

Итоги дискуссионного обсуждения - ситуационного анализа по обсуждению реализации права граждан на участие в управлении делами государства

Дата проведения: 19 сентября 2014 г.

Место проведения: г. Пермь

Организаторы:

- Уполномоченный по правам человека в Пермском крае;
- Центр ГРАНИ;
- Общественная палата Пермского края.

Участники: представители общественных организаций и члены общественных советов, члены Общественной палаты Пермского края, представители органов государственной и исполнительной власти Пермского края, депутаты Законодательного Собрания Пермского края и Молодежного Парламента Пермского края.

В центре обсуждения: состояние, потенциал и результативность отдельных форм общественного участия, достаточные для реализации прав граждан на участие в управлении делами государства и обеспечивающие решение социальных задач и реализацию программы социально-экономического развития Пермского края. В основном были рассмотрены практики формирования и деятельности общественных советов при ведомствах, общественной экспертизы НПА, гражданского контроля и независимой оценки, общественных обсуждений.

В ходе дискуссии – ситуационного анализа были обозначены следующие проблемы и соотнесенные с ними варианты решений.

1. Обеспечение общественного участия совокупностью норм Пермского края - от Устава края до ведомственных НПА, формирующих вклад конкретного ведомства в обеспечение общественного участия или снятия препятствий для него.

Проблема

Отсутствует полноценное правовое закрепление ответственности ведомств и конкретных должностных лиц за обеспечение общественного участия: нормативные основания (обязательства по обеспечению участия граждан не включены в положения о государственных органах), регламентированные административные процедуры и показатели результатов по организационному и содержательному обеспечению взаимодействия с гражданами и их объединениями.

Отсутствует ряд необходимых нормативных актов, например, закон об общественной экспертизе, а также НПА о перечне нормативных правовых актов, без рассмотрения которых общественными советами при органах их принятие невозможно.

Общественное участие практически не представлено полноценно в текстах государственных программ края (за исключением ПСЭР и профильной программы).

Нормы Устава Пермского края, содержащие гарантии общественного участия, имеют нереализованный потенциал:

– Ст.12.п.1 «Каждый имеет право на доступ к информации о деятельности органов государственной власти пермского края, не обосновывая необходимость ее получения...».

Однако часто при обращении в ОИВ за информацией (не являющейся тайной в соответствии с требованиями Устава) гражданина (организацию) просят обосновать необходимость ее получения

– Ст.12.п.2. «Органы государственной власти Пермского края обеспечивают по запросам населения бесплатный доступ к нормативным правовым актам Пермского края на всей его территории, а также в установленном порядке выдают заверенные копии правовых актов». Однако часто ОИВ края в своих ответах на запросы адресуют граждан к платным информационно-правовым системам «Консультант+» и т.п.»).

– Ст.11 п.2. «Органы государственной власти Пермского края обеспечивают... создание рабочих групп по подготовке решений и общественных советов при органах государственной власти и их структурных подразделениях». Однако рабочие группы в наиболее проблемных вопросах не создаются или включают подведомственных специалистов.

– Ст. 29 п. 2. «В системе нормативных правовых актов Пермского края настоящий Устав имеет высшую юридическую силу, является актом ПРЯМОГО ДЕЙСТВИЯ и подлежит применению на всей территории Пермского края». Однако практика органов власти края и защиты гражданами (объединениями граждан) своих прав показывает, что нет значимого или устойчивого опыта применения Устава как закона прямого действия.

Варианты решения

Разработка и внедрение стандарта или методических рекомендаций по обеспечению общих подходов к обязательным процедурам, модельным правовым и организационным решениям, обеспечивающим универсальные требования, обязательных для деятельности всех ведомств с возможностью создания гибкой системы расширения общественного участия в конкретном ведомстве.

Проведение практико-ориентированного обучения государственных служащих требованиям к обеспечению общественного участия с использованием практических кейсов и в отношении актуальных требований к расширению и освоению форм общественного участия.

