

Участие граждан в управлении делами государства в Пермском крае

Общий обзор

Источники и составные части участия

- Конституция РФ (ст.32) и Устав Пермского края: гражданское участие в управлении делами государства (ст.11):
 - независимая общественная экспертиза;
 - участие в разработке НПА;
 - гражданский контроль;
 - обращения граждан в ОГВ;
 - рабочие группы и общественные советы при ОГВ;
 - публичные слушания;
 - и другие формы.
- Программа социально-экономического развития Пермского края:
 - *Достижение целей развития, успешная модернизация экономики и социальной сферы предполагают выстраивание эффективных механизмов взаимодействия органов государственной власти Пермского края и гражданского общества, направленных на обеспечение учета интересов различных социальных групп общества при выработке и проведении социально-экономической политики.*

Программа социально-экономического развития Пермского края

- Проблемы (в сфере развития гражданского общества):
 - 8.1.1. Отсутствие механизма взаимодействия органов государственной власти Пермского края и гражданского общества.
 - 8.1.2. Отсутствие условий для реализации основных форм гражданского участия.
- Механизмы реализации целей и задач:
 - 8.3.1. Изучение и учет общественного мнения при принятии управленческих решений.
 - 8.3.1.1. Создание механизмов публичного обсуждения общественно значимых решений.
 - 8.3.1.2. Проведение общественной экспертизы социально значимых решений исполнительных органов государственной власти Пермского края.
 - 8.3.1.3. Разработка и принятие законов Пермского края об общественной экспертизе, о государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций, о благотворительности.
 - 8.3.2. Создание экспертных общественных советов при исполнительных органах государственной власти Пермского края и органах местного самоуправления Пермского края с участием представителей гражданского общества.
 - 8.3.3. Включение представителей гражданского общества в состав коллегий надзорных органов, рабочих групп, других структур по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений исполнительных органов государственной власти.
 - 8.3.4. Совершенствование форм взаимодействия исполнительных органов государственной власти Пермского края и гражданского общества.
 - 8.3.5. Развитие института общественного контроля.
 - 8.3.6. Развитие технологий урегулирования конфликтов на местном уровне.

«Новые» и «старые» механизмы взаимодействия экспертного сообщества, структур гражданского общества и органов власти

- Независимая антикоррупционная экспертиза НПА и проектов НПА (Указ Губернатора ПК от 04.06.2010 N 37 "Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы НПА и проектов НПА губернатора ПК, Правительства ПК, исполнительных органов государственной власти ПК")
- Независимая экспертиза проектов административных регламентов (Постановление Правительства ПК от 08.05.2013 N 417-п "О разработке..., а также об экспертизе проектов АР предоставления государственных услуг")
- Независимая оценка качества работы организаций, оказывающих социальные услуги (Распоряжение Правительства ПК 166-рп «Об организации независимой системы оценки»)
- Российская общественная инициатива (Постановление Правительства ПК от 1 ноября 2013 г. N 1529-п)
- «Бюджетные» публичные слушания (Закон ПК от 12.10.2007 N 111-ПК "О бюджетном процессе в Пермском крае")
- Публичное обсуждение государственных программ, проектов капитального строительства (Закон ПК от 02.04.2010 N 598-ПК "О стратегическом планировании социально-экономического развития ПК")
- Участие в общественных советах при органах местного самоуправления (Указ Губернатора ПК от 19.02.2014 N 16 "Об образовании общественных советов")
- Оценка регулирующего воздействия (Указ Губернатора ПК от 21.12.2012 N 105 "Об утверждении Положения об оценке регулирующего воздействия в ПК, включая порядок проведения и критерии оценки регулирующего воздействия")
- Обращения граждан (ФЗ от 02.05.2006 N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"; Указ Губернатора ПК от 29.07.2013 N 83 "Об официальном сайте "Интернет-приемная ПК")
- Общественный (гражданский) контроль (Закон ПК от 21.12.2011 N 888-ПК "Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае")

Государственные программы Пермского края

- Часть программ указывает на вовлечение негосударственных субъектов (например, СОНКО) в процесс совместного формулирования мероприятий программы.
 - например, в государственной программе Пермского края "Доступная среда. Реабилитация и создание условий для социальной интеграции инвалидов Пермского края" в основу принятия решений, расстановки приоритетов по реализации мероприятий программы закладываются результаты гражданских экспертиз, обследований СОНКО.
- Но мало в каких программах негосударственные субъекты прямо указываются в качестве участника исполнения программы наряду с органами власти в паспорте государственной программы.
 - в качестве положительного примера приведем государственную программу Пермского края «Культура Пермского края».
 - в «профильной» государственной программе "Обеспечение взаимодействия общества и власти" «участвуют», согласно Паспорту, только органы власти.
- Программы, в которых ни на уровне постановки целей и задач, ни на уровне характеристики проблемы не учитывается потенциал некоммерческих организаций; однако на уровне конкретных мероприятий СОНКО появляются (например, государственная программа "Обеспечение общественной безопасности Пермского края" на 2014-2016 годы).

