

# **Общественная Палата Республики Татарстан**

**Формы и методы осуществления общественного контроля**

**хода реализации**

**Подпрограммы**

**«Поддержка социально ориентированных некоммерческих  
организаций (далее - НКО) в Республике Татарстан на 2014 - 2016 годы)**

Методические рекомендации

**Казань – 2014**

**Методическое пособие издано на средства гранта Кабинета Министров Республики Татарстан по итогам республиканского конкурса на получение грантов Кабинета Министров Республики Татарстан в виде целевых безвозмездных субсидий некоммерческим организациям для реализации социально значимых проектов в 2014 году в рамках реализации социально-значимого проекта: «Информационно-просветительская программа повышения устойчивости некоммерческих организаций».**

Методические рекомендации разработаны рабочей группой по оценке состояния гражданского общества Общественной палаты Республики Татарстан. В них рассматриваются основные направления организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций (далее – Исполнители), участвующих в реализации Подпрограммы «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций (далее - НКО) в Республике Татарстан на 2014 - 2016 годы.

Материалы могут быть полезны для использования в деятельности общественных советов при министерствах и ведомствах, общественных советов муниципальных образований, других институтов гражданского общества.

Авторы: Фомин А.А., председатель Общественной Палаты Республики Татарстан, Леонтьева Т.И., член Общественной Палаты Республики Татарстан, Сафина З.Н., руководитель Аппарата Общественной Палаты Республики Татарстан.

Редакция: Забегина Е.С., эксперт Общественной Палаты Республики Татарстан.

**Фомин А. А., Леонтьева Т.И., Сафина З.Н..** Формы и методы осуществления общественного контроля хода реализации Подпрограммы «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций (далее - НКО) в Республике Татарстан на 2014 - 2016 годы). – Казань, ИП Севастьянова, 2014 . – 113 с.

## Содержание:

1. ОБЩАЯ ЧАСТЬ	5
1.1. Актуальность общественного контроля на современном этапе развития государственности и становления гражданского общества	5
1.2. Понятие, характеристика, цель и задачи общественного контроля	7
1.3. Принципы проведения общественного контроля	10
1.4. Объект, субъекты и предмет общественного контроля	11
1.5. Формы общественного контроля.	14
II. МЕТОДЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ.	53
1. Диалектический метод.	53
2. Общенаучные методы.	54
3. Социологические методы.	56
4. Методы экономической экспертизы	70
5. Иные методы общественного контроля	72
III. МЕТОДЫ СБОРА ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ	73
IV. ОБЩИЕ ЭТАПЫ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ	74
1 этап. Постановка проблемы	74
2 этап. Подготовка к проведению общественного контроля	74
3 этап. Проведение общественного контроля	75
Стадия 1. Подготовительные работы.	
Стадия 2. Проведение общественного контроля	
4 этап. Продвижение результатов общественного контроля	77
V. ТЕХНОЛОГИЯ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПРОГРАММ И ХОДА ИХ РЕАЛИЗАЦИИ на примере Подпрограммы «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций (далее - НКО) в Республике Татарстан на 2014 - 2016 годы)	78
VI. ЭТИКА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЕРА-ЭКСПЕРТА	89

	ПРИЛОЖЕНИЕ:	91
Проведение общественного контроля в различных сферах:		
1.	Общественный экологический контроль	
2.	Общественный контроль бюджетного процесса	94
3.	Общественный контроль по коррупциогенности	98
4.	Общественный контроль комплексных вопросов (на примере планов стратегического развития)	101
5.	Общественный контроль социального и экономического эффекта партнерства между органами власти и некоммерческими организациями	107
	Библиографический список	111

# **I. ОБЩАЯ ЧАСТЬ**

## **1.1. Актуальность общественного контроля на современном этапе развития государственности и становления гражданского общества**

Основным показателем демократического общества является наличие прямой зависимости между законодательством и общественным мнением. Именно общество активно участвует в принятии решений, которые в свою очередь на него же и будут оказывать влияние.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (п. 1 ст. 3): «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ», тем самым за гражданами России закрепляется право на участие в управлении делами государства и на контроль деятельности органов государственной власти.

Нормой взаимоотношений гражданского общества и власти должен стать конструктивный диалог, направленный на решение существующих и предупреждение возникновения новых социальных проблем.

Государство и гражданское общество активно взаимодействуют друг с другом, используя разные формы и методы. Известно, что в настоящее время политическая система и политические институты Российской Федерации находятся в стадии развития. Как отмечал Президент РФ: «Демократические институты в целом сформированы, но требуют постоянного внимания. Гражданское общество формирует свои институты. И поэтому уровни самоорганизации и самоуправления пока еще невысоки. Политическая система должна быть адекватна уровню задач, стоящих перед страной в XXI веке, соответствовать современной структуре общества, обеспечивать интересы каждого гражданина».<sup>1</sup>

Осуществление общественного контроля является функцией гражданского общества. В демократическом, правовом государстве

---

<sup>1</sup>Заседание Государственного Совета РФ по вопросам развития политической системы. Стенограмма//Сравнительная политика. 2011.№1. С.21

публичная власть должна быть подчинена закону, что достигается путем общественного контроля над ней. Гражданский контроль, как известно, налаживает систему обратной связи общества с властью, помогает гражданам вести открытый диалог о целях и приоритетах развития страны. С помощью обратной связи с обществом власть способна не только слышать, но и поддерживать требования граждан по проведению реформ.<sup>2</sup>

В последние годы в стране велась работа по развитию общественного контроля. Общественная палата Российской Федерации отмечает, что в создавшихся условиях общественный контроль над развитием и повышением эффективности российской общественно-политической системы в целом, отдельных звеньев системы государственного управления – важнейший приоритет развития гражданского общества, но прежде всего над теми ее элементами, которые находятся вне фокуса внимания других общественно-политических сил.<sup>3</sup>

**В этом контексте, общественный контроль можно рассматривать как форму реализации конституционных прав граждан на участие в управлении делами государства через организацию общественного обсуждения и через выработку предложений по совершенствованию управленческих решений, принимаемых на различных уровнях государственной власти и местного самоуправления.**

Необходимо отметить, что в России пока еще слабо развиты эффективно работающие системные институты общественного контроля. Вместе с тем, общественные палаты, общественные советы при министерствах и ведомствах, общественные советы муниципальных образований, другие институты гражданского общества стремятся сделать работу в данном направлении более результативной.

---

<sup>2</sup> Доклад о состоянии гражданского общества в российской федерации за 2013 год.-М., Общественная палата Российской Федерации, 2013. -132с. С.61

<sup>3</sup> Доклад о состоянии гражданского общества в Российской федерации за 2010г. <http://www.oprf/fils/Doklad> – OPRF -2010.pdf

## **1.2. Понятие, характеристика, цель и задачи общественного контроля.**

В общем смысле общественный контроль – это явление, присущее демократическому обществу и совершенствующее систему политического управления, это контроль над деятельностью органов власти, осуществляемый гражданами и общественными объединениями<sup>4</sup>.

А.А. Гончаров определяет общественный контроль как наблюдение за деятельностью органов государственной и муниципальной власти, прочих государственных органов и должностных лиц, оценку законности и эффективности этой деятельности, а также принятие правовых мер по пресечению выявленных нарушений прав и свобод человека со стороны указанных органов и должностных лиц<sup>5</sup>.

Под общественным контролем за деятельностью органов государственной власти также можно понимать самостоятельный и установленный законом вид социального контроля компетентных субъектов, направленный на обеспечение режима законности в деятельности органов государственной власти<sup>6</sup>.

По определению А.Н. Аринина: «Общественный контроль – это осуществляемый гражданами или институтами гражданского общества: средствами массовой информации, политическими партиями, общественными объединениями, профсоюзами, – комплекс различных мер по наблюдению и проверке деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в целях принуждения власти к

---

<sup>4</sup> Сущность и понятие гражданского контроля/ Информационный портал. - [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://uprea.myl.ru/news/sushhnost\\_i\\_ponjatie\\_grazhdanskogo\\_kontrolja/2011-03-04-49](http://uprea.myl.ru/news/sushhnost_i_ponjatie_grazhdanskogo_kontrolja/2011-03-04-49), свободный

<sup>5</sup> Гончаров А.А. Сущность и понятие гражданского контроля // Управление общественными и экономическими системами. — 2011. — № 2.

<sup>6</sup> Семелева Е.Ю. Сущность общественного контроля и его влияние на функционирование государства/ Научный журнал «Вестник». – 2011. - №2(12). [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.jurvestnik.psu.ru/ru/vipusk2122011/112-2011-2-9.html>, свободный

обеспечению соблюдению закона, ответственному и, как следствие, компетентному исполнению своих обязанностей»<sup>7</sup>.

По мнению ряда исследователей к основным задачам общественного контроля над деятельностью государственных органов можно отнести:

контроль над соблюдением нормативных предписаний государственными органами;

контроль над соответствием законам правовых актов, издаваемых государственными органами;

контроль целесообразности управленческих решений по организации и осуществлению деятельности государственными органами;

контроль над соблюдением установленных для государственных органов запретов и ограничений, служебной дисциплины, своевременным и доброкачественным выполнением государственными органами возложенных на них обязанностей;

контроль над подбором, расстановкой, повышением квалификации кадрового состава государственных органов;

контроль над соблюдением прав и свобод, охраняемых законом интересов граждан;

контроль над рациональным распределением и использованием материальных, финансовых и иных ресурсов, соблюдением режима экономии.<sup>8</sup>

Т.е. к объекту общественного контроля можно отнести аппарат органов власти: органы государственной власти, другие государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица всех перечисленных органов, а также межгосударственные (надгосударственные) органы власти и

---

<sup>7</sup> Аринин А.Н. Мировой опыт общественного контроля над деятельностью власти: уроки для России, часть первая / Информационно-аналитический журнал «Политическое образование». [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.lawinrussia.ru/mirovoi-opyt-obshchestvennogo-kontrolya-nad-deyatelnostyu-vlasti-uroki-dlya-gossii>, свободный

<sup>8</sup> Бондарь Н.Ю. Правовое положение общества в системе социального контроля за деятельностью органов государственной власти в РФ

иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Субъектом в самом широком смысле является общественность – политически активные граждане и общественные объединения, не зависящие от органов власти.

Важнейшим шагом на пути становления системы общественного контроля, и основным нормативным правовым актом, устанавливающим правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций является Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон).

Под общественным контролем в соответствии с Федеральным законом 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, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

В соответствии с Федеральным законом субъектами общественного контроля являются:

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

### **1.3. Принципы проведения общественного контроля.**

Под принципами общественного контроля как вида деятельности следует понимать общие, руководящие, исходные положения, определяющие наиболее существенные стороны этой деятельности, содержание всех видов контроля, правовое положение участников общественного контроля, обеспечивающие достижение его целей.

К числу принципов общественного контроля следует отнести:

- 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.

#### **1.4. Объект, субъект и предмет общественного контроля.**

**Объект общественного контроля**, согласно п.1. статьи 4 Федерального закона может быть обозначен как «деятельность 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».

Объектами общественного контроля в Республике Татарстан могут являться:

- нормативные правовые акты органов государственной власти Республики Татарстан и органов местного самоуправления;

- проекты нормативных правовых актов Республики Татарстан и органов местного самоуправления Республики Татарстан;

- иные акты органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных органов (организаций), бизнес-проекты и общественные инициативы, не имеющие нормативного правового характера, в том случае, когда они затрагивают права, свободы и законные интересы человека и гражданина.

**Под предметом общественного контроля понимается** то содержание нормативного правового акта или иного документа (процесса, явления), которое исследуется субъектами общественного контроля.

Предметом общественного контроля могут быть:

- отношения органов государственной власти, местного самоуправления, организаций и граждан, возникающие в процессе разработки и реализации нормативных правовых актов;

- уровень реализованности прав и законных интересов граждан в результате действия (принятия) того или иного акта.

Для осуществления общественного контроля могут создаваться: 1) общественные наблюдательные комиссии;

2) общественные инспекции;

3) группы общественного контроля;

4) иные организационные структуры общественного контроля

В процессе проведения общественного контроля, субъекты общественного контроля обладают определенными правами и несут обязанности, а именно, **субъекты общественного контроля вправе:**

1) осуществлять общественный контроль в формах, предусмотренных Федеральным законом и другими федеральными законами;

2) выступать в качестве инициаторов, организаторов мероприятий, проводимых при осуществлении общественного контроля, а также участвовать в проводимых мероприятиях;

3) запрашивать в соответствии с законодательством Российской Федерации у Исполнителей необходимую для осуществления общественного контроля информацию, за исключением информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, сведения о персональных данных, и информации, доступ к которой ограничен федеральными законами;

4) посещать в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, соответствующих Исполнителей;

5) подготавливать по результатам осуществления общественного контроля итоговый документ и направлять его на рассмотрение Исполнителям и в средства массовой информации;

6) в случае выявления фактов нарушения направлять в соответствии с федеральным законодательством материалы, полученные в ходе осуществления общественного контроля, органам, уполномоченным на рассмотрение подобных нарушений;

7) обращаться в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в случаях, предусмотренных федеральными законами;

8) пользоваться иными правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

**Субъекты общественного контроля при его осуществлении обязаны:**

1) соблюдать законодательство Российской Федерации об общественном контроле;

2) соблюдать установленные федеральными законами ограничения;

3) не создавать препятствий законной деятельности Исполнителей;

4) соблюдать конфиденциальность полученной в ходе осуществления общественного контроля информации, если ее распространение ограничено федеральными законами;

5) обнародовать информацию о своей деятельности по осуществлению общественного контроля и о результатах контроля в соответствии с Федеральным законом;

6) нести иные обязанности, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

### **1.5. Формы общественного контроля.**

Общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, в иных формах, не противоречащих Федеральному закону, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как *общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия.*

#### **Общественный мониторинг:**

Общественный мониторинг - это постоянный или временный, систематический или разовый сбор общественными организациями или инициативными группами граждан информации относительно соблюдения прав и законных интересов граждан органами государственной власти, местного самоуправления, хозяйствующими субъектами, это систематическое наблюдение со стороны общественных объединений за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления с целью выявления ее соответствия законодательству, стремлениям граждан, установленным нормам и правилам, а также провозглашенным целям и их реализации.

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

- сбор данных, фактов, информации об объекте мониторинга;

- системный контроль за деятельностью органов власти и управления, выбранных в качестве объектов для мониторинга;

- мониторинг качества предоставления услуг населению;

- мониторинг выполнения стратегий, планов или программ развития соответствующими органами власти с целью обеспечения прав и свобод граждан, приоритетов и интересов тех или других социальных групп, соблюдения законности и т.п.;

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

Основными задачами общественного мониторинга являются:

- выявление эффективных методов сотрудничества общественности с органами власти;

- анализ опыта сотрудничества общественных организаций с органами власти, определение имеющихся форм соответствующего сотрудничества и их результативности;

- выявление эффективных/неэффективных направлений информационного взаимодействия общественности и власти;

- определение проблем относительно привлечения общественности к процессу принятия решений;

- выявление возможных механизмов и моделей мониторингов деятельности органов власти разного уровня, которые осуществляются со стороны общественных организаций;

- определение имеющихся источников информации о деятельности органов государственной власти разного уровня, которые являются доступными для общественных организаций, и их эффективности;

- определение меры и формы привлечения общественных организаций к процессам формирования и анализа политики.

Для успешности мониторинга необходимо учитывать основные требования к нему:

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

Требования подразделяются по требованиям к самому мониторингу и требованиям к обнародованию его результатов, а также к методам сбора информации. Специалисты отмечают, что в процессе предоставления информации относительно результатов мониторинга необходимо:

- предоставить специфическую и четко сформулированную информацию;

- обеспечить необходимую частоту предоставления информации для своевременного принятия решений;

- убедиться, что информация получена тем, на кого она рассчитана;

- предоставить информацию надлежащей презентационной формы;

- для каждой аудитории обеспечить соответствующие формы отчетности относительно результатов мониторинга: письменный отчет, устный доклад, информационные листы, публикацию в газетах, на веб-сайте и тому подобное.

В целом, основными задачами мониторинга в системе предоставления муниципальных услуг являются:

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

- определение основных проблем и недостатков процесса предоставления муниципальных услуг, реализации проекта, программы;

- исследование состояния удовлетворения населения деятельностью власти и услугами, что ею предоставляются;

- определение общественных интересов и видение дальнейших желательных шагов власти.

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

Основными этапами мониторинга являются такие:

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

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

Как нами уже было отмечено ранее, мониторинг базируется на четкой системе показателей и критериев. Это является одной из важнейших составляющих мониторинга, его основой. Как справедливо отмечают отечественные ученые, «индикаторы лежат в основе любого мониторинга». Без индикаторов осуществить мониторинг невозможно. Это показатели, с

помощью которых осуществляется мониторинг и определяется уровень прогресса относительно выполнения отдельных заданий программы, достижения ожидаемых результатов.

Необходимость четко определенных критериев отмечают и другие ученые, подчеркивая, что мониторинг деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления должен осуществляться в соответствии с выполнением полномочий, которые полагаются на эти органы. Мерилом эффективности выполнения являются конкретные критерии эффективности деятельности, оценка деятельности.

