



**Методические
рекомендации**
для членов общественных палат

Ярославль, 2013

Оглавление

1. Межсекторное социальное партнерство.....	4
2. Формы межсекторного социального партнерства на муниципальном уровне.....	9
3. Общественные палаты Ярославской области	17
4. Формы гражданского участия и общественного контроля.....	25
5. Кампании по защите общественных интересов.....	57
6. Общественные палаты в муниципальных образованиях Ярославской области.....	75
7. Закон Ярославской области об Общественной палате Ярославской области	77

Брошюра подготовлена Некоммерческим фондом содействия развитию гражданского общества при организационной поддержке ЯРОО «Центр социального партнерства» в рамках региональной программы «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций» при поддержке Губернатора Ярославской области.

1. Межсекторное социальное партнерство

Межсекторное партнерство (МСП) – это конструктивное взаимодействие организаций из двух или трех секторов (государство, бизнес, некоммерческий сектор) при решении социальных проблем, «выгодное» населению территории и каждой из сторон, обеспечивающее синергетический эффект от «сложения» разных ресурсов

Суть межсекторного социального партнерства¹ состоит в налаживании конструктивного взаимодействия между тремя силами, действующими на общественной арене страны, области, города или иной территории, — государственными структурами, коммерческими предприятиями и некоммерческими организациями. Представители каждого сектора имеют разные возможности и ресурсы для участия в решении проблем социальной сферы. У них разные представления о самой природе социальных проблем. Но несмотря на все различия и связанные с ними противоречия, сотрудничество секторов необходимо: ни государство, ни бизнес, ни граждане не могут «в одиночку» преодолеть социальную несправедливость и конфликты.²

Идеализировано межсекторное социальное партнерство понимается как конструктивное взаимодействие организаций трех секторов для решения социальных проблем, «выгодное» каждой из сторон в отдельности и населения территории, где оно реализуется, в целом.

В настоящий момент делаются только первые шаги в реализации модели межсекторного социального партнерства:

- во-первых, качественное изменение негосударственных некоммерческих организаций (НКО). Сегодня НКО перешли от разовых «точечных» акций к реализации масштабных социальных программ и проектов, направленных на решение общегосударственных задач;

- во-вторых, происходит постепенное созревание бизнес-структур для осуществления продуманной и целенаправленной социально ответственной работы. Рост значимости нематериальных активов привел к тому, что все больше бизнес-организаций нацелены не только на развитие того или иного направления благотворительности, но и на реализацию более масштабных коалиционных программ в социальной сфере;

- в-третьих, постепенный переход власти к способности воспринимать конструктивные гражданские инициативы и к возможности выстраивания эффективного партнерства. Властные структуры сегодня начинают рассматривать взаимодействие с некоммерческим сектором как одну из важных задач.

Для *первого сектора* характерна государственная, муниципальная и смешанные формы собственности, миссия состоит в защите прав граждан, обеспечении безопасности страны, создании правовой базы, формировании доходной части бюджета определенного уровня и распределении доходов между территориями и сферами жизни, развитии системы образования, здравоохранения и т.п. Технологии работы первого сектора отличаются спецификой деятельности ветвей власти – исполнительной, законодательной и судебной, а также характером функционирования государственных и муниципальных учреждений.

¹ Особенности развития социального партнерства в индустриальном регионе России (на примере Челябинской области). Сб. статей / сост. Н.А. Гусева, В.Н. Якимец. — Челябинск: Челябинский дом печати, Златоуст, 2000; Решение социальных проблем городов: Технологии взаимодействия органов местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций: Сборник статей / под ред. И.В. Мерсияновой. — Новосибирск: ИДМИ, 2000; Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: возможности и ограничения. — М.: РОО «Кеннан», 2001; Блусь П.И., Бушуева В.М. и др. Как выполнить социальный заказ? Методические рекомендации для органов местной власти, общественных организаций и советов самоуправления / под ред. А.А. Калих, П.И. Блусь. — Пермь: Стиль-МГ, 2000.

² Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство в России: определение, механизмы, лучшие практики / <http://www.kdobru.ru>

Для *коммерческого сектора* характерны частная и акционерные формы собственности, миссия состоит в максимальном извлечении прибыли на основе предоставления товаров и услуг (предложения) в конкурентной борьбе с другими участниками внутреннего и внешнего рынка для удовлетворения или формирования спроса на них. Этот бизнес-сектор характеризует широкий спектр применяемых технологий работы в сфере той деловой активности, которая является профильной для той или иной фирмы.

Для *третьего сектора* основной формой собственности является общественная, миссия заключается в лоббировании общественных интересов, предоставлении социальных услуг целевым группам, общественной экспертизе и др. Технологии работы разнообразны и зависят от профиля деятельности НКО и ее взаимоотношений с целевой группой.

Все это приводит к пониманию необходимости эффективного и, что наиболее важно, взаимовыгодного взаимодействия трех секторов общества – государства, коммерческого и некоммерческого сектора (межсекторного социального партнерства)³.

В чём состоят миссия и ресурсы каждого сектора?

1. **Власть** – миссия состоит в защите прав граждан, обеспечении безопасности страны, создании правовой базы, формировании доходной части бюджета определенного уровня и распределении доходов между территориями и сферами жизни, развитии системы образования, здравоохранения и т. п. функционирования государственных и муниципальных учреждений.

Ресурс – право принимать решения, обязательные для граждан, деньги.

2. **Бизнес** – миссия состоит в максимальном извлечении прибыли на основе предоставления товаров и услуг (предложение) в конкурентной борьбе с другими участниками внутреннего и внешнего рынка для удовлетворения или формирования спроса на них.

Ресурс – наличие финансов, управленческие технологии.

3. **НКО** – миссия заключается в лоббировании общественных интересов, предоставлении социальных услуг целевым группам, общественной экспертизе, защите прав граждан и др.

Ресурс – добровольческий труд, идеи.

Социальное партнерство строится на следующих основных **принципах**⁴:

- уважение и учет интересов участников переговоров;
- заинтересованность договаривающихся сторон в участии в договорных отношениях;
- содействие государства укреплению и развитию социального партнерства на демократической основе;
- соблюдение социальными партнерами и их представителями международных норм, законодательства Российской Федерации;
- полномочность социальных партнеров и их представителей;
- полнота представительства сторон;
- равноправие сторон и доверие в отношениях;
- невмешательство в дела друг друга;
- свобода выбора и обсуждения вопросов, входящих в сферу социального партнерства;
- добровольность принятия обязательств социальными партнерами на основе взаимного согласования;

³ Даниленко В.М. Межсекторное социальное партнерство в условиях развития гражданского общества // Вестник Бурятского государственного университета. – 2010. – №14. – с. 162.

⁴ Волынский Г.С. Противоречие между трудом и капиталом: современный аспект // Социальная экономика. 2003. № 2-3. С.118-124.

- регулярность проведения консультаций и переговоров по вопросам, входящим в сферу социального партнерства;
- реальность обеспечения принятых социальными партнерами обязательств;
- обязательность исполнения достигнутых договоренностей;
- систематичность контроля за выполнением принятых в рамках социального партнерства соглашений, договоров и решений;
- ответственность сторон, их представителей, должностных и иных лиц за невыполнение по их вине принятых обязательств, соглашений, договоров, решений;
- соблюдение предусмотренных действующим законодательством примирительных процедур при разрешении коллективных трудовых споров.

На основе данных принципов должны формироваться приоритетные направления развития социального партнерства на определенной территории.

Можно выделить три основные сферы социального партнерства: развитие власти (стратегическое планирование, бюджет, антикризисные программы, кадровая политика и т.д.); развитие предприятий (продукция, персонал, инвестиции, устойчивость и т.д.); развитие местных сообществ (инфраструктура, социальная сфера, экология и т.п.)⁵.

В целях создания эффективной системы реализации социального партнерства требуется формирование следующей иерархичной структуры: институты – методы – механизмы. При этом особое внимание следует уделить вопросам их закрепления, в том числе правового и договорного, в стандартах, правилах, документах; определения критериев и способов мониторинга эффективности системы; проблемам информационной открытости и обратной связи. При этом механизмы социального партнерства могут носить как общий, для всех сфер, так и частный характер.

Комплексная модель взаимодействия предполагает выделения трех уровней эффективности: для компании (внутренний), для общества и государства (внешний), для стейкхолдеров компании (инвесторы, кредиторы, менеджеры предприятия, работники предприятия, потребители) (мезоуровень).

Достижение целей развития, успешная модернизация экономики и социальной сферы в регионе невозможны без формирования и эффективного функционирования комплексной модели взаимодействия региональной власти, бизнеса и общественности. В целях совершенствования этого взаимодействия формируется следующая система базовых принципов развития социального партнерства.

1. *Взаимовыгодный характер социального партнерства*, т. е. обеспечение эффективности для всех его сторон.

Бизнес: проявляется в социальном и бизнес-эффекте для компании. Среди выгод, получаемых предприятием от участия в системе социального партнерства, можно выделить экономические (капитализация, продажи, страхование рисков, снижение операционных расходов), репутационные (имидж компании, лояльность сотрудников и клиентов) и нефинансовые (влияние на региональные и местные сообщества, корпоративная культура фирмы и т.д.).

Общество: проявляется в создании условий для эффективного развития человеческого капитала.

Стейкхолдеры бизнеса: проявляется в первую очередь во влиянии развития предприятия на группы заинтересованных лиц и организаций.

Власть: проявляется в снижении затрат бюджета на финансирование социальной сферы, в совершенствовании государственного и муниципального управления, развитии региона и повышении его рейтинга.

2. *Добровольный характер социального партнерства*. Данный принцип опирается на постулат о том, что в системе социального партнерства только добровольные инициативы могут быть эффективны. Однако этот принцип дополняется принципами

⁵ Новиков В. Социальное партнерство: этапы становления и развития // Экономист. 2006. №4. С.85-88.

обязательности, контроля и ответственности сторон за взятые на себя обязательства в рамках социального партнерства.

3. *Содействие государства развитию социального партнерства.* Роль государственной власти состоит в создании условий, нормативной и институциональной инфраструктуры, мотивации социального партнерства.

4. *Реальный и прагматичный характер социального партнерства.* Система социального партнерства в регионе должна включать:

- подсистему целей социального партнерства, закрепленных в нормативно-правовых актах;

- подсистему элементов социального партнерства, классифицирующую формы и содержание социального партнерства;

- подсистему механизмов социального партнерства, описывающую основные методы и инструменты реализации социального партнерства;

- закрепление социального партнерства в стандартах, правилах деятельности сторон, стратегических и внутренних документах и нормативно-правовых актах;

- подсистему органов социального партнерства, обеспечивающую его реализацию, и нормативно-правовых актов, на которых основана их деятельность;

- подсистему инструментов мониторинга эффективности и обратной связи взаимодействия власти, бизнеса и общественных организаций, а также информационной открытости социального партнерства.

5. *Принцип интеграции социального партнерства в основную деятельность сторон.* Основным механизмом реализации взаимодействия следует считать интеграцию его принципов в деятельность органов государственно-муниципальной власти, бизнеса и общественных организаций.

6. *Принцип равноуровневости социального партнерства.* В виду неравнозначности ресурсной базы коммерческих предприятий и некоммерческих организаций социальное партнерство может осуществляться на следующих уровнях: базовый – социальное партнерство в основной деятельности компании, уровень социальных инвестиций, уровень благотворительности.

7. *Принцип информационной открытости социального партнерства,* которая является залогом эффективности работы всей системы. Взаимодействие бизнеса, власти и некоммерческих организаций должно быть прозрачным для всех его участников, а также СМИ и регионального сообщества. Важнейшей функцией информационной открытости является налаживание каналов обратной связи с населением территории и оценки эффективности социального партнерства⁶.

Как и где узнать друг друга партнерам?

- ярмарка социальных проектов;

- атлас НКО;

- портал НКО региона;

- гражданский форум;

- круглые столы;

- обращение к власти и бизнесу;

- другие способы.

Механизм МСП – это разработанная сообща представителями двух или всех трех (власть, бизнес, общество) секторов совокупность правил, способов, технологий и документации по организации, обеспечению ресурсами и реализации совместных работ, которая встроена в схему функционирования социальной сферы на данной территории,

⁶ Киварина М.В. Комплексная модель взаимодействия власти, бизнеса и населения в стратегии развития региона // Вестник Новгородского государственного университета им. Ярослава Мудрого. – 2011. – №61. – с. 27.

направлена на решение социально значимой проблемы с учетом действующих нормативных и правовых актов и воспроизводима в будущем без участия создателей.

Выделяется пять групп механизмов межсекторного социального партнерства: конкурсные; социально-технологические; организационно-структурные; процедурные; комплексные или комбинированные.

Конкурсные механизмы реализуются тогда, когда претендент выигрывает конкурс, организованный по заранее разработанной схеме.

Социально-технологические механизмы базируются на социальной технологии, созданной заново и выгодно отличающейся по эффективности использования средств и качеству результатов от иных технологий или подходов, применявшихся государственными или муниципальными учреждениями.

Организационно-структурные механизмы характеризуются тем, что власть совместно с НКО и бизнесом, действующими на одной территории, образует новую организационную структуру, которой делегируется часть функций по решению социально значимых задач через вовлечение граждан и общественных объединений при финансовой поддержке со стороны власти и бизнеса.

Процедурные механизмы взаимодействия включают правила сотрудничества НКО, бизнеса и власти при решении определенного класса задач. Они формируются в ходе совместного обсуждения и чаще всего оформляются в виде специального соглашения, действующего в течение фиксированного периода, например, определенные правила и процедуры, оформленные в соответствующих законах и постановлениях, различного рода общественные комиссии, комитеты, форумы граждан, круглые столы, координационные советы, соглашения, общественные парламенты, палаты социального бизнеса, общественные советы, общественные слушания.

Комплексные или комбинированные механизмы – это системы взаимодействия, которые несут в себе черты как минимум любой пары вышеназванных. Например, фонды развития местного сообщества, фонды развития местного сообщества на базе общественно-активных школ, ярмарки НКО, ярмарки социальных проектов и услуг.

Данные механизмы способствуют открытости для населения административной жизни территории, и оказывает влияние на вовлечение его в процесс принятия решений, одновременно наделяя ответственностью за возможный результат. Происходит психологическое размытие границ и расширение дискуссионного поля. Участниками становятся все заинтересованные стороны.

Win Win

– межсекторное взаимодействие будет долгосрочным и эффективным, если от него выигрывают все стороны;

– стороны должны знать и обозначать выгоду второй стороны при ведении переговоров (нужно чувствовать партнера);

– не нужно только просить – нужно и отдавать, делиться ресурсом, дополнять.

2. Формы межсекторного социального партнерства на муниципальном уровне⁷

В системе социального партнерства формы взаимодействия можно распределить по трем сферам: стратегической, законотворческой и проектной. Эти составляющие для повышения эффективности межсекторного социального партнерства на наш взгляд должны выступать как три последовательных этапа социально-экономических преобразований и как взаимосвязанные элементы. На первом этапе создается стратегия развития, в которой расставляются приоритеты, на втором этапе эти приоритеты закрепляются законодательно, и на третьем этапе – воплощаются в конкретных социально-экономических проектах. В каждом из направлений можно выбрать доминирующую форму, которая выступает концентратором социальной сети и организатором социального пространства взаимодействия. Важным является то, что во всей системе обмен носит межкатегориальный характер, что, исходя из теоремы Эмерсона⁸, во-первых, делает систему открытой и динамичной, и, во-вторых, делает социальную сеть между акторами более прочной.

Большое значение для прочности социальной сети и эффективности взаимодействия имеют концентраторы сети, которые упорядочивают ресурсные потоки, делая обмен регулярным и создавая наиболее благоприятные условия для их использования. Мы рассмотрим наиболее растиражированные формы социального партнерства в каждом из направлений. В настоящее время в сфере выработки стратегии и законодательных инициатив становится все более признанной, такая форма социального партнерства как общественные экспертные советы.

Общественный совет – это коллектив представителей некоммерческих и/или коммерческих организаций, а так же широко известных, но не входящих в организации лиц приглашенных муниципальным органом, либо делегированных самими организациями для осуществления консультативных и/или экспертно-аналитических функций⁹.

Успешность таких советов напрямую зависит от модели взаимоотношений власти и гражданского общества. В системе социального партнерства эти советы становятся действенным инструментом при выработке муниципальных решений. Эта технология может выступать в нескольких формах: как узловой элемент системы городского стратегирования, как отраслевые советы при исполнительном органе муниципальной (или другого уровня) власти, и как инструмент лоббирования общественных интересов при законодательном органе муниципальной (или другого уровня) власти.

В настоящее время уже многие города России имеют документы, отражающие перспективы их социально-экономического развития. Но анализ показывает, что большинство этих документов носят поверхностный характер и являются административными документами, не опирающимися на мнения сообщества.

Первое правило любой **стратегии** – активизация и рациональное использование всех ресурсов территории, а значит и вовлечение активной части местного сообщества, т.е. бизнеса и общественных объединений. В целом стратегическое планирование социально-экономического развития – «вид управленческой деятельности, состоящей в разработке комплексных целей городского развития на перспективу и механизмов их достижения, реализация которых призвана обеспечить эффективное функционирование

⁷ Кокшарова А.А. Формы межсекторного социального партнерства на муниципальном уровне и оценка их эффективности // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. – 2009. – №3. – с. 103-128.

⁸ Градосельская Г. В. Сетевые измерения в социологии: Учебное пособие / Под ред. Г. С. Батыгина. М.: Издательский дом «Новый учебник», 2004. – 248 с.

⁹ Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России / Под ред. А.С. Автомонова. – М.: Фонд НАН, 2003. – с. 179.

города на базе своевременной адаптации к изменяющимся условиям внешней среды»¹⁰. Данная составляющая системы социального партнерства аккумулирует различные ресурсы акторов. Муниципалитет и бизнес предоставляют финансовую поддержку деятельности системы городского стратегирования и обеспечивают её полноценное функционирование.

Главное назначение системы городского стратегирования состоит в консолидации усилий городского сообщества (ключевых его представителей) с целью повышения качества жизни жителей города, а также формирования и реализации основных перспектив его развития.

Краеугольным камнем системы городского стратегирования является общественный совет. В задачи данного совета входит согласование основных приоритетов и программ городского развития, рассмотренные концепции развития города и подготовка основных документов для их последующего утверждения в Городской Думе, рассмотрение и одобрение главных проектов развития¹¹. Для достижения наилучших результатов этот совет должен, во-первых, функционировать на нейтральной территории, во-вторых включать в себя представителей городской администрации, бизнеса: крупных предприятий, среднего бизнеса и торгово-промышленной палаты; а так же представителей общественных организаций, прежде всего инфраструктурных и наиболее значимых (значимость определяется количеством и качеством завершенных социальных проектов).

Работа над стратегией включает в себя два этапа разработку плана и его реализацию. В силу того, что стратегия разрабатывается при непосредственном участии бизнеса и населения, то и контроль над её реализацией должен быть общественным. В целом система стратегирования выглядит следующим образом: общественный совет включает в себя группы стратегического планирования в отдельных отраслях, в которые входят эксперты и консультанты от городского сообщества. Каждая группа готовит предложения по своей сфере, которые выносятся на общее заседание общественного совета, там обсуждаются представителями власти, общественности и бизнеса и либо отправляются на доработку в соответствующую группу, либо становятся частью стратегии.

Система городского стратегирования имеет очень большое значение для эволюционного развития системы социального партнерства, так как позволяет в самом начале правильно расставить приоритеты реформирования социальной сферы, учитывая мнения всех затронутых реформой субъектов муниципального образования, а так же разработать реально действующую стратегию развития местного сообщества отвечающую его интересам и учитывающую все ресурсы территории.

Общественный контроль в законотворческой деятельности является необходимым условием демократизации всей системы власти. Особенно важным этот элемент является на местном уровне. Конституирующим элементом, регулирующим отношения властей с общественностью в законотворческой деятельности может стать какое-либо соглашение, например, коллективный договор. Коллективный договор преследует цель повышения роли негосударственных некоммерческих организаций в процессе выработки решений, принимаемых законодательным органом муниципальной власти.

Для данной составляющей характерен обмен в основном нематериальными ресурсами. Законодательный орган муниципального образования здесь выступает как организатор всего процесса и активизирует, прежде всего, свой административный ресурс для создания и налаживания эффективной работы форм общественного участия в законотворческой деятельности. Общественные организации здесь лоббируют интересы

¹⁰ Жилкин С.Ф. Совершенствование стратегического планирования города: Авт. дисс. ... докт. экон. наук / С.Ф. Жилкин. М.: РАГС, 2007. – с. 17.

¹¹ Жилкин С.Ф. Совершенствование стратегического планирования города: Авт. дисс. ... докт. экон. наук / С.Ф. Жилкин. М.: РАГС, 2007. – с. 35.

определенных групп населения, обладая информацией об их интересах и потребностях, а так же обладают более подробной информацией об отдельных сферах развития общества и поэтому могут выступить в качестве эксперта. В социальной сфере бизнес не имеет прямых экономических интересов, и участие его в жизни общества обусловлено лишь интересами косвенными и социально ответственной позицией. Поэтому нельзя сказать, что бизнес будет использовать общественные комиссии по социальным вопросам для лоббирования своих корпоративных интересов. Но, тем не менее, участие бизнеса на данном этапе является важным т.к. во-первых, бизнес занимает независимую позицию и может выступить в качестве арбитра, а во-вторых, он старается сделать социальную сферу конкурентным и целесообразным механизмом.

Законодательную деятельность мы можем подразделить на два направления: во-первых, подготовка и принятие законодательных актов, и во-вторых, контроль за их исполнением. Взаимодействие на стадии подготовки законодательных актов, так или иначе, включает в себя лоббирование интересов различных групп. Если граждане осознают, что через общественные организации могут реально лоббировать свои интересы, то это будет способствовать с одной стороны активизации населения, а с другой стороны развитию третьего сектора¹². Так на вопрос: «что нужно для того, чтобы лично вы активнее участвовали в общественной и политической деятельности? – 49% россиян ответили, что им необходимо чувствовать уверенность в том, что эта деятельность даст положительный результат¹³. В то же время, если бизнес осознает возможность влиять на решения, принимаемые властью, через общественные коммуникации, то для него личное участие в политической жизни теряет актуальность¹⁴.