Государственные программы Пермского края

- Фиксация в государственных программах участие социально ориентированных некоммерческих организаций, общественных экспертов в реализации программы в экспертно-консультативном качестве, а так же в участии в независимой экспертизе и оценке.
 - например, программа Пермского края «Развитие здравоохранения» в качестве специальных мер государственного регулирования и управления рисками с целью минимизации их влияния на достижение целей программы предусматривает вовлечение в совместное изучение и принятие решений в сфере здравоохранения пермского края экспертов-консультантов:
 - Общественный Совет по здравоохранению при губернаторе Пермского края;
 - Общественная палата Пермского края;
 - Коллегия при Министерстве здравоохранения Пермского края;
 - Общественный совет по организации независимой системы оценки качества работы государственных учреждений, оказывающих социальные услуги в Пермском крае;
 - Пермская краевая общественная организация "Профессиональное медицинское сообщество Пермского края".
- Программы, в которых формулируются задачи, напрямую касающиеся деятельности негосударственных субъектов или взаимодействия ОИВ с ними.
 - Например, Программа Пермского края «Развитие информационного общества» предусматривает следующие задачи: *«2.2. повышение эффективности взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти; 3.2. создание системы оценки гражданами эффективности деятельности руководителей исполнительных органов государственной власти Пермского края, органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края; 3.3. развитие институтов общественного контроля и общественной экспертизы, а также иных форм взаимодействия исполнительных органов государственной власти Пермского края и гражданского общества».*
 - Но, насколько можно судить по тексту программы, Министерство информационного развития и связи Пермского края реализует ее в одиночестве (нет ни соисполнителей, ни участников).

Недостаточность развития нормативно-правовой базы

Устав Пермского края, ст. 11. Формы гражданского участия в управлении делами государства.

Законы Пермского края (Закон об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае)

Подзаконные нормативно-правовые акты – Указы губернатора Пермского края (Об образовании Общественных советов, о порядке проведения антикоррупционной экспертизы проектов НПА и т.д.), Постановления и Распоряжения Правительства Пермского края (Об организации независимой системы оценки и т.д.)

Локальные НПА (ведомственные приказы, распоряжения, например Приказ об образовании ОС при конкретном ОИГВ)

- Положения об общественных советах содержат типовые нормы, без подробного описания прав и инструментов, используемых для реализации функций, например, «подготовка предложений по совершенствованию законодательства в сфере... Пермского края»
- Положения об ОИГВ Пермского края не включают нормы о содействии в реализации форм общественного участия за некоторым исключением.
- В большинстве случаев используется типовое положение, утвержденное Указом губернатора, в котором не учитывается специфика сферы деятельности общественного совета.

Наименование формы общественного участия в Положениях об ОИГВ	Наличие нормы в Положении	Наименование общественного совета	Реализация форм участия (в соответствии с Положением)
Независимая общественная экспертиза	✗	Совет при губернаторе по предпринимательству	Общественная экспертиза проектов НПА, участие в разработке НПА
Участие в разработке НПА	✗	Координационный совет по культуре	Общественная экспертиза НПА в социо-культурной сфере, участие в разработке НПА
Гражданский контроль	✗	Общественный совет по независимой оценке	Независимая оценка
Обращение граждан в ОИГВ	✓	Межведомственный совет по противодействию коррупции	Антикоррупционная экспертиза НПА
Участие в рабочих группах и ОС	✓		
Публичные слушания	✗	Исключение составляет администрация губернатора, за которой закреплено содействие в реализации всех форм	

Информационные дефициты по формам участия на сайтах Министерств Пермского края

МинЖКХ	Минздрав	Мининформ	Минкульт	Минобр	Минпромторг	Минсоц	Минспорт	Минтерр	Минтранс
http://www.gkh.permkrai.ru/	http://minzdrav.permkrai.ru/	http://mpik.permkrai.ru/	http://mk.permkrai.ru/	http://minobr.permkrai.ru/	http://mintorg.permkrai.ru/	http://minsoc.permkrai.ru/	http://www.sport.permkrai.ru/	http://minter.permkrai.ru/	http://mintrans59.permkrai.ru/

Обращения граждан. Наиболее полно, есть контакты, указано время, описан порядок.

Общественные советы. Информация есть у 8-ми из 10-ти. Информация о заседаниях у 6-ти.