Ученые выделяют разные критерии (или индикаторы) мониторинга: прямые и непрямые, количественные и качественные, промежуточные и итоговые, индикаторы процесса и индикаторы результата. Некоторые ученые дают еще и такие критерии как «индикаторы целей», «индикаторы продукта». Они отмечают, что основу системы мониторинга составляют индикаторы, которые можно распределить за уровнями стратегического процесса на: индикаторы продуктов, которые позволяют отслеживать прямые (так называемые «материальные») результаты; индикаторы операционных целей - последствия реализации стратегии для целевых групп; индикаторы стратегических приоритетов - соответственно влияние стратегии на общество, качество жизни, устойчивое развитие региона.

В целом, мониторинг в деятельности органов власти, в частности, в органах местного самоуправления - это достаточно сложный процесс оценивания качества выполнения, исполнительской дисциплины, качества услуг и удовлетворения ими со стороны населения, которое осуществляется путем длительного наблюдения на основе таких показателей, которые наиболее полно отображают состояние вышеприведенных процессов. Результатом такого мониторинга становится информация, с помощью которой органы власти могут значительно улучшить качество услуг и повысить уровень удовлетворения ими со стороны населения, следовательно, и получить необходимую общественную поддержку для реализации своих

планов, программ и проектов. Именно общественный (гражданский) мониторинг помогает налаживанию взаимопонимания между органами власти и общественностью в процессах предоставления услуг населению.

### **Общественная проверка:**

Под общественной проверкой в Федеральном законе понимается совокупность действий субъекта общественного контроля по сбору и анализу информации, проверке фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Общественные проверки проводятся в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами.

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

Организатор общественной проверки доводит до сведения руководителя проверяемого органа или организации информацию об общественной проверке, о сроках, порядке ее проведения и определения

результатов. Срок проведения общественной проверки не должен превышать тридцать дней.

При подготовке общественной проверки ее организатор вправе направить в проверяемый орган или организацию запрос о предоставлении необходимых для проведения общественной проверки документов и других материалов. По результатам общественной проверки ее организатор подготавливает итоговый документ (акт), который должен содержать, в частности, основания для проведения общественной проверки, перечень документов и других материалов, изученных в ходе общественной проверки, установленные и документально подтвержденные факты и обстоятельства нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций или запись об отсутствии таковых, выводы о результатах общественной проверки и предложения и рекомендации по устранению выявленных нарушений. Итоговый документ (акт), подготовленный по результатам общественной проверки, направляется руководителю проверяемого органа или организации, а также иным заинтересованным лицам, размещается субъектами общественного контроля в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

### **Общественная экспертиза:**

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

Объектами общественной экспертизы в Республике Татарстан могут являться:

- нормативные правовые акты органов государственной власти Республике Татарстан и органов местного самоуправления Республике Татарстан;

- проекты нормативных правовых актов Республике Татарстан и органов местного самоуправления Республике Татарстан;

- иные акты органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных органов (организаций), бизнес-проекты и общественные инициативы, не имеющие нормативного правового характера, в том случае, когда они затрагивают права, свободы и законные интересы человека и гражданина.

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

- отношения органов государственной власти, местного самоуправления, организаций и граждан, возникающие в процессе разработки и реализации нормативных правовых актов;

- уровень реализованности прав и законных интересов граждан в результате действия (принятия) того или иного акта.

Рекомендуется обращать внимание на следующие позиции:

1) соответствует ли акт требованиям действующего законодательства;

2) доступен ли акт для понимания и использования широкими слоями населения (понятны ли все термины и положения);

3) реалистичен ли акт, т.е. содержит ли он все нормы, позволяющие реализовать его на практике, не содержит ли пробелов в процедуре исполнения;

4) имеются ли в тексте акта неоправданные преимущества, препятствия, риски и дополнительные издержки для населения при реализации этого акта;

5) имеются ли в акте положения, которые могут способствовать коррупции при его реализации;

6) содействует ли акт достижению тех целей, которые в нем указаны;  
7) соответствует ли обоснование акта данным статистического учета;  
8) имеется ли четкая регламентация деятельности субъектов (граждан, их объединений, иных организаций, органов власти и их должностных лиц) при реализации акта;

10) эффективен ли механизм реализации акта;

11) предусмотрены ли действенные меры ответственности за невыполнение акта.

12) предусмотрен ли механизм обратной связи между правотворческим органом, исполнителями и теми лицами или организациями, на которых отражается исполнение акта;

13) соответствует ли принимаемое решение политическим платформам партий и уставным интересам некоммерческих организаций.

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

Субъектами общественной экспертизы могут являться:

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

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

## **Виды общественной экспертизы.**

По сферам общественных отношений общественная экспертиза может иметь следующие виды.

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

Порядок проведения правовой экспертизы установлен, в частности, в Постановлении Правительства Российской Федерации от 29.10.2003 г. № 278 (ред. от 26.08.2008) «Об утверждении Рекомендаций по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации». Разработаны специальные научные методики ее проведения.

**Антикоррупционная экспертиза.** Правила и Методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 г. № 65 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Субъекты Российской Федерации также разрабатывают свои правила проведения антикоррупционной экспертизы.

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

отечественной практике Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 года №174-ФЗ.

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

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

- социально-культурная общественная экспертиза - выявление возможных или имеющихся негативных последствий для гармоничного и устойчивого развития социума, таких, как установление культурно и исторически неоправданных изменений в общественных отношениях, не толерантные отношения между социальными, культурно-этническими и религиозными группами, противоречие законодательства и общественной морали, и др.;

- гендерная общественная экспертиза - выявление неоправданных ограничений или преимуществ для граждан по признаку принадлежности к тому или иному полу при осуществлении гражданами своих прав, свобод и законных интересов;

- социально-экономическая общественная экспертиза - изучение и прогнозирование социальных последствий, которые влекут (могут повлечь) нормативно-правовые изменения в сфере экономики.

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

## **Общественные обсуждения и общественные слушания:**

Одной из наиболее структурированных и формализованных консультативных форм непосредственного участия граждан в управлении на территории являются общественные слушания. Общественные слушания можно определить, как подготовленное и проведенное в соответствии с ранее принятым Положением собрание граждан, на которое приглашены представители органов власти и СМИ и на котором приведены факты и высказаны мнения по обсуждаемой проблеме и рассмотрены рекомендации для органов власти по ее решению.

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

Общественные слушания предполагают четкую фиксацию темы обсуждений, обязательное распространение предварительной информации, доступность документированной информации по обсуждаемой теме, составление итогового документа – как отражающего согласие участвующих сторон, так и фиксирующего разногласия. Для подготовки общественных слушаний целесообразно провести специальный подготовительный тренинговый семинар для представителей некоммерческих организаций (участников слушаний) и органов власти. На семинаре могут рассматриваться основные теоретические вопросы общественного участия, концепция прикладного бюджетного анализа, участники смогут смоделировать некоторые формы общественного участия, а также непосредственно подготовиться к предстоящим слушаниям: определить приоритетные темы, проанализировать проблемы, сформулировать предложения.

Темой обсуждения на общественных слушаниях могут быть любые проблемы, которые затрагивают права и интересы граждан и организаций на территории, и решение которых находится в компетенции органов власти территории. Вопросы бюджетного процесса могут обсуждаться на любом его этапе. Общественные слушания может организовать Оргкомитет, учрежденный группой граждан и организаций, согласовавших его состав, тему и задачи слушаний. Подготовка и проведение общественных слушаний осуществляется Оргкомитетом в соответствии с действующим законодательством, настоящим Положением и согласованными учредителями темой и задачами на основе партнерских отношений с гражданами, организациями, СМИ и органами власти. Все обеспечение подготовки и проведения слушаний осуществляется путем добровольного безвозмездного предоставления Оргкомитету ресурсов гражданами, организациями и органами власти. К участию в общественных слушаниях приглашаются и информируются об их итогах все заинтересованные в их соответствующей теме общественные группы, СМИ и представители органов власти, в компетенцию которых входит решение обсуждаемых проблем. Итоговая информация предоставляется всем желающим.

Общественные (публичные) слушания проводятся в помещении, пригодном для размещения в нем представителей различных групп населения, права и законные интересы которых затрагивают вопросы, вынесенные на общественные (публичные) слушания. Организатор слушаний не вправе ограничить доступ в помещение заинтересованных лиц или их представителей. В обсуждениях участвуют только те, кто приглашен. Может быть, указать на это, чтобы субъекты знали, что не только они в данном случае определяют состав участников.

Обсуждения могут проводиться опосредованно, например, через Интернет. Задачи общественных обсуждений

## **Общие положения**

В России широкие общественные обсуждения законопроектов проводить, как правило, не принято. Однако с ростом общественного самосознания попытки разработки и принятия законов узкой группой лиц без ведома населения или без специально разработанной стратегии обсуждения все чаще встречают сопротивление.

Несомненно, Государственная Дума РФ играет важную роль как орган, представляющий граждан и общество. Но в то же время, законодатели и министерства, зачастую являющиеся авторами законопроектов, не обладают всей полнотой информации и опыта, необходимых для создания качественного законопроекта. Кроме того, законы нуждаются в легитимности, которой почти невозможно достичь без привлечения населения к принятию решений.

Поэтому в развитых странах, в частности в Европейском Союзе, широко распространена практика проведения общественных обсуждений при подготовке нового законодательства, особенно если оно может повлиять на экономическую ситуацию.

### **Круг лиц, привлекаемый к общественным обсуждениям.**

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

К гражданам – именно от их мнения в демократическом государстве зависит принятия или непринятие мер государственной политике.

К основным заинтересованным сторонам – для получения информации о существующей правоприменительной практике и отношениях в сфере регулирования.

- К экспертам – для уточнения информации о существующему положении дел и повышения качества проработки предлагаемых мер.



**Также в обсуждение должны быть включены:**

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

Так как общественные обсуждения по своей природе являются политическим инструментом и направлены преимущественно на реализацию политических ценностей государственного управления: участия граждан в выработке политики, ориентации на консенсус, реагирования на меняющиеся потребности.

Однако наряду с политическими ценностями, которые определяют процесс принятия решений в государстве, способствуют реализации воли народа, для государственного управления присущи: правовые ценности, которые ограничивают пределы сферы политического принятия решений, защищают права отдельных граждан и хозяйствующих субъектов; и

- управленческие ценности, которые касаются этапа реализации закона.

Среди перечисленных в методике оценке государственного управления ООН принципов к правовым ценностям относятся верховенство права, а

также равенство и недискриминация, а к управленческим – результативность и эффективность.

Реализация правовых и управленческих ценностей является ограничением сферы политического принятия решений. Поэтому уже на начальном этапе обсуждений реформаторами должна быть предоставлена подробная информация о правах и обязанностях всех заинтересованных сторон (прежде всего, речь идет о конституционных правах), а также о информации о возможностях результативного и эффективного исполнения закона при различных способах организации правоприменения.

### **Особенности обсуждений с отдельными целевыми группами**

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

В случае с гражданами и политическими силами которые представляют их интересы основным методом обсуждения является обнародование разрабатываемых реформаторами материалов и организация канала получения комментариев. Это может достигаться как путем проведения личных встреч с гражданами, так и использования Интернета, средств массовой информации и средств почтовой связи.

## Основные методы работы с целевыми группами

Граждане	{	Обнародование материалов и организация канала получения комментариев (публикации, Интернет, публикации), социологические опросы.
Эксперты	{	Персонализированные просьбы на рецензирование разрабатываемых материалов или персональные приглашения на семинары тематические семинары.
Заинтересованные группы	{	Двусторонние консультации, приглашение представителей в рабочие группы праработке предлагаемых мер.

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

В работе с экспертами следует сделать акцент на повышение их заинтересованности – это можно достичь путем персонализированных просьб на рецензирование разрабатываемых материалов или персональных приглашений на тематические семинары.

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

### **Задачи, которые могут быть решены посредством общественных обсуждений**

Процесс реформирования с помощью нормативных документов не ограничивается разработкой проекта нового законодательного акта и его принятием. Существует несколько проблем, которые могут как препятствовать принятию данного акта, так его дальнейшему правильному использованию.

Первое, что следует учесть, - реформа, закон, нормативный документ должны быть «проходимыми». Они не должны быть радикальными и соответствовать текущим потребностям.

Во-вторых, документы могут быть не востребованы в принципе.

В-третьих, предлагаемая документ (законопроект, последствия его практической реализации) с большой степенью вероятности может быть воспринята отрицательно. Возможно также, что предлагаемый к реализации законопроект не воспримут серьезно.

В-четвертых, существенную роль играет правильное понимание законопроектов теми, кто будет ответственен за их практическую реализацию после придания проекту законной силы. Условно говоря, госслужащие должны заранее знать, что они будут делать. Как показывает существующая практика, про этот важный факт достаточно часто забывают, в результате полезное нововведение может обернуться крахом (например, монетизация льгот). Нужно обязательно учитывать, что наибольшая часть работы начинается после принятия Федеральным Собранием предлагаемого закона.

В-пятых, возможно смещение внимания с предлагаемой реформы к другими вопросам, имеющим лишь косвенное отношение к предлагаемым идеям. То есть, может проявиться проблема, решение которой будут считать более актуальной. Соответственно, процесс введения регулирования товаров и услуг общеэкономического значения зависнет, в худшем случае, будет прекращен.

Проведение общественного обсуждения позволяет решить данным проблемы наиболее эффективным образом, так как оно дает возможность:

1. Обеспечить легитимность закона и повысить вследствие этого исполняемость норм данного закона. Это достигается за счет того, что закон принимается на основе всех демократических процедур в соответствии с мнением населения.



- Сначала обращается внимание общественности на существование серьезных проблем в данной сфере государственного регулирования
- Далее гражданам демонстрируются преимущества тех критериев решения существующих проблем, которые использованы при разработке законопроекта.
- После - совместно с гражданами обсуждаются риски возникновения побочных эффектов и способы их преодоления.
- И, наконец, становится доступной для общественного обсуждения уточненная концепция законопроекта.

В процессе прохождения каждой стадии обеспечивается всё большее приближение позиции разработчиков закона к правомерным интересам населения.

2. Выяснить позицию большинства, по основным положениям законопроекта.
3. Получить существенную, почти бесплатную юридическую, экономическую, техническую помощь.

4. Повысить качество законопроекта, учтя в нем как общественные запросы, так и ожидания политических элит, способных противостоять принятию законопроекта, а также мнения экспертов и лиц, которым нужно будет применять закон, включая судей; экспертов.

5. Уточнить фактическую ситуацию в сфере разрабатываемой реформы.
6. Идентифицировать оппозицию предлагаемым мерам.
7. Предотвратить коррупцию.

## **Практические рекомендации по организации общественных обсуждений (консультаций)**

### **Запуск дискуссии**

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

### **Проведение формальных и неформальных консультаций**

Общественные обсуждения могут проводиться как в форме неформальных консультаций со всеми заинтересованными сторонами, так и в форме формальных консультаций с институтами гражданского общества, а также с привлечением специальных институционализированных консультативных органов, состоящих из представителей различных экономических и социальных групп организованного гражданского общества, представителей властей и т.п.<sup>19</sup>.

В российских условиях помимо проведения неформальных консультаций необходимо организовать обсуждение концепции законопроекта в рамках Общественной палаты.

Принципы проведения общественных обсуждений. При организации как формальных, так и неформальных обсуждений с различными заинтересованными сторонами имеет смысл придерживаться следующих важных принципов: участие, открытость и подотчетность, эффективность и последовательность (см. Рис. 2).



**Рисунок 2. Принципы проведения общественных обсуждений**

Участие предполагает создание всех необходимых условий с целью охвата наибольшего размера аудитории при проведении консультаций. Условно говоря, должны быть обеспечены условия, при которых каждый желающий может ознакомиться с концепцией и проектом реформы. Метод и масштабы проведенных консультаций должны быть пропорциональны воздействию обсуждаемых предложений и принимать во внимание конкретные ограничения, связанные с ним. Условно: несмотря на масштабность и значимость вопроса перехода к новому регулированию не следует устраивать повсеместное обсуждение, достаточно ограничиться федеральным уровнем и несколькими встречами в регионах.

Открытость и подотчетность означает, что процессы администрирования и выработки нового подхода к регулированию должны быть прозрачны. Отнюдь необязательно раскрывать всю информацию, как готовится проект нового закона, достаточно указать, какие отделы агентства вовлечены в процесс подготовки, кто курирует, какие внешние эксперты привлечены. В случае необходимости, так же можно указать, каким образом с участниками данного проекта можно связаться. Также, при проведении официальных консультаций необходимо, чтобы каждый участник указал, чьи интересы они представляют. То есть, заинтересованные стороны, если хотят, чтобы их позиция была официально учтена, должны быть готовы представить команде реформаторов (ответственному органу) и широкой общественности упомянутую выше информацию. Эффективность означает, что политика должна быть эффективной и своевременной, давая необходимые результаты, то есть консультации должны начинаться как можно раньше, а заинтересованные стороны – привлекаться к выработке политики на той стадии, когда они еще могут повлиять на формулирование целей, методов их достижения, индикаторов их выполнения и, при необходимости, первоначального проекта политического документа. Таким образом, имеет смысл опубликовать (достаточно в электронном виде) первые, пусть и промежуточные, результаты по подготовке проекта концепции будущего закона. Последовательность. Разрабатывая стратегию общественных обсуждений по законопроекту, следует учитывать как общий контекст происходящих в России институциональных изменений (например, проводимую в настоящее время административную реформу), так и частные задачи, например, повышение общественной поддержки предполагаемых реформ в данном секторе экономики. Процедура проведения общественных обсуждений не может быть закреплена раз и навсегда. Она должна зависеть от каждого отдельного законопроекта, его стадии проработки. Это также связано с тем, что

самосознание российского общества, развитие и институтов гражданского общества находятся сейчас в процессе становления и постоянного изменения.