Система взаимодействия и обменных процессов на законотворческой стадии носит своеобразный характер. На первый взгляд обменные отношения здесь выглядят неравными т.к. происходят на территории власти, но все не так однозначно. В силу того, что власть не может принимать законов без участия населения, так как это делает их неэффективными и мало приближенными к реальной социальной жизни, то муниципалитет будет стремиться к партнерству и равным взаимоотношениям.

На данном этапе концентратором социальной сети является общественный совет или общественные комиссии при законодательном органе муниципального образования. Существование общественных комиссий предусмотрено законом о местном самоуправлении¹⁵. Вопрос в том, насколько они эффективно действуют.

Общественные комиссии занимают важное место в системе социального партнерства и выступают площадкой, где встречаются депутаты думы, представители мэрии, НКО и бизнеса. Система социального партнерства призвана сбалансировать различные интересы, а общественные комиссии помогают достичь компромисса в принятии законов. Возможность лоббирования интересов способствует консолидации отдельных групп населения в частности и всего местного сообщества в целом.

Как разновидности общественных комиссий существуют молодежный парламент и круглые столы. Эти формы общественного участия отличаются тем, что там обсуждаются различные общественные проблемы, но за этим не следует внесение конкретных поправок в законопроекты.

Второй составляющей законодательного процесса является контроль над исполнением законов. Основным содержанием данного этапа является экспертная оценка

¹² Общество и власть: проблемы взаимодействия [Текст] / Отв. Ред В.Д. Виноградов. – СПб.: Изд-во С.-Петербур. Ун-та, 2006. – с. 103-124.

¹³ Опрос ВЦИОМ от 29 сентября 2004 «Об участии граждан в общественной и политической жизни».

¹⁴ Общество и власть: проблемы взаимодействия [Текст] / Отв. Ред В.Д. Виноградов. – СПб.: Изд-во С.-Петербур. Ун-та, 2006. – с. 103-124.

¹⁵ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Российская газета. №202 от 08.10.2003. Ст. 28 Публичные слушания.

общественными организациями эффективности реализации того или иного закона и вынесение результатов на обсуждение того же совета при законодательном органе муниципалитета¹⁶.

Партнерство в реализации социально-экономических проектов на сегодняшний день наиболее развитая сфера взаимодействия органов местного самоуправления, общественных организаций и бизнеса. На данном этапе концентраторов социальной сети может быть несколько, в зависимости от уровня развития третьего сектора на территории. Чаще всего ими выступают инфраструктурные общественные организации.

При слабом развитии некоммерческого сектора, инфраструктурное НКО может быть создано властью и бизнесом, и тогда оно будет преследовать две цели. Во-первых, организация социального партнерства в реализации социально-экономических проектов и, во-вторых, активизация некоммерческого сектора на территории.

На данном этапе обменные процессы идут особенно интенсивно т.к. они являются наиболее сложными и многообразными в реализации. Органы местного самоуправления осуществляют материальную поддержку проектов, но зачастую её недостаточно и поэтому требуется материальная помощь бизнеса. Кроме этого акторы активизируют множество нематериальных ресурсов. Для определения цели социального проекта требуется информация органов местного самоуправления о том, в какой сфере больше всего требуется помощь, общественные организации дополняют эту информацию специализированными данными, которые позволяют дать ответ на вопрос «каким образом это лучше сделать?». Общественные организации составляют план проекта и организуют сбор ресурсов для его воплощения, далее приступают к организации т.е. задействуют человеческий и организационный ресурс. Бизнес вносит в проект рациональные замечания, а так же может привлекать к его организации сотрудников своей компании. Власть поддерживает реализацию проекта административными мерами.

Таким образом, третий этап требует полной мобилизации всех имеющихся у акторов ресурсов, но следует отметить, что если социальная сеть между муниципалитетом, бизнесом и общественниками, будет ограничена только этой составляющей, то эффективность результата будет минимальна. Это обусловлено тем, что без стратегии социально-экономического развития и её законодательного воплощения проекты будут направлены лишь на устранение последствий различных возникающих социальных проблем, тогда как система социального партнерства в целом призвана работать на опережение.

Реализация социально-экономических проектов проходит три этапа. Первый этап выдвижение инициативы, здесь происходит обмен информацией и проект соотносится с стратегией развития. С инициативой может выступить любая из сторон участниц, но чаще всего инициаторами выступают общественные организации и органы власти, как обладатели информационных ресурсов.

Второй этап – реализация проекта. Органы власти и бизнес предоставляют финансовую поддержку, общественники задействуют свои организационные и человеческие ресурсы.

Третий этап – отчет о реализации проекта, необходим для прозрачности и открытости отношений между акторами.

В последнее время в развитии третьего сектора в России определилась четкая тенденция смены приоритетов в пользу развития форм социального партнерства. Если ранее самыми известными представителями третьего сектора были правозащитные организации, то сейчас наиболее популярной формой становятся фонды местного сообщества.

¹⁶ Методика проведения общественной экспертной оценки процесса стратегического развития муниципальных образований. Тольятти, 2006г.

Фонд местного сообщества – это не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная уполномоченным на то органом местного самоуправления, одной или несколькими коммерческими организациями, и одной или несколькими некоммерческими организациями, работающими в одном муниципальном образовании. Эта организация формирует имущество и управляет им с целью поддержки социальных программ и проектов в муниципальном образовании¹⁷. Эта организация обладает постоянно растущим собственным капиталом, собранным от нескольких жертвователей, доходы с которого на конкурсной основе и при общей открытости процедуры присуждения используются для решения широкого спектра социальных вопросов местного сообщества. В органы управления фонда входят представители всех секторов общества¹⁸. Главным организационным принципом становится одинаковое соотношение представителей бизнес-структур, местных органов самоуправления и представителей общественности, которое обеспечивает равные партнерские отношения и прозрачность принятия решений. Исходя из того, что цель создания фонда – улучшение жизни местного сообщества, миссию фонда можно определить как развитие и укрепление системы социального партнерства, которая будет способствовать достижению цели и наилучшим образом соответствует организационной структуре фондов. Фонды, выступая как катализатор социальной активности местного сообщества и изживания муниципалитетами патерналистской системы управления, ускоряют позитивные процессы, происходящие в сообществе. Фонды, постоянно поддерживая диалог между бизнесом и властью, добиваются синергии различных сил в вопросах развития местного сообщества. Этот синергетический эффект стимулирует инновационные проекты и открывает новые горизонты местного развития. Выполнять функцию катализатора фондам помогает возможность получить «вид сверху» на сообщество, так как они адаптирует свои позиции под изменяющиеся потребности и при этом остаётся нейтральным. Фонд не конкурирует с другими благотворительными организациями, так как по отношению к ним фонд находится в позиции донора, но, будучи так же представителем третьего сектора, гораздо лучше понимает их цели и задачи и способствует правильному оформлению их идей и инициатив.

Отличительными чертами фондов местных сообществ так же можно считать:

- стремление улучшить качество жизни местного сообщества
- независимость от влияния других организаций, доноров или властей;
- опору на местное сообщество, с помощью вовлечения в сферу своей деятельности различных групп населения
- открытость и прозрачность процедур и механизмов
- стабильность, которая проявляется в стремлении фондов стать постоянным источником ресурсов для сообщества, для чего они чаще всего создают постоянный (неприкосновенный) денежный капитал.
- инновационность т.к. фонды постоянно ищут новые идеи и подходы в работе с донорами, НКО и местным сообществом в целом

Сущность деятельности фондов местных сообществ заключается в объединении усилий трёх субъектов социального пространства для совместного определения основных направлений дополнительного материального обеспечения в социальной сфере и социального развития структур местного сообщества и для финансирования программ, проектов и мероприятий в соответствии с этими направлениями. Фонд местного

¹⁷ Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России / Под ред. А.С. Автомонова. – М.: Фонд НАН, 2003. – 416 с

¹⁸ Каминарская Н. Городской благотворительный фонд: новые возможности для финансирования инициатив местного сообщества [Текст] /Н. Каминарская. – М.: Charities aid Foundation Россия, 2000 г. – 198 с.

сообщества создаётся для решения местных социальных проблем на основе аккумулирования местных же ресурсов и рационального их использования¹⁹.

Фонд обеспечивает согласованность решений и действий между тремя секторами общества так необходимую для консолидации их усилий и получения синергетического эффекта в решении местных проблем. Фонд местного сообщества представляет собой наиболее прогрессивную модель социального партнерства в сфере реализации социальных проектов.

Состав органов управления фонда формируется по принципу баланса сил. Начнем с совета учредителей. Все присутствовавшие на учредительном собрании, кроме приглашенных, без права голоса, – учредители (юридические и физические лица) – автоматически становятся Учредителями фонда. Основной функцией совета учредителей фонда является обеспечение соблюдения фондом целей, в интересах которых он был создан. Поэтому к компетенции Совета учредителей относятся такие вопросы, как выбор приоритетных направлений деятельности фонда, утверждение долгосрочных программ его деятельности, определение принципов формирования и использования его имущества; выбор банков для размещения средств фонда; определение инвестиционной политики фонда; утверждение благотворительных программ фонда; формирование первоначального состава попечительского совета; формирование и утверждение состава правления фонда, контрольно-ревизионной комиссии и досрочное прекращение их полномочий, утверждение (или отклонение) предложенной Правлением кандидатуры Исполнительного директора фонда и прекращение его полномочий и другие.

Попечительский совет на одну треть состоит из представителей учредителей и включает в себя 10-15 человек. Попечительский совет собирается на свои заседания два раза в год. К его компетенции относится представление на рассмотрение Совета учредителей фонда рекомендаций по долгосрочным программам деятельности фонда, принятие положений о деятельности самого Попечительского совета, внесение предложений по составу Правления фонда.

Правление – постоянно действующий орган фонда, заседающий не реже одного раза в квартал. Главной задачей правления является проведение конкурсов проектов.

Залогом успеха деятельности фондов является определенный финансовый механизм, который заложен в основу его деятельности²⁰²¹. Фонд за счет ресурсов местного сообщества формирует некую постоянную и возможно увеличивающуюся сумму средств, которую условно можно назвать капиталом. Неприкосновенный капитал фонда состоит из благотворительных пожертвований, которые могут быть сделаны в виде денежных средств, имущества и ценных бумаг. Благотворители специально обговаривают в письменном соглашении с фондом, что их пожертвования будут использоваться на долгосрочной основе и составят капитал фонда. Собранные средства помещаются на депозит в банк или инвестируются в ценные бумаги с учетом максимальной безопасности и получения стабильного дохода.

На проценты от неприкосновенного капитала осуществляются:

– выдача грантов различного рода, направленных на выполнение социально значимых уставных целей и задач. Такие гранты могут быть самыми разнообразными.

– управление данным капиталом и иными средствами, а так же административные расходы на обеспечение функционирования фонда. Данная сумма не может превышать 20% от поступающих на счет фонда средств.

– увеличение этого капитала.

¹⁹ Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России / Под ред. А.С. Автомонова. – М.: Фонд НАН, 2003. – с. 30-131.

²⁰ Каминарская Н. Городской благотворительный фонд: новые возможности для финансирования инициатив местного сообщества [Текст] /Н. Каминарская. – М.: Charities aid Foundation Россия, 2000 г. – с. 13-14.

²¹ Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России / Под ред. А.С. Автомонова. – М.: Фонд НАН, 2003. – с. 30-131.

Кроме этого существует еще один источник финансирования различных проектов – это именные фонды. Это средства предоставленные донорами под четко определенные цели. Принцип их использования так же определяется донорами. Здесь существует два пути: либо средства именного фонда инвестируются, как и основной капитал фонда, и лишь прибыль идет на различные проекты, и второй путь – все предоставленные средства распределяются в ходе конкурса. Этот механизм является залогом стабильности развития фонда и способствует поступательному решению социальных проблем.

Одной из самых первых и самых сложных задач фонда местного сообщества является согласовать интересы трех секторов. Важным аспектом, определяющим готовность представителей каждого сектора к участию в деятельности фонда, является прояснение того, какую выгоду они получают от такого участия. Если для НКО и органов местного самоуправления (МСУ) преимущества относительно очевидны, то с бизнесом возникают вопросы.

Фонды местных сообществ целенаправленно выстраивают формальные сети социального партнерства и активно участвуют в формировании других моделей социального партнерства. В силу этого фонды являются краеугольным камнем в интегрировании разрозненных форм в единое эволюционное целое социального партнерства.

Еще одной формой социального партнерства в сфере реализации социальных проектов выступают **ярмарки социальных проектов**. Ярмарки некоммерческих организаций и/или социальных проектов – это регулярные съезды представителей некоммерческих организаций, представляющих свои организации и/или свои социально значимые проекты представителям государственных и муниципальных органов и предпринимателям с целью получения ресурсов для трехстороннего решения наиболее актуальных социальных проблем²².

Характер этих мероприятий способствует укреплению межсекторного партнерства, прежде всего за счет того, что помогает развитию социальных сетей, основанных на формальных и неформальных контактах представителей трёх секторов. В будущем эта форма самоорганизации может эволюционировать в своего рода, постоянно действующие биржи социальных проектов, и в таком или в настоящем виде интегрироваться в единое эволюционное целое системы социального партнерства.

Особое место среди моделей социального партнерства в направлении реализации социальных проектов занимает **Молодежный банк**, так как ориентирован на вовлечение в социальные программы развития местного сообщества молодежи.

Молодежные банки создаются на базе фондов местного сообщества, университетов, некоммерческих организаций, муниципальных структур, например, на базе отдела по работе с молодежью мэрии города. Главным принципом Молодежного банка является самостоятельное проведение грантовых конкурсов молодежью для молодежи. Возраст участников и организаторов колеблется от 14 до 25 лет. При этом в экспертный совет так же входят куратор от базовой организации, представители бизнеса и местной власти.

Появляются и другие модели социального партнерства (именные фонды, муниципальные гранты, лобирование, прозрачный бюджет и т.д.) но Общественно-экспертные советы, фонды местного сообщества, молодежные банки и ярмарки социальных проектов пока представляются наиболее жизнеспособными в силу их наибольшей растиражированности. На данный момент эти формы пока не сложились в единую модель социального партнерства. Но процесс развития социального партнерства кажется нам сходным с положениями синергетики об интегрировании и стремлении открытых нелинейных систем к единому сложному эволюционному целому.

²² Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России / Под ред. А.С. Автомонова. – М.: Фонд НАН, 2003. – с. 165.

На основе анализа форм социального партнерства, мы спроектировали модель социального партнерства на муниципальном уровне, которая является наиболее эффективной, в силу того, что представляет замкнутую технологическую цепочку и достаточно гибка, чтобы отражать различные региональные особенности. Модель включает в себя три сферы: стратегическое планирование, законодательные инициативы, реализацию социальных проектов. Во всех трех сферах акторы преследуют общую цель: повышение качества жизни местного сообщества и улучшение социально-экономической обстановки в муниципальном образовании. Стратегическое планирование обуславливает законодательные инициативы и направленность социальных проектов. Законодательная деятельность оказывает непосредственное влияние на приоритеты в реализации социальных проектов, например, закладывает деньги в бюджет на их реализацию. В свою очередь реализация социальных проектов является лакмусовой бумажкой для проверки эффективности стратегического планирования и законодательской деятельности. При этом в каждой сфере конкретное местное сообщество может выбрать свои приоритетные формы, причем это могут быть, как формы уже апробированные, так и разработанные самим местным сообществом, под свои конкретные интересы.

За последние годы в России накоплен значительный опыт межсекторного взаимодействия, обобщая который, можно выделить несколько апробированных технологий сотрудничества. Но все эти технологии будут иметь положительный эффект лишь в том случае если они будут частью единой модели социального партнерства прочно объединяющей муниципалитет, бизнес и власть.

На настоящий момент самыми распространенными формами межсекторного партнерства являются фонды местных сообществ, молодежные банки, ярмарки социальных проектов и общественно-экспертные советы. В этом составе присутствуют формы из всех трех направлений, что свидетельствует о стремлении акторов систематизировать социальную деятельность и свести её в цельную эффективную систему межсекторного социального партнерства на муниципальном уровне.

Система социального партнерства должна подразделяться на три направления: выработка стратегии, законодательную инициативу и реализацию социальных проектов. В каждом направлении, в зависимости от социально-экономического положения территории, должна быть выбрана приоритетная форма взаимодействия, которая станет концентратором сети в данной конкретной сфере. Для формирования этой системы участникам необходимо осознать, что межсекторное партнерство это межличностное партнерство, а это значит, что доверие между участниками и социально ответственное поведение каждого будет решающим фактором.

3. Общественные палаты Ярославской области

В Ярославской области на настоящий момент основной региональной площадкой для выстраивания диалога власти и общества выступает Общественная палата. Палата состоит из 80 членов и является одной из самых многочисленных в ЦФО.

Областная общественная палата создана в регионе в соответствии с Законом Ярославской области №50-з «Об Общественной палате Ярославской области» от 07.10.2008. Общественная палата является постоянно действующим консультативным совещательным органом и не обладает статусом юридического лица. Палата в соответствии с законом наделена довольно широкими полномочиями. Палата имеет право:

1) проводить слушания, конференции, семинары, "круглые столы", иные обсуждения по общественно значимым проблемам;

2) давать заключения о соблюдении прав и законных интересов граждан в деятельности органов государственной власти Ярославской области и органов местного самоуправления, а также об обеспечении свободы слова;

3) проводить общественную экспертизу;

4) участвовать в нормотворческом процессе путем направления предложений по разработке проектов законов и иных нормативных правовых актов Ярославской области и поправок к ним;

5) приглашать руководителей и иных должностных лиц органов государственной власти Ярославской области и органов местного самоуправления на заседания Общественной палаты, совета Общественной палаты, комиссий и рабочих групп Общественной палаты;

6) направлять членов Общественной палаты для участия в работе Ярославской областной Думы и ее комиссий, а также в заседаниях Правительства Ярославской области и органов местного самоуправления;

7) направлять в соответствии с настоящим Законом запросы Общественной палаты. В перерывах между заседаниями Общественной палаты запросы от имени Общественной палаты направляет председатель Общественной палаты;

8) осуществлять взаимодействие с Общественной палатой Российской Федерации и общественными палатами муниципальных образований Ярославской области;

9) информировать население о результатах своей деятельности через средства массовой информации и официальный сайт Общественной палаты в телекоммуникационных сетях.

Законом Палате предоставлены широкие полномочия, при реальном использовании которых Палата может стать реальным субъектом влияния на процесс принятия решений в регионе. К сожалению, членами Палаты еще не взяты на вооружение большинство из механизмов влияния, контроля и участия, предусмотренных нормативным актом.

Для сравнения отметим, что среди субъектов ЦФО Общественные палаты зачастую имеют более благоприятные условия для работы, нежели ОП ЯО.

Субъект ЦФО	члены	Наличие аппарата	Помещение/техника	Наличие печатного издания
Белгородская обл.	44	Нет	Нет/Нет	Нет
Брянская обл.	60	нет	Да/да	Нет
Владимирская обл.	42	нет	Да/нет	Нет
Воронежская	60	Нет	Да/Да	Нет

обл.				
Ивановская обл.	50	Аппарат 3 человека	Да	Ежегодный сборник материалов палаты
Калужская обл.	36	Аппарат 6 человек	Да	Нет
Костромская обл.	42	Аппарат 3 человека,	Да	Нет
Курская обл.	44	Нет	Да	Нет
Липецкая обл.	78	Нет	Да/Да	Ежемес. вкладыш в обл. газету, называется «Гражданская инициатива», тираж 40000
Орловская обл.	11 0	4 человека	Да/Да	нет
Рязанская обл.	36	Нет	Нет	Нет
Смоленская обл.	36	Нет	Да	Диалог (ежемесячная газета)
Тамбовская обл.	90	Аппарат 5 человек, 1 специалист для издания вестника	Да/Да	Вестник (ежекварт. издание). 500 экз.
Тверская обл.	45	Аппарат 9 человек	Да/Да	Вестник (ежекварт. издание)
Тульская обл.	36	Формируется, будет состоять из двух человек	Нет/нет	Нет
Ярославская обл.	80	Нет	Нет/Нет	Нет

Во всех муниципальных районах и городских округах Ярославской области были созданы общественные палаты. Лишь один из районов отказался создать данную диалоговую площадку, не создана она в Ярославском районе до сих пор.

Несмотря на то, что нормативные акты, регламентирующие деятельность общественных палат муниципальных образований Ярославской области написаны практически по шаблону, реальная работа общественных палат выстраивается по-разному. На это влияет и активность самих членов Палаты, их желание воспользоваться механизмами общественного контроля и участия в процессе принятия решений на местном уровне, и ответственное отношение органов власти к созданным площадкам. В тех районах, где уровень вовлеченности членов в процесс реализации закрепленных Положениями о палатах полномочий достаточно высокий и конструктивное сотрудничество с органами власти установлено, палата действительно работает как институт гражданского общества. Но потенциал палат муниципального уровня в большинстве своем еще не раскрыт. Становлению данных диалоговых площадок власти и общества, способных взять на себя функцию профессиональной оценки властных решений и конструктивного диалога при решении вопросов местного значения, должен аппарат управления районом. Не потому что все Положения о Палатах говорят о том, что организация деятельности Общественной палаты возлагается на администрацию района, а потому что активная работа Палат, которым созданы условия для такой работы, выгодна самому властному корпусу. Принятие решений, которые прошли обкатку на членах Палаты, включили в себя их предложения, будет по-другому восприниматься жителями района. Тесная работа с Общественной палатой, пользующейся авторитетом у людей, будет влиять на уровень доверия к ОМС со стороны жителей района.

Важной составляющей работы Общественных палат является открытость. Любой житель района должен иметь возможность знакомиться с деятельностью палаты, оценивать эффективность работы созданного органа. Наиболее простой и дешевый способ информирования граждан – размещение информации в сети Интернет. Анализ

сайтов/электронных страниц Общественных палат муниципального уровня позволяет сделать вывод о том, что полноценно со своей деятельностью общественность не знакомит ни одна из созданных палат. Страницы палат, созданные на сайтах администрации муниципального района, зачастую, спрятаны в глубине электронного ресурса. Они не имеют прямого выхода на главную страницу. Притом, чтобы найти информацию об общественной палате, нужно, к примеру, в Борисоглебском районе зайти в раздел «Местное самоуправление», в Переславском районе – в раздел «Общество», в Угличском районе – в раздел «Органы власти», в городе Рыбинске – в раздел «Самоуправление» и т.д. Более уважительно по отношению к Общественным палатам поступили администрации Большесельского, Некоузского, Ростовского, Тутаевского районов и города Переславля-Залесского, добавив для палаты отдельную кнопку на главной странице сайта района.

