данному основанию. Данный вопрос инициируется решением общественного совета, которое направляется на согласование в Общественную палату Российской Федерации и в случае согласования подлежит утверждению нормативным актом ФОИВ. Здесь следует обратить внимание, что согласование решения об исключении члена (членов) общественного совета и его замене с Правительственной комиссией требуется только в случае замены председателя общественного совета или в случае одновременной замены более 15% состава общественного совета при ФОИВ. В остальных случаях решение об исключении и замене членов общественного совета при ФОИВ принимает Общественная палата Российской Федерации.

Кроме решающего влияния на формирование общественных советов, Общественная палата Российской Федерации в соответствии с новым Стандартом деятельности приобрела еще ряд полномочий. Совет общественной палаты, наряду с руководителем ФОИВ, получил право инициировать создание (созыв) общественного совета при ФОИВ, а также утверждать рекомендацию (которая еще согласуется Правительственной комиссией) о роспуске общественного совета в случае неэффективности его работы.

Эффективность деятельности общественного совета при ФОИВ ежегодно оценивается Общественной палатой Российской Федерации и Экспертным советом на основании методики оценки эффективности деятельности общественных советов, утверждаемой Общественной палатой Российской Федерации и согласованной с Правительственной комиссией – это также является одним из требований Стандарта деятельности. По итогам оценки эффективности деятельности Общественной палатой Российской Федерации может быть поставлен вопрос о прекращении полномочий членов общественного совета при ФОИВ, который должен пройти согласование Правительственной комиссии и, в случае принятия Правительственной комиссией решения о необходимости прекращения полномочий членов соответствующего общественного совета, полномочия членов общественного совета досрочно прекращаются и формируется новый состав общественного совета в порядке, предусмотренным Стандартом деятельности. Кроме того, в целях обобщения практики работы, Общественный совет обязан направлять в Общественную палату Российской Федерации и Экспертный совет ежегодный отчет о своей работе.

В соответствии с актуальной версией Стандарта деятельности председатель общественного совета при ФОИВ избирается из числа членов совета на первом заседании общественного совета нового состава из числа кандидатур, выдвинутых Общественной палатой Российской Федерации и Экспертным советом, либо членами общественного совета (включая возможное самовыдвижение). Таким образом, Общественная палата Российской Федерации совместно с Экспертным советом могут предложить кандидатуру (кандидатуры)

председателя общественного совета, но их мнение не является решающим и носит рекомендательный характер, а выдвинуться может любой член вновь сформированного состава совета. Кроме того, Стандартом деятельности на председателя общественного совета возлагаются существенные функции, в числе которых: взаимодействие с руководителем ФОИВ по вопросам реализации решений общественного совета; формирование при участии членов совета и утверждение плана работы, повестки заседания, состава экспертов и иных лиц, приглашаемых на заседание совета; принятие мер по предотвращению конфликта интересов<sup>1</sup> у членов общественного совета, в том числе по досрочному прекращению членов общественного совета, являющегося стороной конфликта интересов. Кроме того, при равенстве голосов председатель общественного совета имеет право решающего голоса (при этом решения Общественного совета при ФОИВ по рассматриваемым вопросам принимаются открытым голосованием простым большинством голосов от числа присутствующих). С учетом вышесказанного становится очевидно, что выбор председателя общественного совета при ФОИВ – очень важное мероприятие. Ведь авторитетный и уважаемый всеми сторонами председатель, не лоббирующий интересы какой-либо одной заинтересованной общественной организации или референтной группы, а осуществляющий взвешенную политику – залог эффективной и продуктивной работы любого общественного совета.

Также необходимо обратить внимание на то, что рассматриваемый Стандарт деятельности возлагает на членов общественного совета при ФОИВ обязанность соблюдать Кодекс этики члена общественного совета при ФОИВ, который в обязательном порядке должен быть утвержден соответствующим общественным советом. По замыслу авторов Стандарта деятельности это также должно способствовать снижению вероятности возникновения конфликта интересов, а также содействовать эффективной реализации своих полномочий всеми членами Общественного совета при ФОИВ, соблюдению ими правил поведения при осуществлении своих полномочий, основанных на морально-нравственных нормах, уважении к обществу и своим коллегам. Кроме того, Стандарт деятельности предписывает членам Общественного совета при ФОИВ взаимодействовать со средствами массовой информации по освещению вопросов, обсуждаемых на заседаниях общественного совета, а также только лично участвовать в заседаниях Общественного совета и не делегировать свои полномочия другим лицам.

Еще одной особенностью действующего Стандарта деятельности является то, что руководитель ФОИВ определяет ответственного секретаря общественного совета из числа своих заместителей. При этом ответственный секретарь не входит в состав общественного совета и не является его членом. Таким образом, ответственным секретарем общественного совета является сотрудник ФОИВ, имеющий руководящую должность и высокий статус. Думается, что это обоснованно, так как позволяет решать вопросы, связанные с деятельностью общественного совета при ФОИВ, оперативно, ведь ответственный секретарь общественного совета – важное связующее звено между членами совета и

---

1 Конфликт интересов – ситуация, при которой личная заинтересованность члена Общественного совета либо воздействие (давление) на члена Общественного совета влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им своих полномочий и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью члена Общественного совета и законными интересами граждан Российской Федерации, общественных объединений, референтных групп, способное привести к причинению вреда этим законным интересам (Пункт 5.1 Стандарта деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (Типовое положение): одобрен протоколом заочного заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 24 июня 2015 г. № 3)

соответствующим ведомством (его сотрудниками), а должность заместителя руководителя ФОИВ будет способствовать приданию вопросам, обсуждаемым на общественном совете, более высокого статуса.

Сквозной нитью в Стандарте деятельности прослеживается необходимость максимально полно освещать деятельность общественного совета при ФОИВ на официальном сайте соответствующего ФОИВ и иных ресурсах, утвержденных Правительственной комиссией, в сети Интернет, что является одним из показателей информационной открытости общественного совета, а также ФОИВ, при котором функционирует данный совет.

Единственный вопрос, который не нашел своего отражения в рассмотренном нами Стандарте деятельности – это вопрос механизма реагирования и учета органами власти замечаний и предложений, выработанных Общественным советом при ФОИВ. Однако, поскольку система формирования и функционирования общественных советов в Российской Федерации находится в процессе создания и оптимизации, то данный пробел будет восполнен, скорее всего, в ближайшее время.

Следующий вполне ожидаемый шаг в направлении развития нормативно-правовой базы на федеральном уровне, связанной с общественным контролем в целом и с общественными советами в частности – это внесение поправок в федеральные законы (прежде всего в Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации») которые будут учитывать ряд положений Стандарта деятельности, например, в отношении организации конкурсного отбора кандидатов и формирования состава Общественного совета при ФОИВ.

И еще один важный документ появился в своей финальной редакции в июне текущего года. Это «Методические рекомендации по взаимодействию федеральных органов исполнительной власти с референтными группами» (далее – Методические рекомендации), одобренные протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 28 июня 2016 г. № 5. Методические рекомендации разработаны в дополнение к упомянутой ранее Концепции открытости ФОИВ, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р. В указанном документе общественным советам при ФОИВ отводится важная роль и значительный функционал. В соответствии с Методическими рекомендациями общественный совет при ФОИВ: принимает участие в процедуре определения референтных групп соответствующего ФОИВ; является одним из основных каналов ФОИВ по взаимодействию с референтными группами; играет важную роль в реализации порядка и оценке результатов взаимодействия ФОИВ с референтными группами. В частности, Методическими рекомендациями отмечено, что возможность включения наиболее активных деятелей в общественный совет при ФОИВ является для них серьезным мотивационным фактором к эффективной и активной работе по защите интересов референтных групп, а также по транслированию (разъяснению) государственной политики среди широких слоев населения.

Думается, что Методические рекомендации, направленные во все ФОИВ и уже принятые ими «на вооружение», будут способствовать повышению открытости органов власти, привлечению представителей гражданского общества к государственному управлению, а также учету и защите интересов ключевых референтных групп.

### **Региональный аспект организационных основ функционирования Общественных советов**

Как показывает анализ нормативно-правовой базы, регулиющей формирование общественных советов в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, региональное законодательство существенно отстает от

федерального. Очень часто имеет место лишь выборочная рецепция федеральных норм.

В большинстве субъектов Российской Федерации региональные законы об общественном контроле, в отличие от федерального, не наделяют региональные общественные палаты полномочиями по формированию общественных советов, а отдают данный вопрос на усмотрение исполнительной власти.

Правда существуют и исключения. Так, например, Закон Курганской области от 22 декабря 2015 года № 132 «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Курганской области» достаточно существенно учитывает основные положения Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и является одним из немногих, в которых Общественная палата субъекта Российской Федерации определена организатором конкурса по формированию общественных советов при органах исполнительной власти. Однако, даже являясь организатором конкурса, региональная Общественная палата не может самостоятельно инициировать процесс создания общественного совета при региональном органе исполнительной власти, а решение о формировании общественного совета (согласно вышеуказанному региональному закону) может принять только руководитель органа исполнительной власти. Региональная Общественная палата формирует требования к кандидатам, но непосредственно состав общественного совета утверждает руководитель органа исполнительной власти без согласования с ней.

Выборочный характер региональной рецепции федеральных правовых нововведений приводит к тому, что общественные советы при региональных органах исполнительной власти не имеют возможности в полной мере реализовать свой потенциал и решать общественно-значимые задачи. Этому также способствует тот факт, что органы власти ограничивают полномочия и функции региональных общественных советов, в то время как региональные общественные советы – основной инструмент участия общественных объединений или иных негосударственных некоммерческих организаций в общественном контроле и деятельности государственных органов в целом.

При этом во многих субъектах Российской Федерации осуществляют свою деятельность консультативные советы<sup>1</sup>, которые функционируют не при региональных органах власти, а при высших должностных лицах субъекта Российской Федерации, возглавляющих исполнительную ветвь власти. Большинство консультативных советов, хотя в их состав входят представители институтов гражданского общества, статуса «общественных» не имеют.

Если обратиться к размещенным в открытых источниках положениям об общественных советах при региональных органах исполнительной власти (там, где созданы общественные советы), то можно сделать вывод о том, что большинство положений напрямую не учитывают факт того, что общественные советы – это, прежде всего, субъекты общественного контроля. В основном в положениях фигурируют стандартные фразы о том, что общественные советы должны осуществлять информирование граждан и взаимодействие с ними, а также проводить обсуждение нормативно-правовых актов.

В целом, можно констатировать, что Общественные советы при региональных органах исполнительной власти в настоящее время формируются практически без

---

1 Например, при губернаторах Калининградской, Владимирской, Свердловской и многих других областей действуют общественно-политические советы, в то время как в Калужской области при губернаторе создано сразу несколько отраслевых консультативных советов: по реализации приоритетных национальных проектов; по делам инвалидов; по противодействию коррупции; демографической политике; развитию государственно-частного партнерства и т.д.

учета тех принципов, которые заложены в Стандарте деятельности и на которых осуществляется перезагрузка общественных советов при ФОИВ.

Подводя итоги, можно сформулировать основные предложения по приведению региональной законодательной базы в соответствие с федеральной, в т.ч. с учетом рассмотренного нами Стандарта деятельности:

- необходимо повысить роль региональных общественных палат в вопросе формирования общественных советов при органах власти соответствующего субъекта Российской Федерации, при этом региональные общественные палаты должны быть инициаторами формирования советов, а также осуществлять конкурсный отбор, согласование и утверждение состава соответствующих общественных советов;

- необходимо осуществлять разработку типовых положений о региональных общественных советах при максимальной имплементации требований и положений Стандарта деятельности, особенно в части формирования и ротации общественных советов, чтобы повысить их независимость от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Реализация указанных рекомендаций будет способствовать формированию истинно самостоятельных и эффективных общественных советов, которые станут реально действующими институтами гражданского общества, выражающими интересы основных референтных групп, что, в свою очередь, обеспечит повышение качества государственного управления в субъектах Российской Федерации.

### **2.3. ЦЕНТР ОНФ ПО НЕЗАВИСИМОМУ МОНИТОРИНГУ ИСПОЛНЕНИЯ УКАЗОВ ПРЕЗИДЕНТА «НАРОДНАЯ ЭКСПЕРТИЗА»: ПРАКТИКИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ИСПОЛНЕНИЯ УКАЗОВ И ПОРУЧЕНИЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Центр «Народная экспертиза» Общероссийского народного фронта осуществляет мониторинг исполнения указов Президента России. Центр не только вскрывает социально-значимые проблемы на региональном и федеральном уровне, но и разрабатывает рекомендации по их устранению.

В поле зрения сотрудников Центра находятся наиболее актуальные темы, нашедшие отражение в майских указах Президента. За два года работы Центра ОНФ «Народная экспертиза» было сформировано более 150 докладов и заключений о ходе исполнения указов.

Совместно с рабочими группами ОНФ сотрудники Центра проводят исследования и мониторинги в области соблюдения прав инвалидов, доступности здравоохранения, образования, расселения граждан из аварийного жилья и многого другого. Оперативную и актуальную информацию о ходе выполнения майских указов Центр получает с помощью опросов, в которых принимают участие более 16 тысяч человек, входящих в пул народных экспертов.

Представители Центра регулярно выезжают в регионы, где совместно с активистами и местными жителями добиваются решения конкретных проблем. Надо отметить, что визиты «фронтовиков», как правило, не только стимулируют чиновников к скорейшему устранению недостатков в их работе, но и приводят к

тому, что виновные в срыве сроков реализации программ получают реальные наказания. Так, по результатам мониторинга исполнения госпрограммы расселения аварийного жилья в 2015 году было возбуждено более 60 актов прокурорского реагирования и 16 уголовных дел.

Сегодня ключевые задачи Центра ОНФ «Народная экспертиза» формулируются так: независимый и всесторонний анализ качества исполнения указов лидера ОНФ, Президента России Владимира Путина, а также привлечение общественности к диалогу и участию в контроле за ходом выполнения задач, поставленных главой государства.

Мониторинг качества исполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

Цель мониторинга – выявление качества исполнения указов Президента Российской Федерации не только по формальным и количественным параметрам, но и с учетом реальной ситуации в различных регионах страны.

Мониторинг – это комплексная процедура сбора и обработки информации с использованием специальных методов и технологий, в рамках которой решается ряд задач: изучение мнения экспертов о реальной ситуации в регионе в различных сферах жизни, диагностирование проблем, выявление возможных путей решения, тестирование различных гипотез, подтверждение и аргументация позиции ОНФ.

Для получения актуальной информации используются следующие инструменты:

- анализ открытых источников информации;
- экспертные опросы;
- проведение выездных рейдов и мониторингов;
- публичное представление результатов;
- тиражирование лучших практик.

Далее представлено краткое описание используемых инструментов мониторинга качества исполнения указов Президента Российской Федерации.

В основе всех мониторингов Центра всегда лежат данные, полученные по результатам анализа информации, размещаемой в открытых источниках.

В настоящее время в интернете органами власти в публичном доступе размещается очень много информации практически по всем направлениям и сферам развития страны.

Основными ресурсами, используемыми Центром на постоянной основе, являются:

- ♦ сайт и базы данных Федеральной службы государственной статистики (Росстат);
- ♦ единая межведомственная информационная статистическая система (ЕМИСС);
- ♦ публичная справочно-правовая система «Право. ру»;
- ♦ портал «Реформа ЖКХ»;
- ♦ портал данных по безопасности дорожного движения ГИБДД;
- ♦ портал с данными результатов независимой оценки качества предоставления социальных услуг.

На сайте Федеральной службы государственной статистики (<http://www.gks.ru/>) размещаются данные государственного статистического наблюдения по всем сферам и направлениям жизни общества.

Подобляющее большинство показателей представлены в региональном разрезе. Данные размещаются в формате регламентных таблиц, докладов, отчетов, которые формируются на основании задаваемых пользователем условий запроса, а также OLAP кубов.

Муниципальный разрез статистических данных размещается на сайтах территориальных управлений Федеральной службы государственной статистики, ссылки на которые приведены на основной странице сайта службы.

Отличием ЕМИСС (<https://www.fedstat.ru>) от порталов Федеральной службы государственной статистики является наличие помимо статистической данных ведомственной отчетности федеральных органов государственной власти.

Справочно-правовая система «Право.ру» (<http://docs.pravo.ru/>) позволяет в систематизированном виде получать доступ ко всем федеральным, региональным и муниципальным нормативным правовым актам на безвозмездной основе.

На портале ГИБДД (<http://stat.gibdd.ru>) размещена информация в разрезе каждого ДТП, зафиксированного на территории Российской Федерации.

Исчерпывающая информация о результатах проведенной независимой оценки качества предоставления социальных услуг размещается на портале <http://bus.gov.ru>. Данные оценки характеризуют качество работы бюджетных учреждений в части организации процесса предоставления услуг в сфере здравоохранения, образования, спорта и социального обслуживания.

Для выявления действительного положения дел проводится опрос «народных экспертов». Цель: изучить мнения экспертного сообщества о качестве исполнения указов Президента. Качество исполнения указов Президента Российской Федерации определяется не только выполнением их в соответствии с установленными сроками и показателями, но и с учетом реальных изменений в различных сферах общественной жизни.

Народный эксперт – это квалифицированный и активный представитель определенной группы людей, обладающий как личным опытом по проблематике опроса, так и в силу своей деятельности аккумулирующий опыт и знания значительных групп граждан.

Народными экспертами могут быть представители актива общественных и профессиональных объединений и организаций, лидеры общественного мнения, лидеры местных сообществ, обладающие знанием проблематики, по которой проводится опрос.

Опрос проводится посредством телефонных формализованных интервью, онлайн анкетирования, индивидуального раздаточного анкетирования, полужормализованных экспертных интервью.

Полученный по итогам мониторинга массив данных подвергается необходимой обработке (анализу), исходя из задач исследования и методики сбора данных. На этапе анализа данных в случае необходимости проводится объединение данных опроса с другими данными, полученными в рамках исследования, например, результатами обследований и фокус-групп, а также статистической и иной информацией.

Все полученные данные подвергаются верификации – проверке данных путем сопоставления с аналогичными данными как собственных исследований, так и с данными из других источников.

Результаты мониторинга визуализируются на интерактивной карте исполнения майских указов Президента Российской Федерации.

Мониторинг качества исполнения майских указов Президента Российской Федерации проводится ежегодно. Комплексное обновление результатов проходит 2 раза в год: в марте-апреле и октябре-ноябре.

Центр «Народная экспертиза» проводил мониторинги качества исполнения майских указов Президента Российской Федерации в 2014, 2015 и 2016 году.

При проведении мониторинга в 2016 году ставилась задача не только выяснить мнение экспертов о текущей ситуации по исполнению задач, поставленных указами, но и их оценку: какие положительные изменения произошли за период реализации майских указов в различных сферах жизни.

С даты подписания Президентом Российской Федерации майских указов в 2012 году прошло четыре года. Сроки реализации отдельных пунктов указов запланированы в период с 2012 по 2016 годы, остальные в основном должны быть выполнены до 2018 года.

При проведении мониторинга ставилась задача оценить, какие положительные изменения произошли за период реализации майских указов в различных сферах жизни. Вопрос – в каких сферах жизни произошли заметные изменения к лучшему за период реализации майских указов – был поставлен перед всеми участниками опроса. Опрос проводился в период с 15 марта по 20 апреля 2016 года в 85 субъектах Российской Федерации. В опросе приняли участие 16 330 экспертов.

По итогам опроса можно сделать вывод, что за четыре года, прошедших с даты принятия майских указов, наиболее заметные изменения к лучшему произошли по трем направлениям, которые были отмечены большинством экспертов. Это, прежде всего, предоставление государственных и муниципальных услуг в режиме «одного окна» – так считает половина (51%) экспертов.

Треть (35%) экспертов указали на такой положительный момент, как повышение доступности дошкольного образования для детей в возрасте от трех до семи лет, четверть (25%) отметила прогресс в расселении граждан из ветхого и аварийного жилья.

Не отметили эксперты заметных успехов в таких сферах, как обеспечение медицинскими кадрами, повышение качества и доступности медицинской помощи, повышение качества услуг ЖКХ, а также в области профессионального образования и трудоустройства людей с инвалидностью, создания механизмов оценки гражданами эффективности работы органов власти, развития транспортной инфраструктуры.