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

- Обоснование необходимости реформы;
- Оценка различных вариантов концепции и обсуждение законопроекта будущего закона
- Разрешение сомнений, касающихся конкретных вопросов реформы.

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

Имеет смысл дать возможность заинтересованным группам самим сформировать оптимальный вариант обсуждения, разработать собственные механизмы мониторинга процесса развития проекта. Не исключено, что предложенные схемы действительно будут всем более удобны.

Итак, при принятии решения о вынесения законопроекта на общественное обсуждение необходимо ответить на следующие вопросы:

- Служит ли выносимый на обсуждение законопроект общественному благу? Решает ли он задачи, поставленные перед Правительством РФ (и если да, то какие именно)?
- Существует ли потребность в обществе в принятии данного законопроекта, знают ли граждане о проблемах, существующих в данной сфере регулирования?
- Насколько информированы граждане о целях законопроекта, знакомы ли с содержанием его основополагающих норм?

- Какая форма проведения общественных обсуждений на данной стадии разработки законопроекта будет наиболее эффективной и результативной при минимальных временных и финансовых затратах?
- Какие результаты планируется достичь благодаря общественным обсуждениям? Что необходимо для того, чтобы получить запланированные результаты? Какие механизмы достижения поставленных задач (по достижению результатов)?
- Как обеспечить представительство всех заинтересованных сторон (органов государственной власти, производителей и потребителей товаров и услуг общеэкономического значения, а также организаций гражданского общества) в рамках общественных обсуждений?
- Каков оптимальный порядок организации надзора за соблюдением правил проведения общественных обсуждений? (Например, во избежание конфликта интересов необходимо требовать от привлекаемых к обсуждению законопроекта экспертов публичного заявления о принадлежности к группам специальных интересов).

### **Стадии проведения общественных обсуждений**

#### Создание рабочей группы:

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

#### Содержание консультационного процесса:

Все сообщения, посвященные консультациям, должны быть краткими и ясными и содержать всю необходимую информацию, позволяющую дать ответ. Поэтому информация в публичных и консультационных документах по проекту реформы должна включать:

- Описание контекста, предмета и задач обсуждения, включая описание конкретных вопросов, открытых для обсуждения или вопросов, имеющих особое значение для разработчиков нового закона;
- При необходимости, детали любых слушаний, встреч или конференций
- Контактные детали и сроки подачи;
- Объяснение процедур созданной рабочей группы внутри Агентства по работе с поступившими материалами;
- Какую реакцию можно ожидать и детали последующих стадий разработки проекта;
- Ссылки на связанные документы, если они не прилагаются.

#### Взаимодействие с целевыми группами:

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

- необходимость, там, где это целесообразно, использования конкретного опыта, экспертных или технических знаний; необходимость в некоторых случаях учитывать неорганизованные интересы; учитывать список участников предыдущих консультаций (эффективное обсуждение предполагает незначительный размер собрания – не более 10-15 человек, поэтому постоянный состав участников не позволит учесть весь спектр мнений);
- потребность при необходимости поддерживать равновесие между представителями социальных и экономических органов, крупных и малых

организаций или компаний. То есть рабочая группа должна убедиться, что состав участников семинаров, круглых столов правильно отражает интересы и проблематику регулирования данной сферы.

#### Публикация:

Не забывая других средств коммуникации (пресс-релизы, почтовые рассылки), материалы открытых общественных консультаций должны публиковаться в Интернете через единую ссылку для доступа. Также при рабочей группе может быть создан пункт общего доступа для консультаций, где заинтересованные стороны смогут найти информацию и соответствующую документацию.

Однако, учитывая невысокий уровень проникновения Интернета, проведение пресс-релиза, содержащего краткую информацию о проекте и ссылки на Интернет порталы, должно быть обязательным. Иначе многие в принципе могут просто не узнать, что ведется работа над созданием нового регулирования.

#### Ограничения по времени участия:

Достаточное время должно отводиться на планирование и ответы на приглашения и письменные документы, т.е. не менее 8 недель на получение ответов в процессе письменных общественных консультаций. Электронная переписка – не менее одной недели. Объявление о встрече делается за 15 рабочих дней. Основное правило состоит в том, чтобы дать участникам обсуждений достаточное время на подготовку и планирование своего выступления.

В срочных случаях или если заинтересованные стороны уже имели достаточные возможности, чтобы высказать свое мнение, этот период может быть сокращен. С другой стороны, консультационный период более восьми недель может потребоваться, чтобы, в том числе, провести внутреннее обсуждение, чтобы выступить с единым мнением по запланированным вопросам дискуссии.

### Подтверждение и ответ:

Получение мнений сторон должно подтверждаться. Результаты открытой общественной дискуссии должны помещаться на сайте ответственного органа. В зависимости от количества полученных комментариев и имеющихся ресурсов, подтверждение может принимать форму индивидуальных ответов (по электронной почте или в виде подтверждения на специальном бланке) или коллективных ответов (по электронной почте или по единому адресу в Интернете, если по этому адресу в течение 15 рабочих дней помещены комментарии, это можно считать подтверждением получения).

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

### Возможные проблемы и способы их предотвращения

При попытке достижения любой из задач общественных обсуждений могут возникнуть проблемы. Наиболее часто встречающиеся из них можно учитывать на этапе планирования дискуссий.

<p><b>Задачи, решаемые в процессе общественных обсуждений</b></p>	<p><b>Проблемы</b></p>	<p><b>Возможные решения</b></p>
<p>Уточнение фактической ситуации и получение технической помощи в разработке мер.</p>	<p>Необходимая экспертная поддержка общественных обсуждений отсутствует (в силу занятости экспертов, их нежелания по каким-то причинам участвовать в обсуждениях).</p> <p>Перегруженность параллельным участием в различных общественных консультациях.</p>	<p>Необходимо дать достаточно времени для подготовки заинтересованных сторон к общественному обсуждению законопроекта, в том числе для подготовки отзывов (в ЕС обычно на эти цели отпускается 8 недель).</p> <p>Следует направлять персонифицированные запросы (на имя каждого эксперта). Люди реагируют на такие запросы более охотно, чем на запросы, адресованные группе экспертов (например, приходящие по общей почтовой Интернет рассылке).</p> <p>По возможности, материалы для консультация следует делать краткими и не включать на новых этапах дискуссии вопросы,</p>

		<p>которые были обсуждены прежде. При выборе времени для различных этапов консультации стоит учитывать время проведения консультации по другим обсуждаемым политическим инициативам.</p>
<p>Обеспечение легитимности достигнутого решения</p>	<p>Неверные ожидания относительно целей и охвата обсуждения.</p> <p>Некоторые важные заинтересованные группы оказались исключены из консультаций.</p> <p>Не удалось добиться согласия на предлагаемые меры со стороны всех заинтересованных сторон.</p>	<p>Требуется четко определить цель и охват обсуждения, описать управленческие, правовые и иные ограничения, также как и существующие возможности для принятия решений.</p> <p>Следует дать дополнительное время для проведения общественных обсуждений и привлечь к ним непредставленные ранее группы интересов.</p> <p>В дальнейшем необходимо стремиться к тому, чтобы в общественных обсуждениях по законопроекту мог принять участие каждый гражданин. Кроме того, комментарии различных сторон по законопроекту должны</p>

		<p>быть публичными. Для этого, например, можно создать специальный форум в Интернет (например, на сайте ФСТ) и публиковать там все полученные комментарии к законопроекту. Следует также использовать почтовые и Интернет рассылки, выпускать печатный информационный бюллетень, готовить публикации для СМИ (это очень важно, поскольку в России доступ в Интернет не имеет достаточно много людей).</p> <p>Необходимо предоставить свидетельства того, что взгляды всех были внимательно рассмотрены и обосновать причины избранного решения.</p>
<p>Выяснение позиции большинства</p>	<p>Полученные комментарии в рамках общественных обсуждений могут не в полной мере отражать общественное мнение по вопросу регулирования товаров и услуг</p>	<p>Не стоит воспринимать общественные обсуждения по законопроекту в качестве точного инструмента по оценке общественного мнения. Если нужны точные данные, следует прибегать к проведению опросов общественного мнения.</p>

	<p>общеэкономического значения из-за нежелания (отсутствия возможности) основной части населения, бизнеса писать комментарии к законопроекту.</p>	<p>Надо стремиться сделать участие в общественных обсуждениях максимально простым и требующими минимальных временных затрат. Это будет способствовать привлечению к обсуждениям дополнительных участников, что в свою очередь положительным образом скажется на результатах общественных обсуждений.</p>
<p>Идентификация оппозиции</p>	<p>Оппозиция не принимает участия в общественных обсуждениях</p>	<p>Следует попробовать понять причины нежелания оппозиции участвовать в общественных обсуждениях.</p> <p>Возможно оппозиция не знает задачи, на решение которых направлены общественные обсуждения законопроекта, и не воспринимает всерьез роль тех решений, которые принимаются в процессе общественных обсуждений. Попробуйте выразить свои идеи более понятно.</p>

		<p>Если оппозиция не верит в то, что положения, закрепленные в законопроекте, могут быть изменены в процессе формальных консультаций, проводите с ней неформальные консультации. Но при этом исключите нелегитимные способы оказания влияния на содержание законопроекта.</p>
<p>Предотвращение коррупции и обвинений в коррупции разработчиков предлагаемых мер.</p>	<p>Некоторые законные права граждан могут быть нарушены в угоду представителям групп специальных интересов</p>	<p>Для соблюдения общественных интересов необходимо установить:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• прозрачные процедуры обработки получаемых комментариев;</li> <li>• принципы, в соответствии с которыми рабочая группа будет решать, что полученные комментарии релевантны и должны быть учтены.</li> </ul> <p>При обоснования решений по законопроекту, принимаемых в процессе общественных обсуждений</p>

		<p>и экспертных консультаций, важно иметь ответ на следующий вопрос: учитывают ли предлагаемые изменения в законодательство интересы всех заинтересованных сторон, текущую ситуацию и проводимую государством политику?</p>
--	--	---

Специально заметим, что речь идет о тех проблемах, которые связаны с риском для реализации целей обсуждения. Кроме перечисленных к такого рода рискам относится возможность неудачного завершения любого из четырех этапов:

- на первом этапе население может не увидеть в существующей ситуации проблему;
- на втором – принять невыгодные для реформаторов критерии решения проблемы и, соответственно, принять конкурирующий вариант несмотря на то, что ранее согласились с предложенной реформаторами постановкой проблемы;
- на третьем – могут остаться неснятые сомнения и тогда обсуждения вернется на второй этап для уточнения критериев отбора варианта и выбора нового базового варианта;
- на четвертом – в процессе реализации реформа может столкнуться с трудностями и реформаторы потеряют доверие, а реформа будет повернута вспять.

Гарантий против таких неудач нет – в противном случае преуспевал бы инициатор любых изменений вне зависимости от мастерства инициатора и содержания предлагаемых им реформ. Однако следование излагаемой в данном материале методологии позволит снизить остроту подобного рода рисков за счет учета особенностей различных стадий принятия решений о

реформе и внимания своевременному переключению с одних задач обсуждения на другие.

Наряду с перечисленными рисками есть риск политической дискредитации реформаторов уже в самом начале обсуждения. Этот риск возникает в том случае, если обсуждение притворно в том смысле, что реформаторы уже имеют полностью готовое решение и не заинтересованы в мнении обсуждающих. В таких случаях обсуждения обычно превращается в обнародование предложений с последующей их защитой. Очевидно, если защита окажется неудачной, репутация реформатора пострадает, что не произошло бы в том случае, если бы предложения реформатора на основе понятной и прозрачной процедуры вытекали бы из хода обсуждения.

### **Этапы организации проведения общественных слушаний.**

Что касается организации проведения общественных слушаний, то мы можем вам предложить вариант, который не является обязательным, возможно, субъекты в ходе реализации закона смогут предложить и другие этапы организации. Подготовка общественных слушаний Решением Оргкомитета утверждается тема слушаний. Оргкомитет привлекает к подготовке партнеров из общественных и иных организаций, органов власти и СМИ, экспертов и иных лиц. Решением Оргкомитета могут быть окончательно утверждены:

- название слушаний (по согласованной теме);
- темы основных докладов (разделов слушаний);
- проект программы;
- дата, время и место проведения;
- принципы и формы приглашения участников;
- план подготовки, обеспечения, проведения и подведения итогов общественных слушаний с указанием источников ресурсов и ответственных;
- тексты приглашений всем участникам, в т.ч. представителям органов власти и СМИ;

- анонсирующее сообщение для прессы - по возможности, размещение предварительных материалов в сети Интернет.

На основе принятых решений и материалов Оргкомитет готовит доклады и основные выступления, итоговые материалы, информирует и приглашает участников, власти и СМИ, готовит помещения, реализует имеющиеся у него и его партнеров возможности информировать граждан и их организации о предстоящих слушаниях. Оргкомитет и его партнеры стремятся обеспечить принятие решений и действия органов власти и их представителей по содействию в подготовке и проведении слушаний (в т.ч. путем предоставления помещения и информировании о предстоящих слушаниях граждан), а также участия в них представителей высокого ранга и готовности к рассмотрению их итогов на предмет учета в решениях и действиях органов власти. Оргкомитет утверждает ведущего и его заместителя, программу и временной регламент, раздаточные материалы и проект итогового документа слушаний.

#### **Проведение общественных слушаний.**

Оргкомитет обеспечивает готовность помещения, прием участников, представителей властей и СМИ. Назначенный Оргкомитетом ведущий (а в случае необходимости – его заместитель), поздравившись и представившись, открывает и ведет слушания, следит за соблюдением программы, временного регламента и порядком в зале. При открытии слушаний ведущий кратко информирует о теме и названии слушаний, об учредителях, Оргкомитете и его партнерах по организации слушаний, о составе участников, программе, временном регламенте и порядке слушаний. Ведущий, в соответствии с программой, предоставляет слово докладчикам, основным выступающим, предварительно записавшимся на выступления в прениях, организует (в рамках выделенного в программе времени) процедуру справок, ответов на вопросы по каждому докладу и, по возможности, каждому такому выступлению в прениях. При наличии времени, ведущий организует выступления в прениях без записи в порядке «живой очереди»

(без вопросов, справок и комментариев к ним). При необходимости ведущий предоставляет слово для приветствия (вне программы) представителям органов власти. По выполнении программы (или истечении отпущенного времени) ведущий прекращает выступления, организует ознакомление с проектом итогового документа, подготовленного Оргкомитетом, а также иных проектов и проводит по ним голосование. Решение принимается простым большинством голосов присутствующих. При закрытии общественных слушаний ведущий кратко напоминает их тему и название, учредителей, Оргкомитет и его партнеров по организации слушаний, состав участников, а также произносит необходимые благодарности участникам и всем оказавшим помощь, провозглашает слушания закрытыми, прощается и просит освободить помещение. В случае ведения стенограммы и решения Оргкомитета о процедуре ее сверки выступавшими, ведущий напоминает, каким образом, где и когда выступавшие могут ознакомиться со своей стенограммой и внести исправления.

#### **Подведение итогов общественных слушаний.**

Итоговый документ общественных слушаний имеет рекомендательный характер и может быть адресован органам власти территории или ее части, вышестоящим органам власти, а также организациям, предприятиям и учреждениям, гражданам и их объединениям. При создании редакционной комиссии, ею в течение 3 дней либо принимается текст итогового документа слушаний в целом, либо она ликвидируется, и итоговый документ используется в том виде, какой был принят на слушаниях. В случае ведения стенограммы и решения Оргкомитета о процедуре ее сверки выступавшими, им предоставляется возможность ознакомиться со стенограммой своего выступления и внести исправления. По окончании слушаний подготавливается и утверждается Оргкомитетом и распространяется сообщение для прессы по итогам проведения слушаний (включая информацию по итоговому документу), а также соответствующие сообщения

для: партнеров; участников и всех, приглашавшихся на слушания; органов власти; СМИ.

Итоговые материалы (включая стенограмму и приложенные материалы) размещаются в общедоступных местных библиотеках и, по возможности, в сети Интернет. Оргкомитет в течение недели рассылает или предоставляет учредителям, партнерам, участникам, органам власти, СМИ, библиотекам следующие материалы слушаний:

- анонсирующее сообщение для прессы;
- сведения об учредителях, Оргкомитете и его партнерах;
- программа и временной регламент;
- список участников, в т.ч. представителей органов власти и СМИ;
- итоговый документ (или проект, если не принят «в целом»);
- приложенные выступавшими материалы (если прилагали);
- сообщение для прессы по итогам проведения слушаний;
- стенограмму (если велась).