Оценивая содержание имеющихся электронных страниц, важно отметить, что они практически не касаются непосредственно проделанной палатой работы, они не информативны. В лучшем случае на них размещены нормативные документы, регламентирующие создание палаты, список членов палаты, регламент и протоколы заседаний. В худшем – лишь Положение о палате и устаревший список членов без указания контактов для обращения в палату. Текущая деятельность палат скудно освещается местными средствами информации, при этом даже эти сообщения не дублируются на собственной странице палаты. В качестве наиболее информативных ресурсов отметим электронную страницу Общественной палаты г. Переславля-Залесского, Угличского муниципального района, г. Ярославля, г. Рыбинска, Некоузского муниципального района. Но и они далеки от идеала.

Важным в работе общественных палат является ежегодная подготовка Доклада палаты. Нормативные акты, регламентирующие деятельность палат, по-разному называют данный документ: «Доклад о деятельности палаты», «Доклад о состоянии гражданского общества в ... муниципальном районе», «Доклад о состоянии гражданского общества в городе Рыбинске, формах и методах общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, иных формах взаимодействия общества и власти». Несмотря на название, Доклад является крайне важным результатом и механизмом работы палаты, т.к. позволяет донести до органов местного самоуправления позицию палаты по ключевым вопросам развития территории. Как правило, Положения об общественных палатах, содержат норму о том, что «ежегодный доклад Общественной палаты подлежит обязательному рассмотрению органами местного самоуправления. Рекомендации, содержащиеся в докладе Общественной палаты, учитываются органами местного самоуправления при формировании и реализации социально-экономической политики и в деятельности указанных органов». Формы, даже примерной, такого Доклада никем не установлено, поэтому демонстрация эффективности работы палаты и проявляется, в том числе, в тех посылах органам власти, в том умении видеть и формулировать проблемы территории, в том массиве поставленных вопросов, требующих внимания, которые посредством доклада были обозначены как требующие решения. Доклад – это не только отчет о проведенных заседаниях, хотя и это крайне важно, это и «рука помощи» органам власти со стороны общества и в тоже время «кулак». Доклад позволяет ОМС держать «руку на пульсе», оценивая отношение жителей территории к проводимой политике. Лишь три муниципальных района: Угличский район, город Переславль-Залесский и город Ярославль разместили на своих страницах подготовленные ежегодные доклады.

Также коснемся вопроса о работоспособности палат в русле обеспечения их деятельности со стороны администраций муниципальных районов. Этот вопрос принципиален в связи с тем, что ни одна из палат не имеет прописанного в нормативном акте аппарата для осуществления своей деятельности. Для муниципальных районов содержание специального аппарата для палаты – непозволительная роскошь. Но при этом Палата не может остаться без внимания районной администрации, координирующее звено

должно присутствовать в обязательном порядке. Администрации необходимо выделить сотрудника, который бы отвечал за работу с палатой, за размещение информационных материалов, фото отчетов о деятельности палаты, помогал в осуществлении информационного обмена с другими палатами районов и областной общественной палатой. Также к вопросу обеспечения деятельности палаты администрацией района важно отметить, что в большинстве районов отсутствует рабочий кабинет палаты, нет места, куда члены палаты могли бы пригласить на прием граждан, где можно было бы, без уведомления администрации, провести рабочую группу, распечатать необходимые материалы, выйти в Интернет.

Органам местного самоуправления в русле рассматриваемого вопроса рекомендуем сформировать благоприятные условия для работы Общественных палат района: обеспечить членов палат оборудованным компьютерной техникой и Интернетом помещением для встреч и обсуждений; при невозможности создания аппарата палаты в муниципальном районе выделить сотрудника районной администрации для оказания организационной и технической поддержки деятельности палаты

Членам муниципальных палат стоит активизировать работу комиссий по решению стоящих перед ними задач; стимулировать приглашение комиссиями на свои заседания представителей органов власти для совместного обсуждения и решения социально-экономических вопросов регионального и местного значения; внедрить практику проведения общественной экспертизы социально значимых нормативных актов; осуществлять взаимодействие с общественными палатами других регионов/муниципальных районов для обмена лучшими практиками решения вопросов местного значения; активизировать работу со средствами массовой информации региона/района, систематически информировать их о своей деятельности путем распространения пресс-релизов, информационных сообщений и т.п. приглашать на заседания палаты.

На основании проведенного исследования среди членов муниципальных Общественных палат, выявлено, что наиболее распространённые вопросы, затрагиваемые в рамках работы палат охватывают:

- здравоохранение, образование, бюджет муниципального образования;
- сохранение исторического наследия,
- проблемы семьи и материнства, взаимодействие общества и власти;
- коммунальные системы и ЖКХ, транспорт, деятельность правоохранительных органов;
- развитие жилищного строительства;
- развитие туризма, культуры.

Одной из наиболее распространённых тем является молодёжная политика, обеспечение досуга молодёжи, социальная защита детей-сирот.

Основными формами работы выступают:

- заседания палат, комиссий, специальных рабочих групп;
- семинары, круглые столы, посвящённых различным социально-значимым вопросам;
- общественная экспертиза нормативных актов или проектов нормативных актов;
- публичные слушания, общественные экспертизы по различным вопросам и документам;
- доклады Общественных палат о гражданском обществе;
- выездные обследования учреждений образования, здравоохранения;
- направление запросов членов Общественных палат (ЖКХ, благоустройство, экология);

- приглашение представителей профильных отделов, департаментов, управлений администраций районов и городов;
- привлечение профильных экспертов по прорабатываемому палатой вопросу;
- сотрудничество с районными газетами;
- работа с письмами и жалобами населения в поселениях,
- работа с молодёжными Советами, общественными Советами в поселениях;
- работа с молодёжью в поселениях (вопросы строительства спортивных площадок, школьного питания, материально-технического обеспечения дошкольных учреждений);
- изучение мнения населения (анкетирование, беседы);
- содействие разрешению конфликтов между населением и администрациями различных уровней как один из способов налаживания взаимного диалога между обществом и властью;
- выдвижение и поддержка инициатив граждан, привлечение граждан и НКО в решении задач и мнений в экономической и социальной политике;
- заслушивание отчетов представителями муниципальных органов управления на заседаниях общественной палаты о проделанной работе;
- предложения по разработке того или иного нормативного акта;
- совместные мероприятия с общественными организациями;

Основные проблемы в работе палат:

- недостаток бюджетных средств;
- недостатке полномочий ОП;
- отсутствие рычагов влияния на административные органы власти;
- неадекватность реакции сотрудников администрации на поставленные вопросы;
- редкие (один раз в квартал) общие собрания ОП;
- недостаточное использование электронных средств коммуникации в решении срочных текущих вопросов;
- бюрократия на всех этапах решения поставленных вопросов;
- отсутствие необходимого опыта и знаний (в первую очередь, юридических).

Методы достижения результата:

1) Привлечение граждан и некоммерческих организаций к выработке и реализации социально-экономической политики:

- ключение членов палаты, НКО, активных граждан в консультативные и совещательные органы при ОМС;
- привлечение активных граждан и НКО, не вошедших в состав ОП, в качестве экспертов комиссий ОП;
- формирование в районе сети общественных экспертов.

2) Доведение до сведения органов местного самоуправления общественного мнения:

- системное общение с жителями путем проведения открытых заседаний палаты;
- проведение регулярного приема граждан;
- проведение исследований отношения граждан к тому или иному вопросу;
- выступления членов палаты на заседаниях Думы, встречи с главой района.

*Общественная палата – орган **понятного и конструктивного** транслирования общественного мнения и позиции ОМС для граждан*

3) Выдвижение и поддержка инициатив граждан и некоммерческих организаций на территории муниципального района, имеющих районное значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и некоммерческих организаций:

- донесение инициатив до органов власти путем организации тематических круглых столов, встреч;

- оформление инициатив в проекты/НПА;
- привлечение населения к реализации, помощь в освещении в СМИ, на сайте палаты.

4) *Осуществление общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления:*

Общественный контроль – деятельность субъектов общественного контроля по наблюдению, проверке и оценке соответствия общественным интересам деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных объектов общественного контроля

Общественный контроль – это прежде всего деятельность институтов гражданского общества и отдельных граждан. Ряд исследователей выделяют следующие особенности общественного контроля:

- не обладает властно-правовым характером;
- не является обязательным;
- субъектами не могут являться органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- осуществляется от имени общественности и граждан²³.

В то же время, по мнению исследователя В. Гончарова, общественный контроль выступает в качестве формы управления обществом и отдельными его институтами, соединяющей интересы и потребности всех членов общества в единую руководящую волю.

Общественный контроль представляет собой основное средство обеспечения баланса интересов различных социальных групп и ограничение конфликтов данных интересов. Он является методом координации и объединения усилий общества для решения неотложных задач.

Общественный контроль выступает в качестве гаранта исполнения социальных норм, так как позволяет выявить нарушителей и разработать механизм привлечения их к общественной ответственности, начиная с общественного порицания и заканчивая правовой ответственностью, которая может выражаться в применении к правонарушителям мер принудительного характера.

И, наконец, он является объективным неотъемлемым полномочием любого общества и одним из основных его институтов²⁴.

Необходимость создания эффективного общественного контроля в сфере государственного управления, повышение его роли в противодействии коррупции и иным негативным явлениям в публичной деятельности уже получили отражение в нормативной правовой базе Российской Федерации. К основным механизмам осуществления общественного контроля относят:

- раскрытие информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- проведение публичных обсуждений подготавливаемых решений;
- проведение общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти;
- включение представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных решений, затрагивающих права и законные интересы граждан;
- создание и деятельность при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества;

²³ Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля // Юридический мир. 2010. № 3. С. 10–16.

²⁴ Гончаров В., Ковалева Л. Об институтах общественного контроля органов исполнительной власти в Российской Федерации // Власть. 2009. № 1. С. 72.

– определение рейтингов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости²⁵. Общественный контроль в Российской Федерации осуществляется в следующих **формах**:

- 1) общественный мониторинг;
- 2) общественная экспертиза;
- 3) общественное слушание;
- 4) общественное обсуждение;
- 5) общественная проверка;
- 6) общественное расследование;
- 7) публичный отчет руководителей федеральных, региональных органов исполнительной власти, органов муниципального самоуправления.

Основными **результатами** общественного контроля являются:

- 1) доклад о результатах общественного мониторинга;
- 2) итоговый протокол общественных слушаний;
- 3) итоговый протокол общественных обсуждений;
- 4) заключение общественной экспертизы;
- 5) акт о результатах общественной проверки;
- 6) заключение по результатам общественного расследования;
- 7) резолюция по итогам публичного отчета руководителей федеральных, региональных органов исполнительной власти, органов муниципального самоуправления.

Результатом общественного контроля может быть общественная инициатива, имеющая целью отмену или изменение действующего либо принятие нового нормативного правового акта²⁶, а также правотворческая инициатива

5) Участие палаты в контроле:

проблема: высокие административные барьеры при получении информации о деятельности ОИВ, предоставлении услуг и т.п. Формальный подход к информированию получателей услуг. Гражданин по факту имеет право на получение информации, но не имеет права быть действительно информированным.

деятельность:

– выявление наиболее «непонятной» информации (и одновременно наиболее востребованной получателями). Например: получение пособия родителями детей дошкольного возраста, которые не ходят в детский сад;

– выявление проблем, которые связаны с её представлением (фокус-группы, стилистический анализ и т.п.);

– «перевод на народный язык»: устранение ошибок в подаче информации, дополнительные пояснения, консультации, пошаговые инструкции и т.п.

6) Подготовка и публикация ежегодного доклада Общественной палаты, регулярное информирование населения муниципального района о деятельности Общественной палаты, ее инициативах и предложениях.

При подготовке доклада важны следующие факторы:

– качество доклада;

– охват тем;

– восприятие доклада как запроса на улучшение ситуации со стороны авторов;

– восприятие как обращение и оценка деятельности органами власти;

– размещение доклада в сети Интернет.

7) Иные площадки для диалога

– общественные советы;

²⁵ Аносова В.В. Общественные советы: диалог между властью и обществом / <http://www.teoria-practica.ru/-8-2013/sociology/anosova.pdf>

²⁶ Проект федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации» / <http://www.oprf.ru/discussions/1389/newsitem/18428>

- консультативные и координационные советы при органах власти;
- временные площадки (круглые столы, дискуссии и т.п.);
- гражданский форум;
- молодежный парламент;
- молодёжное правительство;
- другие.

4. Формы гражданского участия и общественного контроля

Общественные обсуждения

Общественные обсуждения – форма общественного контроля, представляющая собой процедурно и правовым образом регламентированный анализ нормативных и распорядительных актов федеральных, региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также их проектов, публично осуществляемый субъектами общественного контроля с участием представителей различных непосредственно заинтересованных групп²⁷.

Предметом общественных обсуждений могут быть:

- 1) проекты нормативных правовых актов;
- 2) проекты ненормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- 3) действующие нормативные и распорядительные правовые акты;
- 4) иные документы и материалы, имеющие значение с точки зрения их соответствия общественным интересам.

– Общественные обсуждения проектов правовых и распорядительных актов проводится с целью обеспечения учета общественных интересов, возможно широкого спектра мнений различных общественных групп, мнений граждан, интересы которых непосредственно затрагиваются принимаемыми актами в рамках процесса разработки, обсуждения и принятия указанных актов.

– Общественные обсуждения по действующим нормативным правовым актам проводятся с целью обеспечения учета общественного мнения при инициировании процедуры признания этих актов утратившими силу, либо их изменения, либо принятия новых нормативных правовых актов.

– Проведение общественных обсуждений основывается на инициативе граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления по участию граждан в процессе принятия решений органами государственной власти, органами местного самоуправления посредством проведения собрания для публичного обсуждения проектов указанных решений по вопросу их соответствия общественным и местным интересам.

– Общественные обсуждения могут носить обязательный и инициативный характер.

Основные требования к организации и проведению общественных обсуждений:

– определение ясной цели, декларируемой организатором процесса и известной его участникам;

– альтернативность обсуждаемого проектного решения;

– обеспечение «обратной связи» (двусторонний информационный обмен, сбор, техническая проработка и анализ высказанных замечаний, и их учет в итоговом решении);

– предоставление достаточной информации, обеспечение её доступности и территориально-адресной распространенности, техническая поддержка для участия;

– включение общественности на ранних стадиях подготовки проекта и всех заинтересованных и затрагиваемых проектом сторон. Никто не может быть исключен из процесса по каким-либо дискриминационным мотивам;

– открытость и контролируемость процесса общественного обсуждения, реалистичность целей, предусмотренность возможностей реализации обсуждаемого проекта;

– использование качественной организационно-методической базы для процедуры подготовки и проведения контроля его результатов;

²⁷ Проект федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации» / <http://www.oprf.ru/discussions/1389/newsitem/18428>

– итоговое информирование участников общественного обсуждения и заключительных публичных слушаний о полученных результатах.

Общественное обсуждение как первичный этап публичных слушаний по проектам муниципальных правовых актов ориентирован на следующие **задачи**:

– информирование населения о содержании проекта муниципального правового акта – проекта годового бюджета или отчета об исполнении бюджета, устава, генерального плана и т. д.;

– выяснение состояния общественного мнения населения о деятельности органов местного самоуправления по социально значимым направлениям жизнедеятельности;

– выявление приоритетности направлений развития, предложений и замечаний, определение характера и степени остроты социально значимых проблем;

– определение уровня поддержки населением основных направлений обсуждаемого правового акта;

– привлечение населения к участию в итоговом обсуждении проекта – публичных слушаниях:

– исследование положений, содержащихся в документах и материалах, составляющих предмет общественных обсуждений, на их соответствие общественным и местным интересам;

– выработка рекомендаций и предложений по совершенствованию документов и материалов, составляющих предмет общественных обсуждений, а также нормотворческой и правоприменительной практики органов государственной власти и органов местного самоуправления в целях обеспечения общественных и интересов местных сообществ.

Общественное обсуждение проекта муниципального правового акта организуется с применением следующих методических **форм изучения общественного мнения**:

– поквартирно-семейное обсуждение;

– аудиторное (производственное) обсуждение;

– телефонное интервьюирование;

– представительный социологический опрос;

– заочное представительное собрание жильцов определенного объекта.

Публичное обсуждение вопросов общегородского значения организуется по статистически репрезентативной выборке с учётом представительства всех социально-демографических, профессиональных, территориальных групп населения²⁸.

Принципами общественных обсуждений являются:

– добровольность, гласность и открытость общественных обсуждений;

– обязательность общественных обсуждений в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, а также иными федеральными законами, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

– обязательное участие представителей местных сообществ, интересы которых непосредственно затрагиваются проектами или ранее принятыми нормативными или распорядительными актами;

– обязательность распространения предварительной информации о предмете общественных слушаний;

– обязательность составления итоговых документов – протокола общественных обсуждений и рекомендаций для официальных структур, принимающих решение;

– равноправие участников общественных обсуждений;

– возможность участия в слушаниях и информирования об их итогах представителей органов власти, в компетенцию которых входит решение обсуждаемых проблем.

²⁸ Общественные обсуждения и публичные слушания: методика, технология активизации участия граждан в местном самоуправлении (опыт работы в г. Ярославле) // Городское управление. – 2010. – №1 (162). – с. 88.

Права и обязанности участников общественных обсуждений

– При проведении общественных обсуждений его участники вправе:

1) получить проект нормативного правового акта, решения иных материалов, являющихся предметом общественных обсуждений, вместе со всеми сопроводительными документами;

2) направлять организатору обязательных общественных обсуждений запросы о необходимости представления дополнительных материалов, а равно о необходимости получения разъяснений от разработчиков проекта;

3) участвовать в обсуждении проектов решений, являющихся предметом общественных обсуждений, вносить аргументированные предложения по их предмету;

4) участвовать в подготовке рекомендаций;

5) осуществлять аудио, видеозапись и трансляцию общественных обсуждений в сети Интернет, в случае если это не нарушает действующего законодательства.

– При проведении общественных обсуждений участники обязаны:

1) зарегистрироваться на официальном сайте в сети Интернет организатора общественных обсуждений в качестве участника перед их проведением;

2) соблюдать правила поведения и регламент проведения общественных слушаний, установленный организатором²⁹.

²⁹ Проект федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации» / <http://www.oprf.ru/discussions/1389/newsitem/18428>

Публичные слушания

Публичные слушания – это важный инструмент, при правильном использовании которого, органы власти получают обратную связь от граждан и общественных объединений региона/муниципального района по важным вопросам для данной территории.

Проведение публичных слушаний позволяет органам власти узнать отношение жителей территории к тому или иному планируемому властному решению, разрабатываемому нормативному акту, заранее увидеть назревающий конфликт и протестное настроение населения, способное формализоваться в негативном для данной территории ключе.

Регламентация процесса организации и проведения публичных слушаний может производиться как на региональном уровне, так и на муниципальном. Принятие регионального акта (скорее рамочного – как модель для муниципальных образований) о публичных слушаниях является целесообразным в случае разработки в нем четкой процедуры подготовки и проведения слушаний, в рамках которой были бы выведены этапы реализации данной формы учета мнения граждан; сроки проведения слушаний. Как форма учета мнения граждан публичные слушания являются более эффективными на муниципальном уровне, т.к. решения, выносимые на слушания, имеют непосредственное отношение к конкретной территории, воспринимаемой жителями, как «своей», что порождает меньшее чувство безразличия, присущее большинству российских граждан, к решениям органов власти, и при действительном учете органами местного самоуправления результатов публичных слушаний (всего спектра мнений, высказанных в рамках слушаний по аспектам принимаемого нормативного акта), данный процесс сможет привлечь и вовлечь в себя значительное число жителей, переведя данную форму из разряда имитационной в категорию реально действующих.

Институт публичных слушаний позволяет обсудить с населением все возможные варианты разрешения того или иного вопроса, выбрав наиболее удобный для власти и жителей вариант. При привлечении на стадии подготовки слушаний экспертного сообщества, в том числе, привлечение экспертного потенциала социально ориентированных НКО региона, позволит услышать не только мнение простого населения, но и, получить и обсудить с населением заключение специалиста.

Данный механизм влияния общественности на процесс принятия решений органами управления предусмотрен рядом нормативных актов федерального уровня, которые влияют на регламентацию и применение данной формы на региональном и муниципальном уровнях. Принципиальное значение имеют такие акты, как: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", "Градостроительный кодекс Российской Федерации"; "Земельный кодекс Российской Федерации».

Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" учредил институт публичных слушаний в нашей стране. Он закрепил публичные слушания как форму участия населения в осуществлении местного самоуправления и определил вопросы, которые должны выноситься на публичные слушания в муниципальных образованиях субъектов России.