Положительную динамику эксперты отметили в решении задач по предоставлению земельных участков многодетным семьям – 21%, а также в направлении повышения заработной платы бюджетников – 18%.

Однако следует отметить, что в целом по России 19% участников опроса считают, что заметных изменений к лучшему ни в одной из указанных сфер жизни не произошло.

Важным инструментом для проверки фактической ситуации на месте является проведение выездных рейдов. Целью рейда является оценка реальной ситуации на месте, получение фактического материала.

Мероприятия по подготовке рейда:

- ◆ определение задач рейда;
- ◆ подготовка технического задания;
- ◆ составление бланка-формы для фиксации результатов;
- ◆ определение маршрута рейда;
- ◆ определение участников рейда;
- ◆ обеспечение фото- и видеофиксации;
- ◆ отчет о проведении рейда.

Для получения актуального среза качества предоставления услуги, исполнения законодательных норм и регламентов, оценки возможности реализации права используется метод контрольной закупки (обследования).

Контрольная закупка – это комплекс действий по непосредственному прохождению процедур получения услуги или реализации права.

Основные этапы подготовки и проведения контрольной закупки:

1. Подготовка технического задания;
2. Определение перечня обследуемых объектов /контрольной закупки;
3. Разработка сценариев (методических материалов) контрольной закупки / регламентов обследования;
4. Разработка регламентов и инструментов фиксации.

Инструментами фиксации являются:

- ◆ фото/видеофиксация;
- ◆ аудио/видеозапись;
- ◆ образцы документов, бланков, копии документов;
- ◆ фиксация Ф.И.О. работников организаций;
- ◆ скриншоты интернет-сайтов.

5. Подбор исполнителей для проведения контрольной закупки/обследования;

6. Проведение установочного тренинга (обучения);

7. Проведение контрольной закупки/обследования;

8. Суммирование и обработка результатов.

Обязательным этапом работы является проверка достоверности полученной информации (верификация данных).

Проверка всех полученных данных проводится путем сопоставления с аналогичными данными как собственных исследований, так и с данными из других источников, а также обсуждение результатов и полученных на их основе выводов с представителями экспертного сообщества (семинары, круглые столы, экспертные совещания).

## **2.4. НЕЗАВИСИМАЯ ОЦЕНКА КАЧЕСТВА СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

Независимая оценка качества услуг – тема, которая давно представляет интерес для всех секторов экономики, в которых предоставляются услуги. В последние годы, однако, все больше внимания привлекает ее практическая составляющая в государственном и муниципальном секторе, предоставляющим социальные услуги в том числе в сфере культуры, образования, спортивной подготовки в учреждениях дополнительного образования.

С недавних пор почти во всех регионах Российской Федерации активному обсуждению подлежит проблема поиска оптимального подхода к выполнению Федерального закона от 21 июля 2014 года N 256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования», который регулирует необходимые требования и условия проведения независимой оценки качества социальных услуг. Беспрецедентное внимание государства к этому вопросу, на наш взгляд, обусловлено двумя основными факторами:

1. Недостаточное развитие конкуренции при предоставлении социальных услуг в муниципальном и государственном секторе приводит к тому, что внимание к качеству условий предоставления этих услуг на порядок ниже, чем в других секторах экономики, предоставляющих услуги населению. Бизнес, заинтересованный в лояльности потребителей, уже давно внедряет системы независимой оценки качества как на корпоративном уровне, так и на уровне профессиональных сообществ, которые порой гораздо эффективнее внимания надзорных органов к таким критериям качества условий предоставления услуг, как внимательность и доброжелательность персонала, чистота и удобство помещений, где происходит общение с получателями услуг. Понимание того, что лояльность

получателей государственных и муниципальных услуг проецируется на лояльность их к государству и заставило уделить значительное внимание этому вопросу.

2. Развитие института общественного контроля в Российской Федерации (в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 года

№ 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации») потребовало регулирования независимой оценки качества как отдельной ветви общественного контроля, использующей как принципы разделения ответственности за контроль качества услуг с учредителями учреждений, предоставляющих услуги, то есть исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления, и общественными контролерами, функции которых исполняют общественные советы при этих органах.

Под качеством услуг при реализации мероприятий по независимой оценке понимается качество условий, в которых происходит процесс предоставления услуги, неважно, связан ли этот процесс с самой сутью услуги или нет. То есть при оценке качества услуг в сфере культуры не оцениваются художественные качества (например, содержание и ценность театральной постановки), в сфере дополнительного образования в учреждениях спортивной направленности оценивается не качество спортивной подготовки учащихся спортивных школ, а условия предоставления услуг в государственном и муниципальном секторе, такие как доступность услуг, доброжелательность персонала, чистота помещений, удобство получения услуг для посетителя учреждений по различным критериям.

Согласно данным на конец 2015 года, независимая оценка качества услуг, результаты которой отражаются на специализированном сайте федерального казначейства для размещения информации о государственных и муниципальных учреждениях, была проведена лишь в пяти процентах региональных и муниципальных учреждений. Это значит, что процесс контроля качества находится только в стадии формирования устойчивого механизма. Хотя условия предоставления услуг в социальной сфере уже давно нуждаются в регулярном измерении уровня качества и возможности использовать результаты оценки для совершенствования своей деятельности. На сегодняшний день происходит формирование системы независимой оценки качества оказываемых услуг в социальной сфере. Как в любой сложной системе, системе независимой оценки должны быть свойственны целенаправленность, целостность, иерархичность, многоаспектность.

Измерение удовлетворенности потребителей государственных услуг – непростая задача по трем причинам. Во-первых, пользователи не всегда имеют знания и навыки, необходимые для предоставления соответствующей обратной связи; в частности, они склонны подчеркивать свою собственную краткосрочную выгоду от их получения и недооценивают долгосрочные цели коллективного развития общества. Во-вторых, пользователи склонны упускать из виду отношения, связывающие качество, доступность и объемы финансирования, поскольку, как правило, они оплачивают самостоятельно лишь часть стоимости услуги. И последнее, но не в последнюю очередь: интересы получателей услуг иногда серьезно различаются, а значит, их отзывы часто расходятся. Практический пример из коммунальной сферы: при оценке качества условий по вывозу мусора половина респондентов ответили, что мусорные баки были слишком близко к зданиям (естественно, это жители зданий, под окнами которых стоят мусорные баки), а половина ответили, что они были слишком далеко (это жители домов, которым приходится далеко идти до баков). Похожие примеры можно найти и в отрасли социальных услуг.

Таким образом, независимая оценка качества государственных услуг является одной из гирь на чаше весов оценки: это позволяет поставщикам услуг, финансовым учреждениям и регулирующим органам получать профессионально

подготовленную информацию, которая может быть использована для следующих циклов планирования с целью постоянного совершенствования качества общественных услуг.

Для обеспечения независимой оценки в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 года N 256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования» необходимо следующее. Учредителем подведомственной организации (сети подведомственных учреждений) в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 года N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» должен быть сформирован общественный совет. Либо такой общественный совет должен быть межведомственным, то есть созданным совместно несколькими учредителями.

Функционал созданного совета может быть как «специализированным» по проведению независимой оценки качества услуг, так и более общим, а его полномочия по проведению независимой оценки качества услуг в учреждениях могут быть только частью более широких полномочий. Созданный общественный совет и является основой системы независимой оценки качества как отдельной ветви общественного контроля. Кстати, общественный совет может быть создан и при публично-правовых образованиях (муниципалитетах и поселениях). В этом случае, конечно, лучше учитывать количество и специализацию учреждений на их территории при определении функционала совета (советов). Тем не менее, сразу же после начала своей деятельности общественным советом должны быть выполнены следующие действия, которые заложат основу всей системы, а именно:

- ♦ утверждение критериев для проведения независимой оценки качества; критерии должны быть сформированы на основе отраслевых нормативных актов, в культуре, например, это Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 5 октября 2015 года № 2515, в образовании – Приказ Минобрнауки от 5 декабря 2014 года № 1547 «Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность»;

- ♦ утверждение методики проведения независимой оценки качества услуг, оказываемых организациями, предоставляющими услуги, причем методика может как повторять ведомственную, так и быть оригинальной, но учитывающей все утвержденные ведомственные критерии, если таковые имеются;

- ♦ утверждение формы отчета (экспертного заключения) о проведении независимой оценки качества оказываемых услуг<sup>1</sup>;

- ♦ утверждение перечня организаций, для проведения независимой оценки качества оказываемых услуг.

Общественный совет должен сделать выбор, каким образом осуществлять независимую оценку качества услуг социальной сферы. Нужно отметить, что именно общественный совет осуществляет независимую оценку, он является тем субъектом контроля, который обеспечивает функционирование этой ветви общественного контроля, к нему стекается вся информация, касающаяся качества условий предоставления социальных услуг. Внутри общественного совета должно

---

1 Важно! Желание учредителя участвовать в независимой оценке, его помощь при организации взаимодействия с учреждениями являются важным индикатором успешности проведения мероприятий общественного совета по оценке качества услуг.

Такие действия учредителя, как назначение ответственного в исполнительном органе за проведение независимой оценки качества услуг, выделение в бюджете исполнительного органа государственной власти или местного самоуправления ресурсов на реализацию мероприятий являются предпосылками успеха.

происходить обсуждение результатов и утверждение планов по повышению качества предоставления услуг в учреждениях.

Выбор заключается в том, сам ли общественный совет будет выполнять все мероприятия или он привлечет оператора по проведению независимой оценки. Федеральный закон от 21 июля 2014 года N 256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования» дает общественному совету право привлечь оператора, а исполнительному органу возможность предусмотреть финансовые ресурсы в бюджете на оплату услуг такого оператора. С одной стороны, привлечение оператора является приоритетным, так как выполнение специализированных действий по оценке требует существенных трудозатрат и профессиональных знаний, с другой стороны, если количество учреждений небольшое, то можно обойтись и собственными силами общественного совета.

Двумя основными направлениями, по которым проводится независимая оценка качества условий предоставления услуг, являются оценка открытости учреждения по вопросам предоставления социальных услуг и оценка удовлетворенности потребителей условиями их предоставления.

Оценка открытости учреждения показывает, насколько учреждение информационно и технологически «развернуто» к потребителю. Каким образом сотрудники учреждения качественно и достоверно информируют получателя о составе услуг, способах их предоставления, стоимости (если услуга предоставляется за плату), наличия льгот для отдельных категорий граждан при предоставлении и оплате услуги, графиках работы учреждения, информировании о транспортных маршрутах до учреждения и многим другим критериям, которые могут быть предложены ведомственной методикой и добавлены и утверждены общественным советом.

Независимая оценка качества услуг по направлению «открытость» представляет собой анализ информационных потоков, генерируемых учреждением в адрес получателей услуг, оценку их полезности и полноты, а также доступности этой информации для потенциальных получателей услуг. В современном мире основной коммуникативной средой является интернет, поэтому очень большая часть критериев открытости оценивается через исследования представленной учреждениями информации на своих официальных сайтах, а при отсутствии таковых – на сайтах учредителя. Полнота и доступность информации для потребителя является важными оценочными критериями по направлению «открытость», анализу этих составляющих и должно уделяться основное внимание при независимой оценке.

Оценка удовлетворенности качеством условий предоставления услуг на основе изучения мнения потребителей показывает, насколько его ожидания оправдались, насколько качественно и в соответствии с его представлением об услуге происходил процесс ее предоставления. Удобно ли было попасть в учреждение, были очереди или ожидание было приемлемым, не столкнулся ли получатель услуги с грубостью и невнимательностью персонала или наоборот, доброжелательное отношение оставило положительное впечатление, – все эти критерии изучаются при проведении независимой оценки. Поскольку удовлетворенность оценивается на основе мнения потребителя, для объективной оценки необходимо максимальное количество мнений получателей услуги.

Несколько моментов хотелось бы отметить особо.

Оценка удовлетворенности потребителя качеством условий предоставления услуг не должна производиться методом «контрольной закупки». Иногда пытаются оценку удовлетворенности измерить путем проведения «специальных

мероприятий» в учреждении. Провести пальцем по раме картины в музее на наличие пыли или заглянуть в коридор детского сада или школы – это не способ измерения удовлетворенности потребителя. Способ – получить от потребителя достоверный ответ на вопрос «насколько чисто было в учреждении при вашем посещении». На наш взгляд, способ «контрольной закупки» более подходит для оценки качества самой услуги, а не условий ее предоставления, и то при предоставлении социальных услуг это связано с определенными трудностями. Можно сделать контрольную стрижку в парикмахерской, но заражать себя для проверки предоставления услуги врачом-инфекционистом не каждый контролер решится.

Оценка удовлетворенности получателя услуги качеством условий ее предоставления не должна сводиться к общему социологическому исследованию среди потребителей услуг. Очень часто, особенно в первые периоды проведения независимой оценки происходила подмена измерения удовлетворенности качеством услуги в конкретных учреждениях результатами общих социологических исследований на территории, касающихся качества предоставления услуг. В чем тут ошибка? По результатам такого исследования на территории невозможно сделать вывод о причинах неудовлетворенности потребителя услугой в конкретном учреждении, ее предоставляющем, а следовательно, невозможно сформировать план повышения качества услуги для каждого учреждения. А ведь именно формирование, утверждение общественным советом такого плана для каждого учреждения и последующее его исполнение являются основными результатами независимой оценки. В таком случае, исследование необходимо проводить по отношению к каждому учреждению на основе пользователей услугами именно этого учреждения, с последующей трансформацией результатов в управленческий план, что связано с огромными затратами ресурсов для проведения подобных исследований.

Оценка удовлетворенности, по сути, сбор мнений получателей, но это мероприятие не должно сводиться к механическому сбору анкет от потребителей без последующей проверки их достоверности. Конечно, если пользователей мало, а учреждение одно, то самый правильный путь опросить большинство получателей услуги. Но если учреждений сотни, а получателей услуг десятки тысяч, тогда такой способ сбора мнения либо дорог, либо подменяется установкой «почтового ящика» для получения мнения от потребителей и стопки с анкетами, которые потом оказываются в мусорном ведре или в ящике, заполненные одинаковым почерком.

В направлении оценки удовлетворенности также обычно включают критерии: доброжелательность и компетентность работников организации социальной сферы (этот критерий позволяет оценить отзывчивость персонала, способность общаться с клиентами и профессионализм в работе с пользователями услуг), и комфортность условий, в которых осуществляется деятельность в социальной сфере (оценка по этому критерию дает понимание о качестве предоставления услуги и о самом процессе ее оказания).

Организация работ по проведению независимой оценки качества услуг основана на выполнении ряда взаимосвязанных мероприятий. Основными работами являются:

- организация сбора оценок по двум основным направлениям;
- аналитическая обработка собранной информации и формирование оценочной таблицы (построение рейтингов);
- составление планов повышения качества условий предоставления услуг и утверждение результатов общественным советом.

Эти работы общественный совет может выполнить самостоятельно либо на конкурсной основе привлечь оператора, при этом конкурс проводит учредитель на основании технического задания, согласованного с общественным советом.

Независимо от того, кто выполняет работы по независимой оценке, их состав будет одинаковым, и технологически целесообразно эти работы выполнять следующим образом. Оценка открытости учреждения целесообразно связать с наличием в создаваемом им информационном потоке определенных элементов – так называемых «информационных объектов», которые при обнаружении позволяют сделать вывод о соответствии учреждения этому критерию. Каждому критерию должно соответствовать наличие в информационном потоке группы объектов, притом вес объектов в группе можно определять, исходя из их значимости. Соответственно, каждый критерий получает определенное численное значение в баллах. Иногда «критерии» заменяют в методических материалах «показателями», но это с технологической точки зрения не очень важно.

Как понять, существует информационный объект или нет? Оптимально необходимо составить таблицу соответствия информационного объекта наличию в информационном потоке элементов (фраз и словосочетаний), наличие которых и покажет существование такого объекта.

**В таблице 1 можно увидеть пример такого распределения.**

ИНФОРМАЦИОННЫЙ ОБЪЕКТ	ПОИСКОВЫЕ ФРАЗЫ	БАЛЛ
<b>БЛОК «Информация об организации»</b>		
1. Полное наименование организации, почтовый адрес, схема размещения организации, график работы	почтовый адрес, контакты, контактная информация, схема проезда, как проехать	2
2. Адрес электронной почты, форма обратной связи, форум	электронная почта, эл. почта, e-mail, email, форма обратной связи, связаться с нами, форум	3
3. Информация о руководителе организации	руководство, руководитель, президент, президиум	2
4. Контакты руководства организации	телефон, тел., факс, офис, приёмная	1
5. Сведения об организации	о федерации, общая информация, история	1
6. Структура организации	структура, комитеты, комиссии	2
7. Региональные отделения	региональные федерации, клубы и секции, школы, спортшколы, регионы	3
8. Телефонный справочник сотрудников	справочник, сотрудников, телефонный	2
9. Информация о финансировании организации	партнеры, спонсоры, гранты	2
10. Документы о деятельности организации	устав, учредительные документы, нормативные документы, официальные документы, приказы и распоряжения	3
11. Антидопинговые документы	запрещенный список, международные правила, антидопинговые правила, антидопинговый кодекс	2
<b>БЛОК «Информация о соревнованиях»</b>		
12. Правила соревнований по виду спорта	правила соревнований, правила, международные правила, кодекс	3

13. Новости	новости, события, лента	3
14. Анонсы предстоящих мероприятий	анонс, ближайшие соревнования, предстоящие мероприятия	2
15. Календарь соревнований	календарь, соревнования, мероприятия, турниры, календарный план, ЕКП, единый календарный план	5
16. Результаты соревнований	результаты, список участников, чемпионы, места	5
<b>БЛОК «Информация о сборных командах»</b>		
17. Состав сборной команды	сборная, команда, состав, молодежная, основная, юниоры	3
18. Состав резервной сборной команды	резерв, резервный состав	2
19. Тренерский состав	тренер, тренер сборной команды, специалисты	3
20. Профессиональный стандарт тренера	профессиональный, стандарт, тренера	4
21. Система отбора в сборную команду	правила отбора, система отбора, список кандидатов, стартовый состав, требования к спортсменам	4
22. Профессиональный стандарт спортсмена	профессиональный, стандарт, спортсмена	4
23. Федеральный стандарт по виду спорта	федеральный, стандарт, спортивной, подготовки	5
24. Рейтинг спортсменов	рейтинг, международный рейтинг, рейтинговые очки, командный рейтинг	5
25. Биография спортсменов	биография	4
26. Истории успеха	история, успеха, золота, золотого	4
<b>БЛОК «Независимая оценка качества работы организации»</b>		
27. Медиа-ресурс	фото, видео, медиа о работе организации	3
28. Анализ работы организации за отчетный период	аналитические отчеты, анализ выступления сборной команды, совершенствование подготовки к соревнованиям	4
29. Оценка контрольно-ревизионной комиссии работы организации	отчет контрольно-ревизионной комиссии	5
30. Раздел для направления предложений по улучшению качества работы организации, жалобная книга организации	ваши предложения, вопросы и предложения, жалобная книга	4

Сбор информационных объектов обычно производится из следующих источников данных:

- ◆ размещенных на bus.gov.ru – официальном сайте для размещения информации о государственных и муниципальных услугах;
- ◆ размещенных на официальных сайтах организаций и учреждений, предоставляющих услуги;
- ◆ размещенных на других ресурсах в сети интернет.

Безусловно, возможно использовать дополнительные источники информации: доски объявлений в учреждениях, публикации в газетах, журналах, каталогах, информация в электронных СМИ.

Для каждого учреждения вычисляется показатель открытости и доступности информации на официальном сайте для размещения информации о государственных и муниципальных учреждениях [www.bus.gov.ru](http://www.bus.gov.ru).

При проведении оценки открытости также производится определение степени поисковой доступности для каждого поискового объекта, которая соотносится с определенным ранее уровнем значимости (весом) конкретного объекта.

Оценка уровня открытости и доступности информации на официальном сайте организаций социальной сферы производится путем анализа контента на наличие поисковых объектов. Наилучшим вариантом для организации является нахождение объекта с использованием внутренней навигационной системы сайта (меню, карты сайта, ссылок и баннеров), при этом число переходов с главной страницы сайта не должно превышать двух. Меньшая оценка степени доступности присваивается поисковому объекту в случае его нахождения средствами поисковой системы с числом переходов от трех до десяти. Если объект не найден, степень поисковой доступности нулевая. Каждый поисковый объект обладает определенной значимостью, итоговый уровень открытости и доступности информации на официальном сайте организации складывается из степеней доступности, перемноженных на значимость поисковых объектов.