Расширение практики популяризации положений Устава края, в т.ч. через информационные кампании, проблемные обсуждения и обучение НКО. Рассмотрение вопроса об усилении контроля над исполнением Устава края.

Устранение дефицитов правовой базы ведомств по обеспечению их открытости, в т.ч. в части поэтапного обеспечения всех форм общественного участия в подведомственной сфере.

Внедрение принципа «нулевого» рассмотрения и обсуждения концепции НПА до его принятия

2. Наличие экспертного потенциала участников, обеспечивающих расширение общественно участия в Пермском крае

Проблема

Низкий экспертный потенциал представителей НКО, инициативных групп и граждан, которые хотят принимать участие в управлении делами государства: нет понимания требований к участию, отсутствуют знания и навыки в части экспертизы,

оценки последствий и необходимых ресурсов, разработки предложений, нет устойчивого опыта формирования компромиссных консенсусных решений и ограничения лоббизма. Кроме того отмечается отсутствие «гражданского интереса» и включенности в практики общественного участия у экспертов.

Низкая административная грамотность членов общественных советов.

Варианты решения

Программы практического обучения (общекраевые и «отраслевые»): повышения знаний НКО, граждан о структуре и правилах взаимодействия с органами власти. Всеобуч членов общественных советов (в т.ч. новых), специфические «линии» обучения в рамках программ и в конкурсах инициативных проектов НКО.

Формирование элементов экспертной поддержки деятельности членов общественных советов, групп общественного контроля и т.п. Для этого предусмотреть пилотный проект ресурсного (консультационного) центра для членов общественных советов; стимулирование создание «панели» экспертов, готовых предоставить консультации «pro bono» (бесплатно) или на льготных условиях; создание тематических рабочих групп для подготовки решений и рекомендаций советов с привлечением экспертов.

При согласовании членов общественного совета Общественной палатой обращать внимание на опыт кандидата, свидетельствующий о наличии у него экспертного потенциала.

Проведение просветительских кампаний для повышения знаний о реальной полезности членства в консультационных органах, участия в общественном контроле и т.п. Стимулирование (через назначение соответствующих номинаций) включения таких мероприятий в инициативные проекты НКО, а также в заявки получателей субсидии для общественно-полезной деятельности и отдельных мероприятий

Формирование системы обмена опытом, лучшими практиками общественного участия с их публичным освещением. Разработка и внедрение практики оценки эффективности деятельности общественных советов

Формирование единого пространства взаимодействия, обмена опытом постоянных участников гражданского участия:

– Расширение форм деятельности общественных советов: помимо заседаний предусмотреть возможность деятельности межведомственных рабочих групп из общественных советов при разных ведомствах,

– Проведение «Совета Советов» - общего сбора представителей всех советов при органах власти для постановки общих задач, решения совместных вопросов и обмена опытом.

– Рекомендовать в план работ совета на год совместное обсуждение результатов общественной экспертизы, гражданского контроля и иных форм общественного участия. Учитывать результаты такого обсуждения при оценке общественным советом деятельности ведомства и прогресса в подведомственной сфере.

3. Наличие достаточных мотивов и стимулов к обеспечению общественного участия, чтобы обеспечить его масштаб и результативность.

Проблема

– Отсутствие положительных стимулов для участия некоммерческих организаций, граждан в управлении делами государства (принципы и процедуры участия не прозрачны, результат участия (его учет в деятельности органов власти) не предсказуем)

– Государственные служащие не видят инструментальной полезности результатов общественного взаимодействия. Навязывание органам власти необходимости взаимодействия. Из-за неясности содержания и границ т.н. «политической деятельности» НКО при взаимодействии с ними возникают риски для репутации государственных служащих.

Варианты решений

– Разработка и фиксация в НПА, модельных решениях (порядок деятельности общественного совета и т.п.) прозрачных процедур участия, требований к его результату, а также к процедурам публичной, своевременной и аргументированной реакции на результаты общественного участия (рекомендации, решения, акты общественной экспертизы и т.п.), оформленного надлежащим образом.