Порядок организации и проведения публичных слушаний также определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных

слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

При анализе содержания и законодательной техники актов, предусматривающих проведение публичных слушаний, выявляются как схожие моменты, так и различные. Как правило, данные акты содержат понятийный аппарат, разъясняющий содержание публичных слушаний, перечень вопросов, выносимых на публичные слушания, инициаторов публичных слушаний и т.д., Нормативные акты, как правило, содержат указание на численность граждан, которые могут инициировать публичные слушания. К примеру, город Вологда – не менее 300 человек (нужно только собрать подписи), город Красногорск – 100 человек (нужно собрать у всех паспортные данные, адрес), Тольятти – 10 человек, город Саратов – 50 человек (нужно приложить список инициативной группы и протокол собрания), город Урай – количество не указано, из содержания акта вытекает, что даже 1 гражданин может инициировать публичные слушания в случае одобрения его инициативы со стороны Думы города. Установление большого числа заявителей снижает возможность оформления гражданами своей инициативы по проведению публичных слушаний. Важен момент принятия решения уполномоченным органом о проведении публичных слушаний. К примеру, в Саратове решение принимается на ближайшем заседании, в Урае – срок не указан, Красногорск – 1 месяц с момента поступления в Совет Депутатов. Нормативные акты содержат указание на сроки оповещения населения о решении органа власти о проведении публичных слушаний до даты их проведения, данные сроки также разнятся. К примеру – Вологда – 15 дней, Урай – 1 месяц. Более проработанные нормативные акты из изученных содержат указание времени и места проведения слушаний для гарантии участия большего числа жителей – к примеру, город Вологда закрепил проведение публичных слушаний только по нерабочим дням с 11:00 до 18:00, а если по рабочим дням, то с 17:00 до 22:00. Тольятти – нерабочие дни, либо рабочие дни после 18:00. Большинство актов не имеет регламентации, т.е. проведение слушаний в рабочий день и рабочее время будет являться законным, и исключит участие работающего населения в слушаниях. Интересное положение, нивелирующее сам институт публичных слушаний, содержится в порядке проведения публичных слушаний города Красногорска (п. 4.7.) – в случае неявки жителей на слушания, мнение жителей является положительным. Видится необходимым введение ответственности должностных лиц за нарушение процедуры проведения публичных слушаний. Должен быть предусмотрен механизм признания слушаний несостоявшимися (нарушение процедуры оповещения, умышленное назначение слушаний в неудобное для граждан время и в неудобном месте и т.д.).

Практически все изученные акты в той или иной мере являются шаблонными, при этом публичные слушания прописаны скорее, как повинность муниципалитетов по исполнению нормы федерального закона. Акты не предполагают расширения списка обязательных вопросов, указанных федеральным законодательством, подлежащих вынесению на публичные слушания.

Исследование показало, что понятия общественные и публичные слушания зачастую используются в текстах нормативных актов как синонимы, к примеру: Решение Думы городского округа Новокуйбышевск Самарской области от 03.10.2006 N 240 "Об утверждении Положения о публичных (общественных) слушаниях в городском округе Новокуйбышевск Самарской области"; Решение Думы городского округа Жигулевск Самарской области от 31.05.2007 N 169 "Об утверждении Порядка организации и проведения публичных (общественных) слушаний в сфере градостроительной деятельности в городском округе Жигулевск" и др. Подобным образом данные термины используются и в научной литературе. Данный факт требует определенного осмысления и

закрепления либо отдельного юридического смысла за данными понятиями, либо официально признание их синонимами.³⁰

Публичные слушания представляют собой форму политического участия в виде подготовленных открытых собраний заинтересованных граждан, чиновников, представителей СМИ и других структур, проводимых с целью обсуждения социально значимых вопросов в рамках процессов принятия решений. Технология проведения слушаний включает предварительное распространение информации по теме обсуждения, выступления экспертов и чиновников с докладами непосредственно на собрании, обсуждение вопросов с участием общественности, совместную выработку рекомендаций и взаимоприемлемых вариантов решения рассмотренных вопросов. Таким образом, слушания предполагают конструктивное взаимодействие представителей общества и власти в форме рациональных, а зачастую и ценностных дискуссий, требующих проработанной аргументации, а также социальной (а для экспертов – и технической) компетентности всех участников, включая рядовых граждан. С последним пунктом связаны претензии противников общественных слушаний и участия вообще. Критики считают, что мнение общественности формируется под влиянием сиюминутных проблем, что современные вопросы слишком сложны, а у рядовых граждан недостаточно знаний, времени и желания, чтобы в них разобраться. Тем не менее участие в процессах принятия решений и шире – в политике в демократических обществах признается одним из неотъемлемых прав граждан. Кроме того, что участие ведет к большей легитимности принимаемых решений, оно способствует преодолению ограниченности знаний экспертов, чем сокращает вероятность совершения ошибок³¹.

Публичные слушания – это новый институт непосредственной демократии на уровне местного самоуправления. В определенных случаях (при принятии устава муниципального образования, местного бюджета и др.) они выступают с позиции этапа нормотворческого процесса на уровне местного самоуправления. Реализация положений о публичных слушаниях способствует обеспечению гласности в деятельности муниципальных образований.

Объектом публичных слушаний являются вопросы, представляющие существенное общественное значение, носящие проблемный характер и относящиеся к компетенции органа, которому адресуются принимаемые в результате публичных слушаний рекомендации.

Предмет публичных слушаний определяется их тематикой. Каждые конкретные публичные слушания имеют свой предмет, который представляет собой тему слушаний и указывается в их названии. При этом предмет публичных слушаний не должен выходить за рамки их объекта³².

Часть 3 ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает обязательность вынесения на публичные слушания самых важных вопросов местного значения. Для обсуждения на публичные слушания должны выноситься:

1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений в устав, кроме случаев, когда такие изменения вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией РФ, федеральными законами;

³⁰ Исаева Е.А. Международная конференция "Формирование правового облика современного государства". Фонд развития юридической науки. Санкт-Петербург. 2013. С. 46-49.

³¹ Стародубов А.А. Общественные слушания в России: реалии и проблемы // Власть. – 2007. – №10. – с. 50.

³² Беспалова М.П. Применение публичных слушаний как формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения // Бизнес в законе. – 2009. – №5. – с. 129.

2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

3) проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и их межевания, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки;

4) вопросы преобразования муниципального образования³³.

Таким образом, предметом публичных слушаний могут быть:

- проекты нормативных правовых актов;
- проекты ненормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- действующие нормативные и распорядительные правовые акты;
- иные документы и материалы, имеющие значение с точки зрения их соответствия общественным интересам.

Задачами публичных слушаний являются:

- исследование положений, содержащихся в документах и материалах, составляющих предмет общественных слушаний, на их соответствие общественным интересам;
- оценка социальных, экономических и иных общественно значимых последствий принятия и реализации актов и их проектов, иных документов и материалов, составляющих предмет общественных слушаний;
- выработка рекомендаций и предложений по совершенствованию документов и материалов, составляющих предмет общественных слушаний, а также нормотворческой и правоприменительной практики органов государственной власти и органов местного самоуправления в целях обеспечения общественных интересов.

Для наиболее полного и точного определения понятия «публичные слушания» необходимо выделить основные признаки, характеризующие данный правовой институт.

Во-первых, публичные слушания являются публично-правовым институтом, призванным обеспечить независимое и свободное обсуждение общественностью вопросов, имеющих существенное значение для населения. Институт публичных слушаний предполагает активное участие общественности в обсуждении: граждане могут выступать инициаторами слушаний, участвовать в их организации, а круг участников публичных слушаний не может быть ограничен исключительно приглашенными лицами.

Во-вторых, для института публичных слушаний характерно присутствие двух равноправных субъектов: управляющего субъекта и граждан, проживающих на территории публичного образования, где проводятся публичные слушания. Отсутствие одного из указанных субъектов при проведении слушаний не позволяет определить слушания в качестве публичных³⁴. Если слушания проводятся органами власти без участия неограниченного круга граждан, то они становятся разновидностью парламентских слушаний. В равной мере не являются публичными слушания, проводимые без участия управляющих субъектов исключительно самими гражданами на основании их решения, – по своему содержанию они представляют реализацию института общественных форумов.

³³ Баулина Е.И. Публичные слушания как форма участия населения в принятии решений по вопросам местного значения // Вестник Челябинского государственного университета. – 2011. – №29. – с. 9.

³⁴ Киселев К.В., Ляпустина М.А., Руденко В.Н. Публичные слушания в муниципальных образованиях. Екатеринбург: УрО РАН, 2007. С. 10.

В-третьих, институт публичных слушаний является одной из форм участия населения в осуществлении публично-властных функций. При реализации института публичных слушаний их участники не утверждают нормативные решения, правомочие на принятие которых принадлежит компетентным органам и должностным лицам, а лишь вырабатывают рекомендации для этих органов. Поэтому подход, представленный в ряде научных публикаций, согласно которому институт публичных слушаний является институтом непосредственной демократии³⁵, концептуально не обоснован.

В-четвертых, рассматриваемый институт является публичным, что отражено в его названии. Публичность заключается в предоставлении возможности каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, принять участие в слушаниях и в дискуссии, независимо от наличия специальных знаний по обсуждаемой проблеме либо принадлежности к определенным организациям и объединениям. Публичность также выражается в том, что процесс принятия органами власти управленческих решений становится более открытым для граждан и эта открытость обеспечивается принудительной силой закона, закрепляющего перечень вопросов, по которым органы власти независимо от их усмотрения обязаны проводить публичные слушания.

В-пятых, публичные слушания представляют собой процесс обсуждения, проходящий в форме свободного диалога участников слушаний. Организация публичных слушаний предполагает, что каждый может в рамках свободной дискуссии вносить и отстаивать свои предложения, критиковать точки зрения других, используя рационально обоснованные аргументы, становящиеся единственной силой, способной убедить участников слушаний принять определенное решение.

В-шестых, публичные слушания проводятся в форме непосредственного обсуждения участниками слушаний вопроса, выносимого на них. Указание на отмеченный признак содержится в названии самого института. Поэтому необоснованны попытки проведения публичных слушаний в заочной форме³⁶, а также замены их дебатами с использованием телефонной связи, Интернета либо только письменными обращениями граждан. С другой стороны, с развитием информационных технологий и неограниченным доступом к ним населения ситуация может кардинально измениться, однако на данный момент перечисленные институты не относятся к публичным слушаниям и являются смежными с ними институтами.

И наконец, еще один атрибутивный признак публичных слушаний заключается в том, что решения, принимаемые на публичных слушаниях, хотя и носят рекомендательный характер для органов власти, в чью компетенцию входит решение обсуждаемых вопросов, но обязательны для рассмотрения и учета ими при принятии соответствующего решения. Такой учет не должен быть формальной процедурой рассмотрения результатов публичных слушаний, в противном случае реализация этого института будет восприниматься населением исключительно как мероприятие, направленное на создание видимости обсуждения с гражданами общественно значимых проблем за их же счет. Поэтому в случае невозможности учесть коллективное мнение участников публичных слушаний рекомендации, принимаемые на них, могут быть отклонены органом власти при условии опубликования им мотивированного обоснования такого отклонения в порядке, предусмотренном для публикации правовых актов³⁷.

³⁵ Комарова В.В. Институт публичных слушаний – форма народовластия (понятие, виды, правовые основы) // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 9. С. 19; Нудненко Л.А. Новеллы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. о непосредственной демократии // Право и политика. 2004. № 3. С. 33-34

³⁶ Закон Санкт-Петербурга от 4 июня 2007 г. № 221-41 «О порядке проведения публичных слушаний по проекту бюджета Санкт-Петербурга и проекту годового отчета об исполнении бюджета Санкт-Петербурга»

³⁷ Беспалова М.П. Применение публичных слушаний как формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения // Бизнес в законе. – 2009. – №5. – с. 129.

Организация и проведение публичных слушаний в муниципальных образованиях основывается на совокупности **принципов**.

Одним из таких является **принцип демократизма**. На основании данного принципа в муниципальных правовых актах, регулирующих процедуру публичных слушаний, закрепляются положения о всестороннем участии граждан и общественных объединений в подготовке и проведении слушаний. Граждане и их объединения могут включаться в состав организационного комитета по подготовке проведения слушаний. Общественность в форме свободной дискуссии с органами местного самоуправления обсуждает социально значимые вопросы.

Другим немаловажным принципом выступает **принцип свободного и добровольного участия граждан** в публичных слушаниях. Данный принцип исключает возможность оказания воздействия на граждан с целью принудить их к участию или неучастию в публичных слушаниях, а также повлиять на их волеизъявление.

Процедура публичных слушаний на муниципальном уровне основывается на **принципе прямого участия граждан** в их проведении. Жители муниципальных образований участвуют в слушаниях непосредственно.

Организация и проведение публичных слушаний также основывается на **принципе равного участия граждан** в публичных слушаниях. Жители муниципальных образований обладают равным правом на участие в публичных слушаниях и им предоставляются одинаковые возможности для реализации этого права.

На муниципальном уровне организации публичных слушаний реализуется **принцип гласности их проведения**. В правовых актах органов местного самоуправления закрепляются положения о необходимости опубликования информации, связанной с проведением слушаний. Такой информацией является: тема, место, время проведения публичных слушаний, их инициаторы, необходимые контактные данные. Кроме того, обязательному опубликованию должно подлежать итоговое решение слушаний.

Процедура публичных слушаний на муниципальном уровне основывается также на **принципе открытости**. Исходя из данного принципа, исключается возможность установления каких-либо ограничений для участия граждан в процессе проведения публичных слушаний. Наряду с гражданами в слушаниях могут принимать участия общественные организации, представители средств массовой информации и иные лица.

Проведение публичных слушаний на муниципальном уровне основывается на **принципе законности**. Учет данного принципа исключает возможность фальсификации слушаний. Правовое регулирование их процедуры осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. Только подлежащие обсуждению вопросы, перечень которых устанавливается в муниципальных правовых актах, могут быть вынесены на обсуждение³⁸.

Из сказанного следует, что публичные слушания являются урегулированной нормами права формой участия населения публичных образований в осуществлении публично-властных функций путем открытого непосредственного обсуждения органами власти и гражданами проектов правовых актов и других общественно значимых проблем и вынесения по ним рекомендаций, обязательных для учета компетентными органами власти при принятии соответствующих решений³⁹.

После принятия решения о проведении слушаний необходимо провести комплекс организационных мероприятий, направленных на **подготовку проведения публичных слушаний**.

³⁸ Зенин С.С. Правовое регулирование организации и проведения публичных слушаний в муниципальных образованиях Российской Федерации // Муниципальное право. – 2011. – №4(56). – с. 44.

³⁹ Беспалова М.П. Применение публичных слушаний как формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения // Бизнес в законе. – 2009. – №5. – с. 129.

Как правило, полномочия комиссии по организации и проведению публичных слушаний закрепляются в муниципальных правовых актах. Комиссия в процессе их подготовки составляет план работы, определяет ответственных за его выполнение. Кроме того, комиссия проводит анализ материалов, представленных участниками слушаний, составляет список участвующих, информирует заинтересованных лиц и участников слушаний о ходе подготовки к слушаниям, о времени и месте ознакомления с обсуждаемыми материалами, обеспечивает ознакомление с ними, назначает лиц, отвечающих за исполнение мероприятий, составляющих программу слушаний; определяет докладчиков, организует подготовку заключения о результатах публичных слушаний, осуществляет иные необходимые для проведения публичного слушания действия.

При подготовке публичных слушаний необходимо определиться с местом и временем их проведения и заблаговременно ознакомить жителей с их темой. При определении места проведения публичных слушаний органы местного самоуправления должны исходить из того, что всем желающим принять участие в слушаниях жителям должна быть предоставлена такая возможность. Публичные слушания, как правило, проводятся в помещениях, обеспечивающих наибольший доступ населения. Необходимо отметить, что возможна ситуация, при которой отведенное помещение не сможет вместить всех желающих принять участие в публичных слушаниях. В ряде муниципальных правовых актов выход из подобных обстоятельств найден при помощи применения телекоммуникационных технологий.

При установлении времени проведения публичных слушаний органу, назначающему слушания, необходимо учитывать потенциальный состав участников. Отдельные авторы отмечают необходимость проведения слушаний во второй половине дня⁴⁰.

Целесообразно проводить публичные слушания в нерабочее время. Наиболее удобным временем для их проведения являются пятницы и субботы. При невозможности организации их в выходные дни необходимо проводить слушания после рабочего времени.

Установление времени проведения публичных слушаний с учетом вышеприведенных требований позволит обеспечить полноценную реализацию права населения на осуществление местного самоуправления посредством публичных слушаний.

Важным направлением деятельности по подготовке публичных слушаний является **обеспечение заблаговременного ознакомления жителей с вопросами, выносимыми на обсуждение**, а также информирование населения о месте и времени проведения публичных слушаний.

Как правило, население муниципального образования одновременно уведомляется о месте, времени проведения и характере обсуждаемых на слушаниях вопросов. Жители получают необходимую информацию единым блоком, что позволяет исключить её дополнительный поиск. Информирование населения о публичных слушаниях чаще всего осуществляется через официальные печатные источники. В практику информирования жителей входит применение сети Интернет, телевидения и радио.

В процессе подготовки публичных слушаний необходимо определиться с **формой их проведения**. В муниципальных правовых актах устанавливаются различные формы проведения слушаний. Публичные слушания могут проводиться в следующих формах: слушания по проектам муниципальных правовых актов в органах местного самоуправления; массовое обсуждение населением проектов муниципальных правовых

⁴⁰ Роджерс У. Вовлечение общественности в дела местного самоуправления // Городское управление. 2003. №1. С. 74-79

актов; рассмотрение на заседании органов местного самоуправления проектов муниципальных правовых актов с участием жителей муниципального образования.

Проведение публичных слушаний начинается с процедуры регистрации участников, которая, как правило, проходит непосредственно перед самими слушаниями.

При проведении публичных слушаний кворума, как правило, не устанавливается. Присутствие хотя бы двух представителей от лица жителей муниципального образования позволяет в соответствии с действующими правовыми нормами признать их состоявшимися.

Публичные слушания начинаются вступительным словом председательствующего на заседании, который информирует присутствующих о вопросах, подлежащих обсуждению на слушании.

Председательствующий определяет регламент слушаний. Регламент устанавливается с учетом выделенного времени на проведение публичных слушаний, количества участников слушаний и актуальности обсуждаемых вопросов. В регламенте необходимо отразить порядок и очередность выступлений. Отдельно должно быть оговорено выделенное время для докладов участников, выступления специалистов и экспертов, а также время для ответов на вопросы и обсуждения докладов.

После оглашения регламента начинается процедура обсуждения в рамках установленной темы публичных слушаний. Порядок проведения слушаний отражается в протоколе. Ведение протокола осуществляет секретарь публичных слушаний.

После заслушивания всех заявленных выступающих присутствующие задают уточняющие вопросы. Участники публичных слушаний вправе снять свои предложения или присоединиться к предложениям, выдвинутым другими участниками публичных слушаний. Изменения позиций участников слушаний фиксируются в протоколе. В процессе их проведения могут приниматься или отклоняться предложения к проекту муниципального правового акта, занесенные в протокол публичных слушаний. Как правило, предложения принимаются простым большинством голосов от числа зарегистрированных участников публичных слушаний.

Итоговое решение на публичных слушаниях принимается открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих участников слушаний.

После проведения публичных слушаний **органы местного самоуправления рассматривают** их результаты.

В соответствии с федеральным законодательством решения, принимаемые в процессе проведения слушаний, носят рекомендательный характер⁴¹.

⁴¹ Зенин С.С. Правовое регулирование организации и проведения публичных слушаний в муниципальных образованиях Российской Федерации // Муниципальное право. – 2011. – №4(56). – с. 47.

Общественная проверка и расследование

Общественная проверка – форма общественного контроля, представляющая собой совокупность действий субъектов общественного контроля по сбору информации, установлению фактов и обстоятельств, касающихся деятельности объектов общественного контроля в целях определения ее соответствия общественным интересам.

Общественное расследование — это проведение информационно-аналитической работы по сбору и документированию сведений об общественно значимых фактах, силами институтов гражданского общества, в рамках действующего законодательства.

Предметом общественной проверки и расследования могут быть:

– деятельность государственных органов и организаций, органов местного самоуправления и муниципальных организаций в части, затрагивающей общественные интересы;

– деятельность коммерческих организаций любой формы собственности в части, нарушающей общественные интересы;

– деятельность некоммерческих организаций, в том числе представительств международных некоммерческих неправительственных организаций, в части удовлетворения общественных интересов.

Задачами общественной проверки и расследования являются:

– сбор информации, касающейся предмета общественной проверки и затрагивающей или способной затрагивать общественные интересы;

– изучение и оценка информации, полученной в ходе общественной проверки;

– подведение итогов общественной проверки и расследования, включая выработку рекомендаций и предложений по устранению выявленных недостатков, направление их в соответствующие органы и организации;

– обнародование информации о результатах общественной проверки и расследования.

Принципами общественной проверки являются:

1) всеобщность общественного контроля;

2) добровольность участия в осуществлении общественного контроля;

3) самостоятельность субъектов общественного контроля;

4) публичность и открытость;

5) законность действий субъектов общественного контроля;

6) объективность и достоверность;

7) недопустимость воспрепятствования осуществлению общественного контроля;

8) многообразии форм общественного контроля.

Участие в общественном контроле недопустимо в случае наличия **конфликта интересов**.

Под конфликтом интересов в настоящем Федеральном законе понимается ситуация, при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью субъекта общественного контроля и целями общественного контроля, установленными настоящим Федеральным законом, которое влияет или может влиять на объективность осуществления общественного контроля либо препятствовать обеспечению или защите общественных интересов.

Под личной заинтересованностью субъекта общественного контроля, которая влияет или может повлиять на надлежащую реализацию им полномочий по осуществлению общественного контроля, в настоящем Федеральном законе понимается возможность получения субъектом общественного контроля доходов в виде денег, ценностей, иного имущества, в том числе имущественных прав, или услуг имущественного и неимущественного характера для себя или для аффилированных третьих лиц.

Участие в проведении общественных расследований и порядок его проведения

1. Любой дееспособный гражданин (физическое лицо), достигший возраста 18 лет может принять участие в общественном расследовании. Для участия в общественном расследовании кандидат в участники подает заявление организатору, с указанием наименования расследования, своей профессиональной подготовки, описанием конкретных действий, которые он может совершать в интересах расследования. Организатор общественного расследования вправе отказать кандидату в участии в удовлетворении его заявления, с обязательной мотивацией такого отказа.

2. В случае удовлетворения заявления, организатор общественного расследования включает участника в состав рабочей группы по проведению конкретного общественного расследования, разъясняет правовые основы участия, снабжает необходимыми информационными материалами, в случае необходимости обеспечивает минимальную материально-техническую базу.

3. Участник общественного расследования обязан соблюдать в своих действиях законодательство Российской Федерации. Организатор общественного расследования не отвечает за действия участников.

4. Участник общественного расследования передает организатору общественного расследования предложения по предмету своей ответственности.

5. Порядок проведения общественного расследования определяется организатором общественного расследования.