Работы по поиску объектов, их учету в оценке можно проводить как вручную, так и с использованием средств автоматизации. Это в первую очередь зависит от количества учреждений, подлежащих оценке и квалификации исполнителей работ.

Таким образом, по каждому учреждению информация об открытости формируется в сводной оценочной таблице, которую потом возможно использовать для составления общего рейтинга.

Более трудоемкая и сложная задача – организация изучения мнения получателей услуг и сбор оценок удовлетворенности. Решение этой задачи предусматривает определение формы и каналов сбора мнений получателей услуг, определение оптимального количества оценок, необходимых к получению для каждого учреждения, организация единой системы учета и анализа оценок, полученных от разных каналов и учреждений.

Согласно перечню критериев для оценки удовлетворенности потребителей, целесообразно разработать единую анкету, которая будет использоваться для изучения мнения получателей услуг о качестве условий их предоставления. Анкета должна позволять оценить критерии (показатели) через ответы посетителем учреждения на вопросы с использованием нескольких вариантов. Время заполнения анкеты посетителям не должно превышать две-три минуты, в противном случае трудоемкость сбора данных значительно возрастает. Целесообразно использовать единую анкету для получения оценок по всем каналам связи, доступным пользователю в электронном виде. Желательно, чтобы общественный совет заранее разработал форму анкеты и использовал ее при утверждении задания на выполнение работ оператором. Это существенно снизит организационные издержки при проведении независимой оценки. Что касается определения каналов обратной связи, то основными факторами их использования обычно являются стоимость сбора оценок и достоверность канала, также учитывается его доступность для посетителей.

Безусловно, самым достоверным способом получения мнения посетителя является его опрос на выходе из учреждения, но при организации такого канала связи как единственного нужно понимать, что средняя стоимость оценки будет очень высокой (ориентировочно 500-550 рублей за каждую оценку, полученную от учреждения; конечно, включая и остальные затраты на организацию работ, а

не только саму стоимость интервью). В десять раз дешевле средняя стоимость оценки, полученной через интернет, но проблема определения достоверности, а главное обеспечения сбора достаточного количества оценок от пользователя решается непросто. Разумно использовать сразу несколько каналов обратной связи с получателем услуг в единой системе оценки, где один канал дополняет другой, что тоже должно быть обязательно отмечено при задании на выполнение работ по независимой оценке качества.

В рамках проводимой работы по независимой оценке пользователь может оставить свой голос прямо в учреждении с помощью электронного терминала, посетить сайт независимой оценки и проголосовать там. Также учреждения социальной сферы с легкостью могут встраивать виджеты с вопросами электронной анкеты на сайт своей организации и упрощать опрос или размещать баннеры на сайт.

Практика проведения независимой оценки показала, что за два месяца:

- ◆ наибольшее количество оценок получено через терминал;
- ◆ через телефонный опрос и опрос на выходе количество полученных оценок распределено в равных долях (но это связано с тем, что на эти виды обратной связи выделялись ограниченные ресурсы);
- ◆ через интернет свой голос оставили менее 40%.

Нужно отметить, что применение каналов «телефонный опрос» и «опрос на выходе» позволило проверить уровень достоверности остальных каналов обратной связи и выявить «узкие места» при определении достоверности полученных оценок через интернет и терминал. Например, при существенном отличии результатов через интернет и опрос проводились мероприятия анализа IP-адресов, с которых приходили оценки и делался вывод о достоверности тех или иных групп оценок. Даже выявлялись случаи «дружеского огня» при проведении независимой оценки в территории, когда с адреса одного учреждения приходили негативные оценки, касающиеся другого учреждения.

Информация и полученные оценки от пользователей аналогично с первым направлением оценки открытости должны быть сформированы в единой оценочной таблице для учреждения. Единство анкеты позволяет единообразно обрабатывать результаты оценок, полученных по различным каналам.

Сбор, анализ данных, проведение расчётов – рутинные операции, автоматизация которых существенно повысит скорость оценки.

Таким образом, схематично можно представить комплекс работ по независимой оценке как совокупность действий по поиску информации и изучению мнения получателей услуг с последующим их анализом и интерпретацией результатов.

Результаты независимой оценки могут быть представлены как в виде единой таблицы результатов с размещением в ней учреждений в соответствии с величиной баллов (то есть составлен рейтинг учреждений), так и в виде заключения об оценке по каждому учреждению. Анализ может быть представлен как в форме отчета, так и в виде инфографических материалов.

Наличие сводной информации для учреждения индивидуально по обоим направлениям оценки позволяет выявить отклонения в качестве от «общей температуры». Поэтому кроме системных мероприятий для отдельной отрасли социальных услуг при таком подходе возможно планирование по повышению качества в отдельном учреждении. Иногда простые действия, такие как создание информационных объектов или перенос их в более доступное место, позволяют повысить открытость учреждения. А проведение обучающих мероприятий с персоналом учреждения на предмет грамотного и профессионального общения с получателями услуг позволяет улучшить оценку по критерию доброжелательности. Также при анализе отдельных критериев возможно оправдать и низкие оценки учреждения по объективным причинам, таким как неудобное расположение

здания или низкая транспортная доступность из-за проведения масштабных реконструкций уличной сети. Однако и в этом случае можно нивелировать низкую оценку своевременным предупреждением получателей услуг о возможных проблемах при посещении учреждения.

Независимая оценка качества условий предоставления услуг является важным инструментом государственной политики в сфере общественного контроля качества социальных услуг. Иногда при контрольных мероприятиях, проводимых профессиональным сообществом в какой-либо сфере, важные для потребителя «мелочи» выпадают из поля зрения специалистов отрасли в силу их профессиональной деформации. Не каждый посетитель спектакля сможет оценить качество акустики зала или совершенство танца. Не каждый родитель сможет определить, насколько профессионально с его ребёнком проводятся занятия по спортивной подготовке или рисованию, но свое мнение, в каких условиях это происходит и каково отношение основного и технического персонала учреждения к его посетителям, возможно отразить в результатах независимой оценки.

По мнению доктора экономических наук, научного руководителя АНО ДОВ «Центр повышения квалификации государственных и муниципальных служащих» Л. Брузати, необходимость привлечения специалистов в области оценки качества продиктована часто недопониманием сложности самого понятия качества. Даже не принимая во внимание тот факт, что различные группы пользователей оценивают различные аспекты, три взаимосвязанных момента возможны для рассмотрения:

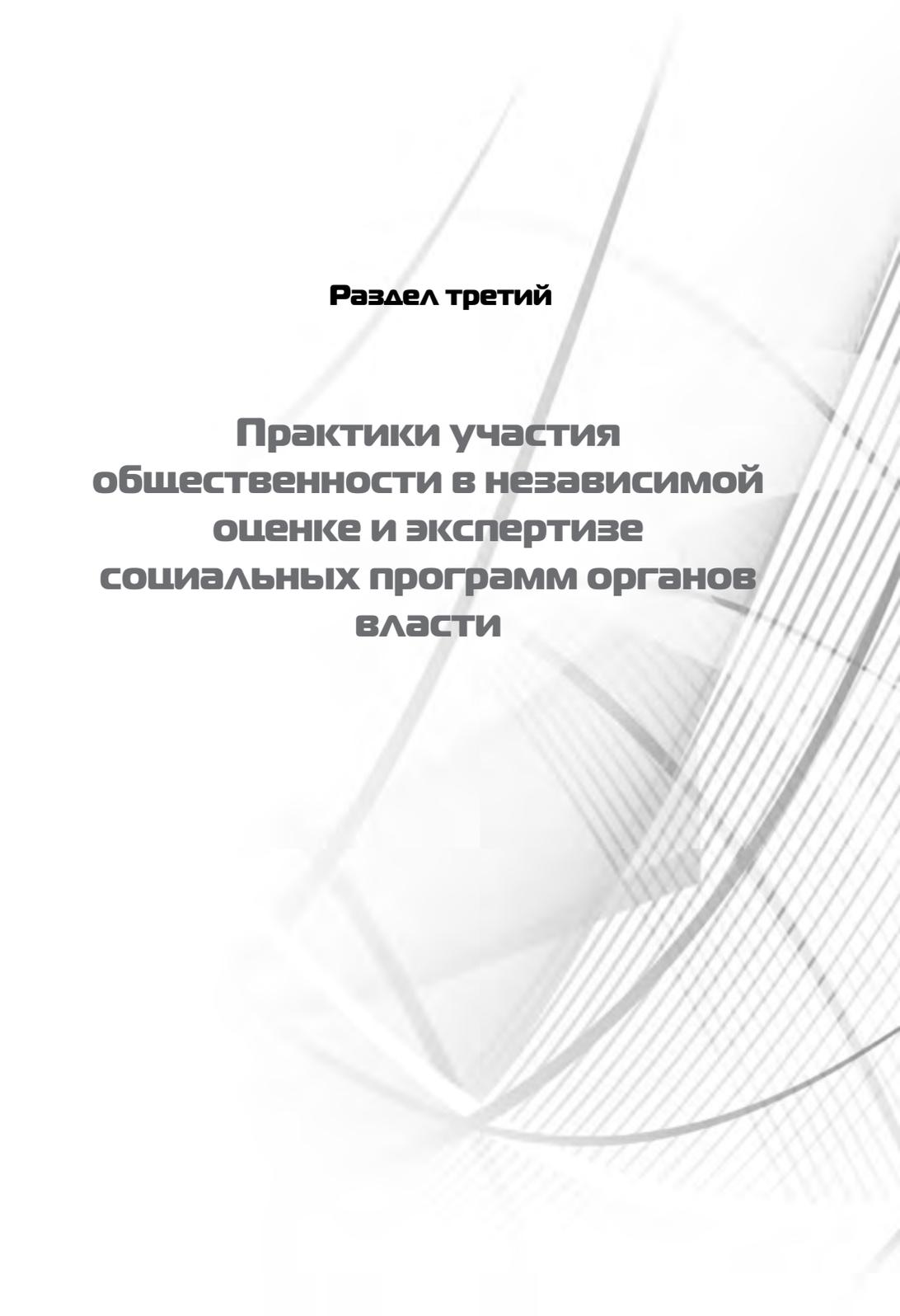
- ◆ В первую очередь качество чего будет оцениваться? Есть как минимум четыре уровня: входы, процессы, выходы и результаты. В секторе дополнительного образования, например, входы – это преподаватели и материальная база, процессы – это внутренние процедуры, выходами являются знания, умения и навыки обучающихся, а результаты связаны в первую очередь с трудоустройством.

- ◆ Далее, мы можем посмотреть на этот же вопрос с другой точки зрения: какой удельный вес должен иметь основной продукт, а какой – вспомогательное оборудование и нематериальные активы? В театре, например, основным продуктом является техническое качество выступлений, а возможность онлайн-бронирования билетов или чистота туалетов – это вспомогательная часть, частью нематериальных активов являются аура престижа и популярность исполнителя.

- ◆ Есть еще важные вопросы стандартизации и индивидуализации предоставления услуги.

Управленческое участие всегда различно: в одном случае оно может обеспечить соблюдение централизованного порядка, в другом случае может проявиться гибкость, чтобы убедиться, что потребности и предпочтения отдельных пользователей были поняты и выполнены.

Важны результаты независимой оценки для самих учреждений, особенно для тех, которые получают плату за свои услуги или мощности которых недостаточно загружены. Не секрет, что мероприятия по сохранению лояльности получателей услуг в несколько раз дешевле мероприятий по привлечению новых, и в десятки раз дешевле мероприятий по возвращению недовольных бывших клиентов. В этом контексте интересы руководителей учреждений, получателей услуг, учредителей и государства должны полностью совпадать. Если грамотное и эффективное проведение независимой оценки качества позволяет совместить в единое целое эти интересы, то мероприятия по ее проведению должны получить всемерную поддержку.



**Раздел третий**

**Практики участия  
общественности в независимой  
оценке и экспертизе  
социальных программ органов  
власти**

### **3.1. МОДЕЛЬ ПРИВЛЕЧЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ОБЩЕСТВЕННОСТИ, ЭКСПЕРТОВ И НКО К НЕЗАВИСИМОЙ ОЦЕНКЕ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ**

Эффективное решение задач социального развития страны, поставленных Президентом Российской Федерации, предполагает ориентацию на качественные, а не количественные характеристики социальных изменений, требует проведения скоординированной по целям и задачам деятельности федеральных и региональных органов власти, а также учета мнений общественности и экспертов о качестве решения поставленных задач и их соответствия запросам граждан. Важным показателем системности трансформации социальных процессов является максимально полное соответствие социальных программ и проектов, реализуемых в регионах, задачам, поставленным Президентом Российской Федерации в социальной сфере, а также направленность региональных социальных программ на решение проблем, обозначенных общественностью, их соответствие потребностям граждан.

Практика последних лет показывает, что зачастую именно общественность и эксперты в диалоге с властью инициируют системные и скоординированные шаги по достижению качественных результатов социального развития. Реформирование психоневрологических интернатов, формирование доступной среды для граждан с инвалидностью, вовлечение социально ориентированных НКО в процесс оказания социальных услуг – яркие, но далеко не единственные примеры результативного взаимодействия общества и власти по решению актуальных социальных проблем. В то же время пока широкие слои общественности слабо привлекаются к оценке важнейших шагов и действий власти в социальной сфере на региональном уровне. Кроме того отсутствуют действенные механизмы, обеспечивающие учет результатов общественного контроля и разработанных на их основе рекомендаций по повышению эффективности решения социальных задач.

Расширить участие региональной общественности, экспертов и НКО в оценке социальных программ возможно с использованием модели гражданского аудита<sup>1</sup>, разработанной и апробированной с участием московских НКО, экспертов и гражданских активистов, членов рабочей группы «Социальная справедливость» регионального штаба ОНФ в городе Москве, в ходе реализации социально значимого проекта «Развитие общественного участия в независимой оценке и экспертизе социальных программ и проектов»<sup>2</sup>.

**Актуальность модели гражданского аудита определяется следующими факторами:**

1. Необходимостью социальной консолидации и широкого общественного участия в выработке и реализации управленческих решений для реализации общественных интересов и достижения целей социального развития, поставленных руководством страны и закреплённых в Указах и поручениях Президента Российской Федерации.

---

1 Модель гражданского аудита – модель привлечения региональной общественности к независимой оценке социальных программ региональных органов власти, реализуемых в соответствии с федеральным законодательством, указами, распоряжениями и поручениями Президента Российской Федерации в целях согласования потребностей граждан и программно-проектной деятельности органов исполнительной власти.

2 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 Союзом женщин России.

2. Способностью общественности предлагать более эффективные решения вопросов социального развития, направленные на удовлетворение потребностей граждан.

3. Отсутствием проработанных алгоритмов и механизмов привлечения активных граждан, НКО к осуществлению мероприятий общественного контроля.

4. Слабым сопряжением экспертных оценок реализации социальных программ и оценок широкой общественности (граждан (благополучателей), НКО) для выработки консолидированной позиции по приоритетам социального развития.

5. Недостаточным вниманием к необходимости общественной оценки программно-проектной деятельности органов региональной власти, являющейся основой формирования трендов и тенденций долгосрочного социального развития и нуждающейся в своевременном обновлении в соответствии актуальными стратегическими и концептуальными задачами социального развития.

6. Отсутствием эффективных механизмов учета результатов и рекомендаций по итогам общественного контроля и общественной оценки реализации государственных программ и проектов на федеральном и региональном уровнях, как драйверов социальных изменений для удовлетворения потребностей граждан в социальной сфере.

#### **Какова суть модели гражданского аудита?**

Особенностью модели гражданского аудита является **комплексный и межведомственный характер оценки и экспертизы социальных программ с двух точек зрения**. Региональные социальные программы анализируются с точки зрения их **соответствия потребностям граждан**, а также рассматриваются на предмет **соответствия задачам, поставленным Президентом РФ в социальной сфере**.

*Рисунок 1<sup>1</sup>*



Еще одна особенность модели – наличие механизмов продвижения реализации предложений, направленных на достижение качественных социальных изменений жизни граждан. Обеспечение учета мнений гражданских активистов, НКО, экспертов, выработанных в ходе оценки и экспертизы социальных программ правительства Москвы, достигается на основе внутрисекторного взаимодействия<sup>2</sup> и инструментов продвижения общественных интересов, имеющихся у субъектов общественного контроля и Общероссийского народного фронта. Существенным потенциалом модели в продвижении общественных предложений на уровень принятия решения является налаживание системного взаимодействия с институтом полномочных представителей Президента Российской Федерации

1 Визуальное отображение элементов и этапов модели гражданского аудита – Д. Алексеев.

2 Под внутрисекторным взаимодействием здесь понимается взаимодействие общественных экспертов с субъектами общественного контроля всех уровней (Общественной палатой Российской Федерации, общественной палатой субъекта Российской Федерации, общественными советами профильных региональных органов исполнительной власти, общественными советами профильных федеральных органов исполнительной власти) по вопросам продвижения результатов общественного контроля.

в федеральных округах и главными федеральными инспекторами в субъектах Российской Федерации, решающими задачи организации контроля за исполнением в федеральном округе и регионе решений федеральных органов государственной власти. Фактически модель направлена на создание на региональном уровне механизмов согласования потребностей граждан и программно-проектной деятельности органов исполнительной власти за счет:

1. Системной общественной оценки региональных госпрограмм.
2. Совмещения двух фокусов оценки: соответствие программ Указам и Распоряжениям Президента РФ и соответствие программ интересам жителей региона.
3. Совмещения экспертной оценки и мнения благополучателей (жителей региона).
4. Подготовки адресных рекомендаций, сформированных на основе системной общественной оценки и отражающих общественные интересы жителей региона.
5. Продвижения и защиты общественных интересов.
6. Контроля соблюдения интересов жителей региона при разработке и реализации госпрограмм.

**Рисунок 2.**



Модель гражданского аудита – это алгоритм, последовательность шагов и действий по созданию условий для участия общественности в оценке социальных программ региональных органов власти. Суть модели – в формировании открытой площадки для конструктивного диалога и учета позиций по актуальным вопросам социальной политики всех групп акторов (представителей органов власти, граждан, экспертов, НКО), заинтересованных в позитивных социальных изменениях в контексте исполнения Указов и поручений Президента Российской Федерации и документов стратегического развития отдельных отраслей и направления социальной сферы.

**Каковы основные элементы модели гражданского аудита?**

Модель гражданского аудита включает два блока, разбитых на этапы. *Первый блок – аналитический*, включает этапы, направленные на сбор, обобщение, независимую оценку и общественную экспертизу данных, отражающих реализацию региональных социальных программ и выявление потребностей граждан в этой сфере, формулировку адресных рекомендаций для

органов власти. *Второй блок – продвижение результатов независимой оценки и экспертизы на уровень принятия решений.*

При реализации в регионе модели гражданского аудита важными задачами является:

формирование и постоянное расширение пула общественных экспертов, который в идеале должен охватывать не только региональный, но и муниципальный уровень;

повышение компетенций общественных экспертов и реализация программ их обучения механизмам и технологиям общественного контроля, гражданского аудита, общественной экспертизы.

*Аналитический блок модели гражданского аудита включает четыре этапа.*

*Первый этап:* формирование пула экспертов и организация экспертных совещаний – фокусированных экспертных обсуждений состояния и проблем по теме независимой оценки и экспертизы. Участники: компетентные в предмете обсуждения представители экспертного сообщества, граждан и НКО, 10-15 экспертов. Результат: определение ключевых проблем, инструментов и акцентов для последующих этапов работы.