Антикоррупционная экспертиза. Информация представлена на 5-ти сайтах. Контакты для приема экспертиз – на 3-х. Нигде не размещены результаты.

Экспертиза проектов адм.регламентов. Проекты на 5-ти сайтах, контакты для приема у 1-го. Нигде не опубликованы результаты.

Независимая оценка. Министерство здравоохранения и Министерство культуры.

Обсуждение государственных программ. Информация о дате, месте и предмете обсуждения проекта ДЦП, представлена только у Министерства транспорта.

Оценка регулирующего воздействия. Ничего.

Наиболее полно по всем формам участия представлена информация на сайтах:

- Министерство информационного развития;
- Министерство образования,
- Министерство здравоохранения.

Общественные советы при Министерствах – обеспечение «шлюза» в общественное участие других активных граждан

Информационная среда:

- Из 19 Министерств у 15-ти на сайтах есть отдельные разделы об Общественных советах. Нет информации: Минсоц, Минстрой, Минприроды, Минэнергетики.
- Состав общественных советов опубликован на 16-ти сайтах. (У Минприроды раздела нет, но в документах есть Приказ об утверждении состава).
- При этом практически нигде не указаны контакты ответственных секретарей.
- Протоколы заседаний размещены у 9-ти Общественных советов.
- Представлены принятые на заседаниях решения у 8-ми.
- За это время большинство советов собирались 1 раз (есть исключения: Минздрав - 3 раза, Минспорт - 2).

Информационный вход:

- 11-12 сентября были разосланы письма во все Министерства с просьбой предоставить информацию о Советах. На 18 сентября поступило 3 ответа.
- С 12 по 16 (в течение 4 дней) телефонные звонки во все Министерства: просьба связать с ответственным секретарем и дать значимую информацию о работе совета. (Крайне трудно дозвониться – просто никто не берет трубку. В большинстве случаев специалистов не было на месте и информация не была предоставлена).

Существующая практика реализации форм общественного участия

Общественные советы	Общественный (гражданский) контроль	Общественная экспертиза проектов НПА
<p>Организованы общественные советы:</p> <ul style="list-style-type: none"> • при губернаторе Пермского края • при Правительстве Пермского края • при органах власти Пермского края <p>Основными участниками советов от «общественности» являются представители профессиональных союзов, представители саморегулируемых организаций, представители бизнес-ассоциаций.</p> <p>Достаточно большую долю составляют руководители учреждений. Участие НКО, не представляющих подведомственную сферу, в советах можно оценить как НЕДОСТАТОЧНО ВЫСОКОЕ.</p> <p>Незначительное количество людей НЕ ИЗ РЕГИОНАЛЬНОГО ЦЕНТРА</p>	<p>По данным Общественной палаты Пермского края за 2013 групп было совершено 14 выездов в учреждения здравоохранения и социального обслуживания. По итогам каждого контроля был направлен акт.</p> <p>Однако, степень информирования остается на очень низком уровне, НЕТ ДОСТУПНОЙ СТРУКТУРИРОВАННОЙ ИНФОРМАЦИИ о конкретных случаях проведения общественного контроля, в т.ч. об ответной реакции органа власти на акт о проведении контроля.</p> <p>Гражданский контроль , организованный Пермской гражданской палатой (многоступенчатый , с промежуточным экспертным обсуждением) , НЕ ЯСНО, УЧТЕНА ЛИ РЕКОМЕНДАЦИИ, какой мере и через какие конкретные действия органов и учреждений здравоохранения</p>	<p>Совет по предпринимательству при губернаторе Пермского края:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Изменения в Указ губернатора Пермского края «Об утверждении Положения о проведении оценки регулирующего воздействия», - рекомендации Правительству разработать проект Закона Пермского края «Об оценке регулирующего воздействия» <p>Координационный совет по культуре:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Проект нового регионального закона «О культуре» <p>Совет по образованию при губернаторе Пермского края:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Проект регионального закона «Об образовании в Пермском крае» <p>НЕТ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО РАЗМЕЩЕНИЮ РЕЗУЛЬТАТОВ экспертизы и публичной реакции на ее содержание</p>

Проблемы на стороне общественности

- Низкий экспертный потенциал инициативных групп и граждан, которые хотят принимать участие в управлении делами государства (нет понимания специфики проблем) и, в свою очередь, отсутствие гражданского интереса у экспертов;
- Но и 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).
- Что органы власти могут сделать для повышения экспертного потенциала (содействия этому) и создания положительных стимулов для участия?

Спасибо за внимание!

Центр гражданского анализа и независимых исследований
«ГРАНИ», 19 сентября 2014 г.