Заключение по результатам общественного расследования:

1. Результатом общественного расследования является заключение организатора общественного расследования, в котором должны содержаться:

1) мотивированные выводы организатора расследования по фактам, послужившим основанием для его проведения;

2) предполагаемые причины возникновения обстоятельств, послуживших основанием для проведения расследования;

3) выводы и рекомендации участников расследования в адрес государственных и муниципальных органов, компетентных в принятии решений по устранению обстоятельств, послуживших основанием для проведения расследования.

2. В случае обнаружения документов, предметов, которые могут быть признаны впоследствии вещественными доказательствами в деятельности государственных и муниципальных органов, они подлежат передаче в такие органы вместе с заключением, являясь его неотъемлемой частью.

3. Один экземпляр заключения с копиями материалов, являющихся доказательствами по проведенному общественному расследованию, хранится у организатора общественного расследования. Организатор общественного расследования не вправе препятствовать в доступе к результатам общественного расследования.

4. Любой участник расследования вправе снимать копии с доклада и приложений к нему без ограничений, за свой счет.

5. Заключение в обязательном порядке размещается на официальном сайте организатора общественного расследования, а также, в случае необходимости, на сайтах организаций и лиц, по чьей инициативе или при чьей поддержке проводилась проверка⁴².

⁴² Проект федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации» / <http://www.oprf.ru/discussions/1389/newsitem/18428>

Проведение общественной экспертизы муниципальных правовых актов (далее – общественная экспертиза) муниципального района⁴³:

Общественная экспертиза – это комплексное аналитическое исследование нормативных правовых актов (проектов актов), бизнес-проектов, общественных инициатив, проводимое институтами гражданского общества либо их представителями, направленное на установление соответствия проектов и действующих нормативных правовых актов, высшим достижениям человеческого духа, научной и правовой мысли, правам и законным интересам граждан, результатом которого выступает мотивированное заключение (экспертное заключение), включающее рекомендации для лиц, принимающих решения, используемое в процессе разработки и реализации решений органов власти с целью наиболее полного учета вышеуказанных прав и интересов граждан.

Общественный эксперт – представитель общественности, обладающий необходимыми знаниями в определенных областях жизнедеятельности, навыками и статусом, дающими ему право на проведение общественной экспертизы;

Экспертное заключение – документ, выработанный общественным экспертом на основе проведения экспертного анализа, включающий в себя данные анализа, их интерпретацию, а также мотивированную оценку изменений сферы жизнедеятельности в результате реализации (для действующего нормативного правового акта), либо мотивированные возможные прогнозы таких изменений, в случае принятия объекта экспертизы (для проекта акта), а также рекомендации для лиц, принимающих решения.

Общественная экспертиза проводится в целях повышения качества подготовки и реализации законодательных и нормативных актов, затрагивающих права и жизненные интересы граждан на соответствующей территории.

В процессе общественной экспертизы определяется, насколько объект (закон, программа, проект и др.):

- соответствует приоритетным потребностям заинтересованных лиц;
- адекватен требованиям времени и социальной необходимости (нормативно-правовой акт должен регулировать общественные отношения, которые действительно нуждаются в таком регулировании, которые «созрели» для этого);
- соответствует требованиям «качества» (нормативно-правовой акт должен соответствовать по содержанию, по форме требованиям законодательства; при его разработке должны учитываться правовые, экономические, социальные аспекты, он должен иметь подробную и вместе с тем логическую, четкую структуру, быть доступным для понимания и использования);
- социально значим.

Общественная экспертиза рассматривается как одна из форм реализации конституционных прав граждан на участие в управлении делами государства.

Основная **цель** проведения общественной экспертизы – учет и защита интересов граждан при принятии и реализации властных решений. Для реализации этой цели является обязательным присутствие в числе экспертов представителей реально действующих на данной территории некоммерческих организаций, отражающих интересы конкретных групп и категорий граждан. Общественная экспертиза должна проводиться в интересах как общества в целом, так и его отдельных социальных групп.

Основная **задача** общественной экспертной деятельности – воспрепятствование принятию некомпетентных управленческих решений в любой области или неадекватному исполнению принятых решений. Это особенно касается нормативно-правовых актов, программ и проектов, на которые выделяются значительные средства или которые связаны с жизненно важными для общества решениями.

⁴³ Общественная экспертиза. Методическое пособие для активистов общественных объединений и некоммерческих организаций / portal-nko.ru

Другие задачи общественной экспертизы:

- установление соответствия законопроектов социально-экономической политике и интересам общества;
- выявление положений и статей законопроектов, которые могут иметь негативные социальные последствия, и оценка возможных масштабов таких последствий;
- оценка законопроектов на предмет соответствия конституционным нормам;
- оценка уровня реализованности прав и законных интересов граждан в результате действия того или иного нормативного правового акта, бизнес –проекта или общественной инициативы, выработка прогнозы таких изменений в случае принятия проекта данного акта, бизнес–проекта или общественной инициативы;
- оценка изменений уровня реализованности права граждан на участие в управлении государством;
- оценка коррупционной опасности нормативных актов и проектов актов;
- повышение возможностей учета законодательством жизненных интересов различных групп граждан;
- повышение открытости и прозрачности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления;
- совершенствование партнерства органов государственной власти, граждан и их объединений в интересах социально-экономического развития города и региона.

Под **принципами** экспертной деятельности следует понимать общие, руководящие, исходные положения, определяющие наиболее существенные стороны этой деятельности, содержание всех видов экспертизы, правовое положение участников экспертной деятельности, обеспечивающие достижение ее целей.

К числу принципов экспертной деятельности следует отнести:

1. принцип законности экспертных процедур – процедура проведения экспертизы должна выполняться в соответствии с требованиями законодательства;
2. принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина и юридического лица;
3. принцип научности и информационной всесторонности;
4. принцип системности;
5. принцип своевременности, оперативности, последовательности и непрерывности;
6. принцип полноты экспертного исследования;
7. принцип профессионализма и компетентности эксперта – эксперт должен соответствовать установленным профессиональным цензам;
8. принцип независимости эксперта – свои выводы эксперт должен формировать самостоятельно, независимо от интересов заказчика экспертизы;
9. принцип объективности экспертного исследования – выводы и заключения общественной экспертизы должны иметь обоснование, они не могут быть только выражением мнения эксперта по рассматриваемому вопросу;
10. принцип ответственности – эксперт несет ответственность за полноту, достоверность и объективность результатов исследования; и не несёт ответственность за реализацию рекомендаций своей экспертизы;
11. принцип гласности – результаты и общее описание методики проведения экспертизы не могут быть конфиденциальными, могут публиковаться в средствах массовой информации, доводится до сведения заинтересованных лиц и граждан любыми законными способами;
12. принцип авторства – экспертное заключение является авторским произведением, авторские права подлежат защите;
13. принцип вознаграждения – если работа экспертов выполняется по договору, одним из условий которого является оплата работы эксперта, то работа оплачивается

независимо от того, удовлетворяют ли заказчика содержание, выводы и рекомендации экспертизы;

14. принцип невмешательства – эксперты только формируют экспертное заключение и не вмешиваются прямо в деятельность органов власти и управления или социальных структур, за исключением специально оговорённых случаев. Однако в случае, если экспертный анализ хода реализации (возможного принятия) объекта экспертизы, выявил наступившие (возможные) негативные последствия для жизни и (или) здоровья граждан, а также при условии, что орган власти, к чьей компетенции относится устранение (предотвращение) данных последствий, в течение месяца после получения экспертного заключения не принял никаких мер, общественный эксперт обязан апеллировать к компетентным органам власти, а также к общественности для незамедлительного принятия мер, устраняющих данные последствия и причину их возникновения;

15. принцип общественного доверия – общественные эксперты должны обладать доверием общества;

16. принцип документальности – общественная экспертиза должна также подтверждаться итоговым документом – заключением;

17. принцип соблюдения морально-этических норм.

Предметом общественной экспертизы является изменение уровня реализованности прав и законных интересов граждан в результате действия (принятия) того или иного нормативного правового акта (проекта акта). Также 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:

а) соответствует ли акт требованиям действующего законодательства;

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

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

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

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

е) содействует ли акт достижению тех целей, которые в нем указаны;

ж) соответствует ли обоснование акта данным статистического учета;

з) имеется ли четкая регламентация деятельности субъектов (граждан, их объединений, иных организаций, органов власти и их должностных лиц) при реализации акта;

и) эффективен ли механизм реализации акта;

к) предусмотрены ли действенные меры ответственности за невыполнение акта;

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

м) соответствует ли принимаемое решение политическим платформам партий и уставным интересам некоммерческих организаций;

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

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 могут являться:

- нормативные правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления;
 - проекты нормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления;
 - бизнес-проекты,
 - общественные инициативы.
- Субъектами общественной экспертизы могут выступать:
- персональные общественные эксперты;
 - коллективные эксперты (общественные и некоммерческие организации);
 - экспертные группы.

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.

Участниками общественной экспертизы могут выступать:

- органы государственной власти и местного самоуправления, иные юридические лица, имеющие отношение к разработке (реализации) нормативных правовых актов и иных актов, подлежащих общественной экспертизе;
- специалисты-консультанты, представляющие различные государственные, негосударственные, коммерческие и некоммерческие организации и привлекаемые к деятельности экспертов (экспертных групп) для повышения объективности данных экспертного заключения.

Осуществлять общественную экспертизу могут только индивидуальные (коллективные) эксперты и экспертные группы, иные органы, организации и их представители участвуют в организационном, материальном, информационном и консультативном обеспечении проведения экспертизы.

По сферам отношений общественная экспертиза может иметь следующие виды:

– **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, моральноэтическое состояние населения в целом и отдельных его категорий (групп). Социально-правовая общественная экспертиза направлена на 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).

– *социальнокультурная 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, нетолерантные 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.

– **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 её проведения;

– **Антикоррупционная общественная экспертиза** направлена на выявление существующих или вероятных норм и практик, вызывающих дополнительные издержки и риски для участников отношений, установленных данным актом.

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 05.03.2009 г. № 195 и Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.03.2009 г. № 196. Субъекты Российской Федерации также разрабатывают свои правила проведения антикоррупционной экспертизы;

– **Экологическая общественная экспертиза** направлена на соответствия нормативных правовых актов (проектов актов) экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы.

Под экологической экспертизой 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» был принят в 1995 году);

– **Гендерная общественная экспертиза** направлена на выявление неоправданных преимуществ по признаку принадлежности к тому или иному полу при осуществлении гражданами своих прав, свобод и законных интересов.

– **Комплексная общественная экспертиза** включает в себя несколько видов или все вышеперечисленные виды общественной экспертизы.

Методы исследования:

– общенаучные методы (наблюдение, измерение, описание, эксперимент, моделирование);

– социологические методы исследования (методы выборки, анкетирование, интервьюирование, фокус-группа, социологическая анкета);

– методы экономической экспертизы (бухгалтерская экспертиза, финансово-экономическая экспертиза, финансово-кредитная экспертиза).

Иные методы общественной экспертизы:

– 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).

Источники информации для проведения общественной экспертизы

– законодательные (нормативно-правовые) акты;

– информационные материалы органов государственной власти и местного самоуправления (публичные отчёты, сообщения и др.);

– сеть Интернет (при использовании такой информации обязательно указывается ссылка на местоположение (адрес) информации в сети);

– средства массовой информации (с указанием источника и даты опубликования);

– профессиональные сообщества (организации медицинских работников, инженерные, культурные сообщества и др.);

– иные источники, доступ к которым не требует обладания специальными возможностями и правами.

Технология проведения общественной экспертизы в различных сферах

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

– особенности экспертизы в данном тематическом направлении;

– основная цель и задачи экспертизы в данном направлении;

– основные объекты экспертизы и возможные источники информации;

– основные задачи эксперта при проведении экспертизы в данном направлении.

1. Общественная экологическая экспертиза

1) Особенности экспертизы

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

2) *Основная цель общественной экологической экспертизы* – разработка предложений по минимизации неблагоприятных воздействий на окружающую среду;

формирование экологически безопасной стратегической альтернативы при принятии управленческих решений.

3) Основные задачи экспертизы

При проведении общественной экологической экспертизы 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 экспертизы

- 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 эксперта

При проведении общественной экологической экспертизы 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. Общественная экспертиза бюджетного процесса

1) Особенности экспертизы бюджета

Одной из важнейших особенностей общественной экспертизы бюджетного процесса является ее 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 экспертного анализа 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 экспертизы 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 экспертизы* – повысить эффективность исполнения бюджета, обеспечить более высокий уровень реализации интересов и потребностей общества через более эффективное бюджетное планирование.

3) *Основные задачи экспертизы:*

- 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 экспертизы:*

- 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. Общественная экспертиза государственных и муниципальных программ и хода их реализации

1) Особенности экспертизы

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 общественной экспертизы 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 экспертизы* 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 экспертизы*

В отношении программ, общественная экспертиза должна 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. Это зависит от того, кто заинтересован в проведении оценки программы, какие результаты хочет получить заказчик и как будет их использовать.

4) *Основные объекты экспертизы* – 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»;
- 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).

6) *Основные задачи эксперта*

– 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)

4. Общественная экспертиза в социальной сфере (на примере гендерной экспертизы)

1) Особенности экспертизы

Гендерная экспертиза чаще всего понимается как исследование на предмет нарушения прав женщин. Действительно, российские и международные правовые документы часто уделяют особое внимание правам женщин и ставят особый акцент на то, что права женщин являются неотъемлемой составной частью прав человека. Однако в последнее время нередко наблюдаются случаи нарушения прав или сокращения свобод лиц, принадлежащих к мужскому полу. Поэтому при проведении гендерной экспертизы следует понимать, что этот вид общественной экспертизы направлен на выявление дискриминации (в том числе неоправданных преимуществ) по признаку принадлежности к тому или иному полу при осуществлении гражданами своих прав, свобод и законных интересов. При этом дискриминация может быть выявлена в отношении обоих полов.

При подготовке заключения при проведении гендерной экспертизы эксперт должен исходить из следующего понимания:

1) общепринятые права человека могут быть подразделены на разные категории различным образом:

– по статусу полов в процессе поддержания и возобновления жизни цивилизации (универсальные права, равнозначимые для обоих полов, и права сбалансированных различий, обусловленные физиологическими особенностями и функциями полов);

– по сферам общественной жизнедеятельности (политические права, права на обеспечение жизнедеятельности – на труд, социальную защиту и др., и права на самореализацию – на образование, на информацию, на мнение, и др.)

Права человека целесообразно рассматривать не самостоятельно, а в отношении категорий "право – возможность – обязанность – ответственность". Причем, если раньше "право" понималось преимущественно как "право быть" (т.е. как возможность воспользоваться некими преимуществами, установленными законом или традициями), то в настоящее время понимание права изменяется в сторону "права не быть", т.е. свободы от неких установленных обязательств или ответственности.

2) *Основная цель экспертизы* – выявить условия, способствующие дискриминации по признаку принадлежности к тому или иному полу при осуществлении гражданами своих прав, свобод и законных интересов, а также нормы, которые, являясь формально гендерно-нейтральными, опосредованным образом приводят или могут привести к ущемлению либо, наоборот, к необоснованному расширению прав представителей какого-либо одного из полов.

3) *Основная задача экспертизы* – устранить необоснованную гендерную дискриминацию в законодательстве или правоприменительной практике.

4) *Основные объекты экспертизы*

- нормативные правовые акты в социальной сфере;
- подзаконные акты (постановления, распоряжения, правила и нормы, принятые различными ведомствами);
- государственные и муниципальные целевые программы.

5) *Основные источники информации*

При проведении гендерной экспертизы желательно применять следующие основополагающие документы:

- Всеобщую декларацию прав человека, принятую Организацией Объединенных наций в 1948 году;
- статью 19 части 3 действующей Конституции Российской Федерации, где указано, что "мужчины и женщины имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации";
- положения статьи 15 и статьи 17 Конституции Российской Федерации;
- Концепцию законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин, утвержденную Государственной Думой РФ 20 ноября 1997 года;
- Постановления Правительства Российской Федерации:
 - от 8 января 1996 года № 6 "О концепции улучшения положения женщин в Российской Федерации";
 - от 26 августа 1996 года № 1014 "Об одобрении и внесении на ратификацию в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Конвенции о равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями";
 - от 28 июня 2001 года № 855 "Об утверждении Национального плана действий по улучшению положения женщин и повышению их роли в обществе на 2001 – 2005 годы".
- Конвенцию ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.);
- Декларацию и Программу действий Всемирной конференции по правам человека (Вена, 1993 г.);
- Декларацию и Платформу действий Всемирной Конференции по улучшению положения женщин (Пекин, 1995 г.);
- Итоговые документы Генеральной Ассамблеи ООН (Нью – Йорк, 2000г.).

Кроме того, существует большое количество научных исследований и практических разработок в данной сфере, основываясь на которых, общественный эксперт может сформулировать правильные выводы в отношении исследуемого документа.

В качестве источников практической информации желательно применять:

- результаты социологических исследований;
- данные статистического учета;
- иные источники информации.

б) *Основные задачи эксперта:*

- выявить в изучаемом акте нормы, прямо устанавливающие либо способствующие возникновению неоправданных гендерных различий (при этом рекомендуется

рассматривать три группы прав – политические права, права на обеспечение жизнедеятельности, права на самореализацию);

- спрогнозировать последствия реализации гендерного несбалансированного акта;
- выработать предложения по устранению необоснованного гендерного дисбаланса.

5. Общественная экспертная оценка на коррупциогенность

1) Особенности экспертизы

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 экспертизы* – 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 экспертизы – 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 антикоррупционной экспертизы 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.

6. Общественная экспертиза комплексных вопросов (на примере планов стратегического развития)

1) Особенности экспертизы 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 экспертной оценки 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 определенную 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).

Общественную экспертизу 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 экспертизы* – 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 экспертизы:*

- 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: Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2020 года, утвержденная постановлением Правительства Самарской области от 09.10.2006г. № 129, 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.

6) *Основные задачи эксперта, примерный план экспертной 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.

7. Общественная экспертиза проектов некоммерческих организаций, поданных на государственные, муниципальные и общественные грантовые конкурсы

1) Особенности экспертизы

В данном случае экспертизе подлежит конкретный проект, который имеет, как правило, локальный характер и ограничен во времени. Общественная экспертиза может проводиться в отношении проектов НКО, бизнес-проектов, заявок на выделение государственных и муниципальных субсидий на компенсацию расходов за оказание социально значимых услуг.

2) Основная цель экспертизы – выделить из общего числа поданных на конкурсы проектов наиболее эффективные с целью их дальнейшего финансирования.

3) Основным объектом экспертизы в данном случае является конкретный проект (проектная заявка).

4) Основные источники информации:

- содержание проекта (проектной заявки);
- статистические данные,
- экспертные мнения по тематике проекта;

Как правило, если у эксперта возникают вопросы, на которые он не может получить ответ из содержания проектной заявки, он должен выяснить их у руководителя проекта.

5) Основные задачи эксперта:

В своем заключении эксперт должен дать ответ на следующие вопросы:

1) насколько обоснована проблема, на решение которой направлен проект, подкреплены ли аргументы разработчиков количественными и качественными данными;

2) насколько правильно разработан цикл проектной деятельности (логичен и проработан проект в части его выполнения, правильно ли предусмотрена

последовательность действий, нет ли пробелов в процедуре выполнения проекта, каким образом будут оцениваться результаты проекта);

3) могут ли быть достигнуты проектные цели и решены задачи с помощью тех действий (мероприятий), которые собираются выполнить разработчики этого проекта;

4) соответствует ли квалификация персонала тем работам, которые будут выполняться;

5) велик ли будет эффект от реализованного проекта, и логично ли тратить на этот проект тот объем финансов, который запрашивается;

6) правильно ли составлен бюджет и соответствует ли он тем действиям, которые будут осуществляться при исполнении проекта;

7) имеются ли в проекте скрытые мотивы и намерения (т.е. истинные цели разработчиков), и насколько они могут снизить эффект от проекта.

5. Кампании по защите общественных интересов

Использованы материалы:
Методическое пособие «Защита общественных интересов. Организация и проведение кампаний» / Составители: М.А.Юндина, А.В.Зотова // http://ru.belbsi.by/rights/library/library_list?lid=2761

Планирование и подготовка кампаний по защите общественных интересов

Основные принципы построения кампании

- Прежде всего, общественная кампания – серия планомерных действий, а не одно конкретное мероприятие или действие. Для того, чтобы достичь изменения, нужна серия взаимосвязанных действий. На практике часто бывает, что запланированные действия и мероприятия нужно менять по ходу, но это уже связано с оперативной оценкой и гибкостью.
- Действия и методы убеждения должны соответствовать культуре, религии и политической ситуации.
- Общественная кампания – образовательный и просветительский процесс в отношении участников и лидеров, в процессе которого практикуются различные методы и навыки, формируются новые лидеры.
- Общественная кампания должна строиться на основе ценностей и принципов, ради которых она и проводится. Организация, которая «проповедует» демократические принципы, должна их практиковать в своей деятельности.
- В самом начале кампании необходимо работать по решению очень конкретных задач. Это сплачивает, оттачивает навыки, стимулирует дальнейшую деятельность.

Разработка стратегии

Очень часто организации путают стратегию с тактикой. Тактика – это конкретные шаги и мероприятия, один из компонентов и составная часть стратегии. Стратегия – более широкое понятие, карта с указателями, которые приведут к цели. Стратегия позволяет оценить, где Вы сейчас находитесь, куда Вы хотите прийти, и как туда добраться.

Внешняя стратегия

Прежде, чем приступить к планированию любой общественной кампании, необходимо провести исследование. Любая кампания должна основываться на точной и правильной информации, цифрах, фактах и знании сути проблемы, на решение которой она направлена. Исследования могут быть самыми разными и включать в себя анализ ситуации, среды, населения, первопричин проблемы, кто и как занимается ее решением, существующих вариантов решения проблемы, даже настроений и тенденций.

Сбор и анализ информации

Надо знать факты. До того, как начать кампанию, нужно выполнить «домашнее задание». Изучите все «за» и «против», позицию организаций, структур и отдельных граждан в отношении кампании. Определите, какая информация у вас есть, а какой не хватает.

Цель

Чего Вы хотите достичь?