**Рисунок 3.**



*Второй этап:* уточнение и детализация проблем, верификация гипотез, сформированных по результатам экспертного обсуждения с использованием инструментов и методов анализа. Выбор методов и инструментов осуществляется с учетом имеющихся ресурсов и задач общественной экспертизы из широкого перечня методов анализа, общественных оценок, общественного контроля, в частности, таких как мониторинг СМИ и социальных сетей, мониторинг обращений граждан, сбор и анализ статистических данных, контрольные закупки, модерируемые дискуссии и т.п. Одним из эффективных методов уточнения и детализации проблем являются экспертные опросы. Экспертный опрос помогает получить углубленную, уточненную и детализированную информацию по предмету оценки, вскрыть имеющиеся связи между различными факторами. Особенно важно проведение углубленных интервью с представителями органов власти и бюджетной сферы. Однако зачастую это бывает сделать не просто из-за продолжающей оставаться закрытой позиции отдельных руководителей органов власти и бюджетных учреждений, их слабой направленности на диалог и информационную открытость. Отбор экспертов для участия в опросе производится случайным образом из общего массива, включающего представителей органов власти, бюджетных учреждений, научного и экспертного сообщества, НКО, специализирующихся по теме исследования, граждан (благополучателей). Общая выборка 25-40 экспертов по теме. Результат: углубление, уточнение, детализация проблем и потребностей граждан в сфере реализации социальных программ.

*Третий этап:* общественная экспертиза региональных социальных программ на предмет их соответствия потребностям граждан и задачам, поставленным в Указах и поручениях Президента Российской Федерации. Проводится общественным экспертом, представителем экспертного сообщества. Цель экспертизы – определить как в региональных социальных программах и в практике деятельности

региональных органов исполнительной власти обеспечивается реализация Указов и распоряжений Президента РФ в конкретной области социальной сферы в контексте стратегических и концептуальных документов Российской Федерации, определяющих ее развитие (например, при оценке региональных социальных программ в области семьи, материнства и детства, необходимо учитывать положения Концепции государственной семейной политики и Национальной стратегии действий в интересах детей). Перед экспертами, как правило, ставится две крупные задачи – выявить проблемы реализации Указов и распоряжений Президента РФ в регионе и сформулировать адресные рекомендации по повышению качества и эффективности их реализации. При осуществлении общественной экспертизы эксперт на основе открытых источников информации, материалов сайтов органов региональной власти анализирует, как преломляется федеральное законодательство, стратегические документы федерального уровня, Указы и поручения Президента Российской Федерации, касающиеся предметной области исследования в законодательстве региона. Межведомственный подход к анализу социальных программ заключается в том, что анализируется не только профильные программы, например, программа «Московские дети», подпрограмма «Социальная поддержка семей с детьми. Профилактика социального сиротства и защита прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» Государственной программы города Москвы «Социальная поддержка жителей города Москвы в 2012-2018 годы», но и сопряженные с ними соответствующие подпрограммы региональных программ в области образования, культуры, здравоохранения (при наличии в них тематики семьи, материнства, детства). Комплексный подход к общественной экспертизе определяется максимально полным охватом направлений анализируемой проблемной области. Конкретные направления для анализа определяются на основе данных, полученных в ходе работы на первом и втором этапе аналитического блока модели общественного аудита. Учитывая комплексный и межведомственный характер общественной экспертизы, к ее проведению целесообразно привлекать 2-3 экспертов, компетентных в разных областях оценки и экспертизы. Результат общественной экспертизы – экспертное заключение, отражающее соответствие региональной программы задачам, поставленным в Указах, поручениях Президента РФ и в федеральном законодательстве, включающее описание состояния и проблем их реализации в социальной сфере региона и содержащее адресные рекомендации по повышению качества и эффективности данной работы.

*Четвертый этап:* проведение экспертных обсуждений реализации региональных социальных программ. В ходе экспертных обсуждений широкой общественности представляются результаты независимой оценки и экспертизы региональных социальных программ, полученные «на пересечении», «в фокусе» трех векторов анализа: позиции благополучателей, выражаемой активными гражданами и НКО, экспертных оценок и позиции руководства страны, зафиксированной в концептуальных документах, Указах и Поручениях Президента Российской Федерации, федеральном законодательстве. В процессе обсуждений уточняется проблематика, предложения и рекомендации по итогам общественной экспертизы, вырабатывается консолидированная позиция, определяются приоритеты для дальнейшей работы в рамках блока продвижения результатов независимой оценки и экспертизы на уровень принятия решений. Крайне важным для корректной формулировки выводов и предложений на этом этапе является участие представителей органов власти в экспертных обсуждениях полученных результатов. Оптимальное количество участников экспертных обсуждений 30-50 человек (представителей органов власти, НКО, экспертного сообщества, активных граждан). Результат экспертных обсуждений – адресные рекомендации для органов власти и план их продвижения на уровень принятия решений.

**Рисунок 4.**

**Общественные слушания  
по итогам общего документа.  
Общественная оценка госпрограммы.**



**Документ с  
рекомендациями  
+ фиксация  
консолидированной  
позиции**

**Категории выразителей оценки:  
– эксперты;  
– конечные получатели госуслуг.**

*Блок продвижения результатов независимой оценки и экспертизы на уровень принятия решений.*

Как уже отмечалось выше, продвижение результатов независимой оценки на уровень принятия решений является наименее проработанным этапом общественного контроля. Обычно для продвижения используются традиционные инструменты: письма и обращения в государственные органы, встречи с лицами, принимающими решения, публикации и кампании в СМИ и т.п. В ходе апробирования модели гражданского аудита с участием регионального штаба ОНФ Москвы эффективно себя зарекомендовали новые инструменты продвижения, несущие конструктивный, диалоговый характер:

создание рабочих групп по отдельным проблемам и направлениям с участием профильных экспертов и НКО;  
создание переговорных площадок с участием представителей органов власти региона для последовательного решения проблем, выявленных в ходе общественной оценки;

организация рабочих совещаний по отдельным аспектам социальных проблем.

**Как работает модель независимой оценки, какова ее результативность?**

В ходе апробации модели гражданского аудита проведены мероприятия независимой оценки и экспертизы городских социальных программ Москвы по направлениям:

- семья, материнство, детство;
- старшее поколение;
- поддержка людей с инвалидностью;
- развитие системы социальных услуг.

В ходе независимой оценки детально проанализированы состояние и проблемы по каждому из направлений анализа и сформулированы адресные рекомендации для органов власти, организована работа по продвижению результатов гражданского аудита на уровень принятия решений, как в регионе, так и в Российской Федерации в целом.

Так, в частности, по результатам независимой оценки и экспертизы социальных программ города Москвы в сфере развития участия социально ориентированных НКО в оказании социальных услуг, региональным штабом ОНФ в рамках проекта ОНФ-НКО создана рабочая группа по мониторингу исполнения Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (ФЗ-442) и расширению участия московских СО НКО в оказании социальных услуг горожанам. Состоялось экспертное совещание и круглый стол с участием руководителей Департамента труда и социальной защиты города Москвы по вопросам участия СО НКО города в оказании социальных услуг. В течение месяца в реестр социально ориентированных НКО – поставщиков социальных услуг вошла одна СО НКО, которая ранее не могла войти в данный реестр в течение девяти месяцев. Позднее в реестр поставщиков социальных услуг г. Москвы вошла еще одна – первая НКО. Итоги общественной экспертизы вопросов участия социально ориентированных НКО Москвы в оказании соцуслуг вошли в Заключение Центра независимого мониторинга исполнения Указов Президента Российской Федерации «Народная экспертиза» Общероссийского народного фронта на доклад Правительства РФ от 25.02.16

№ 1199п-П44 «О мерах, направленных на увеличение поддержки СО НКО (Указ Президента от 7.05.2012 № 597 (подпункт «л» пункта 1). Общественные рекомендации по итогам экспертизы (в частности, о необходимости создания в регионах координационных советов по обеспечению доступа социально ориентированных НКО к оказанию услуг в социальной сфере) вошли в Комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на оказание социальных услуг населению на 2016-2020 годы (утв. заместителем Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец 23 мая 2016 года (№ 3468п-П44)). Предметное рассмотрение участия СО НКО в оказании социальных услуг в городе Москве дало старт серии аналогичных круглых столов в субъектах Российской Федерации, проводимых в рамках Форума Общественной палаты российской Федерации «Сообщество».

По итогам общественного обсуждения результатов независимой оценки городских социальных программ Москвы в сфере поддержки граждан с инвалидностью региональным штабом ОНФ г. Москвы создано две переговорных площадки: по вопросам трудоустройства граждан с инвалидностью и по вопросам получения высшего профессионального образования граждан с инвалидностью.

По итогам общественной экспертизы поддержки граждан старшего поколения в Москве региональным штабом ОНФ создана рабочая группа по привлечению социально ориентированных НКО к оказанию услуг пожилым москвичам.

По каждому направлению цикл мероприятий аналитического блока гражданского аудита составил 1,5 – 2 месяца, цикл продвижения результатов на уровень принятия решений (от начала работы до появления первых результатов) также занял 1,5 – 2 месяца.

В ходе анализа общественными экспертами особо подчеркивались лидирующие позиции социальной сферы Москвы в разных аспектах ее работы, в частности в области поддержки детей с инвалидностью, мер поддержки семей и граждан старшего поколения и др. Однако, в контексте обсуждения сути и механизмов работы модели гражданского аудита, важным является выделение проблемных аспектов реализации городских социальных программ.

В целом весь блок выявленных проблем содержит системные (инфраструктурные) проблемы отрасли и дефициты, специфичные для каждого из направлений. К системным (инфраструктурным) проблемам отрасли можно отнести:

слабое межведомственное взаимодействие и координация усилий различных отраслей социальной сферы по решению актуальных социальных задач;

слабую и мало системную работу по привлечению социально ориентированных НКО к оказанию социальных услуг;

слабое взаимодействие органов власти и субъектов общественного контроля, недоиспользование потенциала общественного контроля и социально ориентированных НКО для решения актуальных проблем социальной политики;

информационную закрытость социальной политики – низкий уровень информирования граждан, экспертов и НКО о мерах и возможностях получения социальной поддержки, положенных социальных льгот;

заявительный принцип предоставления социальной помощи и поддержки нуждающимся – в результате лишь узкие группы нуждающихся пользуются положенной им по закону помощью и поддержкой.

Специфические проблемы направлений касаются различных дефицитов, как для граждан, так и для отрасли. Это, в частности, может быть как дефицит конкретных социальных услуг (например, услуг сиделок для пожилых граждан), так и проблемы стандартов деятельности и принятия решений в отрасли (например, слабая прозрачность для благополучателей процедур и механизмов принятия решения о нуждаемости).

Нужно отметить, что такие инфраструктурные проблемы, как информационная закрытость социальной политики и заявительный принцип получения социальной помощи, льгот и услуг существенно влияют на оценки гражданами деятельности органов власти в социальной сфере, приводят их к мнению о декларативности мер социальной поддержки населения в регионе. Что, в свою очередь, не может также не влиять и на их оценки государственной социальной политики в целом.

Слабое взаимодействие с общественностью и некоммерческими организациями, недоиспользование конструктивного потенциала общественного контроля для укрепления доверия власти и общества не позволяют решать задачи социальной консолидации и укрепления социальной стабильности. Существенные барьеры для доступа социально ориентированных НКО к оказанию социальных услуг мешают снижению имеющихся дефицитов услуг для благополучателей. Невозможность получения необходимых услуг усиливает негативную реакцию граждан на проблемные вопросы социальной сферы.

Таким образом развитие и укрепление социально ориентированных НКО в регионе, развитие практик общественного участия в решении актуальных социальных проблем, усиление взаимодействия субъектов общественного контроля, переход от заявительного к «выявительному» принципу нуждающихся и разработка и реализация государственной социальной информационной политики, эффективная межведомственная координация являются ключевыми условиями стабильного развития регионального сообщества и его социальной сферы.

**Какие еще меры федерального и регионального уровня могли бы содействовать расширению общественного участия в независимой оценке и экспертизе социальных программ и повышению результативности мероприятий общественного контроля для решения проблем граждан?**

1. Законодательное закрепление соответствия деятельности органов власти общественным интересам в качестве цели общественного контроля.

Еще на этапе разработки проекта Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» была сформулирована ключевая идея, определяющая цель и смысл общественного контроля – идея общественного интереса как законного интереса неопределенного круга лиц, связанного с обеспечением их безопасности и благополучия, соблюдением их прав и свобод, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и нормами международного права. К сожалению, эта ключевая идея не вошла в финальный документ, внесенный в Государственную Думу. Наблюдение за действиями органов власти и местного самоуправления, общественная проверка, анализ и общественная оценка издаваемых ими нормативно-правовых актов и принимаемых органами власти решений не могут быть самоцелью общественного контроля, так как без концепции общественного интереса не ясно, что конкретно, а главное, зачем контролировать. Отсутствие понятия «общественный интерес» в качестве цели общественного контроля приводит к недостаточному пониманию, как органами власти, так и самими субъектами общественного контроля и гражданами сущности и значения общественного контроля. В этой связи было бы целесообразно внести исправления в ст. 4 ФЗ-212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и уточнить понятие «общественный контроль» как деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемую «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 с точки зрения соответствия общественным интересам». Также целесообразно было бы внесение дополнений в ФЗ-212 в части определения понятия «общественные интересы» (возможно в редакции проекта ФЗ-212).

2. Обеспечение координации деятельности субъектов общественного контроля.

Сегодня существует множество субъектов общественного контроля: общественные палаты разных уровней, общественные советы федеральных и региональных органов власти, общественные инспекции, общественные наблюдательные комиссии и т.д. Их деятельность чаще всего слабо скоординирована. При этом учитывая, что ряд существующих сегодня документов стратегического планирования (например, Комплекс мер по обеспечению доступа СО НКО к оказанию социальных услуг) требуют при их реализации межведомственного подхода, целесообразно обеспечить также межведомственное и межуровневое взаимодействие субъектов общественного контроля по контролю за реализацией документов межведомственного характера. Вероятно, было бы целесообразным появление ключевого субъекта общественного контроля, обеспечивающего координацию, методическое, консультационное, информационное, финансовое обеспечение работы системы общественного контроля на федеральном и региональном уровнях. Таким ключевым субъектом мог бы стать Координационный совет субъектов общественного контроля, созданный, например, при Общественной палате Российской Федерации. Также стоило бы учесть имеющийся региональный опыт координации деятельности субъектов общественного контроля (Мурманская область), опыт координации деятельности Общественных советов федеральных органов исполнительной власти, наработанный Общественным советом Минтруда России.

3. Укрепление взаимодействия субъектов общественного контроля с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и главными федеральными инспекторами в субъектах Российской Федерации для повышения эффективности реагирования региональных органов власти на результаты общественного контроля.

В этих целях при главных федеральных инспекторах в субъектах Российской Федерации и при общественных советах при полномочных представителях Президента в федеральных округах возможно создать общественные советы для координации взаимодействия субъектов общественного контроля с территориальными органами исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Это позволило бы повысить эффективность и результативность общественного контроля, а также обеспечило бы более тесное взаимодействие субъектов общественного контроля со структурами, реализующими иные виды контроля (в частности, государственный и муниципальный контроль).

4. Реализация программ дополнительной профессиональной подготовки в области общественного контроля для органов власти, субъектов общественного контроля и НКО.

Субъекты общественного контроля пока не обладают практиками и навыками осуществления эффективного общественного контроля. Органы власти регионального и муниципального уровней, в свою очередь не обладают навыками конструктивного взаимодействия с общественностью в лице общественных активистов, некоммерческих организаций, общественных палат по вопросам общественного контроля. У органов власти и местного самоуправления, а также у рядовых граждан отсутствует понимание целей, механизмов и результатов общественного контроля. Это ведет к формальному соблюдению требований взаимодействия власти и общества в формате информационной открытости. Необходимо организовать систематическое повышение квалификации и переподготовку органов власти и НКО по программам дополнительного профессионального образования. Для этого возможно использовать и программу, разработанную и апробированную в ходе отработки модели участия общественности в независимой оценке и экспертизе социальных программ и проектов.

## **3.2. МЕХАНИЗМЫ КООРДИНАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ**

13 апреля 2016 года Общественной палатой Мурманской области было проведено пленарное заседание, посвященное вопросам совершенствования деятельности общественных советов при государственных органах исполнительных власти Мурманской области в рамках исполнения поручения президента Российской Федерации от 9 августа 2015 года, с приглашением председателей общественных советов при государственных органах исполнительных власти Мурманской области.

На заседании принято решение о создании при Общественной палате Мурманской области Совета председателей общественных советов при государственных органах исполнительных власти Мурманской области, высказаны предложения по подготовке некоторых документов, имеющих значение для деятельности всех общественных советов при государственных органах исполнительных власти Мурманской области.

Во исполнение данного решения 27 мая 2016 года состоялось совместное заседание комиссии по экономическим, экологическим и правовым вопросам Общественной палаты Мурманской области и Совета председателей общественных советов при государственных органах исполнительных власти Мурманской области, на котором рассмотрены вопросы взаимодействия между общественными советами, приняты:

1) Положение о Совете председателей общественных советов при исполнительных органах государственной власти Мурманской области.

2) Модельный регламент общественного совета при исполнительном органе государственной власти Мурманской области.

3) Предложения по внесению изменений в Постановление Правительства Мурманской области № 650-ПП/16 от 8 ноября 2013 года «Об общественных советах при исполнительных органах государственной власти Мурманской области».

Совет председателей общественных советов при государственных органах исполнительных власти Мурманской области действует при Общественной палате Мурманской области. Он создан для координации деятельности общественных советов при государственных органах исполнительных власти Мурманской области и Общественной палате Мурманской области. Координация осуществляется на основе равенства участников при постановке вопросов, внесении предложений, разработке рекомендаций и мероприятий; самостоятельности каждого участника в пределах предоставленных ему полномочий при выполнении согласованных решений, рекомендаций и проведении мероприятий; гласности в той мере, в какой она не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации о защите прав и свобод человека и гражданина, о государственной и иной охраняемой законом тайне; ответственности каждого участника за выполнение согласованных решений.

Формами деятельности Совета являются:

- разработка и утверждение согласованных планов деятельности;
- проведение совещаний председателей Общественных советов;
- обмен информацией;
- совместные выезды для проведения согласованных действий и проверок, изучения и распространения положительного опыта;
- создание совместных рабочих групп;

- проведение совместных целевых мероприятий;
- проведение совместных межведомственных совещаний, семинаров, конференций, иных мероприятий;
- издание совместных информационных и организационно-распорядительных документов;
- выпуск совместных бюллетеней, других информационных изданий.

Совет Общественной палаты Мурманской области из состава членов Совета Общественной палаты избирает координатора Совета председателей, который созывает совещания; организует временные и постоянные рабочие группы; истребует информацию, необходимую для организации работы; осуществляет общее руководство и контроль исполнения принятых решений.

Члены Совета созывают совещания; вносят предложения по вопросам, относящимся к деятельности Совета, с обоснованием необходимости их рассмотрения, путей и способов решения; вносят в согласованном порядке проекты документов, иные материалы, требующие обсуждения и принятия решений; участвуют в обсуждении и выработке решений по вопросам, вынесенным на рассмотрение; определяют участников рабочих групп; вносят предложения об оценке эффективности принятых совместных решений и мер по их реализации.

Совещания созываются по мере необходимости, но не реже одного раза в полугодие, по инициативе координатора Совета либо одного из членов Совета. Совещание возглавляет председатель совещания — инициатор заседания, в него входят председатели общественных советов при государственных органах исполнительной власти Мурманской области, координатор Совета председателей или лица, исполняющие их обязанности. Председатель совещания обеспечивает ведение протокола совещания.

На совещания могут быть приглашены другие лица, представители органов государственной власти и местного самоуправления, их подразделений, контролирующих и иных органов и организаций, хозяйствующих субъектов, общественных организаций, средств массовой информации. Организационное обеспечение и делопроизводство совещания осуществляет Общественная палата Мурманской области.

По решению совещания для проработки проблем и подготовки материалов могут создаваться постоянно действующие межведомственные рабочие группы.

Принятый 27 мая 2016 года Советом председателей «Модельный регламент общественного совета при исполнительном органе государственной власти Мурманской области» имеет рекомендательный характер. Он может быть использован при разработке собственного регламента работы любым общественным советом при государственных органах исполнительных власти Мурманской области, как уже действующим, так и вновь создаваемым.

В Мурманской области порядок формирования общественных советов при государственных органах исполнительной власти Мурманской области определяется Постановлением Правительства Мурманской области № 650-ПП/16 от 8 ноября 2013 года «Об общественных советах при государственных органах исполнительной власти Мурманской области». Этим же постановлением предусмотрено «Типовое положение об Общественном совете при исполнительном органе государственной власти Мурманской области».