Оргкомитет, его учредители и партнеры, участники общественных слушаний и заинтересованные лица и организации применяют все законные меры для учета итогов общественных слушаний в деятельности органов власти, в т.ч. путем информирования о них, разъяснения их содержания и оснований для их формирования (включая уровень влияния заинтересованных групп, проведенной аналитической работы и квалификации экспертов).

Практика проведения общественных слушаний показала, что бюджетные слушания, как форма вовлечения жителей в обсуждение местных проблем, в плане организации является более сложной задачей, чем круглые столы. Несмотря на малую стоимость мероприятия в денежном выражении (как правило, средства нужны на подготовку материалов для участников, а помещение могут предоставить органы власти, в крайнем случае, – общественные палаты, иные НКО, ВУЗы), слушания требуют от инициаторов значительных организационных и информационных ресурсов.

Немаловажным является практический опыт взаимодействия с органами власти и СМИ; экспертная база, которой располагает НКО для подготовки к слушаниям. Часто успех слушаний для всех их участников зависит от профессионализма модератора (ведущего). Лишь при условии полного учета всех перечисленных факторов удастся сделать слушания по бюджету значимым событием в своем регионе (городе). При организации общественных слушаний следует учитывать, что в большинстве случаев на региональном и местном уровне наблюдается слабый интерес представителей законодательной власти и муниципальных советов к общественным слушаниям. (Депутаты либо плохо представляют себе свою миссию, либо не связывают свое последующее переизбрание с постоянным отстаиванием интересов избирателей, которое требует непрерывного диалога с общественностью, к форме общественного участия «общественные слушания» относятся скептически, в основном, потому что не знакомы с ее предназначением, возможными результатами). Поэтому результативность общественного участия напрямую зависит от соответствующих способностей и мотивации двух основных участников процесса – организаций Третьего сектора и органов власти (либо МСУ), они в равной степени ответственны за установление диалога. Следует также учитывать, что власть субъективно может быть не заинтересована открывать двери общественным инициативам в бюджетном процессе, по нескольким основным причинам:

- низкая квалификация НКО (мнение общественности по такой специфической теме, требующей высокого уровня компетентности и подготовки, как бюджет, для сотрудников исполнительной власти не является значимым);
- не конструктивность поведения (некоммерческим организациям привычнее и проще либо критиковать власть за хроническое невнимание к социальным проблемам, не предлагая осмысленных альтернатив политики, либо раз за разом выпрашивать средства на свои идеи и проекты);

- возможно, пока основная проблема – противодействие власти попыткам НКО поставить политику под контроль общества и подчинить ее интересам жителей.

С другой стороны, причиной пренебрежительного отношения власти к НКО может быть определенная незрелость самих организаций «третьего сектора», их неготовность вести содержательный, грамотный диалог с властью по отстаиванию интересов своих социальных групп. Негативным следствием такого набора факторов является неверие НКО в собственные возможности добиться каких-либо результатов через участие в бюджетном процессе – «нас все равно не услышат». Такая установка сковывает активность даже тех организаций, которые по своему потенциалу могли бы действительно включиться в обсуждение вопросов социально-экономического развития своих территорий, и способствует закрытости, непрозрачности процессов принятия бюджетных решений. Препятствием использования формы «общественные слушания» может стать низкая активность НКО. Мотивация к общественному участию повышается, когда НКО видит возможность получения финансовых средств на свои уставные цели, что осуществимо через муниципальный грант и/или социальный заказ. Таким образом, проблемы эффективного общественного участия в бюджетном процессе могут возникнуть из-за взаимосвязанных серьезных недостатков в образе мышления и деятельности обоих названных партнеров: как некоммерческих организаций, так и органов власти.

Эти и другие проблемы при организации общественных слушаний еще раз подтверждают актуальность экспертного сопровождения мероприятий, а также концентрации внимания на тщательном методическом обеспечении. Если в регионе (городе) существующая на сегодняшний день практика общественного участия в бюджетном процессе еще весьма слабо развита, и представляет собой скорее набор «прецедентных» мероприятий, чем устойчивые формы взаимодействия общества и власти. Ее следует

рассматривать как первый опыт включения общественности в бюджетную сферу, как предпосылку для организации общественных слушаний.

## **II. МЕТОДЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ.**

Методология общественного контроля представляет особый интерес. С одной стороны, общественный контроль включает в себя (и основывается) на всем достигнутом потенциале экспертной практики, с другой, она имеет ярко выраженные отличия от традиционной методологии экспертизы:

- во-первых, потребность в проведении общественного контроля определяется не столько юридической необходимостью, сколько общественной потребностью, то есть **проблемой**;
- во-вторых, заказчиком общественного контроля выступают не государственные органы, а общество в лице более или менее упорядоченных общественных формирований;
- в-третьих, методология общественного контроля постоянно расширяется за счет привнесения в нее иных методов из самых разных отраслей науки и практики.

Методы общественного контроля основываются на соответствующих научных методах, характере и свойствах объекта контроля, на опыте решения практических задач.

Экспертные методы можно подразделить на несколько крупных подгрупп.

### **1. Диалектический метод.**

Диалектический метод является базой для развития всей структуры методов экспертного контроля. Он включает в себя широко используемые в экспертной практике такие способы познания, как анализ, синтез, сравнение, обобщение, индукция, дедукция и др.

Вся совокупность методов экспертизы делится на индуктивные и дедуктивные, аналитические и синтетические.

Индукция и дедукция - это парные, взаимосвязанные способы познания, причем первое - это способ познания от частного к общему, второе - способ рассуждения, когда вывод строится от общего к частному. Непосредственной основой индуктивного умозаключения является повторяемость явлений действительности, их свойств и признаков. Обнаруживая сходные признаки у многих объектов, можно сделать вывод, что эти признаки присущи всем предметам определенного класса. Дедукция же часто используется для того, чтобы получить в явном виде ту информацию, которая не явно предполагается. Дедуктивный процесс начинается с общих положений и заканчивается применением общей истины к тому или другому частному случаю.

Метод анализа состоит в расчленении целого на части, системы на остальные ее элементы. Синтезирующее исследование состоит в интеграции отдельных элементов. Это метод систематизации, в результате применения которого получают новое знание. Эти два метода также взаимосвязаны. Синтез невозможен без анализа, т.е. без операции расчленения и выявления отдельных элементов целого, представляющего объект исследования.

## **2. Общенаучные методы.**

Второй уровень методологии – это общенаучные методы, т.е. система определенных приемов, правил, рекомендаций по изучению конкретных объектов, явлений, предметов, фактов.

Общенаучные методы - это универсальные методы исследования, так как каждый из них может использоваться для решения большой группы вопросов. К ним относятся:

- наблюдение - непосредственное восприятие какого-либо объекта, явления, процесса, осуществляемое преднамеренно и целенаправленно с целью его изучения. Результаты научного наблюдения фиксируются по определенной системе, а информация, получаемая в результате наблюдения, должна поддаваться контролю на обоснованность и устойчивость. Контроль

может осуществляться путем либо повторного наблюдения, либо применения иных методов исследования (например, эксперимента). Наблюдение может проводиться как в естественных для объекта изучения условиях, так и в лабораторных условиях;

- измерение - совокупность действий, выполняемых при помощи средств измерений в целях нахождения числового значения величины в принятых единицах измерения. При измерении путем сравнения исследуемой величины с однородной ей величиной (обычно принимаемой за единицу измерения и называемую “мерой”) устанавливают количественное соотношение известной и неизвестной величин. Объектами измерения являются различные характеристики предметов, явлений, процессов;

- описание - фиксирование обобщенных результатов наблюдения, измерения с помощью средств письменной речи, указание на признаки объекта. Такое описание всегда упорядоченное, поскольку используется принятая терминология обозначения результатов наблюдения или измерения объекта и система указания в описании признаков, свойств объекта;

- эксперимент - опытное действие, специально осуществляемое для искусственного неоднократного изменения условий наблюдения объекта или явления с целью выявления природы, сущности свойств, характеристик и других особенностей наблюдаемого объекта или явления. Он заключается в изучении интересующих эксперта процессов в условиях, максимально близких к условиям, имевшим место в момент происшедшего события, с учетом возможной вариативности. Наблюдаемым и эффективным эксперимент может быть при соблюдении единства трех моментов: технического и теоретического базиса, его подготовки и проведения; упорядоченности, систематизированности проводимых опытов; получения выводов, подтверждающих или опровергающих экспертную гипотезу, существовавшую до проведения эксперимента.

- моделирование - опосредованное исследование закономерностей изучаемого объекта в основном в тех случаях, когда он недоступен для

непосредственного изучения. Моделью может быть любой образ какого-либо объекта, процесса или явления.

При проведении общественной экспертизы могут использоваться различные общенаучные, социологические и иные методы исследования, освоенные экспертами. В обязательном порядке должен проводиться анализ содержания исследуемого акта в контексте правового поля и достоверных статистических данных. При этом обоснование необходимости принятия данного акта и прогнозируемые результаты применения этого акта на практике сопоставляются с результатами социологических исследований, показывающих преимущественные настроения и реальную ситуацию в обществе.

### **3. Социологические методы исследования.**

Социологические методы исследования и сбора информации наиболее часто применяются в практике экспертной оценки и позволяют получить достаточно достоверные сведения.

Социологическое исследование - это система логически последовательных методологических, методических и организационно-технических процедур, связанных между собой единой целью - получить объективно-достоверные данные об изучаемом социальном процессе или явлении для их последующего использования в практике.

Конкретные социологические исследования позволяют:

- получить отражение реального состояния социальных явлений и процессов в обществе, снять «снимок состояния»;
- выявить имеющиеся противоречия и тенденции развития социальных отношений;
- дать прогноз социальных ситуаций;
- определить оптимальные пути воздействия на тенденции общественного развития и разрешения противоречий;
- осуществлять действенный контроль за состоянием дел в различных сферах общественной жизни и «обратную связь».

Проведение социологического исследования состоит из последовательных этапов:

- подготовка исследования, разработка программы;
- сбор первичной социологической информации;
- обработка материалов;
- анализ информации, подготовка отчета по итогам социологического исследования, выводы и рекомендации.

Программа исследования включает ряд элементов: определение *проблемы* исследования, формирование *цели* и *задач* исследования, разработка *гипотезы*, характеристику *понятийных* и *эмпирических индикаторов*, выявление *объекта исследования, инструментарий*.

Объект исследования составляет та или иная общность людей, отражающих какую-либо социальную проблему. Вся общность, на которую распространяются исследования, носит название *генеральной совокупности*.

Но поскольку абсолютное большинство исследований носит не сплошной характер, а выборочный, то очень важно грамотно, по определенным правилам отобрать необходимое количество людей для опроса, т. е. провести выборку. В этом случае микро моделью генеральной совокупности является *выборочная совокупность*, т. е. отобранное по строго заданному правилу определенное число элементов генеральной совокупности, подлежащее непосредственному исследованию.

Применяются следующие основные методы выборки:

- *метод механической выборки* - из генеральной совокупности через равные промежутки отбирается необходимое количество респондентов (например, каждый 10-й);
- *метод серийной выборки* - генеральная совокупность разбивается на однородные части и из каждой части пропорционально отбираются единицы для обследования (например по 20% респондентов из каждой части);

- *метод гнездовой выборки* - в качестве единиц отбора выступают не отдельные респонденты, а группы с последующим сплошным опросом этих групп;
- *метод основного массива* - опрашивается 60—70% генеральной совокупности;
- *метод квотной выборки* - наиболее сложный метод, применяемый при большой генеральной совокупности и требующий для отбора респондентов использования не менее 4-х признаков.

Репрезентативным считается такое исследование, при котором отклонение в выборочной совокупности по контрольным признакам не превышает 5%. Практика работы социологов позволяет с достаточной надежностью проводить репрезентативные опросы, руководствуясь элементарными правилами. При пилотажном опросе небольшой генеральной совокупности (например, в рамках группы студентов численностью до 100—250 чел.) репрезентативным будет сплошное анкетирование. В масштабах вуза достаточно будет опросить 25% от общего числа студентов.

Наиболее распространенным *методом сбора социологической информации* является *опрос*. Существует несколько видов опроса, прежде всего анкетирование и интервьюирование.

*Анкетирование*. Предполагает самостоятельное заполнение анкеты респондентами. Возможно индивидуальное и групповое анкетирование, очное и заочное. Примером заочного анкетирования является почтовый опрос или опрос через газету.

*Интервьюирование* представляет собой личное общение социолога с респондентом, когда он задает вопросы и записывает ответы респондента.

Существует несколько разновидностей интервьюирования: *прямое* (когда социолог непосредственно беседует с респондентом); *опосредованное* (беседа по телефону); *формализованное* (заранее разрабатывается вопросник); *фокусированное* (в центр внимания ставится конкретное явление); *свободное* интервью (свободная беседа без заранее заданной темы).

Данный вид опроса требует определенной профессиональной подготовки. Используется, как правило, журналистами. Положительным моментом является живое общение. Но вместе с тем при этом утрачивается анонимность, характерная для анкетирования, что может привести к получению менее искренних ответов. В настоящее время широкое распространение получило телефонное интервью.

Важным видом сбора информации является социологическое *наблюдение*. Это целенаправленное, систематизированное восприятие какого-либо явления с последующей фиксацией результатов на бланке или в дневнике наблюдения с помощью кино-, фото- или радиоманитофонной аппаратуры. Наблюдение позволяет получить «срез» знаний о наблюдаемом явлении или процессе в его динамике, позволяет как бы «схватить» живую жизнь. В результате получают интересные материалы.

Эффективным методом сбора информации является *анализ документов*. Этот метод используется при исследовании прошлых явлений, помогает выявлению тенденций развития. Применяется в сочетании с другими методами, может носить контрольный характер. Источником анализа служат доклады, протоколы, решения, публикации, письма, записки, личные дела, отчеты, архивные материалы и пр.

*Фокус-группа* – беседа с заранее определенной группой респондентов с целью получения более глубокой и качественной информации. Как правило, метод фокус-группы используется в сочетании с другими способами сбора информации. Чаще всего применяется: когда необходимо получить «неидеологизированную» информацию, для пилотажной проверки ряда гипотез по ранее не известным для групп населения новым явлениям; когда необходимо сформулировать новые идеи или принять какие-либо решения по итогам обсуждения; когда необходимо добиться немедленной реакции респондентов на тот или иной вопрос.

Важным моментом подготовки исследования и сбора информации является разработка инструментария: анкет, бланков-интервью, учетных

карточек, дневников наблюдений и т. д. Поскольку анкетирование является наиболее распространенным методом сбора социологической информации, остановимся на нем подробнее. Что представляет собой анкета и каковы требования к ней?

*Социологическая анкета* — это объединенная единым исследовательским замыслом система вопросов, направленных на выявление количественных и качественных характеристик объекта исследования. Составление анкеты — дело сложное, трудоемкое, требующее наличия определенных профессиональных навыков

Кроме названных элементов социологического инструментария, необходимы другие методические и вспомогательные материалы: инструкции анкетеру, рекомендации по обработке и выбраковке анкет, кодификаторы и т. д.

В социологическом исследовании используются понятия «индикатор» и «шкала измерения». *Индикаторами* называются все факты (показатели), которые используются для социологического измерения. Эти показатели могут быть объективными (например, уровень образования) и субъективными (степень удовлетворенности работой и т. д.) Последовательность расположения их образует *шкалу измерения*. Шкалы могут быть номинальные (в качестве показателей выступают объективные признаки и характеристики: пол, возраст, образование и т. д.) и ранговые, где показатели перечисляются в порядке значимости.

После завершения социологического опроса проводится прежде всего проверка анкет и бланков-интервью на точность и полноту заполнения. Если они заполнены неправильно или не заполнены на 30%, то такие анкеты (бланки) выбраковываются и не подлежат обработке.

Небольшое количество анкет (до 300 экземпляров) можно обрабатывать вручную, большое — на персональных компьютерах и ЭВМ.

После получения результатов математического обсчета исследователь может приступить к анализу социологических данных и их интерпретации.

Глубина анализа, научность, объективность и полнота интерпретации зависят от компетентности исследователя, уровня его подготовки, умения применять знания к анализу социальной реальности.

На заключительном этапе исследования его результаты оформляются документально: в виде отчета, приложения к нему и аналитической справки.

Отчет должен включать обоснование актуальности исследования и его характеристику (цели, задачи, выборочную совокупность и т. д.); анализ эмпирического материала; теоретические выводы и практические рекомендации.

Для разработки плана исследования необходимо точно знать преимущества и недостатки одного или другого метода сбора информации, область его применения. Ниже представлен сравнительный анализ видов интервью как одного из важных методов сбора информации.