Для разработки цели кампании нужно отделить долгосрочные и краткосрочные (достижимые) цели. Цель конкретной общественной кампании должна быть реалистичной, специфической и узкой. Она представляет собой формулировку конкретного изменения. Важно, чтобы цель была не просто лозунгом или критическим высказыванием. Она должна содержать в себе реальное решение проблемы. В определении цели кампании должны принимать участие сотрудники организации и ее сторонники. Для этого можно использовать метод мозгового штурма, когда все присутствующие высказывают самые разные цели, все они записываются без редактирования и обсуждения, а потом одна за другой обсуждаются и решение принимается только совместно. При формулировании цели нужно исходить из того, что цель должна быть **ЧЕТКОЙ, ПОНЯТНОЙ и ДОСТИЖИМОЙ**. В качестве проверки можно использовать вопросы:

- Является ли цель сфокусированной и узкой?
- Является ли цель четко сформулированной / или ее можно по разному интерпретировать?
- Является ли цель достижимой в определенный отрезок времени?
- Достаточно ли у организации и ее сторонников ресурсов (финансовых и человеческих) для того, чтобы достичь цели в указанный период времени?
- Представляет ли цель интерес для других людей и организаций?
- Можно ли сформировать коалицию или НКО будет проводить кампанию самостоятельно?

Если у организации есть несколько вариантов целей, то можно отдельно проработать каждую и определить наиболее важную/приоритетную или достижимую для данной кампании.

Определение сторонников и противников

Для достижения цели общественной кампании очень важно найти союзников. Для этого есть одно очень важное обязательное условие – все лица и организации, участвующие в кампании, должны полностью разделять ее цель. Это, как правило, сразу значительно уменьшает количество единомышленников из числа потенциальных.

Составьте список потенциальных союзников. Например, женские, молодежные, религиозные организации, профсоюзы. Список может быть очень подробным с перечислением конкретных имен. Параллельно составьте аналогичный список «противников». И в том, и другом списке могут быть разные люди. При работе к обеим группам необходимо относиться максимально уважительно, внимательно, вовлекая и используя «противников» для отдельных моментов.

Определение и анализ целевой группы

Выявление структур, организаций и конкретных лиц, ответственных за принятие или исполнение решений по проблеме, на решение которой направлена общественная кампания. Структура принятия решений различными организациями – сложная и далеко не всегда открыта для населения, но все-таки иногда ее можно определить.

ВАЖНО: если окажется невозможным определить, кто и как принимает решения по проблеме, на решение которой нацелена кампания, скорее всего организация не сможет ничего достичь и лучше отказаться от попыток изменить ситуацию и ограничиться просветительской деятельностью.

Анализ ответственных лиц также предполагает изучение взаимосвязи между различными структурами и организациями и того, какие методы смогут повлиять на них. Важно определить, какие люди и организации заинтересованы в позитивных изменениях, это будут те ответственные лица, на которые Вы будете воздействовать на протяжении всей кампании. Полезно построить таблицу ответственных лиц, которые могут повлиять

на процесс. В центре ее поместите имя наиболее влиятельного человека /людей, который может изменить ситуацию. Это будет ключевое лицо. Вокруг разместите других лиц, которые могут повлиять на этого человека и укажите, в каких отношениях они находятся. В таблице должны присутствовать оппоненты, союзники и лица «неопределенного поведения». При их анализе нужно учитывать все характеристики – пол, возраст, этническую принадлежность, класс, образование и т.д.

Анализ может продемонстрировать, что оказать запланированное влияние невозможно или очень трудно. Подумайте, может сузить или изменить цель, оцените риски. Определитесь, хотите ли Вы начинать кампанию, если не уверены в результате, может лучше изменить ее цель акцент перенести на просветительскую деятельность. Соотнесите потраченное на кампанию время и усилия с результатом. Если он маловероятен, то проводить кампанию непродуктивно как с точки зрения ресурсов материальных и человеческих, так и с точки зрения разочарования сторонников и членов организации и репутации ее в целом. НЕ НАЧИНАЙТЕ КАМПАНИЮ, ЕСЛИ НЕ УВЕРЕНЫ В РЕЗУЛЬТАТЕ.

Методы

Прежде, чем выбрать метод, нужно определить подход. Их два:

Процессуальный.

Люди организуются для того, чтобы вместе решать общие проблемы. Они работают вместе, формулируют общественное мнение, идеи, пытаются донести их до тех, кто может повлиять на ситуацию.

Силовой

Люди объединяются для того, чтобы приобрести или продемонстрировать силу. Они используют угрозы и силовое давление для достижения определенной цели, решения проблем.

При выборе методов нужно очень осторожно и взвешенно относиться к тем, которые могут привести к конфронтации. После конфронтации возврат к другим методам убеждения, как правило, невозможен.

Основные методы проведения общественной кампании:

Число методов, которые используют организации для организации и проведения общественных кампаний, огромное количество. Существуют различные группы методов, которые в принципе пересекаются и могут использоваться и при работе и с населением, и с ответственными лицами. Мы условно разделим все методы на следующие группы:

- Методы коммуникации
- Прямые действия
- Сотрудничество
- Кампании в СМИ

Целевая группа – Что они хотят услышать. Обращение и лозунг.

Обращение и лозунг – важнейшие элементы любой общественной кампании.

Обращение – концентрированное выражение основной идеи кампании. Бывают прямыми и непрямыми. Прямые написаны или высказываются в прямой манере, они очевидны. Непрямые – не формулируют, а подразумевают мысль.

Основные правила по отношению и к одним, и другим:

✓ **краткость** Люди нетерпеливы и заняты. Они не будут глубоко внимать в суть проблемы или долго выслушивать ее, начиная с «истории вопроса». Чтобы привлечь и удержать их внимание, нужно уметь за 1 минуту выразить то, чего добивается организация или коалиция;

✓ **истинность** Идея основана на реальном знании, опыте, подтверждена опытом организации.

- ✓ **важность для аудитории** Идея направлена на решение проблемы, которая имеет значение для данной категории, а не других социальных групп.
- ✓ **контрастность** В ней должно быть противопоставление – то, что есть против того, что должно быть/будет
- ✓ **эмоциональность** Идея должна быть привязана к основным ценностям людей, к которым Вы обращаетесь и сформулирована таким образом, чтобы не оставить их равнодушными.
- ✓ **повторяемость** Обращение должно постоянно повторяться на протяжении довольно длительного отрезка времени при каждой возможности.

Лозунг должен быть четко и лаконично сформулирован, отражать основную цель кампании, в то же время он должен быть разным, в зависимости от того, к какой аудитории или целевой группе Вы обращаетесь.

От кого они должны это услышать

Одна и та же мысль может восприниматься по-разному в зависимости от контекста и от того, кто и как ее преподносит.

Составление плана действий

Детальное описание видов деятельности и ответственных. Определение приоритетов и планирование действий по срокам. План обязательно включает распределение обязанностей и ответственности.

Построение коалиции

Объединение сторонников способствует повышению эффективности кампании посредством соединения ресурсов, опыта, знаний разных людей и организаций.

Внутренняя стратегия

Ресурсы:

Что у нас есть?

При оценке имеющихся у организации и ее партнеров по коалиции или сторонников, ресурсов оценивается все: денежные и материальные ресурсы, работа сотрудников и добровольцев, ресурсы, привлеченные на безвозмездной основе (например, транспорт, аренда помещения и т.д.). Одним словом, не начинайте с нуля, это не соответствует действительности, просчитайте и оцените, что у Вас есть. Это Вам поможет в будущем оценить себестоимость кампании для себя и для других организаций.

Оценка

Должна проводиться как на протяжении всей кампании, так и по ее завершении. Оцениваться должно каждое мероприятие, каждый вид деятельности на предмет соответствия качества и количества запланированному и в целом цели кампании.

РАБОТА С ОТВЕТСТВЕННЫМИ ЛИЦАМИ

Существует несколько принципов, которые необходимо соблюдать при работе с ответственными лицами:

- ✓ Лучше и проще всего с теми, кто принимает решения или исполняет их работать на местном уровне. Одним из явных преимуществ является знание ситуации и местных проблем и возможность оперативно их решать.
- ✓ Существует огромное количество способов воздействия, их число практически неограниченно. Самым эффективным будет тот метод, который в конкретных условиях лучше «сработает» для Вашей организации.
- ✓ При общении с ответственными лицами нужно учитывать тот факт, что проблема, которую Вы считаете «своей», ответственным лицом будет восприниматься как «его инициатива или заслуга», независимо оттого, что Вы инициировали какое-то

взаимовыгодное решение или документ. Нужно будет найти разумный компромисс и даже уметь «отдать» ее ответственному лицу ради того, чтобы дело было сделано.

✓ Из общих методов коммуникации, личное посещение или встреча значительно результативнее писем или телефонного звонка.

РАБОТА С ОРГАНАМИ ВЛАСТИ

Законодательная/представительная

Некоторые формы и методы:

- Предлагать идеи для разработки законов и нормативно-правовых актов.
- Участвовать в разработке законопроектов.
- Заниматься продвижением законопроектов / проводить мероприятия и мобилизовывать общественность против принятия законопроектов.
- Организовывать кампании в СМИ по продвижению законов / против.

Исполнительная

Некоммерческие организации могут:

- Контролировать деятельность органов власти.
- Участвовать в разработке и реализации программ социального развития городов, краев, областей.
- Лоббировать исполнение законов и нормативно-правовых актов.
- Оспаривать решения или деятельность в случае ее несоответствия законам.
- Участвовать в работе совещательных и координирующих органов.
- Информировать население по различным вопросам, организовывать общественные кампании.

Судебная

Считается, что с данной ветвью власти у НКО меньше всего возможности работать. НКО не могут лоббировать судей. Но это не единственный способ оказывать влияние. НКО могут подавать в суд или угрожать обращением в суд в случаях, когда нарушаются законы или ущемляются права граждан.

РАБОТА С НАСЕЛЕНИЕМ

Формы и методы работы с населением могут быть разнообразными: выступления в СМИ, пикетирование, сбор подписей, собрания общественности, семинары, конференции, общественная приемная, метод «от двери к двери», участие в различных массовых мероприятиях (фестивалях, концертах, юбилеях), листовки, открытые письма в СМИ, информирование об оппонентах и союзниках, судебные разбирательства и многие другие. Основные принципы работы с населением: информированность населения о кампании, последовательность и разнообразие форм и методов работы, подотчетность.

Методы коммуникации

ПИСЬМЕННЫЕ ОБРАЩЕНИЯ

Этот метод убеждения мало используется в российской практике. Зарубежные организации прибегают к нему чаще. Практика показывает, что для того, чтобы привлечь внимание ответственного лица к проблеме необходимо не менее 15 писем от жителей на одну и ту же тему. Для ответственных лиц, у которых очень ограничены ресурсы, штат состоит их 2-3 сотрудников, даже десяток писем уже воспринимается как шквал обращений.

ЗВОНКИ

Очень простой и эффективный способ привлечь внимание к проблеме и обозначить озабоченность ею большого количества населения. Правила простые: нужно

представиться, сказать, по какому поводу Вы звоните, чего Вы хотите (поддержать закон, не допустить сокращения бюджета и т.д.). Для людей, которые стесняются обращаться к ответственным лицам, идеально воспользоваться автоответчиком или оставить сообщение секретарю. В конце звонка нужно обязательно сообщить свою фамилию и телефон.

ВСТРЕЧИ

По степени воздействия это самый эффективный метод. **ЗАПОМНИТЕ:** Ответственные лица не считают Ваше посещение странным или необычным. **ЧАСТЬ ИХ РАБОТЫ – ВЫСЛУШИВАТЬ ПРОСЬБЫ, А ВАШЕЙ – ИЗЛАГАТЬ ИХ.** Любые должностные лица стремятся к поддержке населения. Информация, которую Вы предоставляете, может быть полезной сотрудникам структур / организаций в принятии решений.

Составляющие любого визита:

1. Кто Вы и какую группу / организацию представляете.
2. С чем Вы пришли.
3. Что Вы хотите (конкретно и четко).
4. Как Вы донесете результаты встречи с ответственным лицом до членов своей организации.
5. Материалы в печатном виде: информация об организации, четко сформулированная позиция/лозунг. Адрес, контактная информация.

ДРУГИЕ МЕТОДЫ КОММУНИКАЦИИ

- Вы можете пригласить ответственное лицо в свою организацию, на мероприятие, на встречу или круглый стол.
- Вы можете предоставить ответственному лицу аудиторию для выступления (особенно, если это большое количество людей) как на Вашем мероприятии, так и на мероприятии другой организации.
- Эффективно пригласить ответственное лицо на заседание Правления организации / ввести в состав Правления.
- За рубежом популярны встречи во время завтраков, обедов, ужинов и т.д.
- При совместном участии в конференции, симпозиуме или др. мероприятиях подобного рода можно использовать эту возможность для продвижения своей идеи.

Метод «От двери к двери»

Кампания «от двери к двери» – прекрасный способ агитации добровольцев и сторонников. Она позволяет рассказать о кампании, получить обратную связь. Обычно для визитов выбирается удобное время – выходные дни, не слишком рано и не очень поздно, а также вечернее время в будние дни. Лучше, если организация отправляет в каждую семью по 2 человека, один из которых «местный». У группы должна быть четко поставленная задача – сбор подписей под обращением, приглашение на митинг, участие других мероприятиях или финансовая поддержка кампании. С собой обязательно нужно взять материалы об организации, брошюры, газетные вырезки и пр., все то, что позволит создать определенный уровень доверия к организации. Группа должна уметь ответить на вопросы, рассказать о том, что уже сделано и т.д. Нужно уметь быть готовыми к тому, что БОЛЬШИНСТВО тех, кого они посетят, откажет в любой форме поддержки. При этом группа должна уметь себя вести при отказе. То, что люди услышали о кампании, не пройдет бесследно. Возможно, достаточно будет малейшего толчка, и человек «созреет» и станет союзником. Поэтому нельзя отставать о себе или об организации плохое впечатление. Нельзя вступать в спор, пытаться агрессивно убедить собеседника. В этой кампании НИКОГДА НЕ ИСПОЛЬЗУЙТЕ ДЕТЕЙ.

Прямые действия

- ✓ Социальные перемены и конфликты – вещи взаимосвязанные, которые не существуют друг без друга.
- ✓ Прямые действия содержат в себе конфликт.
- ✓ Прямые действия требуют хорошо организованных действий.
- ✓ Тактика прямых действий используется для повышения информированности общественности, приведения в замешательство оппонента и сплочения самого движения.
- ✓ Иногда прямые действия способствуют усилению движения.
- ✓ Можно применять прямые действия как крайность, на фоне которой все остальные действия кажутся сдержанными.
- ✓ При применении методов прямого действия нужно особенно подчинять их организацию стандартам, которые позволят им заслужить внимание СМИ и новостей.
- ✓ Драматизируют точку зрения.

Интернет как новая среда для информационных кампаний

PR-продвижение в интернете – это комплекс онлайн-мероприятий, являющихся, как правило, неотъемлемой частью общей PR-кампании, направленных на оценку, поддержку и изменение информационной среды вокруг организации в Интернете.

Правильно спланированная и реализованная PR-акция в сети может принести пользу, сравнимую по отдаче с достаточно масштабной рекламной кампанией. При этом, как правило, проведение таких акций требует **на порядок меньше средств**. Интернет даёт в руки опытного PR-специалиста уникальные средства масштабирования проекта, учета статистики и результативности кампании, предоставляет возможность организации обратной связи с пользователем и т.д.

Таблица 1

Преимущества и недостатки отдельных средств Интернет-рекламы⁴⁴

Средства	Типовой рекламодатель	Аудитория	Преимущества	Недостатки
WWW-ресурс	Любой	Преимущественно целевая	Широкий объем предоставляемой информации.	Сложность грамотного самостоятельного построения и оформления, а также дороговизна при выполнении заказа.
Баннер	Фирмы крупных, малых и средних размеров	Широкая аудитория	Эффективный способ привлечения потенциальных покупателей и имиджевой рекламы.	Сложность самостоятельного исполнения баннера, соответствующего общепринятым стандартам. Отрицательное отношение пользователей к страницам, изобилующим баннерами.
Баннерообменные сети	Крупные и средние фирмы	Широкая и целевая аудитория	Охват большого круга потенциальных потребителей	Дороговизна. Отрицательное отношение пользователей к страницам, изобилующим баннерами.
Группы новостей	Преимущественно мелкие фирмы и частные лица, занимающиеся коммерческой деятельностью	Узкоцелевая аудитория	Дешевизна, наличие пользователей, заинтересованных в информации о новых товарах, простота использования.	Небольшой размер целевой аудитории.
E-mail	Преимущественно мелкие фирмы и частные лица, занимающиеся коммерческой деятельностью	Широкая и целевая аудитория	Дешевизна, простота в использовании.	Отрицательное отношение большинства пользователей сети к рекламе через электронную почту, связанное с обилием спама в сети и недостаточной информированностью пользователя относительно истинных целей рекламы*.

К PR-мероприятиям в сети интернет можно отнести:

- воздействие на аудиторию посредством публикации материалов и новостей в интернет-СМИ, сетевых обозревателях, сайтах off-line информационных агентств и СМИ, специализированных и тематических серверах;
- осуществление контакта с представителями СМИ посредством интернета;
- работа с аудиторией в on-line конференциях, дискуссионных листах, рассылках;
- проведение в сети событий, лотерей, конкурсов.

⁴⁴ Парамонова Т., Комаров В. Методический подход к оптимизации выбора наиболее эффективного средства Интернет-рекламы [Текст] / Т. Парамонова, В. Комаров // Практический маркетинг. – 2001. – №9.

Зачем это нужно?

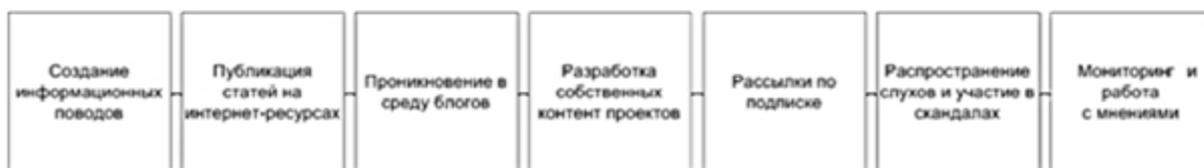
Интернет-PR, как и оффлайновые PR-мероприятия, тоже работает на формирование общественного мнения и управление им. Среди частных целей онлайн-PR-акций можно назвать:

- повышение узнаваемости проекта, организации;
- рост лояльной аудитории;
- ликвидация предубеждений;
- нейтрализация эффекта от негативных публикаций или отзывов.

Планируемая PR-кампания всегда индивидуальна, а значит, методы работы должны быть подобраны так, чтобы имя компании не «утонуло» в общем информационном потоке.



Основные методы PR-продвижения в интернете



Распространение пресс-релизов. Самый популярный в классическом PR способ «достучаться» до аудитории хорошо работает и в интернет-среде. **Главное** – чтобы информация, содержащаяся в пресс-релизе, и события, в нём описываемые, были действительно интересны. Рассылая пресс-релизы регулярно, Вы имеете больше шансов на частое упоминание имени Вашей компании в статьях и новостях, публикуемых в интернете. Чтобы обеспечить такую регулярность, иногда имеет смысл создавать информационные поводы для публикации намеренно.

Информационный повод здесь может быть разный:

- открытие или существенная переработка сайта, запуск нового проекта;
- награды, достижения, вехи;
- партнерские соглашения, альянсы;
- события, интересные факты и т.д.

При формировании содержания пресс-релиза стоит учитывать, что для сети он должен быть несколько короче, чем для традиционных СМИ. Чем лучше оптимизирован текст пресс-релиза, тем больше пользователей будут «наткаться» на статьи, написанные на его основе.

Создание информационных поводов. Это может быть запуск собственного контент-проекта, проведение онлайн-конференции, создание уникального сервиса. **Главное** – сделать так, чтобы инициируемое событие работало на нужный вам имидж.

Искусство ньюсмейкинга ("делания новостей") означает умение планировать и организовывать так называемые "информационные поводы". В зависимости от задач это может быть одно событие, а может и цепочка событий.

Информационные поводы – факты, на основе которых разворачивается PR-кампания. Например, серьезным информационным поводом может стать нарушение чьих-либо законных прав или, наоборот, умелая защита этих прав. Искусственно созданные или ложные информационные поводы ведут к дискредитации источников этих поводов и общественных инициатив в целом.

Скандал – неординарное событие, выходящее за пределы стандартной логики и представлений об организации. Событие может быть, как эпатажным, так и весьма респектабельным. Это акция или их серия, вызвавшие сильный резонанс в СМИ и в общественном сознании. Например, студенческие организации требуют повышения и своевременной выплаты зарплат своим преподавателям (а не себе)⁴⁵.

Публикация статей на страницах тематических интернет-ресурсов. Этот метод активно используется не только как PR-ход, но и как способ повышения индекса цитирования при поисковом продвижении. Однако для PR-кампании важнее не количество, а качество статей. Они должны быть действительно интересными, действительно актуальными, причем именно для вашей целевой аудитории. **Задача таких статей** – повысить доверие.

Проникновение в среду блогов. Это может быть как ведение блога на страницах корпоративного сайта, так и создание специалистами компании авторских блогов или профессиональных сообществ средствами популярных блог-сервисов (таких как Livejournal.com или Liveinternet.ru).

Разработка собственных контент-проектов: информационных порталов, веб-справочников, тематических интернет-СМИ.

Рассылки. Вы предлагаете Вашей целевой аудитории регулярно получать от вас какую-то информацию. Если она им нужна или хотя бы полезна, они добровольно примут ваше предложение.

Мониторинг и работа с мнениями. Большое преимущество интернета для проведения PR-мероприятий – в его интерактивности. Транслируя (скрыто или открыто) ту или иную информацию о своем проекте, вы очень быстро можете получить отзывы, то есть понять, как была воспринята эта информация. Соответственно, так же быстро можно реагировать на эти отзывы: продолжать кампанию в том же направлении или скорректировать план действий.

Даже негативные мнения о вашей кампании или ваших проектах могут привести вас к победе. Если вы будете о них знать, конечно.