Практика работы общественных советов при государственных органах исполнительной власти Мурманской области показала необходимость внесения изменений и дополнений в данное постановление, что и было рассмотрено на заседании Совета председателей 27 мая 2016 года.

Так, постановлением предусматривалась невозможность членства гражданина в Общественном совете при ИОГВ МО, если это лицо уже являлось действующим членом «иных общественных советов, созданных при органах исполнительной власти».

Такая редакция в некоторых случаях приводила к сложностям при формировании Общественных советов при государственных органах исполнительной власти Мурманской области, т.к. часто трактовалась как основание для отказа кандидатам, уже являющимся членами любых общественных советов, в том числе и федерального уровня.

В связи с этим Советом председателей предложена новая формулировка, согласно которой членство гражданина в Общественном совете при государственных органах исполнительной власти Мурманской области невозможно только в том случае, если это лицо уже является действующим членом «иных общественных советов, созданных при органах исполнительной власти Мурманской области».

Советом председателей предложено также внести изменения и в «Типовое положение об Общественном совете при государственном органе исполнительной власти Мурманской области», которые касаются, в частности, следующего:

- оформление и выдача удостоверения члена Общественного совета производится исполнительным органом государственной власти, при котором образован Общественный совет;

- Общественный совет при государственном органе исполнительной власти Мурманской области готовит и направляет годовой отчет о результатах деятельности в Общественную палату Мурманской области.

Помимо работы Совета председателей при государственных органах исполнительной власти Мурманской области используются и другие формы координации деятельности субъектов общественного контроля.

Так, в Мурманской области при органах внутренних дел действует 11 общественных советов: один при УМВД России по Мурманской области и 10 при территориальных ОВД. При этом, если территориальные ОВД находятся в прямом подчинении УМВД России по Мурманской области, то действующие при них общественные советы не подчиняются общественному совету при УМВД России по Мурманской области, но совершенно очевидно, что их деятельность должна быть скоординирована.

Для этого Общественным советом при УМВД России по Мурманской области регулярно проводятся конференции с приглашением представителей всех Общественных советов при территориальных ОВД, расширенные совещания в видеорежиме, выездные совместные заседания в территориальных ОВД, что предусматривается планом работы на очередной год.

Ежегодно для Общественных советов при территориальных ОВД проводится областной конкурс в номинациях: «Лучший общественный совет» и «Лучший представитель общественного совета» с вручением ценных подарков и призов. Общественный совет при УМВД России по Мурманской области и его члены в этом конкурсе участвовать не могут, что определяется Положением о конкурсе.

На сайте УМВД России по Мурманской области в разделе «Общественный совет» освещается деятельность не только Общественного совета при УМВД, но и деятельность всех Общественных советов при территориальных ОВД, имеются отдельные вкладки для каждого из них.

Общественные советы при государственных органах исполнительных власти Мурманской области координируют свою деятельность и с другими общественными организациями.

Так, например, Общественным советом при Министерстве здравоохранения Мурманской области было проведено совместное заседание с представителями Мурманского отделения Общероссийского народного фронта, Врачебной палаты Мурманской области и Совета общественных организаций по защите прав пациентов Мурманской области, специально посвященное вопросам взаимодействия и координации.

### **3.3. ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ (ОРГАНИЗАЦИЯХ) ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ ПЕРМСКОГО КРАЯ**

В 2011 году Пермский край стал первым субъектом Российской Федерации, где был принят региональный Закон № 888-ПК «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае». Это стало возможно благодаря накопленному к тому времени в Пермском крае многолетнему опыту проведения гражданского контроля.

В мае 2012 года при Общественной палате Пермского края была создана комиссия по общественному (гражданскому) контролю, в которую входят члены Общественной палаты, представители общественных организаций, Уполномоченный по правам человека.

Комиссия, согласно ст.15 главы III № 888-ПК раз в два года формирует региональную группу по общественному (гражданскому) контролю за соблюдением прав и законных интересов граждан в государственных и муниципальных учреждениях (организациях) здравоохранения и социального обслуживания населения, доступ в которые регламентирован правилами внутреннего распорядка (стационары больниц, дома для престарелых и инвалидов, детские дома, психоневрологические интернаты)

В Пермском крае создается одна региональная группа общественного (гражданского) контроля, которая осуществляет свою деятельность на всей территории Пермского края. Правом выдвижения кандидатур в состав региональной группы общественного (гражданского) контроля обладает некоммерческая организация, имеющая государственную регистрацию, осуществляющая свою деятельность на территории Пермского края и имеющая своей уставной целью или направлением деятельности защиту или содействие защите прав и свобод человека и гражданина. Кандидатура члена региональной группы общественных (гражданских) наблюдателей выдвигается высшим органом управления некоммерческой организации с учетом согласия кандидата. Некоммерческая организация может выдвинуть не более пяти кандидатур в состав региональной группы общественного (гражданского) контроля. Членом региональной группы общественного (гражданского) контроля может быть лицо, достигшее возраста 18 лет и имеющее опыт работы в области защиты прав и свобод человека, законных интересов граждан. Члены региональной группы общественного (гражданского) контроля осуществляют свою деятельность на общественных началах.

Комиссия при Общественной палате информирует руководителей органов исполнительной власти Пермского края и органов местного самоуправления, в ведении которых находятся государственные и муниципальные учреждения здравоохранения и социального обслуживания населения, доступ в которые регламентирован правилами внутреннего распорядка, о том, что региональная группа общественного (гражданского) контроля сформирована, и направляет в их адрес список членов региональной группы общественного (гражданского) контроля.

При проведении мероприятия по общественному (гражданскому) контролю в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и социального обслуживания населения субъекты общественного (гражданского) контроля вправе:

- ♦ посещать государственные и муниципальные учреждения здравоохранения и социального обслуживания населения в составе не менее двух членов региональной группы общественных (гражданских) наблюдателей без

специального разрешения учреждения (организации) при соблюдении правил внутреннего распорядка;

- ♦ беседовать с лицами, находящимися в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и социального обслуживания, без временных и количественных ограничений в условиях конфиденциальности, если это не угрожает физической и психической безопасности самого лица и не нарушает внутреннего распорядка учреждения;

- ♦ с согласия лиц, находящихся в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и социального обслуживания населения, или с согласия их законных представителей знакомиться с документами, имеющимися в данном учреждении (их личными делами, историями болезни), с любыми другими документами, связанными с их пребыванием в учреждении);

- ♦ обращаться к органам государственной власти, органам местного самоуправления, должностным лицам по вопросам, связанным с обеспечением прав и законных интересов граждан;

- ♦ вносить на рассмотрение органов государственной власти Пермского края, органов местного самоуправления, должностных лиц акты по результатам общественного (гражданского) контроля, включающие в себя предложения о мерах по устранению выявленных нарушений;

- ♦ в случае необходимости обжаловать неправомерные действия и решения органов государственной власти Пермского края, органов местного самоуправления, должностных лиц в порядке, установленном законодательством;

- ♦ участвовать в проведении согласительных процедур в случае несогласия с принятыми мерами реагирования органов государственной власти Пермского края, органов местного самоуправления, должностных лиц.

При исполнении своих полномочий член региональной группы общественных (гражданских) наблюдателей обязан:

- ♦ соблюдать положения нормативных правовых актов, обеспечивающих работу государственных и муниципальных учреждений здравоохранения и социального обслуживания населения;

- ♦ уважительно относиться к гражданам, находящимся в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и социального обслуживания населения, и к сотрудникам данных учреждений;

- ♦ подчиняться законным требованиям администрации государственных и муниципальных учреждений здравоохранения и социального обслуживания населения.

При исполнении своих полномочий член региональной группы общественных (гражданских) наблюдателей не вправе:

- осуществлять какое-либо прямое воздействие или вмешательство в деятельность контролируемого учреждения;

- разглашать сведения, полученные им при осуществлении общественного (гражданского) контроля и относящиеся к частной жизни лиц, без их согласия и согласия их законных представителей.

Все члены региональной группы обязательно проходят обучение, которое организует комиссия по общественному (гражданскому) контролю и получают удостоверение, подписанное председателем Общественной палаты Пермского края на период своей деятельности в группе. Срок полномочий региональной группы общественного (гражданского) контроля составляет два года.

Общественные проверки проводятся согласно методикам для каждого вида учреждений, разработанным членами региональной группы совместно с членами комиссии по общественному контролю<sup>1</sup>. В методический пакет входят:

---

1      Материалы о практике проведения общественного контроля Региональной группой

- ◆ лист наблюдения с указанием наиболее важных моментов, на которые стоит обратить внимание при посещении учреждения;
- ◆ анкета для руководителя учреждения;
- ◆ анкеты для пациентов или проживающих в учреждении лиц (анонимные);
- ◆ памятка – инструкция;
- ◆ образец акта по итогам общественной проверки.

В учреждения члены региональной группы выезжают согласно составленному на год плану. План проверок после его утверждения направляется в Министерство социальной защиты населения Пермского края и Министерство здравоохранения Пермского края. Администрация проверяемого учреждения получает уведомление от Общественной палаты Пермского края за три дня до даты общественной проверки. Аппарат Общественной палаты Пермского края обеспечивает доставку автотранспортом членов региональной группы до места нахождения проверяемого учреждения. Общественные (гражданские) наблюдатели не могут получать материального вознаграждения за свою деятельность.

По результатам выездов составляется акт и направляется администрации учреждения и учредителям.

Региональная группа по общественному (гражданскому) контролю с 2012 года провела 30 общественных проверок в стационарах больниц, домах для престарелых и инвалидов, детских домах, психоневрологических интернатах. В 2016 году уже прошли повторные выезды в учреждения для проверки, что было сделано из обещанного учредителем и администрацией в ответах на акты.

Рекомендации по итогам проверки ГКОУПК для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей «Пешнигортский детский дом» Кудымкарского района были включены в план работы Министерства образования и науки Пермского края на 2014 год. Были внесены изменения в должностные инструкции директора и сотрудников детского дома в части, касающейся организации дежурства, порядка информирования правоохранительных органов о случаях противоправных действий воспитанников или в отношении воспитанников. Составлен совместный план с некоммерческими организациями по оказанию психологической и методологической помощи сотрудникам детского дома в работе с воспитанниками, склонными к правонарушению, организована дополнительная работа волонтеров некоммерческих организаций с воспитанниками.

Министерством социального развития Пермского края внесены изменения в систему организации контроля за деятельностью учреждений для детей, нуждающихся в государственной поддержке. Министерством изданы приказы: «О порядке действий руководителей организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по защите прав воспитанников на половую неприкосновенность», «О порядке информирования руководителями учреждений, подведомственных Министерству социального развития Пермского края, при совершении воспитанниками или в отношении воспитанников противоправных действий».

Пример из практики. После проверки ГКОУ ПК для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей «Детский дом» г. Оханска Министерством социального развития Пермского края подготовлен план повышения квалификации воспитателей, социальных педагогов, психологов учреждений для детей, нуждающихся в государственной поддержке, подведомственных Министерству,

---

по общественному (гражданскому) контролю за соблюдением прав и законных интересов граждан в государственных и муниципальных учреждениях (организациях) здравоохранения и социального обслуживания населения, доступ в которые регламентирован правилами внутреннего распорядка (стационары больниц, дома для престарелых и инвалидов, детские дома, психоневрологические интернаты) Общественной палаты Пермского края доступны по ссылке <http://www.oppk.permkrai.ru/>.

по обучению современным методикам работы с подростками с девиантным поведением.

В 2014 году администрация Красновишерского психоневрологического интерната – филиал КГАУ «Соликамский дом-интернат для престарелых и инвалидов» после общественной проверки выполнила все рекомендации членов региональной группы:

- ◆ график работы размещен во всех кабинетах учреждения;
- ◆ установлен контроль за качеством приобретаемого постельного белья;
- ◆ заявки на приобретение постельного белья оформляются с подробным описанием свойств ткани;
- ◆ в учреждении работает совет по питанию, осуществляющий контроль;
- ◆ за качеством предоставления сторонней организацией услуги по организации питания в учреждении. Замечания и нарушения оформляются актом проверки;
- ◆ произведена покраска ступеней лестниц и лестничных маршей;
- ◆ наборы приобретаемых товаров за счет личных денежных средств клиентов формируются с учетом пожеланий самого клиента по личному письменному заявлению;
- ◆ проведены ремонтные работы в санузлах, душевых, комнатах для гигиенических процедур маломобильных клиентов учреждения.

Основные проблемы работы региональной группы

В ходе практики применения закона стало ясно, что для вновь утвержденных членов региональной группы, которые не знают друг друга и зачастую имеют очень ограниченный опыт участия в общественном контроле, очень трудно самоорганизоваться, выбрать руководителя группы, составить план работы. В законе не предусмотрено, в какой срок члены региональной группы должны предоставить акт по результатам общественного контроля в Общественную палату Пермского края, а также в органы государственной власти Пермского края, органы местного самоуправления, в ведении которых находятся учреждения, которые являлись объектом проверки. Зато указано, что они должны сделать это самостоятельно. Тогда как практика показала, что членам региональной группы удобнее направлять акты в аппарат Общественной палаты Пермского края, с тем, чтобы акт по системе электронного документооборота поступал в соответствующее ведомство и можно было отследить полученные ответы и принятые меры. Без этого невозможно ежегодно обобщать и составлять доклад о результатах общественного (гражданского) контроля за соблюдением прав и законных интересов граждан в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и социального обслуживания населения по итогам проведенных мероприятий.

У региональной группы нет сотрудников, собственного помещения, все их действия возможны лишь в тесном взаимодействии с Общественной палатой.

Также в Законе не предусмотрено никакой ответственности, если члены региональной группы не предоставляют акты по результатам общественного контроля, а с такими случаями уже пришлось разбираться комиссии по общественному (гражданскому) контролю.

Некоммерческие организации, выдвинувшие кандидатуру в члены региональной группы общественного (гражданского) контроля, как показала практика, не несут ответственности и не поддерживают связь со своим кандидатом.

Предлагается исключить из Закона положение, по которому одно и то же лицо не может быть назначено членом региональной группы общественного (гражданского) контроля более трех раз подряд. Желание граждан, имеющих опыт деятельности в региональной группе, работать на общественных началах, нужно

приветствовать. Необходимо отметить, что из 31 человека первого состава лишь один человек подал заявление и был утвержден на второй срок.

В связи с принятием Федерального закона от 21 июля 2014 года N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» необходимо вносить изменения в Закон № 888-ПК «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае». При Общественной палате Пермского края создана рабочая группа по этому вопросу, идет сбор предложений и разработка поправок.

### **3.4. ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА И НУЛЕВЫЕ ЧТЕНИЯ: РЕСУРСЫ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ**

Экспертно-аналитический центр при Общественной палате Российской Федерации (ЭАЦ) существует почти два года. Основной целью его создания является развитие института общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов. Если в 2014 году проведено всего 12 экспертиз, в 2015 – 64 экспертизы, то на июнь текущего года уже проведено 35 экспертиз.

Общественная экспертиза является формой общественного контроля (ч.1 ст.18 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»). Основным источником правового регулирования общественной экспертизы является ст. 22 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

В соответствии со ст. 22 общественная экспертиза – это анализ и оценка, основанные на использовании специальных знаний и (или) опыта специалистов, привлеченных субъектом общественного контроля к проведению общественной экспертизы на общественных началах.

Проводится общественная экспертиза таких документов, как нормативные правовые акты и проекты актов. Анализу подвергается их соответствие законодательству; оцениваются действия или бездействия органов власти; ведется проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, негосударственных НКО.

Проводится общественная экспертиза таких организаций, как:

- органы государственной власти,
- органы местного самоуправления;
- государственные и муниципальные организации и иные организации, осуществляющие отдельные публичные полномочия.

Инициатива проведения общественной экспертизы, согласно ст. 22 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», может принадлежать:

- омбудсменам;
- Общественной палате Российской Федерации;
- общественным палатам субъектов Российской Федерации;
- иным субъектам общественного контроля;
- органам государственной власти;
- органам местного самоуправления;
- государственным и муниципальным организациям;
- иным органам и организациям, осуществляющим в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Порядок проведения общественной экспертизы устанавливается ее организатором в соответствии с нормами Федерального закона «Об основах

общественного контроля в Российской Федерации» и иными нормативными правовыми актами.

Кем может проводиться общественная экспертиза и какова роль общественных экспертов в экспертизе?

Общественную экспертизу вправе проводить субъект общественного контроля. Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в ст. 9 установлен исчерпывающий перечень субъектов общественного контроля:

- 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.

Несмотря на закрытый перечень субъектов общественного контроля, для проведения общественной экспертизы ее организатор 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.

Таким образом, общественный эксперт не является субъектом общественного контроля непосредственно. Участие общественных экспертов производится опосредованно, путем входа в рабочие группы, экспертные комиссии, сформированные при субъекте общественного контроля.

По итогам общественной экспертизы подготавливается итоговый документ – заключение, которое направляется на рассмотрение в соответствующие органы власти и должен содержать:

- объективные, достоверные и обоснованные выводы по предмету проверки;
- общественную оценку социальных, экономических, правовых и иных последствий;
- предложения и рекомендации.

Рассмотрим порядок проведения общественных экспертиз в Общественной палате Российской Федерации.

Источником правового регулирования проведения общественных экспертиз Общественной палаты Российской Федерации является Федеральный закон от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».

В целях реализации функций, возложенных на Общественную палату вышеуказанным Федеральным законом № 32-ФЗ, Общественная палата вправе проводить экспертизу:

- ♦ проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации,
- ♦ проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов,
- ♦ проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти,
- ♦ проектов законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации,
- ♦ проектов правовых актов органов местного самоуправления.

Таким образом, законом установлен исчерпывающий перечень объектов общественной экспертизы. Стоит обратить внимание, что в отличие от норм ФЗ-212, объекты общественной экспертизы сужены до проектов правовых актов. Таким образом, Общественная палата не вправе проводить общественную экспертизу нормативных правовых актов, а исключительно их проектов.

На общественную экспертизу могут быть приняты проекты нормативных правовых актов, которые:

1) официально внесены в соответствующий орган власти (Федеральное Собрание Российской Федерации, законодательное собрание субъекта Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, орган государственной власти субъекта Российской Федерации и др.);

2) находятся на стадии проработки и согласования в федеральном органе исполнительной власти.

Проведение общественной экспертизы основано на следующих принципах:

– публичности и открытости;

– качества и ответственности (нормативный правовой акт должен соответствовать по содержанию и по форме требованиям законодательства; при его разработке должны учитываться правовые, экономические, социальные аспекты, он должен иметь подробную и вместе с тем логическую, четкую структуру, быть доступным для понимания и использования);

– социальной значимости;

– репрезентативности.

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

Заключение палаты, подготавливаемое по итогам проведения общественной экспертизы, направляется в Федеральное Собрание Российской Федерации, а также в федеральные органы исполнительной власти в случае разработки ими проектов нормативных правовых актов.

Заключения Общественной палаты, как и иные ее решения, носят рекомендательный характер, но это вовсе не означает, что работа Общественной палаты может остаться без внимания. Все заключения Общественной палаты в обязательном порядке должны быть рассмотрены в рамках пленарных и иных заседаний вышеупомянутых органов власти. Им должна быть дана оценка, при этом заслушиваются мнения членов Общественной палаты, которые должны быть приглашены на соответствующее заседание для разъяснения своей позиции по заключению, а также заслушиваются мнения представителей органов власти, делаются определенные выводы о дальнейших действиях в рамках принятия соответствующего нормативного правового акта и его реализации. Эти положения законов призваны сбалансировать рекомендательный характер заключений Общественной палаты.

И Федеральное Собрание Российской Федерации, и Правительство Российской Федерации находятся во взаимодействии с Общественной палатой Российской Федерации, понимая важность общественного мнения, о чем свидетельствуют факты учета предложений Общественной палаты Российской Федерации в принимаемых законах. Как бы ни были развиты в государстве институты представительной демократии, как бы эффективно ни работал парламент, подлинное народовластие предполагает активное функционирование наряду с представительной демократией также институтов непосредственной демократии в самых различных формах и на различных уровнях.

Одной из известных и показавших свою практическую эффективность форм непосредственной демократии являются т.н. «всенародные обсуждения» законопроектных, практика которых, к примеру, была достаточно распространена в СССР в 60 – 80-х годах XX в.