**Таблица 1. Сравнительный анализ метода интервью**

<b>Название метода</b>	<b>Суть метода</b>	<b>Область применения</b>	<b>Примечание</b>
<b>Неформальное интервью</b>	В неформальном интервью отсутствует структура. Исследователь просто пытается запомнить разговор с опрашиваемым и основные вопросы, затронутые во время беседы	Начальная стадия проведения исследования. Небольшое количество респондентов (6-12). Необходимы подготовленные интервьюеры	Должен быть готов список тем, которые планируется затронуть в ходе беседы. Необходимо вести запись интервью. Возможно обнаружить неожиданные аспекты обсуждаемого вопроса
<b>Неструктурированное интервью</b>	Интервью базируется на примерном плане, в	Используется в ситуациях, когда нет жёстких	Интервью предполагает минимальный

Название метода	Суть метода	Область применения	Примечание
	соответствии с которым опрашивающий ведёт беседу	временных ограничений	контроль над ответами опрашиваемого. Применяемая модель обследования позволяет интервьюируемому чувствовать себя более свободно и чётко высказывать свои взгляды
<b>Полуструктурированное интервью</b>	Интервью основано на разработанном наборе вопросов и тем, которые должны быть затронуты в ходе беседы в определённом порядке	Рекомендуется при проведении опросов административно о персонала	Схема интервью нужна для получения достоверных и сопоставимых между собой данных
<b>Структурированное интервью</b>	Задаётся определённый набор вопросов, часто предполагающих два или несколько вариантов ответа	Рекомендуется при проведении опросов большого количества респондентов на основе разработанной стандартной анкеты	Такой тип интервью предполагает наличие чётких инструкций для интервьюеров
<b>Фокус-группы</b>	Групповое полуструктурирован	Изучение мнения респондентов,	Используются на объяснительной

Название метода	Суть метода	Область применения	Примечание
	<p>ное интервью проводится в форме групповой дискуссии по заранее разработанному сценарию</p>	<p>обладающих общими характеристиками (врачи определённой специальности, пациенты некоторого медицинского учреждения, люди, имеющие какое-либо общее заболевание, лица определённого возраста и т.п.) по поводу определённой проблемы. Необходим квалифицированный ведущий — модератор группы</p>	<p>стадии исследования. Не всегда гарантирован глубокий уровень получаемой информации, поскольку всем участникам необходимо предоставлять равные шансы высказать своё мнение. Необходимо вести запись обсуждения в группе</p>

Название метода	Суть метода	Область применения	Примечание
<b>Прямое наблюдение</b>	Прямое наблюдение проводится подготовленным наблюдателем для получения информации об определенных характеристиках учреждения, процесса и др.	Рекомендуется для получения дополнительной информации о явлениях и процессах и составления собственного представления о происходящем.	Данный инструмент обследования требует больших временных и финансовых затрат. Требуется наличие квалифицированных наблюдателей. Прямое наблюдение сложно провести, поскольку это может вызвать подозрительное отношение к проверяющему. Присутствие наблюдателя может изменить обычное поведение тех лиц, за деятельностью которых ведется наблюдение.

Стандартные анкеты используются при проведении опросов для того, чтобы всем респондентам задавались одинаковые вопросы в одинаковой последовательности. Точные формулировки вопросов должны быть определены заранее, и интервьюер просто зачитывает их опрашиваемому. Анкеты для таких интервью должны быть очень тщательно проработаны, также как и схема администрирования собираемой информации. Анкеты должны разрабатываться с учётом интересов и требований, предъявляемых четырьмя категориями участников: аналитиков, интервьюеров, респондентов

и разработчиков программы сбора данных. Принципы составления стандартных анкет для структурированного интервью таковы:

1. Используйте простой язык, понятный всем респондентам.

2. Заранее присваивайте респондентам коды для удобства обработки данных и занесения результатов в компьютерную базу данных. При разработке интервью это требует дополнительной работы, но позволяет сэкономить время и трудозатраты при обработке и анализе полученной информации.

3. Избегайте вопросов, которые могут доставить опрашиваемому дискомфорт. Старайтесь не запрашивать более одной информационной единицы в рамках одного вопроса.

4. Избегайте двусмысленных слов и вопросов.

5. Используйте все необходимые вопросы, чтобы получить нужную информацию.

6. Не перегружайте план интервью предметами, не относящимися к теме исследования.

7. Начинайте интервью с простых вопросов.

8. Задавайте вопросы в том порядке, в каком они записаны в анкете.

9. Проведите предварительную пилотную проверку анкет (например, путём опроса небольшого числа респондентов). Цель предварительной проверки состоит в том, чтобы респонденты понимали вопросы и могли дать на них внятные ответы. Кроме того, предварительная пилотная проверка помогает интервьюерам лучше понять цели исследования.

10. Тщательно разработайте инструкции для интервьюеров.

11. Заранее дайте инструкции интервьюерам, как найти дополнительную информацию в том случае, если ответы на отдельные вопросы не удаётся получить.

12. Обеспечьте конфиденциальность информации.

При социологических измерениях особенно важным является формирование эмпирических индикаторов (показателей), которые будут объективизировать и подтверждать выводы общественной экспертизы.

Индикатор (показатель) – это доступная непосредственному измерению характеристика изучаемого объекта, который обнаруживает (представляет) те характеристики объекта, которые недоступны непосредственному измерению (например, степень удовлетворенности клиента услугой может быть высокая, средняя, низкая, и вот эта оценка является индикатором).

Между индикатором и свойством, которое этот индикатор характеризует, должна существовать связь, индикаторы должны быть чувствительны к изменению свойств исследуемого объекта. Необходимым условием формирования и использования индикатора является его переход в переменные (величины, которые могут принимать множество значений). Перевод индикаторов в переменные предполагает четкую формулировку имени переменной, а также указание тех значений, которые эта переменная может принимать. Это предполагает, что социолог, формулируя название переменной, имеет информацию о типе шкалы, которым эта переменная измеряется.

Индикаторы должны удовлетворять следующим условиям:

- индикатор должен служить для измерения именно того явления или показателя, которое он отражает по своему определению;
- индикатор должен прямо и точно отражать происходящие изменения;
- уменьшение или увеличение индикатора однозначно должно свидетельствовать об улучшении или ухудшении исследуемого показателя;
- индикатор должен измерять факторы, отражающие поставленные цели (релевантность);
- индикатор изменяется в зависимости от территории, группы, а также во времени;
- индикатор должен быть чувствительным к изменениям в политике, программах и организациях;

- значение индикатора не подвержено изменениям посторонними факторами;
- индикатором нельзя манипулировать для отражения несуществующих достижений;
- индикатор должен быть доступным для отслеживания с течением времени;
- для отслеживания индикатора не требуется существенных затрат.

При разработке системы мониторинга необходимо выбрать индикаторы, удовлетворяющие указанным выше свойствам. Не должны выбираться такие индикаторы, которые необоснованно сложно измерить, которые не связаны с исследуемыми в рамках экспертной оценки проблемами.

Определение индикаторов можно осуществлять в следующей последовательности:

- 1) выбрать ограниченный набор индикаторов;
- 2) для каждого из индикаторов определить способы сбора соответствующих данных;
- 3) для всех индикаторов создать и заполнить таблицу, в которой должны быть определены сами индикаторы, их значимость (насколько индикаторы важны в соответствии с теми показателями, которые они отражают) и простота сбора данных (насколько легко необходимая информация может быть получена);
- 4) расставить приоритеты в соответствии со значимостью индикаторов и простотой сбора данных;
- 5) сгруппировать выбранные индикаторы по источнику данных для облегчения последующего сбора информации;
- 6) определить, какие способы сбора информации будут применяться и какие для этого потребуются ресурсы.

Надежность социологической информации - это характеристика, которая свидетельствует о том, что этой информации можно доверять. Надежность

измерения и надежность отбора - два аспекта надежности социологической информации.

Надежность измерения имеет три аспекта:

- правильность измерения, соответствие результата измерения какой-либо величины ее истинному значению;
- степень схождения результатов при повторных измерениях. Апробируется какая-либо шкала на определенной группе респондентов, а через 2-3 недели та же группа респондентов оценивается по той же анкете. После проведения повторного опроса по каждому респонденту проводится сравнение результатов. Анонимность в анкетах отсутствует, но респонденты не беспокоятся об этом. Повторяемость результатов показывает устойчивость;
- степень соответствия между тем, что измерили и тем, что хотят измерить. Эта проблема имеет и методический, и теоретический аспект. Она связана с правильностью перевода теоретических понятий в операциональные, а затем в эмпирические индикаторы.

Предполагается, что если исследователь убедился во всех трех аспектах, то он может говорить о том, что измерение является надежным.

Недостаточная правильность измерения может проявляться в отсутствии разброса в значениях (т.е. все респонденты отметили один вариант ответа), или в том, что респондентами используется лишь часть возможных ответов, например, избегаются отрицательные значения ответов.

#### Типы вопросов.

В зависимости от ситуации, можно использовать разные типы вопросов, и все они помогают достичь разного результата:

- закрытые вопросы;
- открытые вопросы;
- зондирующие вопросы;
- альтернативные вопросы, «хвостатые» вопросы, вопросы «выбор без выбора»;

- уточняющие вопросы;
- проверочные вопросы;
- резюмирующие вопросы.

Все вопросы можно разделить на две категории: закрытые и открытые.

*Закрытые вопросы* построены так, что ответ предполагает однозначный выбор между словами "да" и "нет". Закрытые вопросы ограничивают поле возможных ответов. *Пример: "Вы участвовали в конкурсе проектов?"* Закрытые вопросы - это частично косвенная проверка наших гипотез относительно результатов проекта или организации-автора проекта. Когда Вы задаете закрытые вопросы, Вы контролируете ситуацию. Они позволяют быстро получить необходимую информацию. Но это вопросы повышенного риска. Можно получить однозначный негативный ответ и разорвать ситуацию психологического контакта.

*Открытые вопросы* - это те, на которые нельзя ограничиться односложным ответом «да» или «нет». Они, как правило, начинаются со слов: «Кто», «Что», «Как», «Где», «Сколько». *Пример: «Кто подсказал Вам идею выбрать для проектирования детского сада именно данную территорию?», «Как Ваши коллеги отнеслись к выигрышу на конкурсе грантов?», «Сколько времени Вы затратили на подготовку данного нормативного документа?»*

Существует еще одна разновидность вопросов - полуоткрытые. Они предполагают лаконичные, короткие ответы. Такие вопросы важны, чтобы получить конкретную информацию. *Пример: «Сколько раз в неделю проходят консультации?»*

Альтернативные вопросы предполагают два возможных ответа, каждый из которых устраивает эксперта по оценке. Для таких вопросов характерен союз «или». *Пример: «Вам удобнее переслать отчет по обычной почте или по электронной?»*

Уточняющие вопросы: *«За какое время это было сделано?», «А с кем именно Вы обсуждали идею проекта?»*

Резюмирующие вопросы: «Я правильно поняла, что...», «Таким образом, мы установили следующие сроки... Так?»

В процессе интервью необходимо задавать как открытые, так и закрытые типы вопросов. Искусство заключается в том, чтобы задавать их в нужный момент и в нужном месте.

#### **4. Методы экономической экспертизы**

Экономическая экспертиза объединяет в себе достаточно много более мелких специализированных методов, среди которых:

- бухгалтерская экспертиза, предмет которой - хозяйственные операции, отраженные в первичных документах и учетных регистрах, относительно которых эксперт-бухгалтер дает заключение;
- финансово-экономическая экспертиза, предметом которой является комплекс обстоятельств, установленных в отношении конкретной финансовой операции и финансовых показателей, а также фактические данные, характеризующие образование, распределение и использование доходов, денежных фондов; наличие негативных отклонений в этих процессах, повлиявших на показатели хозяйственной деятельности или способствовавшие совершению преступлений, связанных с несоблюдением финансовой дисциплины. Объектами исследования по данному виду экспертизы являются система документации, содержащая финансово-экономические показатели и их взаимосвязь;
- финансово-кредитная экспертиза, целью которой является экспертное исследование способов получения кредитов, их материального и правового обеспечения, анализ возврата кредита, исследование документального оформления наличных и безналичных расчетов;
- экспертиза экономической обоснованности, целью которой является установление правильности формирования цен, тарифов, доходов и расходов организации, завышенности или, наоборот, заниженности нормы прибыли и др.

С помощью бухгалтерской, финансово-экономической и финансово-кредитной экспертиз могут быть разрешены следующие вопросы:

- соответствуют ли данные учета и отчетности организации за определенный период времени первичным документам по оприходованию денежных средств; если нет, то на какую сумму допущено искажение показателей отчетности об объемах привлеченных денежных средств;
- соответствуют ли записи на счетах бухгалтерского учета организации об оприходовании денежных средств данным, указанным в первичной документации; если нет, привели ли указанные отклонения к завышению или занижению суммы оприходованных денежных средств;
- соответствуют ли данные бухгалтерского учета о списании денежных средств с расчетного счета организации по чекам данным, отраженным в кассовых документах (кассовая книга, приходный (расходный) кассовый ордер) за соответствующий период;
- соответствует ли Правилам ведения бухгалтерского учета оформление операций по расходованию денежных средств со счетов организации, произведенное по платежным поручениям;
- какие требования Правил ведения бухгалтерского учета не были выполнены организацией при оприходовании и выплате денежных средств по определенным документам;
- в соответствии ли с Правилами отражено в бухгалтерском учете формирование уставного капитала;
- отражены ли в регистрах бухгалтерского учета и отчетности хозяйственные операции с предприятиями за определенный период времени;
- поступали ли кредиты в определенный период времени на расчетные счета предприятия;
- соответствует ли требованиям Правил ведения бухгалтерского учета отражение в учете и отчетности предприятия (наименование предприятия) операций с ценными бумагами за определенный период времени;

- соответствует ли направление расходования заемных денежных средств, их целевому назначению, предусмотренному кредитным договором;
  - соответствуют ли данные складского учета организации данным инвентаризационной описи на установленную дату; если нет, то вызваны ли расхождения в стоимости, количестве и ассортименте товара неотражением в учете сведений об отгрузке товара контрагентом (название фирмы) по представленным накладным;
  - соответствуют ли данные складского учета данным бухгалтерского учета за определенный период времени;
  - какова величина чистых активов по данным бухгалтерской отчетности;
  - имеется ли дебиторская (кредиторская) задолженность предприятия и как она отражалась и (или) должна была отражаться в отчетности;
  - отражена ли определенная финансово-хозяйственная операция в учете организации; если нет, то как это повлияло на формирование налогооблагаемой базы по конкретному виду налога за последующий период времени;
  - какова сумма дохода (прибыль) в результате размещения им денежных средств на депозитных счетах банков за определенный период времени;
- и другие.

## **5. Иные методы общественного контроля**

Кроме обычных социологических и общенаучных методов, применяются такие методы, как:

- структурный анализ: выявление логических ошибок и несоответствий в тексте документа;
- мотивационный анализ: анализ мотивов, которые подвигли авторов на разработку проекта, сопоставление содержания документа и его реальных (не декларируемых) результатов;
- анализ обоснований: сопоставление обоснования документа с независимыми статистическими данными, выявление уровня компетентности исполнителей документа и охвата обосновывающей информации;

- анализ на инновационность: сравнение предложенных в документе идей и методов с применяемыми в современной практике;
- технологический анализ - сравнение применяемых технологий со всем набором современных технологий, потенциально доступных для объекта экспертной оценки;
- деловая игра по практике применения данного нормативного правового акта для исследования процедуры выполнения, указанной в акте;
  - иные методы, применяемые в практике оценки (evaluation).

### **III. МЕТОДЫ СБОРА ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ.**

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

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

Использование информации, получение которой требует наличия специальных разрешений или прохождения специальных процедур, должно применяться в стром соблюдении закона.

Количественная и качественная информация, используемая в ходе общественного контроля, должна обладать рядом свойств, а именно:

- быть адресной, взятой из достоверного источника (например, слухи – это не информация, они могут лишь показать настроения в обществе);
- быть однозначной, не допускать различных трактовок;
- быть убедительной, показывать преимущественную ситуацию в обществе, но в то же время учитывать ситуацию в различных отклоняющихся (маргинальных) группах общества.

#### **IV. ОБЩИЕ ЭТАПЫ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ**

##### **1 этап. Постановка проблемы**

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

##### **2 этап. Подготовка к проведению общественного контроля**

Инициатива по проведению общественного контроля, в самом широком смысле, может принадлежать любому гражданину, любым гражданским формированиям (общественными наблюдательными комиссиями; общественными инспекциями; группами общественного контроля; иными организационными структурами общественного контроля). Инициировать же *конкретную форму* общественного контроля могут только субъекты общественного контроля.

На этом этапе осуществляется согласование организационных вопросов:

– определяется эксперт либо состав экспертной группы из числа общественных экспертов, обладающих необходимой подготовкой;

- решаются вопросы об условиях проведения общественного контроля (объем и сроки проведения работ, состав итоговых материалов);

- информация о проведении общественного контроля доводится до сведения заинтересованных сторон.

Информация о начале проведения общественного контроля публикуется для всеобщего ознакомления.

При планировании работ по проведению общественного контроля необходимо составить план-график, учитывающий затраты времени на выполнение конкретных мероприятий и содержащий некоторый лимит времени на форс-мажорные обстоятельства, которые могут возникнуть непредвиденно и не по вине экспертов.