Критерии для продвижения общественных проектов в информационном пространстве

Материалы об общественных инициативах могут быть восприняты читателем с интересом, если они:

- имеют отношение к актуальным событиям местной жизни;
- содержат интересную информацию из недоступных или неизвестных ему источников (например, информацию, полученную организацией от какого-либо авторитетного лица, новые научные разработки и т.п.);
- убеждают его в важности поднимаемых проблем, дают возможность ему познакомиться с новыми неординарными людьми или идеями;
- убеждают его в полезности дальнейшего сотрудничества с организацией и т.д.

⁴⁵ Агентство Интернет-маркетинга [WWW-документ] //http://matik.ru/services/PR/

Использование социальных медиа в информационных кампаниях.

Социальные медиа — это интернет площадки, где тем или иным образом общаются люди. Это и соц. сети (Vkontakte, Facebook, Odnoklassniki), и микроблоги (Twitter), и видео/фото хостинги (YouTube, Яндекс.Фотки). Каждый день эти сайты посещает аудитория, сравнимая с населением целой страны, и сейчас организация представительств на этих площадках становится неотъемлемой частью маркетинговой стратегии для любого бизнеса.

Комплекс мер по организаций представительства вашей кампании в социальных медиа:

- создание/продвижение/ведение групп/страниц в соц. сетях
 - Vkontakte
 - Odnoklassniki
 - Facebook
- создание и ведение аккаунта в микроблоге Twitter;
- создание/продвижение/ведение канала на Youtube;
- создание/продвижение/ведение корпоративного блога;
- создание/продвижение/ведение аккаунта в Instagram.

Целевые социальные медиа

Полезным в продвижении проекта станет использование **специализированных социальных сетей**, где можно обратиться к своей целевой аудитории и найти нужную информацию. Например, социальная сеть для пациентов, врачей и организаций, для собаководов, любителей автомобилей, рыболовов, а также недавно стартовавшая «Первая социальная сеть для юристов» и т.д.

Для наиболее эффективного продвижения проекта стоит использовать такую характеристику Интернета, как интерактивность. В этом Вам помогут **специализированные Интернет-платформы**, например, такие как картографические сервисы. Они все чаще применяются для решения бытовых и социальных задач. Иногда визуализация с привязкой к координатам дает не только необходимую в данный момент информацию (например, о расположении публичного туалета – The Great British Public Toilet Map), но и позволяет проследить закономерности, которые не были видны раньше.

Сбор подписей в поддержку инициатив по отмене законов или переименованию городов, становится все более популярным среди общественных организаций. Обычно это происходит на специализированных платформах, например, Change.org, Демократор. В случае, если ваше собственное сообщество невелико, но вы хотите придать проблеме гласность, это лучший вариант.

Охват. Число людей, с которыми вы находитесь в контакте. Пример: 1200 человек видели ваш пост в Facebook.

Интерес. Как сильно вашей аудитории захотелось поделиться, «лайкнуть», перепостить или прокомментировать ваш контент. Пример: из 1200 человек, которые видели ваш пост в Facebook, 300 поделились им и 600 «лайкнули» его.

Влияние. Используйте ли вы социальные медиа просто в качестве коммуникативного средства для побуждения людей ко вторичному действию? Это может быть онлайн-петиция или другое обращение. Пример: из 1200 человек, увидевших ваш пост в Facebook, 700 кликнули по ссылке, чтобы получить дополнительную информацию на вашем сайте.

Определение аудитории

К кому вы хотите обратиться? Прежде чем начать общение с аудиторией, вы должны знать, что она из себя представляет. Уделите некоторое время исследованию и документированию того, кто эти люди, что о них известно и как связаться с ними.

Ключевая аудитория. Начните с основных демографических характеристик людей, с которыми вы хотите общаться.

Союзники. Кто может разделять ваши цели и устремления?

Медиа. Найдите журналистов и блогеров, уже работающих над проблемой, которой адресована ваша кампания. Они могут поддержать вас или противостоять вам, но несмотря ни на что, важно знать, с кем вы имеете дело.

Оппоненты. Определите главных оппонентов вашей кампании – тех, кто уже активно работает против ваших целей, или тех, кто, возможно, будет противостоять тому, что вы планируете делать.

Записывайте ваши основные идеи

Ваши идеи — это, по сути, всё, что вы хотите сказать: то, что будет составлять, сохранять и поддерживать вашу кампанию. Это хорошо продуманные аргументы и речи, которые вы будете использовать для достижения вашей цели. Это может быть все, что угодно: от слогана для постера до большого исследовательского документа, до записей в Twitter и обновлений статусов в Facebook⁴⁶.

Ведение сообщества

- поддержание числа активных участников;
- публикация определенного количества новостей в неделю, их обсуждение;
- размещение видеороликов;
- поддержание обсуждения тем в сообществе;
- обновление брендинга в зависимости от действующих акций;
- проведение соц. опроса по волнующим темам;
- проведение конкурсов на базе группы;
- влияние на мнение участников (стена/обсуждения).

Что размещать:

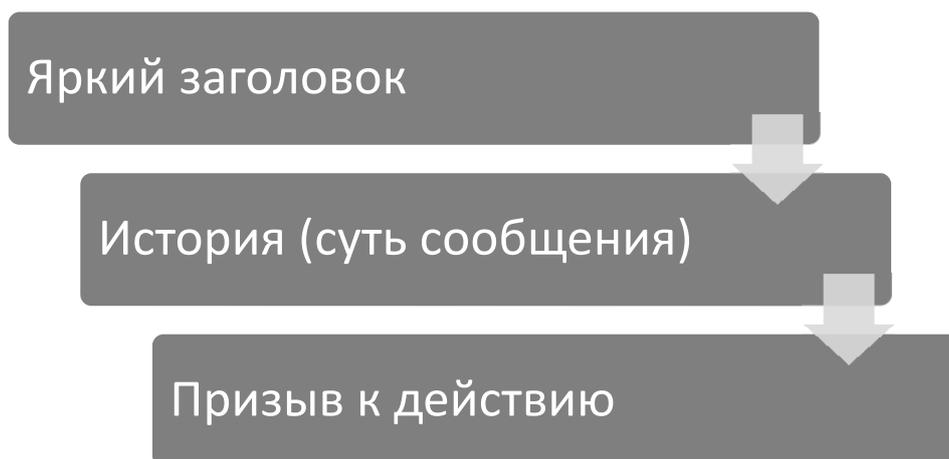
- Новости
- Видео
- Фото
- Анонсы мероприятий
- Документы
- Отчеты.

Ежедневные работы в сообществе:

1. Вовлечение посетителей в обсуждения
2. Индивидуальная работа с участниками групп для увеличения активности
3. Приглашение в сообщество новых участников
4. Проведение развлекательных активностей (конкурс, опрос, голосование, игра)
5. Исследования и опросы
6. Работа с сообществами-друзьями
7. Генерация контента 30 / 30 / 30 (Новости, Тематика, Развлечение)
8. Поощрение генерации контента участниками
9. «Благодарность»
10. Брендированная активность в сообществе
11. Работа с негативом
12. Создание технических профилей и их «прокачка»
13. Удаление спама
14. Технические настройки.

⁴⁶ Нортон Т. Стратегии социальных медиа для общественных кампаний и целевого информационного обмена [WWW-документ]
http://issuu.com/bolshakovadasha/docs/social_media_strategies_for_advocacy__ru__281_29

Правила составления сообщения



Алгоритм подбора контента

- изучить продукт/услугу и его аудиторию
- выписать все смежные темы/территории
- выбрать 1-2 темы, территории (не забывать о роли организации!)
- составить перечень проблем/фактов/трендов в данной теме
- выбрать те, которые можно описать максимально интересно/полезно/весело
- предусмотреть интерактив, добавить изюминку, добавить персонажа ...
- постараться связать с текущими событиями, трендами, мемами
- не забыть как-то подать преимущества бренда
- не забывать призыв к действию!

Инфо-поводы

Главные правила

1. Не создавать новые, а использовать уже раскрученные. Новость должна быть актуальная для целевой аудитории и тематики сообщества;
2. Основным стимулом к участию в обсуждении должна стать неоднозначная, острая подача и близость тематики для целевой аудитории;
3. Лучше, чтобы новость была или из социально значимой сферы, или из профессионально значимой.

Технология запуска

1. Менеджер сообщества следит за значимыми новостями, которые можно использовать как "Эмоциональные зацепки".
2. Чтобы участники сообщества включились в обсуждение, новость должна быть "вкусно" подана, для этого нужно использовать тизеры:
 - Мнение значимого человека
 - Собственная оценка / отношение
 - Спорное утверждение
 - Яркое фото и т.д.
3. Само собой разумеется, Менеджер сообщества максимально долго поддерживает ветки обсуждений и комментариев, поощряя участников на развитие темы.

Что удерживает участников?

Людей удерживают в сообществе (группе):

- Друзья и единомышленники
- Свой контент
- Вторичный контент

Что заставляет участников общаться?

Людей стимулирует:

- Признание (5 минут славы)
- Сопричастность
- Значимость
- Чувство единения (совместные переживания, творчество)
- Единство интересов⁴⁷.

Из чего складывается успешная кампания в социальных медиа:

Устойчивость. Кампания должна иметь потенциал для частичного самообеспечения.

Эффективность. Кампания должна иметь долгосрочную стратегию и/или цель.

Воспроизводимость. Кампании должны давать возможность повторного воспроизведения для других целей или повторять уже существующие кампании.

Рассказ для успеха. Начните записывать, как должен выглядеть успех кампании. Попробуйте визуализировать результат вашей текущей работы.

«Разговор в лифте». Называемые как «разговор в лифте» (вы должны донести свое послание до человека, которого вы только что встретили в лифте, прежде чем лифт достигнет вашего этажа), эти два предложения являются кратким обзором вашей кампании.

FAQ. Подготовка часто задаваемых вопросов (FAQ) помогает во всех информационных взаимодействиях. Попробуйте определить все потенциальные вопросы, которые могут быть вам заданы, и на каждый из них напишите соответствующий ответ.

Комплектование штата Вашей кампании

Социальные медиа и цифровые средства коммуникации представляют собой достаточно новое явление, и здесь труднее применять традиционные модели профессионального разделения ролей. Лучше определить набор необходимых навыков, чтобы убедиться, что затронуты все элементы вашей кампании.

Сферы ответственности. Начните с определения каждой сферы ответственности.

Проверьте набор навыков. Вполне вероятно, что люди в вашей команде могут иметь ряд навыков, которые не соответствуют их должности. Проведите опрос ваших сотрудников, чтобы выяснить, кто на что способен, и попробуйте объединить результаты с тем, что должно быть сделано.

Временные рамки и рабочие нагрузки. Важно правильно распределять рабочее время и нагрузки. Доверяйте вашим сотрудникам.

Использование Twitter как инструмента социальной кампании

Существует несколько способов использования Twitter в общественных кампаниях.

Twitter в качестве новостного сервиса

Сегодня многие новостные издания используют Twitter как средство распространения информации. Читая их профили, вы можете постоянно получать последние обновления о развитии интересующей вас ситуации. Но еще важнее то, что иногда во время происшествий и гуманитарных катастроф через Twitter мы узнаем новости быстрее и более эффективно.

Предупреждение: изредка это создает проблемы подтверждения и достоверности информации.

Использование Twitter для распространения своих идей – это, возможно, наиболее часто применяемая стратегия.

Социальная вовлеченность и общение в Twitter

Важно помнить, что сервисы, подобные Twitter, созданы для такого взаимодействия и непосредственного общения с людьми. Убедитесь, что вы отвечаете на вопросы, вовлечены в разговоры.

⁴⁷ Смирнов И. Социальные сети для НКО

Пример: кампания, целью которой является распространение информации об опасности генетически модифицированных продуктов, может подвергнуться сомнению и критике. Незамедлительно отвечая на это в Twitter, можно несколько увеличить эффективность кампании.

«Звездный» фактор

Иногда бывает полезным воспользоваться услугами активных в Twitter знаменитостей, попросив их использовать свое влияние для продвижения кампании.

Обращайтесь к этим людям лично, объясните им причины, цели и задачи вашей кампании, а также подготовьте сообщение, которое они могут разослать через свой профиль.

Специфичные функции Twitter

Ретвит - это просто процесс пересылки вашим читателям уже существующего твита. Таким образом вы хотите сказать своим читателям: «Я думаю, что это интересно и/или важно для ваших интересов».

Хештеги помогают группировать отдельные разговоры. Их можно назвать инструментами быстрого поиска в Twitter. Хештеги используются в двух различных случаях: для особых мероприятий (например, #COP16 для Конференции по вопросам изменения климата в Канкуне) и для популярных продолжающихся бесед (например, #IvoryCoast (Берег Слоновой Кости) для обсуждения гуманитарных проблем на Берегу Слоновой Кости).

Списки Twitter группировать людей, за которыми вы особенно хотите наблюдать: например, журналистов, освещающих определенную тему, или группу политиков. Вы также можете использовать эту функцию, чтобы показать размах и размер вашей кампании путем группирования всех организаций, работающих в определенной области.

Использование Facebook в качестве инструмента для проведения кампаний

«Лайк» стал ключевым аналитическим фактором при оценке успешности кампании. Он может быть очень полезным для оценки популярности единицы контента, но может и отвлечь от более широкой и важной цели.

Пользователи Facebook объединяются посредством списков друзей, поэтому связь между пользователями образует некую форму доверительных уз. Вы можете втиснуться в это доверие, чтобы распространить ваше послание, мотивируя сторонников делиться им с друзьями.

Онлайн-акции

Эти «акции» в Сети обычно имеют вид простой формы для заполнения, прикрепленной к петиции или письму. Сторонникам предлагается возможность добавить свое имя в распространяемое заявление или отредактировать его и отправить свое собственное сообщение в поддержку объекта или для выражения недовольства. Онлайн – акции могут быть очень мощным методом демонстрации массовой поддержки определенной темы. Убедитесь, что акции являются немногословными, их легко проводить и использовать.

Блоги

Если ваш сайт должен содержать краткую и всестороннюю информацию о вашей кампании, то ваш блог должен восприниматься как постоянная запись всего, что вы делаете. Это может быть сегмент вашего сайта, а может быть и отдельный сайт – оба варианта хороши. Важно то, что вы постоянно продолжаете писать в блоге, обновляете его и относитесь к нему как к дневнику.

Мониторинг общения

Социальные медиа являются все более распространенной формой общения между миллионами людей, и как результат, могут быть ценным источником информации об их интересах, мыслях, чувствах и предпочтениях. Вы должны убедиться, что, работая над распространением вашей идеи, вы также внимательно слушаете то, что говорят вокруг.

Поиск. Проведите простой поиск по тем темам, над которыми вы работаете. Узнайте, что люди говорят по этому поводу, кто еще работает над этой темой, где может быть консенсус на пути решения проблемы или где есть потенциал для конфликтов.

Цените работу других компаний, когда это необходимо. Вы пытаетесь быть частью большого информационного обмена, поэтому осознайте, что вы не единственный игрок в поле. Посмотрите, что делают другие, и, делая свою работу, указывайте на них.

Краудсорсинг. Иногда силой социальных медиа является производство большого количества информации различными источниками. Это может быть использовано для сбора и подтверждения информации. Таким образом, краудсорсинг может быть эффективно использован как для сбора информации, так и для создания чувства объединенного сообщества сторонников.

Заботьтесь о своей безопасности и безопасности других. Бывают ситуации, когда использование социальных медиа может создать проблемы безопасности либо для человека, инициировавшего кампанию, либо для ее участников. Нужно предпринять все усилия, чтобы убедиться, что этот риск принят во внимание, сведен к минимуму и контролируется.

Оценка

Самым сильным аспектом использования таких цифровых инструментов как социальные медиа является возможность сложного сбора данных, обычно собираемых и отображаемых в режиме «live». Важно наблюдать за этими данными, собирать их, сравнивать и использовать для оценки эффективности вашей кампании и корректировки дальнейшей работы.

Статистика. Данные, собранные в различных социальных сетях, известны как статистика и могут предоставлять ясную качественную информацию для вашей кампании.

Сторонние статистические данные. Сервисы и программное обеспечение для предоставления более детальных статистических данных, нежели те, которые предлагают социальные сети.

Установление контрольных точек. Сбор данных о вашей кампании будет иметь смысл, если у вас есть точка отсчета, с которой можно сравнивать полученные данные.

Качественная обратная связь. Помимо предоставляемых статистикой данных вы должны собирать как можно больше информации, носящей качественный характер. Это может иметь форму историй успеха, отзывов сторонников, случайных фактов или других рассказов.

Мониторинг, оценка и извлеченные уроки. Инкорпорирование вышеописанного мониторинга, оценки и обучения в будущую работу является конечной задачей. Поэтому важно как следует записывать всю информацию в формате, который удобен в использовании для вас и других работников⁴⁸.

Полезная и использованная литература

1. Агентство Интернет-маркетинга [WWW-документ] // <http://matik.ru/services/PR/>
2. Казакова Д.С. Специфика сети интернет как политического коммуникативного пространства [Текст] / Д.С. Казакова // Вестник Пермского университета. Серия: политология – 2012. №2. с. 107-118.
3. Нортон Т. Стратегии социальных медиа для общественных кампаний и целевого информационного обмена [WWW-документ] // http://issuu.com/bolshakovadasha/docs/social_media_strategies_for_advocacy__ru_281_29
4. Парамонова Т., Комаров В. Методический подход к оптимизации выбора наиболее эффективного средства Интернет-рекламы [Текст] / Т. Парамонова, В. Комаров // Практический маркетинг. – 2001. – №9.

⁴⁸ Нортон Т. Стратегии социальных медиа для общественных кампаний и целевого информационного обмена [WWW-документ] // http://issuu.com/bolshakovadasha/docs/social_media_strategies_for_advocacy__ru_281_29

Приложение 1

**6. Общественные палаты
в муниципальных образованиях Ярославской области**

	Общественная палата	Председатель	Контакты
1.	Общественный совет Большесельского муниципального района	Левашова Антонина Николаевна, учитель истории Большесельской средней общеобразовательной школы;	152360, Ярославская область, с.Большое Село, Советская пл., д. 9 (48542) 2-93-00 (администрация района) admin@bselo.adm.yar.ru
2.	Общественная палата Борисоглебского муниципального района	Соловьёва Наталья Борисовна, пенсионер	152170, Ярославская область, п.Борисоглебский, ул.Транспортная, д. 1 (48539) 2-25-53 (администрация района) press@borg.adm.yar.ru
3.	Общественная палата Брейтовского муниципального района	Соловьёв Валерий Викторович, директор ООО «Лацкое»	152760, Ярославская область, с. Брейтово, Советская пл., д. 2 (48545) 2-14-82 (администрация района) admin@breytovo.adm.yar.ru
4.	Общественная палата Гаврилов-Ямского муниципального района	Резвцов Джорж Борисович, методист муниципального образовательного учреждения «Информационно-методический центр»	152240, Ярославская область, г. Гаврилов-Ям, ул.Советская, д. 51 (48534) 2-30-51 (администрация района) server@gavyam.adm.yar.ru
5.	Общественная палата Даниловского муниципального района	Новикова Инна Сергеевна, директор историко-краеведческого музея им. П.К. Шарапова;	152070, Ярославская область, г.Данилов, Соборная пл., д. 14-а (48538) 5-11-45 (администрация района) admr@danilovmr.ru
6.	Общественная палата Любимского муниципального района	Хайрулин Равиль Борисович, пенсионер	152470, Ярославская область, г. Любим, ул. Трефолева, д. 10 (48543) 2-13-44 (администрация района) admin@lubim.adm.yar.ru
7.	Общественная палата Мышкинского муниципального района	Лугузинский Григорий Борисович, директор Большесельской птицефабрики	152830, Ярославская область, г. Мышкин, Успенская пл., д. 4 (48544) 2-13-43 (администрация района) mail@myshkinmr.ru
8.	Общественная палата Некоузского муниципального района	Лакутин Сергей Григорьевич, председатель правления Некоузского потребительского общества.	152730, Ярославская область, село Новый Некоуз, ул. Кооперативная, д. 12 (48547) 2-16-65 (администрация района) nekouz@list.ru
9.	Общественная палата Некрасовского муниципального района	Москвичев Владимир Вячеславович, глава крестьянского хозяйства «МАГРО» Некрасовского района	152260, Ярославская область, пос. Некрасовское, ул. Набережная, д. 37 (48531) 4-11-68, 4-13-48 (администрация района) nekr@adm.yar.ru
10.	Общественная палата Первомайского муниципального района	Тепляков Александр Александрович, главный врач МУЗ «Пречистенская Центральная районная больница»	152430, Ярославская область, пос. Пречистое, ул.Ярославская, 90 (48549) 2-12-48 (администрация района) admin@pervomay.adm.yar.ru

11.	Общественная палата Переславского муниципального района	Амосов Александр Анатольевич, первый заместитель председателя правления Переславского объединённого отделения ЯРО Всероссийской общественной организации ветеранов «Боевое братство»	152020, Ярославская область, г. Переславль-Залесский, ул. Советская, д. 5 (48535) 3-13-92 (администрация района) dmrayon@pereslavl.ru
12.	Общественная палата Пошехонского муниципального района	Шаматонова Татьяна Борисовна, Заместитель директора Пошехонской специальной (коррекционной) школы-интерната	152850, Ярославская область, г. Пошехонье, пл. Свободы, д. 9 (48546) 2-27-95 (администрация района) posh_adm@mail.ru
13.	Общественная палата Ростовского муниципального района	Федосеев Антон Сергеевич, председатель общественного совета г. Ростова	152151, Ярославская область, г. Ростов, Советская площадь, д. 15 8 (48536) 6-37-79 (администрация района) vip-duma@mail.ru
14.	Общественная палата Рыбинского муниципального района	Шарапова Вера Александровна, учитель Октябрьской сельской школы	152903, Ярославская область, г. Рыбинск, ул. Братьев Орловых, д. 1-а (4855) 21-12-48 (администрация района) info@admrmr.ru
15.	Общественная палата Тутаевского муниципального района	Упадышев Анатолий Игоревич, президент Федерации гиревого спорта Тутаевского муниципального района	152300, Ярославская область, г. Тутаев, ул. Романовская, д. 35 (48533) 2-12-78 (администрация района) tutaev@tutaevmail.ru
16.	Общественная палата Угличского муниципального района	Мишустин Вячеслав Алексеевич, председатель Угличского районного отделения Российского фонда мира	152615, Ярославская область, г. Углич, Успенская пл., 2 (48532) 2-12-35 (администрация района) duma@uglich.adm.yar.ru
17.	Общественный совет при главе Ярославского муниципального района	-	150003, г. Ярославль, ул. 3.Космодемьянской, д.10-а (4852) 72-13-19 (администрация района) yarobl@yamo.adm.yar.ru
18.	Общественная палата города Ярославля	Федоров Александр Германович, начальник службы управления имуществом Северной железной дороги	150000, г. Ярославль, ул. Андропова, 6 (4852) 40-46-31 (администрация города) oso@bk.ru
19.	Общественная палата городского округа город Рыбинск	Цветков Михаил Юрьевич, главный врач Городской больницы № 2	152900, Ярославская обл., г. Рыбинск, ул.Рабочая, д.1 (4855) 29-00-21 (администрация города) office@rybadm.ru
20.	Общественная палата города Переславля-Залесского	Анюховский Иван Филиппович, директор ООО «Аква-плюс»	152020, Ярославская область, г. Переславль-Залесский, Народная пл., д. 1 (48535) 3-28-37 (администрация города) aif@slavich.ru

7. ЗАКОН ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ

ОБ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЕ ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ

Принят Ярославской областной Думой
30 сентября 2008 года

(в ред. Законов ЯО от 09.06.2009 № 33-з, от 05.10.2011 № 34-з)

Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Цели и задачи Общественной палаты Ярославской области

1. Общественная палата Ярославской области (далее – Общественная палата) обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающих на территории Ярославской области, с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти Ярославской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области (далее – органы местного самоуправления) в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод при формировании и реализации социально-экономической политики, а также защиты демократических принципов развития гражданского общества.