– Снижение нервозности во взаимодействии с общественностью через презентацию успешных практик взаимодействия.

– Включение процедур по обеспечению общественного участия и реакции на него в ведомственные и должностные регламенты.

4. Обеспечение общественного участия через формирование качественной и регламентированной деятельности консультационных и иных механизмов взаимодействия с гражданами и объединениями в органах власти.

Проблема

– Проблемы формирования составов членов общественных советов, советов по независимой экспертизе и составов членов групп общественного контроля: в т.ч. самостоятельно формирование ИОГВ и МСУ без согласования с общественной палатой и консультаций с общественными организациями, наличие аффилированных и лоббистских групп, несбалансированное число представителей подведомственных организаций в составах советов, включение в них государственных служащих и т.п.;

– Недостаточное процедурное, организационное и ресурсное обеспечение, низкое качество реализации и фактическое неисполнение отдельных форм гражданского участия (например, в рамках оценки регулирующего воздействия более чем за год не проведено ни одной оценки);

– Отсутствие системных решений, позволяющих использовать государственную поддержку СО НКО в расширении основных форм гражданского участия, включая неопределенность общих принципов взаимодействия ОГВ и СОНКО в Пермском крае в сфере государственной поддержки СО НКО и гражданского участия в управлении делами государства, что выражается, в том числе, в преобладании ведомственного подхода к реализации отдельных форм гражданского участия, отсутствию единой системы контроля качества и учета гражданского участия, недостаточном межведомственном взаимодействии в процессе реализации форм гражданского участия в управлении делами государства.

– Персонализированный характер взаимодействия, его неустойчивость и неясность ведомственных и общественных представлений о результатах взаимодействия;

– Отсутствие механизма учета особых мнений членов общественного совета; недостаточная публичность совета и его членов по популяризации обсужденных вопросов, готовящихся решений и т.п.

– Отсутствие ответственности членов советов за фактическую неработоспособность в нем, в т.ч. непосещение заседаний общественных советов

– Запутанность структуры консультационных органов и деятельности ведомств по проведению публичных консультаций и получению «обратной связи» от заинтересованных групп в разных формах. Несистемность, дублирование деятельности и компетенций советов, рабочих групп и т.п., создаваемых при ведомствах и надведомственно.

– Отсутствие разнообразия в составах общественных советов и их ориентированность на представителей из г. Перми.

Варианты решений

– Разработка модельного порядка деятельности ОС (адаптация модели федерального уровня), включающего информацию о том, как выглядит результат заседания совета, как формируется и ведется протокол заседания, описание механизма фиксации предложений ОС и реакции ОИГВ или ОМСУ на них.

– Включение в порядок деятельности ОС нормы об исключении из советов в случае нерегулярности их посещения

– Ликвидация дублирующих и «мертвых» советов

– Переформатирование «излишних» ОС в рабочие группы

– Внедрение системы компенсации расходов иногородних членов общественных советов на поездки на заседания советов.

5. Прозрачное, полноценное и доступное информирование заинтересованных субъектов об общественном участии

Проблема

– Отсутствие стандартов информирования субъектами участия (например, общественных советов) о своей деятельности, а также нестимулирующая информационная среда в регионе вокруг консультационных и общественно-контрольных механизмов в деятельности ведомств.

– Недостаточная освоенность основных форм гражданского участия со стороны СО НКО, действующих на территории Пермского края, в силу недостаточного информационного и ресурсного обеспечения реализации конкретных форм гражданского участия, неучета интересов и предпочтений СО НКО в процессе реализации форм гражданского участия, нехватки необходимых знаний и навыков у СО НКО;

Варианты решения

– Внедрение единых принципов информационной среды консультационных и общественно-контрольных механизмов в деятельности ведомств.

– Создания и внедрение модельных решений для информирования советом о своей деятельности, в т.ч. на сайте ведомства.

– Фиксация обязательство ведомств по своевременному информированию членов советов о готовящихся заседаниях и предоставлении вовремя и заранее документов, которые будут рассмотрены на заседании общественного совета.