Действительно, проведение всенародного обсуждения законопроекта внедряет в сознание населения его сопричастность к подготовке закона, убеждение, что устанавливаемый законом порядок отражает его волю. Это путь к снижению влияния правового нигилизма в общественном сознании, возможность преодоления отчужденности государства и общества.

Возвращаясь к обязательному рассмотрению заключений Общественной палаты Российской Федерации, необходимо отметить, что в регламенте Государственной Думы ФС РФ указан порядок рассмотрения заключения Общественной палаты Российской Федерации, подготовленного по итогам общественной экспертизы. Также прописан порядок участия членов палаты в заседаниях комитета, комиссии. Так, в ст. 27 регламента Государственной Думы ФС РФ установлено: информация о результатах рассмотрения комитетом Государственной Думы заключения Общественной палаты Российской Федерации доводится до сведения депутатов Государственной Думы в выступлении представителя комитета при обсуждении законопроекта на заседании Государственной Думы. При обсуждении заключения Общественной палаты по результатам экспертизы законопроекта вправе выступить член (члены) Общественной палаты, присутствующий (присутствующие) на заседании комитета.

Кому принадлежит инициатива проведения общественной экспертизы?

Общественная экспертиза проводится по инициативе самой Палаты.

Также Палата проводит экспертизу при поступлении соответствующего обращения высших органов государственной власти Российской Федерации – Президента Российской Федерации, обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Члены Общественной палаты являются инициаторами проведения общественных экспертиз, реализуют свою инициативу в порядке, который установлен регламентом общественной палаты. По такому вопросу решение принимает Совет общественной палаты.

Экспертно-аналитический центр Общественной палаты Российской Федерации также осуществляет постоянный мониторинг ресурсов, в которых представлены законодательные инициативы. Это [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) – официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения.

А также <http://asozd.duma.gov.ru/> – автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности Госдумы ФС РФ. Также ЭАЦ прорабатывает материалы комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности.

По итогам мониторинга и работы с законопроектами, ЭАЦ направляет председателям профильных комиссий предложения взять на экспертизу тот или иной законопроект.

Также члены Общественной палаты Российской Федерации самостоятельно направляют в ЭАЦ информацию о намерении провести общественную экспертизу.

Таким образом, требуется именно решение члена Общественной палаты Российской Федерации, который будет выступать модератором мероприятия.

По факту принятия членом палаты положительного решения о проведении общественной экспертизы начинается процедура подготовки мероприятия. ЭАЦ осуществляет подготовку проекта заключения.

Механизм проведения общественной экспертизы в Экспертно-аналитическом центре Общественной палаты Российской Федерации таков – юристы и социолог ЭАЦ осуществляют краткий анализ законопроекта, который заключается в определении:

- сферы и участников правоотношений, которые затрагивает экспертируемый проект;
- социальной значимости и положений, которые могут вызвать социальную напряженность;
- качества, наличия коррупциогенных факторов.

Целью краткого анализа является подготовка запроса общественным экспертам для получения их заключения. Как уже отмечалось ранее, при

проведении общественной экспертизы Общественная палата Российской Федерации вправе привлекать общественных экспертов для участия в подготовке заключения.

Пул общественных экспертов представлен следующим образом:

– члены Научно-консультативного совета (НКС) Общественной палаты Российской Федерации. В состав Научно-консультативного совета входят ученые, эксперты-практики, специалисты из различных отраслей знаний, представители образовательных и научных учреждений, организаций, представители органов государственной власти и органов местного самоуправления, имеющие профессиональный и практический опыт. Регулируется Положением о научно-консультативном совете при Общественной палате Российской Федерации. В настоящее время состав НКС при Общественной палате Российской Федерации составляет 69 членов. Привлечение членов НКС осуществляется по компетенции согласно сфере правоотношений, регулируемых проектом нормативного правового акта, который подвергается общественной экспертизе:

– общественные палаты субъектов Российской Федерации. В случае проведения общественных экспертиз федеральных законов, мнение общественных палат субъектов представляется крайне важным, так как дает наиболее широкое представление о проекте нормативного правового акта в соотношении с региональной повесткой;

– общественные эксперты, привлекаемые членами палаты Общественной палаты Российской Федерации;

– общественные эксперты, привлекаемые ЭАЦ. Социолог ЭАЦ осуществляет поиск компетентных общественных экспертов в интернете, которые могли бы принять участие в экспертизе, в целях обеспечения публичности и привлечения широкого круга институтов гражданского общества;

– общественные эксперты, участвующие в экспертизе посредством интернет-сайта Общественной палаты Российской Федерации. В соответствующем разделе сайта палаты представлены вопросы к экспертизе и сам проект нормативного правового акта. Любой желающий может оставить свое мнение, дать предложения к проекту нормативного правового акта.

По итогам краткого анализа проекта нормативного правового акта юристы и социолог ЭАЦ готовят запросы общественным экспертам, в которых приводит краткий обзор проекта и представляет соответствующие вопросы для обсуждения. В запросе общественным экспертам предлагается принять участие в общественной экспертизе и представить свое заключение, как ответив на поставленные вопросы, так и выйдя за их пределы.

Практический пример. Депутатом Государственной Думы ФС РФ Галиной Петровной Хованской в 2015 году и ее коллегами по палате парламента в порядке законодательной инициативы внесен проект федерального закона, законодательно запрещающий использовать жилые помещения в качестве гостиницы, иного средства временного размещения, а также предоставлять в них гостиничные услуги.

Необходимость внесения такой поправки депутаты связывают с тем, что в настоящее время участились случаи использования жилых помещений в качестве средств временного размещения – так называемых «хостелов», что нарушает жилищные права других жителей дома, проживающих в смежных с ними жилых помещениях.

Размещать хостелы в квартире позволяет ГОСТ Р 56184-2014 «Национальный стандарт Российской Федерации. Услуги средств размещения. Общие требования к хостелам», который введен в действие с 1 января 2015 года. ГОСТ предусматривает, что хостелы могут располагаться в отдельно стоящем здании или занимать часть здания (этаж, подъезд), квартиру или несколько квартир в

одном здании (на одном или нескольких разных этажах). «Хостелы, расположенные в квартирах многоквартирных жилых домов, как правило, мини-хостелы и малые хостелы, могут иметь вход через общий подъезд с соседями (собственниками или нанимателями других квартир, расположенных в том же подъезде) при условии соблюдения требований Жилищного кодекса», – содержит ГОСТ, утвержденный для добровольного применения.

Как отмечают авторы инициативы, согласно ч.1 ст. 17 ЖК РФ и п. 2 ст. 288 ГК РФ, функциональным назначением жилых помещений является проживание граждан. Размещение собственником в принадлежащем ему жилом помещении предприятий, учреждений, организаций допускается только после перевода такого помещения в нежилое. Таким образом, осуществлять деятельность по оказанию гостиничных услуг можно лишь после перевода жилого помещения в нежилое и оснащения указанного помещения необходимыми оборудованием и средствами: системой звукоизоляции номеров, средствами противопожарной безопасности, охранной сигнализацией, сейфами для принятия на хранение денег и драгоценностей, средствами для уборки и санитарной очистки номеров.

ЖК РФ предусматривает возможность перевода в нежилое помещение квартиры в многоквартирном доме при условии, что она расположена на первом этаже или выше первого этажа, но помещения, расположенные непосредственно под такой квартирой, не являются жилыми (ч. 3 ст. 22 ЖК РФ).

С критикой проекта уже выступили ряд экспертов и общественных организаций, основными доводами которых являются:

- ужесточение правил ударит по хостелам и частному сектору, особенно распространенному на южных курортах;
- подобный запрет может подорвать рынок внутреннего туризма, который только стал набирать обороты;
- принятие законопроекта приведет к необоснованному ограничению прав граждан, возникновению социальной напряженности, закрытию или переводу цивилизованного рентабельного бизнеса в теневой сектор экономики.

По данным правительства Москвы, столицу за прошлый год посетили 14,13 млн человек, при этом 38% иностранцев и 65% россиян останавливались не в отелях, а в хостелах и на съемном жилье.

Автор законопроекта Галина Хованская, председатель комитета Госдумы по жилищной политике и ЖКХ, в свою очередь, считает, что владельцы хостелов значительно преувеличивают грядущие бедствия. «Их ничего не интересует, кроме бизнеса, который они хотят защитить всеми средствами, а мы боремся за своих избирателей, от которых постоянно поступают жалобы. Хостелы работают в круглосуточном режиме, постоянно меняется публика, жизнь превращается в кошмар, и стоимость соседних квартир падает. По сообщениям внутренних органов, растет мелкий криминал, что естественно, поскольку все незнакомы и людей, которые останавливаются на несколько дней, ничего не сдерживает», – говорит Хованская.

При этом, по словам Хованской, ответственному бизнесу такие запреты не повредят. «Есть много пустующих зданий даже в центре, занимайтесь там бизнесом. Просто они не хотят ничего вкладывать: ни платить аренду в офисах, где также можно снять под хостелы пустующие помещения, ни переводить жилой фонд в нежилой (ведь для этого придется строить отдельный вход). А между тем доходы у хостелов сопоставимы с нормальными гостиницами», – говорит Хованская.

Она уточнила, что сохранится и частный сектор. «Если сдается квартира в аренду на длительный срок, по договору, то претензий нет, под запрет попадают только квартиры, которые сдают посуточно. Если кто-то хочет превратить частный дом в гостиницу, то проблем нет — достаточно просто перевести его в нежилой фонд», – поясняет автор законопроекта.

В этой связи ЭАЦ обращается к экспертам с просьбой принять участие в общественной экспертизе законопроекта и ответить на следующие вопросы:

1. Является ли предлагаемое регулирование оптимальным способом решения проблемы или имеются альтернативные способы.

2. Не повлечет ли принятие законопроекта рост социальной напряженности в обществе, особенно среди туристов и молодежи, ухудшение развития внутреннего и въездного туризма, снижение криминогенной ситуации, повышение комфорта жильцов.

3. Не противоречит ли законопроект ст. 55 Конституции Российской Федерации, которой установлены пределы ограничения прав и свободы человека и гражданина федеральным законом. Не противоречит ли законопроект другим нормативным правовым актам.

4. Обоснован ли довод разработчика законопроекта о том, что использование жилых помещений в качестве средств временного размещения безусловно ведет к нарушению жилищных прав других жителей домов, проживающих в смежных жилых помещениях.

5. Содержатся ли в законопроектах положения, допускающие множественность толкований, предоставляющие правоприменителю широкие дискреционные полномочия. Содержатся ли в законопроектах иные коррупциогенные факторы.

Из этого примера видно, что в запросе представлены пояснения к законопроекту, взятые из пояснительной записки и из открытых источников. Также видно, какого порядка вопросы предлагаются общественным экспертам для проработки.

Далее общественным экспертам направляются соответствующие запросы. На сайте Общественной палаты Российской Федерации размещается проект нормативного правового акта и вопросы к нему с целью получения от общественных экспертов – пользователей интернета предложений и замечаний.

Аналитики по согласованию с председателем комиссии Общественной палаты Российской Федерации осуществляют техническое сравнение действующих норм и предлагаемой редакции этих норм в проекте нормативного правового акта. По итогам подготавливают сравнительную таблицу.

По факту получения заключений общественных экспертов аналитики ЭАЦ подготавливают карту мнений. Целью карты мнений является предоставление участникам общественной экспертизы Общественной палаты Российской Федерации наглядного обзора заключений экспертов. Карта мнений представлена в виде mind mapping – интеллектуальных карт. В них представлены вопросы эксперту и обобщенные ответы экспертов, выступающих «за», а также обобщенные ответы выступающих «против», указаны краткие тезисы и кому они принадлежат.

Юристы ЭАЦ обрабатывают все заключения и на их основе подготавливают проект заключения, который будет представлен позднее на самом мероприятии в Общественной палате Российской Федерации.

Одним из важных моментов в подготовке к общественной экспертизе является работа аналитиков ЭАЦ и подготавливаемая ими аналитическая справка. Целью справки является максимально широкое раскрытие предлагаемого проектом регулирования. Информация берется из открытых источников и представляется в виде компиляции высказываний и замечаний различных экспертов, ученых, политических и общественных деятелей, представителей власти, правоприменителей и т.д., в некоторых случаях изучается иностранный опыт и проводится его анализ. Такая аналитическая справка дополнительно подгружает участников общественной экспертизы и позволяет им расширить угол зрения при формировании своего мнения и предложений.

Рассмотрим требования, предъявляемые к заключению Общественной палаты Российской Федерации по итогам общественной экспертизы проектов нормативного правового акта.

В соответствии со ст. 22 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», заключение должно содержать:

а) Объективные, достоверные и обоснованные выводы по предмету проверки.

Объективные – это означает непредвзятость и беспристрастность, а также принцип широты общественного мнения. Элемент лоббизма проявляется как на стадии законотворчества, так и совершаются попытки за общественное мнение выдать свое субъективное, заинтересованное.

Достоверные – выводы должны соответствовать действительности и норме права.

Обоснованные – порой некоторые общественные эксперты выражают свое мнение без всякого обоснования, однако выводы должны быть мотивированными, аргументированными.

2) Общественную оценку социальных, экономических, правовых и иных последствий.

Суть именно общественной экспертизы проектов нормативного правового акта состоит в раскрытии именно социальных, экономических, правовых и иных последствий принятия проекта нормативного правового акта. Этим общественная экспертиза отличается от антикоррупционной экспертизы, юридически-технической экспертизы и т.п. Иначе говоря, в заключении по итогам общественной экспертизы недостаточно указать на ошибки или наличие коррупциогенных факторов, необходимо проанализировать проект с точки зрения моделирования возможных последствий для общества в случае его принятия.

3) Предложения и рекомендации.

Качество заключения представляется высоким в том случае, если оно конкретно, содержательно и последовательно. Конкретные предложения и рекомендации, в том числе в виде редакций положений проекта нормативного правового акта, повышают продуктивность и шансы на учет мнения общественности при принятии закона.

И хотя Федеральный закон не содержит требований к заключению, все же можно выделить следующие требования к заключению. Заключение должно содержать:

- ♦ оценку концепции законопроекта и соответствие законопроекта Конституции Российской Федерации федеральному законодательству, 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 проектом нормативного правового акта – проблемы, эффективность;

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

- ♦ основные тенденции развития исследуемых процессов;

- ♦ прогнозы развития институтов гражданского общества с учетом принятия рассматриваемого проекта нормативного правового акта;

- ♦ предложения по изменению сложившейся ситуации в рассматриваемой сфере общественных отношений с учетом положений рассматриваемого проекта нормативного правового акта;

- ♦ предложения о внесении изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации, направленные на снижение социальных конфликтов

в рассматриваемой сфере общественных отношений и совершенствование соответствующей нормативной правовой базы;

♦ обоснованные рекомендации по доработке отдельных положений проекта нормативного правового акта, в виде изменения редакции статей либо в виде дополнения проекта нормативного правового акта конкретными статьями, либо в виде предложений об исключении конкретных слов, пунктов, частей или статей проекта нормативного правового акта;

♦ краткую мотивировку предлагаемых поправок;

♦ обоснование и прогноз социально-экономических и иных последствий реализации предлагаемого регулирования;

♦ 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 и максимально информационно насыщенным, понятным для восприятия.

### **3.5. ОЦЕНКА ДОСТУПНОСТИ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ ДЛЯ ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ СЕМЕЙ: АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ПОДХОДЫ**

Повышение доступности и качества социальных услуг для населения, для семей с детьми является одним из приоритетов, определенных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>1</sup>, Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы<sup>2</sup>, Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, утвержденных 31 января 2013 года<sup>3</sup>.

Выступая на первой конференции Общероссийского народного фронта «Строительство социальной справедливости», прошедшей в Ростове-на-Дону 29 марта 2013 года, президент Национального фонда защиты детей от жестокого обращения М.О. Егорова выразила обеспокоенность качеством социальных услуг и доступностью этих услуг для уязвимых категорий населения. С точки зрения участников конференции, качественная и доступная помощь уязвимым категориям должна гарантироваться через формирование единых подходов на федеральном уровне и стандартов социальных услуг, определяющих требования к их оказанию.

Постановка проблемы получила поддержку президента России. «Есть и специальные проблемы – стандарты в этой сфере и безусловное обеспечение доступа к социальным услугам тех людей, которые, к сожалению, сегодня живут на уровне бедности либо за её чертой. И эти стандарты, и этот доступ, безусловный доступ к социальным услугам, должны быть, безусловно, обеспечены. И поэтому

---

1 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года N 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»

2 Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 года N 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы»

3 Официальный сайт Правительства Российской Федерации, <http://government.ru/info/761>

нужно мониторить всё, что происходит в этой сфере, и своевременно давать соответствующий сигнал или формулировать предложения» – отметил В.В.Путин в своем выступлении на конференции ОНФ<sup>1</sup>.

По итогам конференции было дано поручение президента правительству Российской Федерации (№ Пр-877 п. 2б) обеспечивать проведение мониторинга доступности социальных услуг для малообеспеченных семей<sup>2</sup>.

Правительство Российской Федерации в сообщениях о выполнении поручения, в частности, информировало, что мониторинг доступности социальных услуг для граждан, в том числе из малообеспеченных семей, осуществляется субъектами Российской Федерации в соответствии с региональными планами мероприятий («дорожными картами») «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения (2013–2018 годы)». В рамках реализации «дорожных карт» в регионах проводилось выборочное анкетирование малообеспеченных семей, по результатам которого в I квартале 2013 года доля граждан, удовлетворённых качеством и доступностью социальных услуг в учреждениях социального обслуживания, в среднем по субъектам Российской Федерации составила 92% от числа получателей услуг. Мониторинг показал, что в основу системы мер социальной поддержки малообеспеченных семей в регионах положены как категориальный принцип предоставления социальной помощи, так и адресный подход, в том числе предусматривающий заключение социальных контрактов.

Вместе с тем, результаты опроса, проведенного Центром «Народная экспертиза» ОНФ в Волгограде, Новосибирске, Иркутске, Хабаровске показали, что говорить о доступности социальных услуг для этой категории граждан преждевременно<sup>3</sup>. Среди проблем отмечались трудности граждан с получением официальной информации о пособиях и услугах, плохая подготовленность работников социальных служб, бумажная волокита, недостаточный уровень помощи. На недостаточное качество и уровень доступности, так или иначе, указали в целом порядка 80% представителей малообеспеченных семей, принявших участие в опросе Центра. Отсутствуют четко прописанные понятия «малообеспеченная семья», «малоимущая семья», «семья, попавшая в трудную жизненную ситуацию». Не сформулированы единые подходы к доступности, стандарты, призванные обеспечить доступность. Указанные проблемы чрезвычайно актуальны для г. Москвы.

Решение такой задачи, как получение объективной информации о доступности социальных услуг и принятие на ее основе мер управленческого реагирования требует наличия соответствующей методологической базы и методического инструментария. В связи с возможностью различных подходов к определению доступности социальных услуг, уровней доступности, критериев ее оценки, способов измерения, появляются различные, а подчас и противоположные оценки состояния дел в этой области как в масштабах Российской Федерации, так и в отдельных территориях.

Особое значение имеет доступность социальных услуг. «Наличие услуги является необходимым, но недостаточным свойством при их потреблении. Если перед заинтересованным в услуге лицом возникают барьеры (ценовые, временные или связанные с удаленностью производителя), либо эти барьеры носят

---

1 Официальный сайт Президента Российской Федерации, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/17767>

2 Официальный сайт Президента Российской Федерации, <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/17963>

3 <http://onf.ru/2015/08/19/nikolaev-socialnye-uslugi-dlya-maloobespechennyh-semey-ne-stanut-dostupnee-ot/>

другой дискриминационный характер, то фактически услуга становится доступной только определенному кругу лиц»<sup>1</sup>.

При анализе доступности услуг на определенной территории (в муниципальном образовании, субъекте Российской Федерации) необходимо различить наличие услуги и ее доступность. Отсутствующая на территории услуга при любых обстоятельствах не может быть доступной. При этом существующие на территории услуги могут обладать такими характеристиками, которые делают ее недоступной или недостаточно доступной для всех или части нуждающихся в ней потенциальных потребителей.