### **3 этап. Проведение общественного контроля**

Этот этап включает в себя несколько промежуточных стадий работы.

#### **Стадия 1. Подготовительные работы.**

На этой стадии определяется проблема, и следующие позиции:

- вид контроля (мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза и т.д.);
- цель общественного контроля (например, спрогнозировать социальные последствия от принятия законодательного акта, или выработать рекомендации по усовершенствованию действующего нормативного акта, или любая другая цель);
- объект, подлежащий экспертизе (объектом может быть нормативный правовой акт или проект акта, бизнес-проект, социальный процесс и др.)
- сроки проведения общественного контроля (начало и конец работ, при необходимости указываются сроки завершения промежуточных этапов работы);

- период, подлежащий контролю (либо конкретный период времени, либо весь период действия объекта контроля, либо период, для которого характерна определенная социально-экономическая ситуация);
- задачи общественного контролера (что конкретно должен сделать контролер);
- источники информации (указывается вид источников информации и определяется, какую информацию эксперт получает самостоятельно доступными для него способами и в соответствии с существующим законодательством);
- ресурсное обеспечение (кто, в каком объеме и в какие сроки снабжает общественных контролеров организационно-техническими ресурсами – бумагой, иными расходными материалами, доступом в интернет и др.);
- права и обязанности общественного контролера;
- ожидаемый результат общественного контроля, вид и требования к итоговому документу (заключению по итогам проведения общественного контроля).

На стадии подготовительной работы могут обговариваться и другие позиции, например, перечень и характеристика целевых групп, методы общественного контроля и фокусы оценки (деятельность; воздействие; устойчивость; развитие; и др.), однако практика показывает, что эти позиции вырабатываются и уточняются уже при проведении общественного контроля – тогда, когда эксперт более подробно знакомится с содержанием работы.

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

## **Стадия 2. Проведение общественного контроля**

На данной стадии, общественный эксперт прежде всего изучает имеющуюся у него первичную информацию, вырабатывает перечень

информации (в том числе вопросов к содержанию изучаемого акта), поиск которой он должен осуществить самостоятельно в ходе общественного контроля, используя доступные ему методы и средства.

При формировании вопросов рекомендуем использовать список вопросов для оценки Подпрограммы «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций» в V главе данного методического пособия. После проведения указанной выше работы разрабатываются инструменты для общественного контроля (бланки анкет, структуры интервью, таблицы для наблюдения или контент-анализа и др.), определяются целевые группы (как первичные, так и косвенные) и осуществляется выбор источников информации.

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

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

#### **4 этап. Продвижение результатов общественного контроля**

На этом этапе обычно проводятся работы, позволяющие применить результаты общественного контроля, реализовать предложения экспертов. Что это должны быть за работы, определяется в зависимости от полученных результатов итоговых документов общественного контроля. В частности, может быть организовано проведение «переговорных площадок» с

представителями органов власти и органов, осуществляющих надзор за соблюдением законодательства, на предмет предъявления тех позиций в акте, которые вызывают беспокойство общественности, и выработки возможных действий по изменению ситуации.

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

## **V. ТЕХНОЛОГИЯ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПРОГРАММ И ХОДА ИХ РЕАЛИЗАЦИИ на примере Подпрограммы «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций (далее - НКО) в Республике Татарстан на 2014 - 2016 годы)**

В данном разделе приводятся сведения, которые помогут общественным контролерам самостоятельно сформулировать задачи на проведение экспертизы в оценке государственным и муниципальных программ.

### **Общие положения проведения общественного контроля за реализацией государственных и муниципальных программ**

#### *1) Особенности общественного контроля*

Социально-экономическое развитие территории регулируется с помощью различных правовых документов - нормативных правовых актов, планов мероприятий, концепций, программ. Выбор того или иного варианта определялся текущей ситуацией, существующим уровнем управления, системой предпочтений руководителей.

От трех перечисленных вначале документов программы отличаются строгой целевой направленностью, наличием комплексной системы целевых социальных и экономических ориентиров муниципального образования, системностью в подборе мероприятий или проектов, наличием взаимоувязанного по ресурсам, исполнителям, срокам реализации комплекса мероприятий, направленных на достижение указанных

ориентиров (научно-исследовательских, производственных, организационно-хозяйственных, социально-экономических и других).

Одной из проблем является то, что при реализации этих программ в лучшем случае прибегают к контролю выполнения принятых решений и проведения намеченных мероприятий, практически не обращая внимания на качественную оценку ситуации: ни ожидаемый, ни полученный эффект от выполнения программных действий в явном виде никто не оценивает. В таких условиях использование механизма общественного контроля программ становится жизненно необходимым для эффективного развития.

При оценке муниципальных программ следует учитывать особенности муниципальных структур, разрабатывающих и реализующих программу, а именно:

- нормативное ограничение полномочий исполнителей,
- ограничение доступа к информации, связанной с деятельностью органов местной власти,
- иерархичность подчинения исполнителей вышестоящему руководству,
- комплексность, многоуровневость системы разрабатывающих, утверждающих, исполняющих и контролирующих органов,
- взаимосвязи между оцениваемой программой и другими муниципальными отраслями и программами,
- необходимость вычленения эффекта от исполнения оцениваемой программы из общего социального процесса (в котором участвуют НКО, бизнес, госорганы),
- неотработанность механизма использования результатов оценки при принятии управленческих решений на местном уровне.

2) *Основная цель общественного контроля* заключается в содействии эффективному социально-экономическому развитию муниципальных образований (или другого субъекта) через совершенствование процедур планирования социально-экономического развития, обеспечение преемственности социально-экономической политики.

### *3) Основные задачи общественного контроля*

В отношении программ, общественный контроль должен дать ответ на вопрос, насколько успешна оцениваемая программа, установить достигнутый (реальный) социальный, экономический и экологический эффект и сравнить его с запланированным. Причем критерии успешности программы могут быть самыми разными.

4) *Основные объекты общественного контроля*– целевые ведомственные, отраслевые или комплексные программы социального и/или экономического развития, утвержденные соответствующими актами органов власти.

### *5) Основные источники информации*

- Бюджетный кодекс РФ, статья 179 «Долгосрочные целевые программы»;
- Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003г. «Об общих принципах организации местного самоуправления», статья 17. «Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения»;
- Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»
- Устав муниципального образования, в котором должны быть перечислены виды программ, которые разрабатывает муниципальное образование, и основные принципы и подходы к их разработке;
- местные нормативные правовые акты (Положение, Порядок и др.), регулирующие применение программно-целевого метода развития территорий;
- непосредственно программы;
- отчеты о ходе выполнения программ;
- сведения, представленные исполнителями или участниками программ;
- данные социологических исследований (по тематике программ);
- данные статистики (по тематике программ).

### *б) Основные задачи общественного контроля*

- оценить потребность в программе (на стадии подготовки к разработке программы проводится оценка социально-экономических условий для принятия последующего решения о необходимости той или иной программы);
- оценить процесс разработки (анализируется качество подготовки программы - состав и компетентность разработчиков, логическая схема программы, состав и компетентность исполнителей, экспертиза содержания и ресурсной обеспеченности программы).

Например, при анализе логической схемы программы выявляется наличие всех необходимых для программы элементов и адекватность, обоснованность перехода от одного к другому. Необходимо проанализировать правильность логических выводов программы, сделанных по всей цепочке предположений и выводов, задач и результатов их выполнения (*какова поставленная цель, направлены ли задачи на достижение именно той цели, которая поставлена, приводят ли мероприятия к тому результату, который должен быть получен вследствие выполнения задач, исполняют ли мероприятия люди, обладающие именно той квалификацией, которая позволяет получить нужный результат, достигается ли в результате тот самый эффект, который позволяет судить о достижении именно этой поставленной цели, (и т.д.)*)

- оценить ход исполнения программы (такая экспертная оценка проводится на стадии реализации программы, она отличается от мониторинга тем, что мониторинг должен проводиться постоянно, а оценка - на ключевых этапах выполнения программы для своевременного внесения изменений в механизм реализации программы с целью повышения ее эффективности и успешного завершения),
- оценить результативность программы (проводится экспертиза организационного процесса выполнения программы, анализ причин отклонений в реализации программы от намеченных изначально целей, соотношение мероприятий и результатов: плана с фактом)

- оценить эффективность программы (результаты программы сопоставляются с затраченными в ходе ее реализации ресурсами, проводится анализ причин ошибок и неудач),
- оценить влияние (оценивается воздействие выполнения программы на социально-экономическое развитие муниципального образования)

**Возможный алгоритм общественного контроля реализации  
Подпрограммы «Поддержка социально ориентированных  
некоммерческих организаций (далее - НКО) в Республике Татарстан на  
2014 - 2016 годы) (далее Подпрограмма).**

1. Цель общественного контроля - содействие стимулированию социально ориентированной деятельности НКО и их участия в социально-экономическом развитии Республики Татарстан (формулируется при опоре на основную цель Подпрограммы и ее задач)

2. Задачи общественного контроля (формулируются на основании задач подпрограммы):

1. Поддержка деятельности НКО, направленной на укрепление гражданского согласия, сохранение духовно-нравственных ценностей и национальной идентичности.

2. Поддержка деятельности НКО, направленной на формирование экологической культуры населения, содействие экологическому просвещению и охране окружающей среды.

3. Оказание содействия проектам социально ориентированных НКО, направленным на трудоустройство и социальную адаптацию инвалидов и их семей, на повышение качества жизни людей пожилого возраста.

4. Совершенствование практик социально ориентированных НКО по профилактике социального сиротства, поддержке материнства и детства.

5. Поддержка проектов социально ориентированных НКО, направленных на преодоление последствий стихийных бедствий и происшествий техногенного характера (в том числе поддержка развития подразделений добровольной пожарной охраны).

6. Оказание помощи социально ориентированным НКО, действующим в сфере развития дополнительного образования, популяризации здорового образа жизни и массового спорта, патриотического воспитания детей и молодежи.

7. Совершенствование форм поддержки деятельности социально ориентированных НКО, направленной на профилактику социально опасных форм поведения граждан, социальную реабилитацию лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации.

8. Расширение деятельности социально ориентированных НКО по оказанию бесплатной юридической помощи социально незащищенным, малоимущим категориям граждан и гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, формированию в обществе нетерпимости к коррупционному поведению.

9. Содействие популяризации благотворительности и добровольчества, развитие инфраструктуры сектора социально ориентированных НКО.

10. Поддержка деятельности социально ориентированных НКО в сфере культуры и искусства, развития художественного творчества.

Рекомендуется руководствоваться приведенным ниже примерным списком вопросов для проведения экспертного исследования и соответствующих источников информации. В таблице также указаны возможные методы получения необходимой информации, соответствующие каждому вопросу.

<b>Вопросы к содержанию изучаемого акта (объекта экспертизы)</b>	<b>Источники информации</b>	<b>Методы получения информации</b>
Какие основные интересы и общественные отношения регулируются объектом	1. Содержание объекта экспертизы (программы) 2. Содержание иных документов, если объект общественного контроля содержит отсылки к	Анализ документов.

общественного контроля?	таким документам или входит в состав группы взаимосвязанных документов.	
Какие социальные группы испытывают на себе основные последствия реализации объекта общественного контроля ( программы)?	<p>1. Содержание объекта экспертизы (программы). Следует учитывать, что группы могут быть как прямыми (например, специалисты СО НКО), так и косвенными (например, сотрудники муниципальных социальных служб), но и та, и другая группы будут испытывать на себе последствия реализации акта, даже если косвенная группа в акте не упоминается.</p>	<p>1) Анализ (документов, иных источников информации (экспертных мнений, публикаций в СМИ, статистики и др.); 2) Социологический опрос.</p>
Что именно теряют или приобретают эти социальные группы в результате реализации подпрограммы?	<p>1. Статистическая отчетность (сравнивается период действия подпрограммы и контрольный период времени, когда подпрограмма еще не действовал). 2. Результаты социологических исследований. 3. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет).</p>	<p>1) Анализ (документов, иных источников информации (экспертных мнений, публикаций в СМИ, статистики и др.); 2) Сравнение (сравниваются условия жизнедеятельности групп до начала применения подпрограммы и в процессе его применения); 3) Социологический опрос. 4) Экономический анализ.</p>

<p>Насколько обоснована указанная в подпрограмме проблема?</p>	<p>1. Содержание объекта экспертизы (соответствующий раздел подпрограммы). 2. Статистическая отчетность. 3. Результаты социологических исследований. 3. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет).</p>	<p>1. Мотивационный анализ. 2. Анализ обоснований (в том числе - какие системы анализа были применены (PEST, SWOT, другие), какие данные привлекались для обоснования и почему именно эти).</p>
<p>Какие процессы могут начаться в результате решения проблемы или при оставлении ее без внимания?</p>	<p>1. Результаты социологических исследований. 2. Экспертные мнения, в том числе данные научных разработок по сходным темам, примеры из российской и зарубежной практики (СМИ, специздания, интернет).</p>	<p>1. Социологический опрос. 2. Деловая игра. 3. Фокус-группа.</p>
<p>Каковы могут быть экологические, социальные, экономические, технологические и управленческие последствия проблемы и какие потребуются меры по компенсации ущерба?</p>	<p>1. Экспертные мнения, в том числе данные научных разработок по сходным темам, примеры из российской и зарубежной практики (СМИ, специздания, интернет). 2. Данные социологических исследований.</p>	<p>1. Анализ информации (технологический анализ, экономический анализ и др.) 2. Деловая игра. 3. Фокус-группа.</p>
<p>Соответствует ли анализируемый документ высшим достижениям человеческого духа и научной мысли?</p>	<p>1. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет).</p>	<p>1. Анализ информации.</p>
<p>Есть ли разумные</p>	<p>1. Экспертные мнения (СМИ,</p>	<p>1. Сравнение со</p>

альтернативы (иные способы решения проблемы) в контексте реальной ситуации и прогноза на будущее?	специздания, интернет).	способами решения проблемы, применяемыми в иных местах. 2. Технологический анализ. 3. Фокус-группа.
Имеются ли в подпрограмме скрытые мотивы и намерения (т.е. истинные цели разработчиков, субъектов воли), и насколько они могут снизить эффект от реализации акта?	1. Содержание объекта экспертизы. 2. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет).	1. Мотивационный анализ. 2. Структурный анализ. 3. Моделирование. 4. Фокус-группа. 5. Эксперимент.
Соответствует ли объект общественного контроля требованиям законодательства?	1. Содержание подпрограммы. 2. Иные акты, с которыми взаимосвязан изучаемый акт.	1. Анализ. 2. Сравнение.
Доступен ли объект общественного контроля для понимания и использования населением?	1. Содержание подпрограммы. 2. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет). 3. Результаты социологических исследований.	1. Контент-анализ экспертных мнений. 2. Фокус-группа.
Реалистична ли подпрограмма (имеются ли в ней все нормы, позволяющие реализовать его на практике, а также пробелы в процедуре исполнения)?	1. Содержание подпрограммы.	1. Структурный анализ. 2. Контент-анализ экспертных мнений.
Имеются ли в подпрограмме	1. Содержание подпрограммы. 2. Экспертные мнения (СМИ,	1. Структурный анализ. 2. Контент-анализ

<p>неоправданные преимущества, препятствия, риски и дополнительные издержки для населения, возникающие при реализации акта?</p>	<p>специздания, интернет).</p>	<p>экспертных мнений. 3. Фокус-группа. 4. Деловая игра.</p>
<p>Имеются ли в подпрограмме положения, которые могут способствовать коррупции?</p>	<p>1. Содержание подпрограммы. 2. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет).</p>	<p>1. Структурный анализ. 2. Контент-анализ экспертных мнений. 3. Фокус-группа. 4. Деловая игра.</p>
<p>Адекватен ли механизм реализации подпрограммы достижению тех целей, которые в ней указаны?</p>	<p>1. Содержание подпрограммы. 2. Данные научных разработок по сходным темам, примеры из российской и зарубежной практики (СМИ, специздания, интернет).</p>	<p>1. Технологический анализ. 2. Структурный анализ. 3. Сравнение. 4. Моделирование. 5. Эксперимент.</p>
<p>Имеется ли четкая регламентация деятельности субъектов (граждан, их объединений, иных организаций, а также органов и должностных лиц) при реализации подпрограммы?</p>	<p>1. Содержание подпрограммы.</p>	<p>1. Анализ. 2. Деловая игра.</p>
<p>Предусмотрены ли действенные меры ответственности за невыполнение требований, установленных данной</p>	<p>1. Содержание подпрограммы.</p>	<p>1. Анализ.</p>

подпрограммой?		
<p>Реализованы ли цели, задачи, выполнены ли мероприятия, достигнут ли запланированный результат?</p>	<p>1. Содержание подпрограммы взаимосвязанных с ней документов (в том числе официальных отчетов).</p> <p>2. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет).</p> <p>3. Результаты социологических исследований и статистической отчетности.</p>	<p>1. Структурный анализ (в том числе подпрограммы и отчетов о ее исполнении).</p> <p>2. Контент-анализ экспертных мнений.</p> <p>3. Контент-анализ отчетов об исполнении акта.</p> <p>4. Фокус-группа.</p> <p>5. Сравнение (сравниваются отчетные данные и данные статистики).</p>
<p>Как соотносятся затраченные средства с полученным результатом?</p>	<p>1. Содержание подпрограммы взаимосвязанных с ней документов (в том числе официальных отчетов).</p> <p>2. Экспертные мнения (СМИ, специздания, интернет).</p> <p>3. Результаты социологических исследований и статистической отчетности.</p>	<p>1. Экономический анализ.</p> <p>2. Структурный анализ (в том числе акта и отчетов о его исполнении).</p> <p>3. Контент-анализ экспертных мнений.</p> <p>4. Контент-анализ отчетов об исполнении акта.</p> <p>5. Фокус-группа.</p> <p>6. Сравнение (сравниваются отчетные данные и данные статистики).</p>

## **VI. ЭТИКА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЕРА-ЭКСПЕРТА**

Основой для работы общественного контролера может быть только точная и достоверная информация. При проведении общественного контроля оценки следует придерживаться определенных технических стандартов, позволяющих получать точную и достоверную информацию о предмете оценки. В частности, методы сбора информации, используемые контролером, должны быть воспроизводимыми.

Исполнение работы по оценке должно быть компетентным. Контролеры-эксперты должны гарантировать, что они обладают достаточным образованием, знаниями и навыками для выполнения задач, возникающих при проведении оценки. Экспертам следует действовать в пределах их профессиональной компетентности и отказываться от проведения оценки, выходящей за эти пределы.

Контролеры-эксперты гарантируют честность и открытость всего процесса общественного контроля. Если в ходе проведения общественного контроля происходят события, которые могут повлиять на заключительные результаты работы, следует своевременно информировать об этом все заинтересованные стороны. Следует обращать особое внимание на ситуации, которые могут привести к возникновению конфликта интересов.

Контролеры-эксперты уважают безопасность и достоинство людей, с которыми они взаимодействуют в процессе своей профессиональной деятельности. Поскольку экспертная оценка иногда приводит к отрицательным для заинтересованных сторон результатам, то в таких случаях контролерам следует стремиться к минимизации вреда при условии, что этим не будет скомпрометирована честность оценочных заключений. Необходимо тщательно взвешивать необходимость проведения контроля в ситуациях, когда результаты контроля могут нанести вред отдельным людям или организациям. Следует проводить работу и сообщать о её результатах с уважением к достоинству каждого заинтересованного лица. Информация для проведения контроля должна предоставляться добровольно. Люди,

предоставляющие такую информацию должны иметь полное представление о существующих рисках и о том, как будет использована предоставляемая ими информация. Контролеры ответственны за уважение особенностей людей, причастных к экспертной оценке. К таким особенностям относятся, в частности, культура, религия, пол, ограничение физических возможностей, возраст, сексуальная ориентация и этническое происхождение. Эксперты должны учитывать эти особенности на всех стадиях подготовки и проведения работ. Необходимо строго соблюдать условия конфиденциальности, оговоренные законодательством.

Контролеры-эксперты имеют профессиональные обязательства, определяющиеся общественными интересами и общественным благом. Если при постановке задачи на проведение общественного контроля не принимаются во внимание отдельные значимые социальные факторы или мнения заинтересованных общественных групп, специалисты по оценке программ должны тщательно рассмотреть обоснованность такого подхода. Во всех случаях контролерам следует стараться представить результаты оценки по возможности ясно и просто, чтобы заинтересованные стороны могли легко понять процесс проведения и результаты общественного контроля.

## **ТЕХНОЛОГИЯ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РАЗЛИЧНЫХ СФЕРАХ**

В данном разделе приводятся сведения, которые помогут общественным экспертам самостоятельно сформулировать программу на проведение общественного контроля в различных направлениях, с которыми наиболее часто сталкивается общественность. Для каждого направления указаны:

- особенности контроля в данном тематическом направлении;
- основная цель и задачи контроля в данном направлении;
- основные объекты контроля и возможные источники информации;
- основные задачи эксперта при проведении контроля в данном направлении.

### **1. Общественный экологический контроль (экспертиза)**

#### *1) Особенности контроля*

Основной особенностью контроля в сфере экологии является ее достаточно высокая наукоемкость, из чего вытекает такое условие, как обязательное привлечение к экспертным работам в качестве консультантов или участников рабочей группы профессионалов в сфере экологии (желательно, научных работников).

2) *Основная цель общественного экологического контроля* - разработка предложений по минимизации неблагоприятных воздействий на окружающую среду; формирование экологически безопасной стратегической альтернативы при принятии управленческих решений.

#### *3) Основные задачи контроля*

При проведении общественного экологического контроля решаются следующие основные задачи:

- оценка правильности проблемы, обозначенной в нормативном правовом акте, проекте или программе;
- сбор и анализ реальной информации о состоянии окружающей среды, экологических проблемах, характере существующей антропогенной нагрузки

в применении к обозначенной проблеме;

- выработка экспертной оценки (или прогноза) изменений окружающей среды, появления новых или усугубления существующих экологических проблем, с учетом их межрегионального и даже всепланетного характера;

- выявление экологических последствий принимаемого решения;

- формирование списка экологических ограничений, которые должны быть учтены в процессе выработки решений.

#### *4) Основные объекты общественного контроля*

- нормативные правовые акты в области природопользования, охраны окружающей среды, градостроительства, обращения с отходами и др.;

- подзаконные акты (постановления, распоряжения, правила и нормы, принятые различными ведомствами);

- государственный и муниципальный бюджеты в части расходов в этих же сферах;

- государственные и муниципальные целевые программы в этих же сферах;

- бизнес-проекты в этих же сферах.

#### *5) Основные источники информации*

Требования российского природоохранительного законодательства в области охраны окружающей среды содержатся:

- в международных документах в области охраны окружающей среды, в том числе в ратифицированных Россией;

- в законах РФ, постановлениях и распоряжениях Правительства РФ, других нормативных актах в природоохранной сфере долгосрочного и/или разового характера;

- в законодательстве субъектов Российской Федерации;

- в нормативно-методических документах, определяющих: нормативы качества окружающей среды; нормативы воздействия на окружающую среду; общие, региональные или отраслевые правила использования природных ресурсов и охраны окружающей среды; режимы осуществления

хозяйственной деятельности на особо охраняемых природных территориях, а также территориях традиционного природопользования и отнесенных к зонам чрезвычайной экологической ситуации;

- в научных разработках в сфере экологии.

*б) Основные задачи общественного контролера*

При проведении общественного экологического контроля эксперт, на основе исследуемых материалов, должен охарактеризовать следующее:

1) Источники воздействия на окружающую среду:

- технологии, использование которых может стать причиной изменений окружающей среды,

- материальные объекты (здания, сооружения и т.д.), размещаемые на предлагаемой территории,

- объекты, жизненный цикл которых связан со строительством и/или эксплуатацией будущих объектов (поселки строителей, временные поселения для обслуживания геологов, временные дороги, котельные и др.).

2) Виды воздействия на окружающую среду, в том числе:

- привнесение в окружающую среду загрязняющих веществ; радиоактивных веществ и излучений; шума и вибраций; тепла; электромагнитных излучений; визуальных доминант и т.д.

- изъятие из окружающей среды земельных (пространственно-территориальных) ресурсов; водных ресурсов; биологических ресурсов; полезных ископаемых; агрокультурных ресурсов (вовлеченных в агропроизводство и резервных) зон рекреации, особо охраняемых природных территорий; мест обитания популяций ценных видов растительного и животного мира, мест их воспроизводства, миграции и т.д.; культурных, исторических и природных памятников; визуальных доминант, определяющих характерный облик ландшафта и т.д.

3) Характеристики воздействия на окружающую среду, в том числе:

- характер воздействия (прямое, косвенное, кумулятивное, в том числе с учетом возможности проявления через определенный промежуток времени);

- интенсивность воздействия (величина в единицу времени и на единицу поверхности; количество населения, подверженного возможному воздействию);

- масштаб воздействия (площадь распространения);

- продолжительность и временная динамика воздействия.

4) Риск для здоровья человека или окружающей среды (например, из-за аварий).

5) Последствия от принятия закона, иного нормативного правового акта либо управленческого решения, причем к негативным экологическим последствиям относятся сокращение используемых земель, деградация земель и почв, утрата участков нетронутой природы, ухудшение качества атмосферного воздуха, изменение микроклимата, ухудшение качества и истощение подземных и поверхностных вод, нарушение (утрата) местообитаний животных и птиц, разрушение озонового слоя Земли, парниковый эффект, деградация и исчезновение лесов, ухудшение здоровья населения или угроза жизнедеятельности, изменение и ухудшение условий проживания людей на территории, изменение традиционных форм занятости, видов природопользования, привычных условий жизнеобеспечения, переселение людей, снижение социального статуса и уровня жизни переселенцев, сокращение масштабов ведения сельского хозяйства, ограничение доступа к биотическим ресурсам, перегрузка инфраструктуры поселений из-за притока рабочей силы для строительства новых объектов и др.

## **2. Общественный контроль бюджетного процесса**

### *1) Особенности общественного контроля бюджета*

Одной из важнейших особенностей общественного контроля бюджетного процесса является его практически обязательный характер. Это обусловлено тем, что федеральный закон от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» обязывает

выносить на публичные слушания проекты бюджетов муниципальных образований и отчетов об их исполнении.

Прикладной бюджетный анализ достаточно объемен и сложен, на его тему существует специальная литература. Однако необходимо отметить, что в фокусе общественного контроля бюджета и бюджетного процесса обязательно должен находиться человек с его потребностями и проблемами, исходя из которых, и должен формироваться бюджет любого уровня (такой бюджет назван социально-ориентированным).

Вторым принципом, о котором необходимо помнить, является такой: не должны иметь место бюджетные расходы, которые делаются ради поддержания системы, потому, что «так принято». Бюджетные деньги – это деньги налогоплательщиков, то есть граждан. И эффект от бюджетных вложений – это совокупный эффект от вложений личных средств каждого человека. Поэтому, чем выше эффективность составления и исполнения бюджета, тем выше, в итоге, благосостояние общества, и тем ниже вероятность возникновения социальных конфликтов.

Для проведения общественного контроля бюджета эксперт должен обладать специальными знаниями и навыками, а именно:

- знать нормативно-правовую регламентацию бюджетного процесса;
- иметь представление о роли и интересах основных субъектов бюджетного процесса в формировании и исполнении бюджета;
- знать вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления;
- иметь представление о налоговых и неналоговых доходах бюджета, расходных обязательствах бюджета, об устройстве бюджетной классификации;
- иметь представление о межбюджетных отношениях (отношениях между уровнями бюджетной системы);
- знать программно-целевой метод бюджетного планирования;

- иметь представление о сравнительной эффективности реализации бюджетных задач организациями государственного, частного и общественного секторов;

- представлять основные формы информирования населения в бюджетном процессе;

- понимать сущность публичных слушаний как специфического механизма общественного участия в формировании бюджета.

2) *Основная цель общественного контроля бюджета* – повысить эффективность исполнения бюджета, обеспечить более высокий уровень реализации интересов и потребностей общества через более эффективное бюджетное планирование.

3) *Основные задачи общественного контроля бюджета:*

- установить обоснованность доходов и расходов бюджета,

- определить степень соответствия планируемых расходов миссии и стратегической цели развития муниципального образования, его расходным обязательствам, а также полномочиям и задачам, стоящим перед муниципальным образованием (субъектом РФ);

- внести предложения о доработке проекта бюджета по конкретным позициям, выявленным в ходе экспертизы, для повышения результата;

- внести предложения по повышению эффективности бюджетных расходов.

4) *Основные объекты общественного контроля:*

- нормативный правовой акт органа государственной власти или местного самоуправления о бюджете (внесении изменений в бюджет);

- отчет об исполнении бюджета (как правило, итоговый за год)

5) *Основные источники информации:*

- Бюджетный кодекс РФ;

- законы, устанавливающие полномочия и расходные обязательства (в том числе определяющие объем государственных полномочий, передаваемых на местный уровень с соответствующим финансовым обеспечением);

- пояснения и расшифровки к бюджету (рабочие документы);

- действующее положение о бюджетном процессе (бюджетный процесс - регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением);

- перечень расходных обязательств (т.е. обусловленных законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанностей муниципального образования предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления, иностранным государствам, международным организациям и иным субъектам международного права средства соответствующего бюджета);

- бюджетная роспись (как правило, утверждаемый исполнительным органом документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, устанавливающий распределение бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств и составляемый в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации);

- прогноз социально-экономического развития на предстоящий период времени (является обязательным документом, разрабатываемым в бюджетном процессе);

- основные направления бюджетной и налоговой политики соответствующей территории на очередной финансовый год;

- план развития муниципального сектора экономики на очередной финансовый год;

- статистические данные о социальном и экономическом положении муниципального образования;

- информация, представленная распорядителями и получателями бюджетных средств, а также прочими субъектами (населением, коммерческими и некоммерческими организациями, научным сообществом, СМИ);

- Генеральный план развития муниципального образования (а также иные документы, содержащие в себе вопросы стратегического развития), планы и программы развития;

- и др.

#### *б) Основные задачи эксперта*

Необходимо выявить:

- завышение или занижение бюджетных доходов и расходов, не имеющее убедительных обоснований;

- несоответствие между планируемыми расходами и реальной (оптимальной или минимальной, при наличии возможности) стоимостью работ;

- отсутствие мотивировки расходов;

- несоответствие статей расходов направлениям развития территории;

- взаимодополняемость бюджетных затрат;

- многовариантность источников финансирования, наличие внебюджетных источников;

- «прозрачность» финансовых механизмов;

- ошибочные расчеты;

- возможность использования внебюджетных источников для решения задач, стоящих перед территорией.

- позиции в бюджете, препятствующие реализации общественных интересов.

### **3. Общественный контроль по вопросам коррупционности**

#### *1) Особенности общественного контроля*

Коррупция – универсальная проблема. Она была опасна для государств, которых уже нет, и опасна для современных государств. Поэтому точнее

будет сказать, что это – универсальное свойство любого государства, свойство, которое потенциально, в определенных условиях социального бытия может привести к появлению проблем, ставящих под сомнение само существование государства. Гораздо существеннее, когда коррупция основана на законе, когда сам закон способствует её возникновению.

Несовершенство норм права, повышающих вероятность коррупции, можно разделить на следующие группы:

1. Для исполнения нормы права индивид вынужден затратить слишком много ресурсов, что вызывает у него желание заплатить за неисполнение данной нормы права. В данную категорию входят материальные нормы, которые либо требуют от субъекта права слишком многого, либо процессуальные нормы права, которые допускают наложение дополнительных потерь в процессе привлечения к ответственности.

2. Нормы права дают должностному лицу возможность выбирать между различными вариантами поведения по своему усмотрению.

3. Нормы права, регулирующие поведение должностного лица, отсутствуют, позволяя ему тем самым вести себя по своему усмотрению.

4. Нормы права наделяют должностное лицо либо ведомство правом разрабатывать и принимать нормативные акты по своему усмотрению.

2) *Основная цель общественного контроля – снизить коррупционный риск при применении норм законодательства.*

3) *Основные задачи экспертизы:*

- выявить наличие в анализируемом законодательном акте профилактических антикоррупционных норм либо сделать рекомендации по их включению;

- выявить перечень норм, отвечающих признакам коррупционности в соответствии с коррупционными факторами;

- сделать прогнозные выводы о возможных фактах нарушений прав и гарантий граждан, которые могут возникнуть из-за наличия коррупционных норм,

- выработать рекомендации по изменению формулировок правовых норм для устранения коррупциогенности.

4) *Основные объекты общественного контроля* – любые акты, устанавливающие нормы и правила общественного бытия;

5) *Основные источники информации:*

- законодательство Российской Федерации и региональное законодательство в сфере противодействия коррупции;

- научные разработки и экспертные мнения;

- данные социологических исследований.

6) *Основные задачи эксперта:*

При проведении антикоррупционного общественного контроля эксперт должен выявить такой перечень коррупционных факторов:

1) в части связи анализируемого законодательного акта с другими нормативными правовыми актами:

- множественность вариантов диспозиций правовых норм,

- широта возможности ведомственного и локального нормотворчества,

- наличие коллизий правовых норм,

2) в части реализации полномочий уполномоченного органа или должностного лица:

- определение компетенции по формуле «вправе»,

- широта дискреционных полномочий,

- наличие или отсутствие административных процедур,

- степень завышенности требований к лицу, предъявляемых для реализации права, принадлежащего этому лицу,

- наличие или отсутствие конкурсных процедур.

3) в части контроля за действиями государственных служащих:

- наличие или отсутствие специализированных, детализированных запретов и ограничений для государственных служащих в той или иной области деятельности (управление имуществом, налоговые, таможенные отношения и пр.),

- наличие или отсутствие ответственности государственного служащего за правонарушения,

- отсутствие контроля, в том числе общественного, за государственными органами и государственными служащими.