Доступность услуги следует также отличать от ее качества. Согласно Национальному стандарту Российской Федерации «Социальное обслуживание населения. Термины и определения», утвержденному приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 30 декабря 2005 года N 532-ст, качество социальной услуги определяется как «совокупность свойств социальной услуги, определяющая ее возможность и способность удовлетворить потребности клиента социальной службы и осуществить его социальную реабилитацию или социальную адаптацию». Следовательно, качество связывается со способностью реально оказываемой социальной услуги выполнить свою функцию – в то время как доступность – с наличием самой возможности человека принять участие в процессе получения услуги. Фактор доступности, тем самым, играет важную роль в обеспеченности граждан услугами еще до того, как возникают вопросы, связанные с качеством.

Важным обстоятельством при анализе доступности выступает различие социального обслуживания в целом и отдельных услуг. Если предоставляемый набор услуг не отвечает содержанию потребностей целевых групп, можно сделать вывод о недоступности помощи, хотя отдельные услуги сами по себе и являются доступными.

Национальным фондом защиты детей от жестокого обращения была разработана собственная методика общественного мониторинга доступности. Данная методика, в отличие от подхода, реализуемого органами исполнительной власти, позволяет получить более обширную информацию и учесть не только субъективную удовлетворенность получателя услуги, но целый комплекс факторов доступности

Факторы доступности социального обслуживания (социальных услуг) выявляются при рассмотрении процесса обнаружения потребности в помощи, нахождения услуги, которая могла бы удовлетворить потребность, взаимодействия с поставщиком услуги, непосредственного получения услуги и фиксации получения или неполучения результата (изменения состояния или ситуации потребителя услуги.).

Первая группа факторов доступности связана с учетом возможности потенциального получателя услуг принять решение о взаимодействии с поставщиком услуг. В эту группу входят следующие факторы:

1) Учет особенностей получения информации о социальных услугах их потенциальными потребителями.

В ходе мониторинга требует специального изучения, насколько содержание, формы подачи информации о социальных услугах, места и способы распространения такой информации, регулярность ее донесения и обновления и другие характеристики отвечают решению задачи информирования потенциальных потребителей.

2) Учет способности или неспособности определенных категорий потенциальных потребителей социальных услуг, при наличии трудной жизненной

---

1 Нестеров А. В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CJ;n=9720>)

ситуации или предпосылок ее возникновения, самостоятельно обращаться за помощью.

Полученные в ходе исследований и анализа практики социальной работы данные об особенностях семей, находящихся в кризисной ситуации, свидетельствуют, что их психологическое состояние и социальный статус не позволяют по своей инициативе обратиться в учреждение или организацию за получением помощи. Вместе с тем, в случае выявления трудной жизненной ситуации, помощь может быть предложена представителями социальных служб и, в случае установления контакта с семьей, семья, как правило, позитивно реагирует на предложение и обращается за услугой. При этом может возникнуть необходимость формирования и поддержания в течение определенного времени мотивации потребителя на получение услуг.

В ходе мониторинга требует изучения, насколько поставщики социальных услуг обеспечивают выявление потенциальных клиентов и предложение им помощи, что должно способствовать доступности услуг.

3) Обеспечение приемлемых для большинства потребителей финансовых условий оказания услуги.

В рамках мониторинга требует специального изучения наличие услуг, оказываемых за счет потребителя, и влияния фактора цены на возможность пользования такими услугами.

Вторая группа факторов доступности связана с учетом возможности потенциального потребителя услуг осуществлять взаимодействие и коммуникацию с представителями поставщика.

В эту группу входят следующие факторы:

Учет возможностей потребителей услуги получить физический доступ к поставщику.

Получатель услуги должен иметь возможность пользоваться ею таким образом, чтобы взаимодействие с поставщиком было реализуемым и само по себе не нарушало существенным образом его жизнедеятельность.

Исходя из этого, требуют изучения условия физической, транспортной и временной (объем ресурса времени, необходимый для передвижения) доступности места, где непосредственно оказывается услуга, наличие непреодолимых или труднопреодолимых барьеров для потенциальных потребителей, наличие и длительность времени ожидания и т.д.

2) Обеспечение условий взаимодействия, необходимых для оказания услуги.

Ряд услуг и форм помощи предъявляют специфические требования к условиям взаимодействия с получателем услуги. К таким требованиям могут относиться анонимность получателя услуги, конфиденциальность информации о нем, сохранение естественной или привычной для получателя услуги среды пребывания и общения, присутствие членов семьи получателя или близких людей и т.д. Несоблюдение таких условий в этих случаях приводит не к снижению качества услуги, а к отказу от ее использования.

В рамках мониторинга требует специального изучения наличие специфических требований, исходя из содержания оказываемых услуг, и их соблюдение.

Третья группа факторов доступности связана с учетом возможности получателей соответствовать требованиям, официально закрепленным или неформально сложившимся в практике оказания услуг.

В эту группу входят следующие факторы:

1) Обеспечение работы с потребителями услуги, существенно отличающимися по своему социальному статусу, возрасту, языку, национальности, внешнему виду, актуальному состоянию и т.п.

В рамках мониторинга требует изучения наличие возможностей в рамках оказания услуг работы с особыми категориями потребителей или их перенаправления к другим поставщикам, создающим условия для такой работы.

2) Соответствие персонала, участвующего в оказании услуги, требованиям клиентоориентированного подхода и иным профессиональным требованиям.

Отсутствие барьеров на уровне технологии и организации оказания услуг не гарантирует наличие доступности. Последняя может нарушаться за счет индивидуальных действий специалистов, создающих препятствия путем предъявления особых требований к потребителям или демонстрацией личного отношения, что особенно существенно в социальной работе с уязвимыми категориями населения.

Требует специального изучения уровень способности персонала реализовывать принципы обеспечения доступности услуг на практике.

Кратко перечень факторов доступности представлен в таблице 5.

**Таблица 5. Факторы доступности социального обслуживания**

I. Факторы, возникающие при принятии решения о получении услуг
1. Особенности получения информации потребителями
1.1. Каналы распространения информации
1.2. Формы подачи информации
1.3. Регулярность информирования
2. Учет возможности обращаться за услугами
2.1. Наличие механизма выявления потенциальных получателей
2.2. Наличие механизма предложения услуг выявленным получателям
2.3. Наличие механизма мотивирования на получение услуг
3. Приемлемость финансовых условий оказания услуг
3.1. Наличие услуг, оказываемых за счет потребителя
3.2. Влияние цены на возможность получить услугу
II. Факторы, возникающие при взаимодействии с поставщиком услуг
1. Возможность физического доступа к услугам
1.1. Физическая, транспортная и временная доступность
1.2. Наличие труднопреодолимых барьеров
1.3. Время ожидания
2. Соблюдение специфических условий оказания услуг (в зависимости от содержания услуги) <sup>1</sup>
1.1. Анонимность получателя
1.2. Конфиденциальность информации
1.3. Сохранение естественной среды жизнедеятельности
III. Факторы, связанные с требованиями к получателям услуг
1. Работа с особыми категориями получателей
1.1. Наличие возможности для работы с «особыми» получателями
1.2. Наличие механизма перенаправления «особых» получателей
2. «Клиентоориентированность» персонала поставщиков услуг
2.1. Отсутствие произвольных действий и требований
2.2. Отсутствие влияния личного отношения (В данном пункте состав факторов специфичен для каждой услуги и может варьироваться)

На основе выработанной методики Национальным фондом защиты детей от жестокого обращения в 2016 году реализуется проект «Общественный мониторинг доступности социальных услуг для малообеспеченных семей с детьми-инвалидами и детьми с ограниченными возможностями здоровья в г. Москве». Проект вошел в число победителей открытого конкурса на участие некоммерческих неправительственных организаций города Москвы в реализации проектов Общероссийского народного фронта в сфере общественного контроля

качества исполнения указов и поручений Президента Российской Федерации по направлению «Общество и власть».

В рамках реализации проекта осуществляются мероприятия по общественному контролю доступности социальных услуг для малообеспеченных семей г. Москвы на примере семей, имеющих детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья.

Данная категория семей особенно остро испытывает дефицит необходимой помощи, и в случаях, когда семья не имеет больших финансовых возможностей, условия ее жизни и развития детей резко ухудшаются. Опыт показывает, что часть семей, особенно с тяжелыми формами нарушений здоровья у детей, получают отказ в связи с отсутствием соответствующих программ и специалистов в действующих государственных учреждениях. Проблемой является также обеспечение необходимой социальной помощи родителям в полустационарной форме и на дому, обеспечение квалифицированной социально-психологической поддержкой.

В ходе реализации проекта на основе методики разработаны инструменты для контрольного обследования: программа обследования, опросник для анализа услуг и анкета для социологического опроса получателей услуг. С учетом статистической информации и экспертного мнения практиков, общественных объединений родителей детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, других НКО, работающих с этой категорией москвичей, выбраны четыре государственных учреждения и два НКО, предоставляющих услуги семьям, в которых будет проведен углубленный качественный и количественный анализ доступности их услуг для малообеспеченных получателей.

В качестве инструментов анализа будут использованы анализ документации, интервьюирование руководителей (ответственных сотрудников) организаций, социологический опрос потенциальных и реальных получателей услуг (250 анкет). Будет также проведен анализ утвержденных в установленном порядке стандартов оказания услуг для их оценки по критериям доступности.

Полученные данные и предварительные выводы будут обсуждены с экспертами и представителями общественности на круглом столе, по итогам которого будут внесены необходимые уточнения и подготовлен итоговый аналитический доклад, содержащий оценку положения дел и практические рекомендации.

## **3.6. РАЗРАБОТКА АЛГОРИТМА ОБЩЕСТВЕННОГО МОНИТОРИНГА РОЛИ ИНВАЛИДОВ ПО ЗРЕНИЮ НА РЫНКЕ ТРУДА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Согласно данным Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, в последние годы наблюдается постепенное увеличение числа работающих инвалидов всех категорий. Так, с 2011 по 2014 годы значение этого показателя увеличилось с 2,276 до 2,473 млн. человек<sup>1</sup>. В то же время в нашей стране имеет место тенденция к уменьшению числа работающих инвалидов по зрению.

В Российской Федерации в настоящее время не существует статистической информации о численности инвалидов по зрению, а тем более – об их

---

1 Сведения о работающих инвалидах, состоящих на учёте в системе пенсионного фонда Российской Федерации. – Федеральная служба государственной статистики //http://www.gks.ru/free\_doc/new\_site/population/invalid/4-1.doc

трудоустройстве, поэтому данные Всероссийского Общества слепых (ВОС) являются единственным достоверным источником информации о профессиональной реабилитации инвалидов этой категории. По данным ВОС, с 2011 по 2014 годы численность работающих инвалидов по зрению – членов ВОС сократилась с 23375 до 21913 человек, и это несмотря на присоединение Республики Крым и Севастополя к Российской Федерации. Главным фактором, определяющим сокращение числа работающих инвалидов по зрению, является значительное снижение численности незрячих людей, работающих на предприятиях ВОС. С 2011 по 2014 годы она сократилась с 6926 до 5368 чел., то есть на 22,5%. Негативной является и динамика данного показателя на открытом рынке труда. Если в 2011 году на открытом рынке труда работало 15104 инвалида по зрению – члена ВОС, то в 2014 году только 14946 человек.

Инвалиды по зрению, состоящие в ВОС – крупнейшей организации незрячих людей в России – в основном имеют I и II группы инвалидности и, таким образом, являются инвалидами тяжёлых категорий. Многолетняя практика отечественного и мирового опыта занятости инвалидов тяжёлых категорий<sup>1</sup> показывает, что массовый доступ к работе для данной группы населения может обеспечить только защищённая занятость – особая форма занятости, гарантируемая для граждан с инвалидностью тяжёлых категорий, которая предполагает, в том числе, создание, модернизацию и сохранение защищённых рабочих мест, то есть рабочих мест, создаваемых и субсидируемых для инвалидов тяжёлых категорий, с особым статусом, особой схемой налоговых отчислений, законодательно защищённых от трудоустройства на них граждан, не имеющих инвалидности или граждан с инвалидностью более лёгких категорий. На протяжении многих лет единственной формой защищённой занятости для инвалидов по зрению были предприятия ВОС.

Если учесть, что число инвалидов по зрению трудоспособного возраста, по данным ВОС, на протяжении последних 25 лет составляет около 70 тысяч человек, а численность инвалидов по зрению, работающих на открытом рынке труда (вне системы ВОС), за этот период менялась незначительно и колебалась в пределах 13 – 15 тысяч человек, то ситуация с защищённой занятостью для инвалидов по зрению выглядит катастрофически – занятость незрячих людей на предприятиях ВОС сократилась с 1991 по 2014 годы с 55 до 5 тысяч человек, или более чем в 10 раз!

Основными причинами, определяющими данную ситуацию, являются:

- отсутствие постоянных государственных заказов на производство и сбыт продукции для предприятий ВОС;
- постоянный рост отчислений предприятий ВОС в бюджет и внебюджетные фонды при недостаточных компенсациях расходов предприятий инвалидов тяжёлых категорий со стороны государства;
- отсутствие реального стимулирования работодателей открытого рынка труда в трудоустройстве инвалидов, особенно – инвалидов тяжёлых категорий.

Эти причины формируют следующие негативные явления в занятости и трудоустройстве инвалидов по зрению:

- Отсутствие мотивации занятости на предприятиях ВОС у инвалидов по зрению вследствие низкой оплаты труда, его монотонного характера, значительного износа зданий, сооружений и производственного оборудования предприятий.
- Отсутствие возможностей по оказанию полноценных социальных услуг инвалидам по зрению на предприятиях ВОС.
- Заведомо невыгодные условия формирования себестоимости продукции предприятий ВОС и цен реализации данной продукции по сравнению с другими предприятиями, выпускающими аналогичную продукцию. Предприятия ВОС

---

<sup>1</sup> О'Рейли А. Право людей с ограниченными возможностями на достойный труд / Международная организация труда. – Женева, 2008. – 150 с.

работают на равных условиях с остальными участниками рынка, и при этом несут дополнительные расходы, связанные с обеспечением особых условий труда инвалидов, особой системой оплаты их труда и отпусков, необходимостью содержания дополнительного обслуживающего персонала и социальных работников. При этом производительность труда инвалидов значительно отстает от производительности труда здоровых работников, обеспечение заданного качества продукции также требует дополнительных затрат.

– Отсутствие мотивации у работодателей открытого рынка труда по приёму на работу инвалидов по зрению в связи с возможными потерями, которые они могут понести из-за сокращённого рабочего дня соискателей работы данной категории, необходимости создания и поддержки специальных рабочих мест для незрячих сотрудников, достаточно затратного по временным ресурсам механизма оформления документации по предоставлению государственной поддержки создания этих рабочих мест и отсутствия гарантий со стороны государства по материальной поддержке их последующего сохранения.

Все эти проблемы превратили за последние годы инвалидов по зрению – людей с достаточно высоким интеллектуальным уровнем, потенциально имеющих все возможности для трудоустройства и занятости в различных областях экономики, в одну из наиболее незащищённых, с точки зрения обеспечения конституционного права на труд, категорий населения.

До недавнего времени в России было широко распространено мнение о том, что в современных условиях незрячие люди, как и большинство инвалидов других категорий, в основной своей массе стремятся к трудоустройству на открытом рынке труда. Однако, чтобы определить профессии, актуальные для инвалидов по зрению в настоящее время, необходимо иметь достаточно репрезентативную статистическую информацию о данной категории лиц с ограниченными возможностями. Для получения этой информации представляется актуальной разработка алгоритма общественного мониторинга роли инвалидов по зрению на рынке труда Российской Федерации.

Всероссийское Общество слепых является крупнейшей в Российской Федерации общественной организацией инвалидов по зрению. В его состав входят 75 региональных организаций (РО) и более 700 местных организаций (МО), действующих во всех регионах нашей страны. Всё это даёт возможность привлечения соответствующих организационных и информационных ресурсов для создания алгоритма общественного мониторинга роли инвалидов по зрению на рынке труда и проведения данного мониторинга. Эти ресурсы включают в себя:

В организационном аспекте:

– создание структурного подразделения, обеспечивающего сбор и обработку информации о роли инвалидов по зрению на рынке труда в аппарате управления (АУ) ВОС;

– привлечение РО ВОС для сбора данной информации;

– сбор первичной информации МО ВОС, её предоставление в РО, систематизация информации на уровне региона;

– предоставление РО ВОС информации о роли инвалидов по зрению на рынке труда соответствующих регионов в АУ ВОС, для последующей систематизации на федеральном уровне и разработки аналитических материалов.

В информационном аспекте:

– создание банка данных «Трудовые ресурсы ВОС» на основе информации МО ВОС для учёта каждого работающего, обучающегося и нуждающегося в трудоустройстве инвалида по зрению – члена ВОС;

– наполнение банка данных в соответствии с заданными формами;

– обработку статистической информации.

В структуре АУ ВОС создало отдел исследования социально-трудовых отношений и определения возможностей трудоустройства инвалидов по зрению, который на протяжении трёх лет проводит ежегодный мониторинг членов Общества – работающих инвалидов по зрению и инвалидов по зрению, нуждающихся в трудоустройстве.

Алгоритм мониторинга представляет собой следующую последовательность действий:

1. Основным инструментом мониторинга роли инвалидов по зрению на рынке труда является банк данных «Трудовые ресурсы ВОС», сведения в который предоставляются местными организациями и региональными организациями Общества. Для каждого инвалида по зрению – члена ВОС в банке данных содержится следующая информация:

- наименование региональной организации ВОС;
- наименование местной организации ВОС;
- фамилия, имя, отчество;
- год рождения;
- группа инвалидности;
- образование;
- специальность;
- место работы (если есть);
- должность (если есть);
- профессиональные предпочтения (если есть);
- оценочный уровень знания информационных технологий;
- знание системы Брайля;
- знание иностранных языков;
- запись в ИПР.

2. АУ ВОС рассылает в РО формы для заполнения банка данных, содержащие запросы информации, представленной в пункте 1.

3. Каждая РО направляют в МО форму, полученную в пункте 2, для заполнения первичной информацией.

4. Каждая МО заполняют форму, полученную в пункте 3, информацией по каждому работающему, обучающемуся и нуждающемуся в трудоустройстве инвалиду по зрению. Затем МО отправляет заполненную форму в её РО.

5. РО обобщает информацию, полученную от каждой МО, объединяет её в общий массив данных и отправляет в аппарат управления.

6. АУ получает информацию, содержащуюся в массивах данных по заполненным формам, от каждой РО и сводит её в банк данных «трудовые ресурсы ВОС». В процессе сведения информации в банк данных производится проверка на наличие ошибочных данных. В случае их обнаружения для соответствующей РО – переход к пункту 2.

7. АУ производит кодирование полей данных «Образование», «Должность», «Профессиональные предпочтения», «Оценочный уровень знания информационных технологий», «Знание системы Брайля» для последующей автоматизированной обработки информации.

8. Производится обработка информации с использованием соответствующей прикладной программы.

9. На основе результатов обработки информации АУ составляет соответствующие аналитические данные.

В 2015 году мониторинг охватывает 17581 из 21913 работающих (80,2% от числа всех работающих инвалидов по зрению) и всех 7660 незрячих, нуждающихся в трудоустройстве. Мониторинг отражает информацию о незрячих из всех 75 региональных организаций ВОС.

Средний возраст работающих инвалидов по зрению составляет 47,2 года, а нуждающихся в трудоустройстве – 41,1 года. Из числа работающих инвалидов по зрению имеют высшее образование 3313 человек (18,8%), среднее профессиональное образование – 5150 (29,3%). Более половины опрошенных не имеет профессионального образования.

Из общего числа опрошенных работающих незрячих 4875 человек работает на предприятиях ВОС, 1048 – в организациях и учреждениях ВОС, а остальные 11658 – на открытом рынке труда. Инвалиды по зрению, работающие на предприятиях ВОС на рабочих должностях, в основном заняты ручной сборкой электротехнических, электроустановочных изделий и продукции для автомобильной промышленности.

Из числа работающих на открытом рынке 4614 человека имеют рабочие специальности. Остальные 7014 человек являются специалистами разных областей деятельности или занимаются индивидуальным предпринимательством.