Кроме перечисленных в утвержденной Правительством РФ Методике антикоррупционной экспертизы, общественный эксперт вправе и должен обращать особое внимание на так называемые «иные» коррупциогенные факторы – любые позиции законодательства, которые могут способствовать возникновению коррупции.

В отношении каждого выявленного фактора эксперт должен выработать предложения по устранению такого фактора.

#### **4. Общественный контроль комплексных вопросов (на примере планов стратегического развития)**

*1) Особенности общественного контроля в сфере стратегического развития*

При проведении экспертной оценки процесса и документов, имеющих отношение к стратегическому развитию, следует иметь ввиду некоторые особенности, отличающие стратегическое планирование от любых других видов планирования, прогнозирования и управления.

Стратегическое планирование развития - это особый вид практической деятельности людей, состоящий в разработке решений (в форме прогнозов, проектов, программ), реализация которых обеспечивает эффективное функционирование и развитие городов в долгосрочной перспективе и быструю адаптацию к изменяющимся условиям внешней среды. В настоящее время оно приобретает особую актуальность, так как позволяет перейти от ситуативного управления, ориентированного только на преодоление текущих и вновь возникающих проблем к устойчивому во времени, основанному на прогнозах и расчете различных вариантов будущих событий.

Стратегическое планирование нужно еще и потому, что потребность в безопасности и стабильности – одна из основополагающих потребностей человека. Человек хочет жить в стабильной среде, или, хотя бы, среде с прогнозируемыми изменениями. Стратегическое планирование позволяет удовлетворить эту потребность, а также оно является средством объединения усилий частного и общественного секторов в достижении определенных целей.

Стратегический план определяет общую направленность (стратегию) развития города. Он сконцентрирован на ключевых проблемах и наиболее перспективных направлениях, выявленных на основе анализа потенциала, сильных и слабых сторон геополитического положения города, возможных сценариев развития внешнего мира.

Основное содержание стратегического плана составляют формулировки:

- главной цели развития города на современном этапе;
- основных стратегических направлений достижения главной цели;
- конкретных целей в рамках каждого стратегического направления;
- конкретных мер по реализации выбранных стратегий, сопровождаемых определением индикаторов выполнения намеченных мер, предполагаемых затрат, ожидаемого эффекта и основных участников реализации мер.

При проведении общественного контроля стратегического развития следует обязательно учитывать такие особенности местного сообщества:

- относительно автономное местное управление в пределах государственно установленных ограничений и тенденций развития государства;
- внешние связи, часто выходящие за рамки государства;
- необходимость соответствия общемировому направлению развития в рамках, ограниченных местными ресурсами.

Эксперт должен иметь квалифицированное представление об основных процедурах стратегического планирования, к которым относятся:

- стратегическое прогнозирование (эмпирическое или научно обоснованное суждение о возможных состояниях объекта в будущем, об альтернативных путях и сроках его осуществления. Прогнозирование основывается либо на экстраполяции настоящих тенденций в будущее (генетический подход), либо на базе заранее определённых целей (нормативный подход));

- стратегическое программирование (основывается на прогнозных разработках и имеет своей целью составление проектов целевых комплексных программ, которые включают в себя чётко определенные цель и систему мероприятий, направленных на достижение этой цели, согласованный объем ресурсов, сроки и перечень исполнителей программы);

- стратегическое проектирование (в процессе проектирования должны разрабатываться различные варианты развития с тем, чтобы субъект управления имел возможность выбора возможных вариантов в рамках единого стратегического направления развития объекта управления).

Общественный контроль в сфере стратегического планирования характеризуют следующие свойства:

- многоплановость исследований (проблема не может более анализироваться как отдельная дисциплина, а только во взаимосвязи с другими проблемами);

- наличие неопределенности в прогнозах и применяемых сценариях развития;

- обзор всех связей (должны быть предприняты попытки понять взаимозависимость с другими нациями, регионами или даже континентами);

- использование квазинаучных, прогностических, интуитивных методов в силу невозможности применить традиционные методы.

При проведении экспертной оценки следует иметь ввиду такие особенности данной работы:

- наличие большого количества разноуровневых, разноплановых, но взаимосвязанных между собой документов;

- наличие большого количества заинтересованных групп населения, социальных и бизнес-структур;

- вариативность процесса, часто – наличие нескольких альтернатив развития;

- долгосрочность процесса;

- комплексный характер изменений, большое количество индикаторов (в приложении приведен общий перечень таких индикаторов).

2) *Основная цель общественного контроля* – повысить эффективность стратегического планирования, обеспечить реализацию общественных интересов в местных социально-культурных условиях при разработке и реализации стратегического плана.

3) *Основная задача экспертизы:*

- оценить возможности и условия общественного участия в разработке и реализации планов стратегического развития,

- установить соответствие содержания и требований документов, принятых на различных уровнях управления;

- выработать предложения по модернизации стратегического плана для дальнейшей реализации этих предложений с помощью различных методов и средств.

4) *Основные объекты общественного контроля:*

- стратегический план (план комплексного социально-экономического развития), утвержденный уполномоченным органом;

- сопутствующие документы (планы, программы, нормативные правовые акты и др.), с которыми у стратегического плана есть непосредственная взаимосвязь.

5) *Основные источники информации*

- акты федерального уровня: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, и др. документы;

- акты регионального уровня: Закон Республики Татарстан от 22 апреля 2011 г. N 13-ЗРТ «Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Татарстан на 2011-2015 годы» а также иные программные документы и планы деятельности;

- акты муниципального уровня;

- данные социологических и экспертных исследований (SWOT и др. методы)

- данные официальной статистики;

- экспертные мнения;

- научные разработки.

*б) Основные задачи эксперта, примерный план работы.*

Анализ документов. Необходимо:

1. Сравнить содержание принятых на различных уровнях власти документов, которые регулируют развитие города, выявить несоответствия между ними по целям, задачам, направлениям и другим показателям.

2. Установить, разработаны ли специальные документы, определяющие стратегическое развитие города. Если таких документов нет, то из имеющейся нормативной базы выделить документы, имеющие отношение к развитию города (концепции, планы, программы и др.)

3. Определить, как стратегические направления развития города увязаны с современной политикой государства в отношении местного самоуправления, есть ли между ними противоречия? Если да, то какие и почему?

4. Установить, имеется ли в стратегических документах система показателей (количественных и качественных) для оценки эффективности работы, достижение которых позволяет установить, насколько эффективна работа по выполнению стратегического плана.

5. Выяснить, предусмотрены ли действенные меры ответственности за невыполнение стратегических планов.

6. Определить, предусмотрен ли механизм обратной связи между органами местного самоуправления (разработчиками стратегического плана) и сообществом.

7. Выяснить, соответствуют ли принимаемые решения уставным интересам НКО.

Анализ статистики. Необходимо:

1. Сравнить количественные показатели, исходя из которых, разработаны стратегические документы, и современные статистические данные. В установленной через сравнение показателей динамической картине состояния городского сообщества, возможно, будут выявлены яркие тенденции, которые необходимо описать.

2. Выделить факторы, которые особо значимы для реализации каждого соответствующего стратегического направления. Оценить степень изменения этих факторов за анализируемый период времени. Сделать предположения, почему произошли именно такие изменения и чем они вызваны.

3. Выделить наиболее важные изменения в городском сообществе, произошедшие за анализируемый период времени, которые остались вне сферы внимания городских властей.

4. Выделить перечень показателей, сбор информации по которым необходим для разработки стратегии развития города.

Анализ практических действий по выполнению стратегического плана.

Необходимо:

1. Установить, какие организационные структуры (подразделения органов исполнительной власти, муниципальные учреждения и предприятия, совещательные органы, иные организации) должны выполнять стратегические планы. Выяснить, наделены ли эти структуры необходимыми полномочиями.

2. Установить, каким образом привлекается местное сообщество (бизнес, НКО) к реализации стратегии.

3. Проанализировать, какие практические действия предпринимались по реализации стратегических направлений, и какими примерами это можно подтвердить. В том числе - установить, каким образом обозначенное приоритетное направление отражается в бюджете города и в системе нормативных правовых актов, планов, программ и других документов, принятых в течение анализируемого периода времени (нужно учитывать, главным образом, известные в обществе действия, так как именно они показывают реальную работу и эффект для сообщества, в отличие от отчетных действий).

Выработка выводов и предложений. Необходимо:

1. Оценить по степени комфорта уровень (качество) жизни в городе (комфортность оценивается с точки зрения соблюдения прав).

2. Оценить результаты выполнения стратегических планов развития города с точки зрения горожанина.

3. Выделить проблемы и недоработки.

4. Предложить темы для последующего детального обсуждения в местном сообществе.

5. Обосновать необходимость новых подходов к стратегическому планированию развития муниципального образования с учетом выявленных обстоятельств.

## **5. Общественный контроль социального и экономического эффекта партнерства между органами власти и некоммерческими организациями**

В отношениях между органами власти и некоммерческими организациями достаточно часто возникает необходимость, кроме оценки качественного эффекта, оценить количественный эффект от такого сотрудничества (в первую очередь, эффект для органов власти). Такая необходимость особенно часто возникает при обсуждении таких вопросов, как предоставление в безвозмездное пользование для НКО муниципальных (государственных) помещений или других ресурсов.

Ниже предлагается примерная методика оценки такого эффекта, на основе которой могут вырабатываться любые другие варианты количественной оценки эффекта.

**Способ 1.** Оценка экономического эффекта осуществляется по формуле:  $V_{\text{эфф. год}} = (V_p + V_k + V_{\text{усл}} + V_{\text{норм}}) - V_a$ , где:

$V_{\text{эфф. год}}$  - годовой эффект, выраженный в рублях;

$V_p$  - объем вложений собственных средств в ремонт помещения, подтвержденный бухгалтерскими документами;

$V_k$  - объем вложений собственных средств в содержание помещения (коммунальные платежи);

$V_{\text{усл}}$  - объем расходов, которые мог бы понести бюджет на оказание аналогичных услуг, исчисленный исходя из количества услуг в месяц, помноженного на затраты на предоставление одной услуги (в случае, если организация оказывает безвозмездные (льготные) услуги населению);

$V_{\text{норм}}$  -

а) для организаций, осуществляющих работу с детьми - объем расходов, которые мог бы понести бюджет на проведение аналогичной работы, исчисленный исходя из норматива финансирования, принятого на 1 чел. в образовательном учреждении соответствующего типа, помноженного на количество занимающихся;

б) для творческих мастерских - объем расходов, которые мог бы понести бюджет на организацию хранения и использования в социально значимых целях предметов культуры и искусства, хранящихся в мастерской;

$V_a$  - объем арендной платы, рассчитанный исходя из ставки арендной платы за муниципальные нежилые помещения (здания) с учетом коэффициента вида деятельности организации.

Все показатели указываются за истекший год пользования помещением.

**Способ 2.** Оценка социального эффекта осуществляется путем суммирования баллов по следующей схеме:

1) списочное количество членов организации (подтвержденное документами):

до 10 человек - 0 баллов,

от 10 до 100 человек - 1 балл;

свыше 100 человек - 2 балла;

2) наличие перечня паспортизированных социально значимых услуг, оказываемых организацией на регулярной основе:

если есть - 1 балл;

если нет - 0 баллов;

3) оказание на регулярной основе социально значимых услуг лицам, не являющимся членами организации:

если есть - 1 балл;

если нет - 0 баллов;

4) привлечение организацией на регулярной основе внебюджетных средств на свою деятельность:

если есть - 1 балл;

если нет - 0 баллов;

5) участие организации в общегородских мероприятиях:

если есть - 1 балл;

если нет - 0 баллов;

6) участие организации в региональных и федеральных мероприятиях:

если есть - 1 балл;

если нет - 0 баллов;

7) наличие титулов, почетных званий, знаков отличия и других поощрений, присужденных организации и ее членам в ходе мероприятий состязательного характера, проведенных за период использования муниципального помещения:

если есть - 1 балл;

если нет - 0 баллов;

8) соответствие профиля деятельности организации вопросам местного значения:

если да - 1 балл;

если нет - 0 баллов;

9) наличие социально значимого проекта, реализуемого совместно с организацией -балансодержателем помещения

если да - 1 балл;

если нет - 0 баллов.

Таким образом, максимальный эффект составляет 10 баллов, минимальный - 0 баллов. По количеству набранных баллов можно установить рейтинг эффективности, применив его при выборе претендента из нескольких организаций, либо для аргументации необходимости выстраивания партнерских отношений с той или иной организацией.

## Библиографический список

- 1 Конституция и государственная символика Российской Федерации. – М.: Эксмо, 2011. – 64 с. – (Российское законодательство).
- 2 Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный Закон Российской Федерации от 4 апреля 2005 № 32-ФЗ [Электронный ресурс]//Официальный сайт Общественной палаты РФ: <http://oprfr.ru/about/1391/law/418/>
- 3 Федеральный закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации"//Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 22.07.2014, "Российская газета", N 163, 23.07.2014,
- 4 "Собрание законодательства РФ", 28.07.2014, N 30 (Часть I), ст. 4213 Конституция РФ 1992г. [Электронный ресурс]//Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
- 5 Постановление КМ РФ от 19 марта 2007 г. N 90 "О порядке организации учета общественного мнения при принятии и реализации органами исполнительной власти Республики Татарстан и органами местного самоуправления нормативных правовых актов Республики Татарстан и муниципальных правовых актов"
- 6 Об Общественной палате Республики Татарстан: Закон Республики Татарстан от 14 октября 2005 № 103-ЗРТ [Электронный ресурс]//Официальный сайт Общественной палаты РФ: [http://oprfr.tatarstan.ru/ruszakon\\_oprfr.htm](http://oprfr.tatarstan.ru/ruszakon_oprfr.htm)
- 7 Регламент Общественной палаты Республики Татарстан: С изменениями и дополнениями, внесенными на заседании Совета Общественной палаты Республики Татарстан 19.12.2007 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://oprfr.tatarstan.ru/rus/reglament.htm>, свободный
- 8 В.В.Путин, Демократия и качество государства/ Газета "Коммерсантъ", №20/П (4805), 06.02.2012

- 9 Гончаров А.А. Сущность и понятие гражданского контроля // Управление общественными и экономическими системами. — 2011. — № 2.
- 10 Гончаров В.В., Ковалева Л.И. Об институтах общественного контроля исполнительной власти в РФ/ Аналитический журнал «Власть», 2009, №1. — С.72
- 11 Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2010 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2010. — 124с.
- 12 Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации (2011 г.). — М.: Общественная палата Российской Федерации, 2012. — 148с.
- 13 Купреев С.С. Общественный контроль как средство противодействия коррупции в органах власти и управления/Административное и муниципальное право. 2010. №9. С. 10–12.
- 14 Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов/ Под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю.Шведовой. — 17е изд., стереотип. — М.: Рус. из., 1985г. — 797с.
- 15 Перспективы гражданского общества в России. Доклад Аналитического Центра Юрия Левады (Левада-Центр). М., 2011. С. 23.
- 16 Аринин А.Н. Мировой опыт общественного контроля над деятельностью власти: уроки для России, часть первая / Информационно-аналитический журнал «Политическое образование». [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.lawinrussia.ru/mirovoi-opyt-obshchestvennogo-kontrolya-nad-deyatelnostyu-vlasti-uroki-dlya-rossii>, свободный
- 17 Гражданское общество в модернизирующейся России [Электронный ресурс]: Аналитический доклад Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» по итогам реализации проекта «Индекс гражданского общества – CIVICUS» /Л.И. Яковсон, И.В. Мерсиянова, О.Н. Кононыхина и др. — М.: НИУ ВШЭ, 2011.
- 18 Из выступления председателя Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по коммуникациям, информационной политике и

свободе слова в СМИ П.Н.Гусева на пленарном заседании Общественной палаты Российской Федерации 22 декабря 2011 года по теме «Проблемы СМИ: ожидания общества и реальность» [Электронный ресурс] – Режим доступа: [//www.oprf.ru/press/news/2011/newsitem/15849](http://www.oprf.ru/press/news/2011/newsitem/15849), свободный

19 Об Общественной палате РФ. [Электронный ресурс]//Официальный сайт Общественной палаты РФ: <http://www.oprf.ru/about/>

20 Об Общественной палате Республики Татарстан [Электронный ресурс]//Официальный сайт Общественной палаты РТ: <http://opr.tatarstan.ru/rus/about.htm>

21 Сайт Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) <http://www.rsoc.ru/news/rsoc/news13286.htm>

22 Семелева Е.Ю. Сущность общественного контроля и его влияние на функционирование государства/ Научный журнал «Вестник». – 2011. - №2(12). [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.jurvestnik.psu.ru/ru/vipusk2122011/112-2011-2-9.html>, свободный

23 Сущность и понятие гражданского контроля/ Информационный портал. [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://urpea.my1.ru/news/sushhnost\\_i\\_ponjatie\\_grazhdanskogo\\_kontrolja/2011-03-04-49](http://urpea.my1.ru/news/sushhnost_i_ponjatie_grazhdanskogo_kontrolja/2011-03-04-49), свободный

24 Хананашвили Н.Л. Противодействие коррупции и механизмы прозрачности власти. Инструменты прозрачности управления. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://viperson.ru/wind.php?ID=530035&soch=1>, свободный