Наиболее распространёнными профессиями незрячих специалистов в настоящее время являются:

- Массажисты (29,4% от общего числа опрошенных специалистов)
- Специалисты в сфере образования, прежде всего – преподаватели гуманитарных дисциплин в специальных коррекционных образовательных организациях для слепых и слабовидящих детей (19,9%)
- Специалисты в области информационных технологий, в том числе – операторы справочных служб (4,7%)
- Музыканты (4,5%)
- Психологи и реабилитологи (4,1%)
- Библиотечные работники, в основном – в библиотеках для слепых (2,1%)
- Юристы (2,0%).

719 человек занимаются индивидуальной трудовой деятельностью или частным предпринимательством.

Следует отметить, что более половины специалистов в области информационных технологий – это операторы Центра мониторинга общественного мнения Правительства Москвы.

Основные профессиональные предпочтения инвалидов по зрению, нуждающихся в трудоустройстве, представлены следующим образом:

Из 7660 нуждающихся в трудоустройстве 3974 человека (51,9% опрошенных) не исключают возможности работать в системе ВОС. Опрошенные отметили, что уровень их заработной платы должен составлять не менее 12 – 15 тысяч рублей в месяц. При этом почти все желающие работать в системе ВОС хотели бы быть рабочими предприятий ВОС и лишь 25 человек выразили желание работать на должностях специалистов предприятий, организаций и учреждений ВОС. Остальные 3786 человек хотели бы работать на открытом рынке труда.

Из общего числа инвалидов по зрению, желающих работать на открытом рынке труда, 974 человека хотели бы занимать рабочие должности, 90 человек – вести индивидуальную трудовую деятельность, а 2722 человека – работать в качестве специалистов. Наиболее существенными профессиональными предпочтениями незрячих, желающих быть специалистами на открытом рынке труда, являются:

- Специалисты в области информационных технологий, прежде всего – операторы справочных служб: 27,6%:
- Массажисты: 22,1%
- Специалисты сферы образования: 10,3%
- Музыканты: 4,4%
- Экономисты: 4,6%
- Юристы: 4,5%
- Психологи и реабилитологи: 3,5%

Таким образом, наиболее актуальными направлениями работы для инвалидов по зрению в настоящее время являются: ручная сборка изделий в специально созданных условиях, массаж, работа в сфере образования, работа в справочных службах, музыка, психологическое консультирование, юриспруденция (в основном – адвокатура), библиотечная работа. При этом именно работа в справочных службах является приоритетным профессиональным предпочтением для незрячих специалистов, нуждающихся в трудоустройстве.

В течение трёх лет распределение актуальных направлений деятельности и профессиональных предпочтений инвалидов по зрению меняются незначительно. Всё это позволяет сделать следующие выводы:

1. Большинство инвалидов по зрению, нуждающихся в трудоустройстве, не исключает работы на предприятиях ВОС в качестве рабочих. Это определяет необходимость учёта специфических проблем труда инвалидов по зрению и их выделения из инвалидов остальных категорий при определении направлений и перспектив их трудоустройства.

2. Массовое привлечение к труду инвалидов по зрению возможно только в форме защищённой занятости. Поэтому разработка концепции защищённой занятости инвалидов на федеральном уровне, введение в трудовое законодательство понятия «защищённая занятость» и разработка механизма её создания и регулирования, создание государственного реестра предприятий, обеспечивающих защищённую занятость инвалидов, могли бы сыграть решающее значение в обеспечении занятости незрячих.

3. Существенная разница между долей незрячих специалистов, работающих в справочных службах, и долей инвалидов по зрению, выразивших профессиональные предпочтения в этой области деятельности, определяет необходимость более широкого привлечения незрячих в России к данной работе. Это привлечение могло бы реализоваться за счёт создания справочных служб по типу Центра мониторинга общественного мнения при Правительстве Москвы, обеспечившего трудоустройство значительно числа инвалидов по зрению, прежде всего, при содействии государства в регионах нашей страны.

Наряду с материальными факторами, для решения проблемы необходимо наличие чётко выраженной воли государственных структур и общественных организаций инвалидов по зрению к трудоустройству незрячих. Ведь в чём заключается решение этой проблемы на современном этапе?

– Обеспечение устойчивой защищённой занятости примерно для 10 тысяч инвалидов по зрению, более 5 тысяч из которых уже работают на предприятиях ВОС.

– Трудоустройство на открытом рынке труда около 3 тысяч инвалидов по зрению (в основном – специалистов, имеющих профессиональное образование).

Является ли данная проблема трудной для экономики такой страны, как Российская Федерация?

## **ЛИТЕРАТУРА**

### **НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ, ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ**

Конституция Российской Федерации

Гражданский кодекс Российской Федерации

Трудовой кодекс Российской Федерации

Федеральный закон от 19 мая 1995 года N 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»

Федеральный закон от 19 мая 1995 года N 82-ФЗ «Об общественных объединениях»

Федеральный закон от 24 ноября 1995 года N 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»

Федеральный закон от 12 января 1996 года N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»

Федеральный закон от 17 июля 1999 года N 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»

Федеральный закон от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями)

Федеральный закон от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»

Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных»

Федеральный закон от 29 декабря 2006 года N 255-ФЗ

«Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»

Федеральный закон от 29 декабря 2006 года N 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»

Федеральный закон от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»

Федеральный закон от 5 апреля 2010 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций».

Федеральный закон от 20 июля 2012 года N 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»

Федеральный закон от 11 февраля 2013 года N 8-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О некоммерческих организациях»

Федеральный закон от 28 декабря 2013 года N 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»

Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»

Федеральный закон от 23 мая 2015 года N 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Федеральный закон от 21 июля 2014 года N 256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования»

Федеральный закон от 23 июня 2016 года N 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации»

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильём и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 602 «Об обеспечении межнационального согласия»

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 603 «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса»

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации»

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации»

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики в Российской Федерации»

Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 года N 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы»

Указ Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 года № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации»

Послание Президента Федеральному Собранию//<http://kremlin.ru/events/president/news/by-date/03.12.2015>

Концепция государственной семейной политики, утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 года N 1618-р,

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года N 1662-р

Основные направления государственной семейной политики, утверждены Указом Президента Российской Федерации от 14 мая 1996 года N 712

План мероприятий («дорожная карта») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере» (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 июня 2016 года № 1144-р)

Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года была утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2016 года № 164-р

Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 года № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных служб и федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации»

Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2014 года N 1236 «Об утверждении примерного перечня социальных услуг по видам социальных услуг»

Законом города Москвы от 23 ноября 2005 года № 60 «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве»

Государственная программа города Москвы «Социальная поддержка жителей города Москвы на 2012-2018 годы» (в ред. постановлений Правительства Москвы от 22 февраля 2012 года N 64-ПП, от 29 июля 2013 года N 493-ПП, от 14 мая 2014 года № 252-ПП, от 6 октября 2015 года № 634-ПП)

Закон Пермского края № 888-ПК «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае»

Постановление Правительства Мурманской области № 650-ПП/16 от 8 ноября 2013 года «Об общественных советах при исполнительных органах государственной власти Мурманской области»

## **КНИГИ И СТАТЬИ**

Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы Всероссийской научно-практической конференции (Нижний Новгород, 4-5 июня 2015 г.). – Нижний Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета, 2015.

Александр Свинин: «Доверие людей говорит об ОП РФ больше, чем сотня рейтингов»//<https://oprfr.ru/press/news/2016/newsitem/32370>

Александров А.С. Общественный контроль за обеспечением прав несовершеннолетних осужденных к лишению свободы : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.08 / Александров Андрей Станиславович; [Место защиты: Моск. гос. лингвист. ун-т] .- Вологда, 2014.

Баханова Е.В., Башарина А.В. Методология и технология исследования и оценки общественного контроля государственной системы исполнения наказаний: учебное пособие для студентов высших учебных заведений. - М.: СГУ, 2014.

Богославский Е.А. Контроль и надзор как форма реализации правовой политики: монография. – М.: НИИ ИЭП, 2015.

Борисов И.Б. Общественный контроль на выборах: учебное пособие.- М.: Бахрах-М, 2015.

Введение в принципы стратегии/Strateg.org/ <http://strateg.org/vvedenie-v-principy-strategii.html>

Гриб В.В. Постатейный научно-практический комментарий федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»: федеральный закон был опубликован в «Российской газете» 23 июля 2014 г., федеральный выпуск № 6435. – М.: Юрист, 2015.

Дмитриев Ю.А., Шленева Е.В. Современное состояние общественного контроля в Российской Федерации . – М.: [б. и.], 2015.

Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 год. – М., Общественная палата Российской Федерации, 2014. – С. 136//[https://oprfr.ru/files/oprf\\_dokladsociety\\_a4\\_12-2014\\_184p\\_rus\\_blok\\_corr\\_4\\_preview\\_postr.pdf](https://oprfr.ru/files/oprf_dokladsociety_a4_12-2014_184p_rus_blok_corr_4_preview_postr.pdf)

Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2015 год. – М., Общественная палата Российской Федерации, 2015. – С.56 – 57.

ЖКХ Контроль//gkhkontrol.ru/.

Землин А.И. Организация и правовые основы общественного контроля в России: теория, история, направления совершенствования. – М.: МОО «НККО»: МПСУ: МЮИ, 2015.

Карастелев В.Е. Институционализация общественного контроля в системе правосудия и правоохранительной деятельности в современной России : автореферат дис. ... кандидата политических наук : 23.00.02 / Карастелев Вадим Евгеньевич; [Место защиты: Нац. исслед. ун-т «Высш. шк. экономики»]. М., 2015.

Кириловская Н.Н. Субъекты общественного контроля за соблюдением прав и законных интересов подозреваемых, обвиняемых и осужденных в Российской Федерации: учебно-практическое пособие.- Вологда: ВИПЭ ФСИН России, 2016.

Кови С.Р. Семь навыков высокоэффективных людей: Мощные инструменты развития личности = The 7 Habits of Highly Effective People: Restoring the Character Ethic / Стивен Р. Кови. — М.: Альпина Паблишер, 2012.

Лучшим гражданским активистам страны будет предоставлена комплексная поддержка от ОП//Известия. 2015. 17 февраля//<http://izvestia.ru/news/583033#ixzz4HOT6eois>

Мамедова Н. А., Байков А.Н. Общественный контроль в сфере государственных и муниципальных закупок: теоретические и практические основы: монография.- М.: МЭСИ, 2015.

Нестеров А. В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной//

<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CJI;n=9720>

О'Рейли А. Право людей с ограниченными возможностями на достойный труд / Международная организация труда. – Женева, 2008.

Общественные советы в Уральском федеральном округе в 2016 году: мониторинг формирования и эффективности деятельности общественных советов при исполнительных органах власти [Текст] / [под ред. Е. Г. Дьяковой].- Екатеринбург: Изд-во Уральского ун-та, 2016.

Общественный контроль деятельности учреждений, исполняющих наказания в виде лишения свободы: сборник материалов круглого стола, 27 мая 2015 года.- М.: ФКУ НИИ ФСИН России, 2015.

Огнева Е.А. Общественный контроль в системе защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : автореферат дис. кандидата юридических наук : 12.00.02 / Огнева Елена Александровна; [Место защиты: Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы Москва, 2015.

Организационные и правовые основы общественного контроля в Российской Федерации. Теория и практика: всероссийская научно-практическая конференция: сборник материалов конференции, 22 июля 2015 г. – М.: Межрегиональная общественная орг. «Нац. ком. общественного контроля», 2015.

Пленарное заседание Общественной палаты Российской Федерации. День первый // Сайт Общественной палаты Российской Федерации, 14 сентября 2015 года – URL: <https://opr.ru/press/news/2015/newsitem/30818>.

Ротация ОНК-2016//<https://opr.ru/press/news/2016/newsitem/35386>

Сведения о работающих инвалидах, состоящих на учёте в системе пенсионного фонда Российской Федерации. – Федеральная служба государственной статистики//[http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/invalid/4-1.doc](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/invalid/4-1.doc)

Стахов А.И. Административное контрольно-надзорное производство: учебное пособие. – М.: РГУП, 2016

Усманова Д.Р. Контрольно-надзорная функция органов исполнительной власти: административно-правовой анализ: монография.- Уфа: УЮИ МВД РФ, 2015.

Франкл В. Психолог в концлагере// [http://krotov.info/lib\\_sec/21\\_f/fra/nkl\\_05.htm](http://krotov.info/lib_sec/21_f/fra/nkl_05.htm)

Швечкова Н. А., Гриб В.В., Пальцева М.В. Повышение эффективности общественного контроля в социальной сфере (здравоохранение, образование, социальное и жилищное обеспечение): создание Академии общественного контроля: учебно-методическое пособие . – М.: Юрист, 2015.

#### **ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ**

<http://asozd.duma.gov.ru/>

<http://bus.gov.ru>

<http://docs.pravo.ru/>

[http://economic\\_mathematics.academic.ru/3282/Патернализм,\\_патерналистское\\_государство](http://economic_mathematics.academic.ru/3282/Патернализм,_патерналистское_государство)

<http://government.ru/media/files/41d476a5d48f2321c8c3.pdf>.

<http://government.ru/media/files/m8dATZ3NHAo7aDUj8dpGMINKYks0nd4H.pdf>

<http://stat.gibdd.ru>

<http://www.gks.ru/>

<http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/50899>

[http://www.oppk.permkrai.ru/.](http://www.oppk.permkrai.ru/)

<https://opr.f.ru>

[https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B0%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5\\_%D1%83%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D1%8B#cite\\_note-:1-1](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B0%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5_%D1%83%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D1%8B#cite_note-:1-1)

<https://www.fedstat.ru>

## **РУКОВОДИТЕЛЬ АВТОРСКОГО КОЛЛЕКТИВА**

**КОРОТЕЕВА ОКСАНА ВАСИЛЬЕВНА**, кандидат психологических наук, доцент РАНХиГС (общая редакция, параграф 3.1)

## **АВТОРЫ**

**Акимов Кирилл Владимирович**, руководитель Экспертно-аналитического центра при Общественной палате Российской Федерации (параграф 3.4)

**Байбородова Лариса Владимировна**, исполнительный директор Национального фонда защиты детей от жестокого обращения (параграф 3.5)

**Воронин Филипп Игоревич**, советник Министра труда и социальной защиты Российской Федерации, секретарь Общественного Совета при Минтруде России (параграф 2.2)

**Денисова Светлана Анатольевна**, председатель комиссии по социальной политике Общественной палаты Пермского края, председатель комиссии по общественному (гражданскому) контролю при Общественной палате Пермского края (параграф 3.3)

**Иларионова Татьяна Семеновна**, доктор философских наук, профессор (параграф 1.1; общая редакция)

**Коротеева Оксана Васильевна**, кандидат психологических наук, доцент РАНХиГС (параграф 3.1)

**Кузьмин Алексей Петрович**, член Общественной палаты Мурманской области, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин Негосударственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Международный институт бизнес-образования» (параграф 3.2)

**Лапшин Константин Александрович**, кандидат экономических наук, доцент, начальник отдела исследования социально-трудовых отношений и определения возможностей трудоустройства инвалидов по зрению Аппарата управления Всероссийского общества слепых (параграф 3.6)

**Макашина Галина Михайловна**, член комиссии ОПРФ по общественному контролю, общественной экспертизе и взаимодействию с общественными советами (параграф 1.2)

**Миронова Татьяна Владимировна**, заместитель руководителя Центра ОНФ «Народная экспертиза» (параграф 2.3)

**Михайличенко Ксения Алексеевна**, юрист АНО «Центр социально-трудовых прав» (параграф 1.6)

**Насриддинов Темур Геннадьевич**, кандидат философских наук, заместитель начальника аналитического отдела Аппарата Общественной палаты Российской Федерации (параграф 2.1)

**Петухов Роман Вадимович**, генеральный директор «Рейтингового агентства независимой оценки качества услуг в социальных сферах (культуры, образования, здравоохранения, науки, спорта)» (параграф 2.4)

**Рожков Виктор Николаевич**, заместитель руководителя Центра ОНФ «Народная экспертиза» (параграф 2.3)

**Ситников Алексей Владимирович**, доктор философских наук, профессор РАНХиГС (параграф 1.5)

**Спивак Александр Михайлович**, председатель Правления Национального фонда защиты детей от жестокого обращения (параграф 3.5)

**Становая Татьяна Юрьевна**, PR-директор МБОО «Соцсеть добровольческих инициатив «СоСеДИ», заместитель главного редактора – шеф-редактор ГАУ МО издательство «Подмосковье» (параграф 1.3)

**Тополева-Солдунова Елена Андреевна**, член Общественной палаты Российской Федерации (параграф 1.4)

# ПРИЛОЖЕНИЕ

## Учебный план Программы обучения общественных экспертов

Наименование дисциплины	Общая трудоемкость, час	Аудиторные занятия, час.		
		Всего	В том числе	
			Лекции	Практич. занятия, семинары
1	2	3	4	5
РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	14	14	10	4
Формирование системы общественного контроля в Российской Федерации	2	2	2	
Общественная палата как субъект общественного контроля	2	2	2	
Общественный совет как субъект общественного контроля	2	2	2	
Практика работы общественного совета органа власти	2	2		2
Общественный контроль исполнения Указов и Поручений Президента Российской Федерации	2	2	2	
Центр независимого мониторинга исполнения Указов Президента Российской Федерации «Народная экспертиза» Общероссийского народного фронта	2	2		2
Государственная политика по развитию гражданского общества и некоммерческого сектора	2	2	2	
ЗАДАЧИ И НАПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ. НЕЗАВИСИМАЯ ОЦЕНКА КАЧЕСТВА ОКАЗАНИЯ СОЦУСЛУГ	10	10	6	4
Актуальные направления общественного контроля в социальной сфере. Права и обязанности общественного эксперта	2	2		2
Основные нормативно-правовые акты в сфере развития системы оказания социальных услуг и поддержки людей с инвалидностью	2	2	2	
Основные нормативно-правовые акты в сфере семьи, материнства и детства, старшего поколения	2	2	2	
Независимая оценка качества оказания социальных услуг: нормативно-правовые основания	2	2	2	
Практика проведения независимой оценки качества оказания социальных услуг в Российской Федерации	2	2		2

<b>МЕХАНИЗМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ</b>	12	12		12
Общественный мониторинг, общественные слушания и общественные обсуждения, как механизмы общественного контроля	2	2		2
Общественная экспертиза, как механизм общественного контроля в Российской Федерации	2	2		2
Практика проведения «нулевых чтений» проектов нормативно-правовых актов в Общественной палате Российской Федерации	2	2		2
Общественная проверка, как механизм общественного контроля	2	2		2
Практика проведения общественных проверок	2	2		2
Технология организации и проведения общественной проверки	2	2		2
<b>ИНФОРМАЦИОННОЕ И АНАЛИТИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ</b>	10	10	2	8
Обеспечение информационной открытости органов власти	2	2	2	
Анализ информационной открытости органов власти	2	2		2
Информационно-аналитическое обеспечение системы общественного контроля. Фокусированные обсуждения и мониторинг СМИ и МК	2	2		2
Технологии 2.0. в деятельности общественных экспертов	2	2		2
Взаимодействие со СМИ в ходе осуществления мероприятий общественного контроля	2	2		2
<b>ИТОГОВАЯ АТТЕСТАЦИЯ</b>	2	2		2
Межсекторное взаимодействие и ресурсное обеспечение мероприятий общественного контроля. Итоговая аттестация	2	2		2
<b>ИТОГО</b>	48	48	18	30

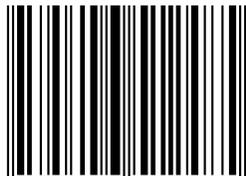
НКО Фонд поддержки и развития отечественной культуры,  
театрального искусства, русского языка  
«МТФ «Русская классика»»

**Гражданский аудит социальных программ и проектов:  
практики и механизмы общественного участия  
в независимой оценке и экспертизе  
социальной сферы**

**Учебное пособие**

**Составители и общая редакция:**  
Т.С. Иларионова и О.В. Коротеева

ISBN 978-5-4465-1248-5



9 785446 512485 >

Подписано в печать 16.09.2016.  
Бумага офсетная. Формат 60х90 1/16. Усл. печ. л. 7,5.  
Гарнитура «PragmaticaC». Тираж 350 экз. Заказ №8037.  
Отпечатано в ИП Лядов К.В.



ISBN 978-5-4465-1248-5



9 785446 512485 >