2. Задачами Общественной палаты являются:

- 1) привлечение граждан и некоммерческих организаций к выработке и реализации социально-экономической политики;
- 2) доведение до сведения органов государственной власти Ярославской области и органов местного самоуправления общественного мнения;
- 3) выдвижение и поддержка инициатив граждан и некоммерческих организаций на территории Ярославской области, имеющих общероссийское и региональное значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и некоммерческих организаций;
- 4) проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов, проектов законов и иных нормативных правовых актов Ярославской области, а также проектов муниципальных правовых актов (далее – общественная экспертиза);
- 5) осуществление общественного контроля за деятельностью органов государственной власти Ярославской области и органов местного самоуправления;
- 6) выработка рекомендаций органам государственной власти и местного самоуправления по вопросам экономического, социального и культурного развития, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности, защиты прав и свобод граждан, демократических принципов развития гражданского общества;
- 7) подготовка и публикация ежегодного доклада Общественной палаты, регулярное информирование населения Ярославской области о деятельности Общественной палаты, ее инициативах и предложениях;
- 8) оказание информационной, методической и иной поддержки общественным палатам муниципальных образований Ярославской области;
- 9) обеспечение общественного контроля за соблюдением свободы слова;

10) содействие формированию политической и правовой культуры населения Ярославской области.

Статья 2. Статус Общественной палаты

(в ред. Закона ЯО от 05.10.2011 N 34-з)

1. Общественная палата является постоянно действующим консультативным совещательным органом и не обладает правами юридического лица.

2. Наименование "Общественная палата Ярославской области" не может быть использовано в названиях органов государственной власти Ярославской области, органов местного самоуправления, а также в названиях объединений, организаций, учреждений и предприятий.

Глава 2. ФОРМИРОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ

Статья 3. Срок полномочий Общественной палаты

1. Срок полномочий Общественной палаты составляет три года со дня проведения ее первого заседания.

2. Полномочия Общественной палаты прекращаются со дня проведения первого заседания Общественной палаты в новом составе.

Статья 4. Порядок формирования Общественной палаты

1. Общественная палата состоит из восьмидесяти человек, назначаемых в порядке, предусмотренном настоящим Законом.

2. Губернатор Ярославской области не менее чем за девяносто дней до истечения срока полномочий Общественной палаты издает указ о формировании Общественной палаты и публикует его в областных средствах массовой информации, а также на официальном сайте Правительства Ярославской области в телекоммуникационных сетях.

(в ред. Закона ЯО от 05.10.2011 N 34-з)

3. Губернатор Ярославской области в течение тридцати дней со дня официального опубликования указа о формировании Общественной палаты определяет кандидатуры двадцати граждан, имеющих особые заслуги и пользующихся авторитетом и уважением в обществе, и предлагает им войти в состав Общественной палаты.

(в ред. Закона ЯО от 05.10.2011 N 34-з)

4. Граждане, получившие предложение Губернатора Ярославской области о вхождении в состав Общественной палаты, в течение десяти дней письменно уведомляют Губернатора Ярославской области о своем согласии либо об отказе войти в состав Общественной палаты. Непредставление уведомления в установленный срок рассматривается как отказ от предложения о вхождении в состав Общественной палаты.

5. Губернатор Ярославской области не позднее шестидесяти дней со дня официального опубликования указа о формировании Общественной палаты назначает двадцать членов Общественной палаты.

(в ред. Закона ЯО от 05.10.2011 N 34-з)

6. В срок, указанный в части 5 настоящей статьи, общественные палаты муниципальных районов и городских округов Ярославской области, создаваемые в соответствии с нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, назначают по одному представителю от муниципального образования членом Общественной палаты.

В муниципальных районах и городских округах Ярославской области, в которых не созданы общественные палаты, членов Общественной палаты назначают представительные органы муниципальных образований.

7. Решения о назначении членов Общественной палаты направляются в Правительство Ярославской области.

(в ред. Закона ЯО от 09.06.2009 N 33-з)

Правительство Ярославской области в течение семи дней со дня получения указанных решений извещает членов нового состава Общественной палаты об их назначении, а также о месте и дате заседания для формирования полного состава Общественной палаты.

(в ред. Закона ЯО от 09.06.2009 N 33-з)

8. Члены Общественной палаты, назначенные в соответствии с частями 5 и 6 настоящей статьи, в течение тридцати дней со дня истечения срока, установленного для их назначения, проводят отбор кандидатов и формируют полный состав Общественной палаты путем приема в члены Общественной палаты сорока представителей некоммерческих организаций.

9. Общественные объединения и основанные на членстве иные некоммерческие организации, зарегистрированные и осуществляющие свою деятельность на территории Ярославской области (далее – некоммерческие организации), вправе в течение шестидесяти дней со дня официального опубликования указа о формировании Общественной палаты выдвинуть кандидатов в члены Общественной палаты.

(в ред. Закона ЯО от 05.10.2011 N 34-з)

Каждая некоммерческая организация вправе выдвинуть только одного кандидата в члены Общественной палаты. Решение руководящего органа некоммерческой организации о выдвижении кандидата с приложением копии устава, выписки из Единого государственного реестра юридических лиц, сведений о кандидате и письменного согласия кандидата на участие в работе Общественной палаты направляется в Правительство Ярославской области.

(в ред. Закона ЯО от 09.06.2009 N 33-з)

Не допускаются к выдвижению кандидатов в члены Общественной палаты политические партии, их региональные и местные отделения.

10. Прием в члены Общественной палаты представителей некоммерческих организаций осуществляется путем голосования. При голосовании каждый член Общественной палаты, назначенный в соответствии с частями 5 и 6 настоящей статьи, голосует по каждой представленной кандидатуре. Принятыми считаются сорок кандидатов, набравшие наибольшее число голосов.

В случае если за нескольких кандидатов подано равное количество голосов, что не позволило сформировать полный состав Общественной палаты, проводится дополнительное голосование по данным кандидатам в порядке, установленном абзацем первым настоящей части.

11. Правительство Ярославской области в течение десяти дней после истечения срока формирования полного состава Общественной палаты осуществляет регистрацию членов Общественной палаты, формирует список членов Общественной палаты и направляет его для опубликования.

(в ред. Закона ЯО от 09.06.2009 N 33-з)

12. Первое заседание Общественной палаты нового состава созывает Губернатор Ярославской области.

(в ред. Закона ЯО от 05.10.2011 N 34-з)

Объявление о созыве первого заседания Общественной палаты, времени и месте его проведения, а также списки членов Общественной палаты публикуются в областных средствах массовой информации, а также на официальном сайте Правительства Ярославской области в телекоммуникационных сетях.

13. Первое заседание Общественной палаты нового состава открывает и ведет до избрания председателя Общественной палаты старейший из членов Общественной палаты.

(в ред. Закона ЯО от 05.10.2011 N 34-з)

Статья 5. Органы управления Общественной палаты

1. Члены Общественной палаты на первом заседании избирают открытым голосованием из своего состава на срок полномочий Общественной палаты совет Общественной палаты и председателя Общественной палаты.

(в ред. Закона ЯО от 05.10.2011 N 34-з)

2. Совет Общественной палаты является постоянно действующим органом, который координирует деятельность Общественной палаты между заседаниями и обеспечивает взаимодействие Общественной палаты с некоммерческими организациями и общественными палатами муниципальных образований, органами государственной власти и органами местного самоуправления. Совет Общественной палаты избирается в количестве 15 человек.

(в ред. Закона ЯО от 09.06.2009 N 33-з)

3. Председатель Общественной палаты избирается большинством голосов от общего числа членов Общественной палаты. По предложению председателя Общественной палаты на заседании Общественной палаты из числа его членов избирается заместитель председателя Общественной палаты.

(в ред. Закона ЯО от 05.10.2011 N 34-з)

4. Полномочия председателя, его заместителя и членов совета Общественной палаты могут быть прекращены досрочно в порядке, предусмотренном регламентом Общественной палаты.

5. Общественная палата вправе образовывать комиссии и рабочие группы Общественной палаты. В состав комиссий Общественной палаты входят члены Общественной палаты. В состав рабочих групп Общественной палаты могут входить, помимо членов Общественной палаты, и иные граждане.

Статья 6. Регламент Общественной палаты

1. Общественная палата утверждает регламент Общественной палаты.

2. Регламентом Общественной палаты устанавливаются:

1) порядок участия членов Общественной палаты в ее деятельности;

2) сроки и порядок проведения заседаний Общественной палаты;

3) полномочия, порядок формирования и деятельности совета Общественной палаты;

4) полномочия председателя Общественной палаты и его заместителя;

5) порядок формирования и деятельности комиссий и рабочих групп Общественной палаты, а также порядок избрания и полномочия их руководителей;

6) порядок осуществления и прекращения полномочий членов Общественной палаты;

7) порядок принятия решений Общественной палаты;

8) порядок проведения общественной экспертизы;

9) порядок подготовки и публикации ежегодного доклада Общественной палаты;

10) порядок информирования населения Ярославской области о деятельности Общественной палаты, в том числе порядок ведения официального сайта Общественной палаты;

11) иные вопросы внутренней организации и порядка деятельности Общественной палаты.

Статья 7. Член Общественной палаты

1. Членом Общественной палаты может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста восемнадцати лет.

2. Членами Общественной палаты не могут быть:

1) выборные должностные лица, депутаты, судьи, а также лица, замещающие иные государственные должности, должности государственной службы, муниципальные должности и должности муниципальной службы;

2) лица, признанные недееспособными или ограниченно дееспособными на основании решения суда;

3) лица, имеющие непогашенную или неснятую судимость;

4) лица, членство которых в Общественной палате ранее было прекращено вследствие грубого нарушения ими кодекса этики членов Общественной палаты.

3. Совет Общественной палаты разрабатывает и представляет на утверждение Общественной палаты кодекс этики членов Общественной палаты. Выполнение требований, предусмотренных кодексом этики членов Общественной палаты, является обязательным для членов Общественной палаты.

4. Одно и то же лицо не может быть членом Общественной палаты более двух сроков ее полномочий подряд.

Статья 8. Участие членов Общественной палаты в ее работе

1. Члены Общественной палаты:

1) принимают личное участие в заседаниях Общественной палаты, совета Общественной палаты, комиссий и рабочих групп Общественной палаты;

2) вправе свободно высказывать свое мнение по любому вопросу деятельности Общественной палаты, совета Общественной палаты, комиссий и рабочих групп Общественной палаты;

3) обладают равными правами на участие в деятельности Общественной палаты. Каждый член Общественной палаты при принятии решений обладает одним голосом;

4) обязаны работать не менее чем в одной из комиссий Общественной палаты.

2. Члены Общественной палаты извещаются о месте, времени и повестке дня заседаний Общественной палаты, совета Общественной палаты, комиссий и рабочих групп Общественной палаты.

(в ред. Закона ЯО от 09.06.2009 N 33-з)

3. Члены Общественной палаты участвуют в ее деятельности на общественных началах. Член Общественной палаты, участвующий в заседаниях, слушаниях, конференциях или иных мероприятиях Общественной палаты и выполняющий иные функции, связанные с членством в Общественной палате, в населенных пунктах на территории Российской Федерации вне места своего постоянного жительства, имеет право на возмещение расходов на проезд и проживание в размерах и порядке, установленных Губернатором Ярославской области.

(в ред. Закона ЯО от 09.06.2009 N 33-з)

4. Член Общественной палаты на время участия в работе заседаний Общественной палаты, совета Общественной палаты, комиссий и рабочих групп Общественной палаты, а также на время осуществления полномочий, установленных частью 2 статьи 17 настоящего Закона, может быть с согласия работодателя освобожден от выполнения трудовых обязанностей с сохранением за ним места работы (должности).

Статья 9. Удостоверение и нагрудный знак члена Общественной палаты

(в ред. Закона ЯО от 05.10.2011 N 34-з)

1. Член Общественной палаты имеет удостоверение и нагрудный знак члена Общественной палаты.

2. Положение об удостоверении и нагрудном знаке, их образцы и описание утверждаются Общественной палатой.

Статья 10. Прекращение полномочий члена Общественной палаты

1. Полномочия члена Общественной палаты прекращаются по решению Общественной палаты в порядке, предусмотренном регламентом Общественной палаты, в случае:

(в ред. Закона ЯО от 09.06.2009 N 33-з)

- 1) истечения срока полномочий Общественной палаты;
- 2) подачи им заявления о выходе из состава Общественной палаты;
- 3) неспособности его по состоянию здоровья участвовать в работе Общественной палаты;
- 4) вступления в законную силу вынесенного в отношении его обвинительного приговора суда;
- 5) признания его недееспособным, безвестно отсутствующим или умершим на основании решения суда, вступившего в законную силу;
- 6) грубого нарушения им кодекса этики членов Общественной палаты;
- 7) возникновения обстоятельств, предусмотренных частью 2 статьи 7 настоящего Закона;
- 8) систематического (более трех раз подряд) неучастия без уважительной причины в заседаниях Общественной палаты;
- 9) смерти члена Общественной палаты.

2. В случае прекращения полномочий членов Общественной палаты в соответствии с пунктами 2 – 9 части 1 настоящей статьи новые члены Общественной палаты вводятся в ее состав в следующем порядке:

1) Губернатор Ярославской области принимает решение о назначении граждан членами Общественной палаты в порядке, предусмотренном частями 3 – 5 статьи 4 настоящего Закона, при этом сроки осуществления указанных процедур сокращаются наполовину;

2) общественные палаты соответствующих муниципальных районов и городских округов Ярославской области (представительные органы соответствующих муниципальных образований) назначают своих представителей членами Общественной палаты в порядке, предусмотренном частью 6 статьи 4 настоящего Закона, при этом указанный срок назначения сокращается наполовину;

3) Совет Общественной палаты принимает решение о приеме в члены Общественной палаты представителей некоммерческих организаций, выдвинутых при формировании действующего состава Общественной палаты в соответствии с частью 9 статьи 4 настоящего Закона, в течение тридцати дней с момента прекращения полномочий членов Общественной палаты.

(часть вторая введена Законом ЯО от 09.06.2009 N 33-з)

3. Назначение или прием нового члена Общественной палаты не производится, если с момента прекращения полномочий члена Общественной палаты до окончания срока полномочий Общественной палаты осталось менее одного года.

(часть третья введена Законом ЯО от 09.06.2009 N 33-з)

Глава 3. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ

Статья 11. Основные формы деятельности Общественной палаты

1. Основными формами деятельности Общественной палаты являются заседания Общественной палаты, совета Общественной палаты, комиссий и рабочих групп Общественной палаты, подготовка ежегодного доклада.

2. Заседания Общественной палаты проводятся не реже одного раза в квартал. По решению совета Общественной палаты может быть проведено внеочередное заседание.

3. Заседания Общественной палаты являются открытыми. В работе Общественной палаты могут принимать участие Губернатор Ярославской области, депутаты Ярославской областной Думы, представители средств массовой информации, а также по решению Общественной палаты иные лица.

4. Деятельность Общественной палаты осуществляется коллегиально. Заседание Общественной палаты правомочно, если на нем присутствует более половины от общего числа членов Общественной палаты.

5. Для реализации целей и задач Общественной палаты в соответствии с настоящим Законом Общественная палата вправе:

1) проводить слушания, конференции, семинары, "круглые столы", иные обсуждения по общественно значимым проблемам;

2) давать заключения о соблюдении прав и законных интересов граждан в деятельности органов государственной власти Ярославской области и органов местного самоуправления, а также об обеспечении свободы слова;

3) проводить общественную экспертизу;

4) участвовать в нормотворческом процессе путем направления предложений по разработке проектов законов и иных нормативных правовых актов Ярославской области и поправок к ним;

5) приглашать руководителей и иных должностных лиц органов государственной власти Ярославской области и органов местного самоуправления на заседания Общественной палаты, совета Общественной палаты, комиссий и рабочих групп Общественной палаты;

6) направлять членов Общественной палаты для участия в работе Ярославской областной Думы и ее комиссий, а также в заседаниях Правительства Ярославской области и органов местного самоуправления;

7) направлять в соответствии с настоящим Законом запросы Общественной палаты. В перерывах между заседаниями Общественной палаты запросы от имени Общественной палаты направляет председатель Общественной палаты;

8) осуществлять взаимодействие с Общественной палатой Российской Федерации и общественными палатами муниципальных образований Ярославской области;

9) информировать население о результатах своей деятельности через средства массовой информации и официальный сайт Общественной палаты в телекоммуникационных сетях.

Статья 12. Решения Общественной палаты

1. По вопросам своей деятельности Общественная палата принимает решения.

2. Решения Общественной палаты принимаются на ее заседаниях открытым голосованием большинством голосов от числа присутствующих на заседании членов Общественной палаты.

(в ред. Закона ЯО от 09.06.2009 N 33-з)

Абзац утратил силу. – Закон ЯО от 09.06.2009 N 33-з.

3. Решения Общественной палаты доводятся до сведения заинтересованных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан.

4. Член Общественной палаты, не согласный с решением Общественной палаты, совета Общественной палаты, комиссии или рабочей группы Общественной палаты, вправе изложить в письменном виде особое мнение, которое заносится в протокол заседания Общественной палаты, совета Общественной палаты, комиссии или рабочей

группы соответственно и прилагается к решению, в отношении которого высказано это мнение.

Статья 13. Общественная экспертиза

1. Общественная палата вправе по решению совета Общественной палаты проводить общественную экспертизу проектов федеральных законов, проектов законов и иных нормативных правовых актов Ярославской области и проектов муниципальных правовых актов в порядке, установленном Общественной палатой.

(в ред. Закона ЯО от 05.10.2011 N 34-з)

2. Для проведения общественной экспертизы Общественная палата вправе привлекать экспертов. Порядок заключения договора с экспертами, размер и порядок выплаты им вознаграждения устанавливаются Губернатором Ярославской области.

3. Ярославская областная Дума направляет в Общественную палату проекты законов Ярославской области в течение пяти дней после их внесения, а также все поправки и заключения к ним одновременно с их направлением депутатам Ярославской областной Думы.

Статья 14. Заключение Общественной палаты

1. Заключение по результатам общественной экспертизы и заключения о соблюдении прав и законных интересов граждан в деятельности органов государственной власти Ярославской области и органов местного самоуправления, об обеспечении свободы слова утверждаются решением Общественной палаты или совета Общественной палаты и направляются соответствующим органам государственной власти Ярославской области и органам местного самоуправления, организациям и должностным лицам.

2. Заключение Общественной палаты подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органами государственной власти Ярославской области, органами местного самоуправления, организациями и должностными лицами. Мотивированный ответ по результатам рассмотрения заключения Общественной палаты должен быть направлен в Общественную палату не позднее тридцати дней с момента получения заключения.

3. На заседания Ярославской областной Думы, органов исполнительной власти Ярославской области, органов местного самоуправления при рассмотрении заключений Общественной палаты приглашаются члены Общественной палаты.

Статья 15. Поддержка Общественной палатой гражданских инициатив

1. Общественная палата осуществляет сбор и обработку информации об инициативах граждан и некоммерческих организаций на территории Ярославской области и доводит ее до сведения населения Ярославской области.

2. В целях поддержки гражданских инициатив Общественная палата организует и проводит гражданские форумы Ярославской области, а также слушания по актуальным вопросам общественной жизни.

(в ред. Закона ЯО от 09.06.2009 N 33-з)

Статья 16. Ежегодный доклад Общественной палаты

1. Общественная палата ежегодно не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным, представляет доклад о состоянии гражданского общества в Ярославской области, формах и методах общественного контроля за деятельностью органов государственной власти Ярославской области и органов местного самоуправления, иных формах взаимодействия общества и власти.

2. Ежегодный доклад Общественной палаты направляется Губернатору Ярославской области и Ярославской областной Думе и размещается на официальном сайте Общественной палаты в телекоммуникационных сетях.

По решению Общественной палаты ежегодный доклад может направляться в органы государственной власти и местного самоуправления, деятельность которых отражена в ежегодном докладе.

3. Ежегодный доклад Общественной палаты подлежит обязательному рассмотрению Ярославской областной Думой, Губернатором Ярославской области и органами местного самоуправления. Рекомендации, содержащиеся в докладе Общественной палаты, учитываются органами государственной власти Ярославской области и органами местного самоуправления при формировании и реализации социально-экономической политики и в деятельности указанных органов.

Статья 17. Взаимодействие органов государственной власти Ярославской области и органов местного самоуправления с Общественной палатой

1. Общественная палата приглашает руководителей и иных должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления для информирования Общественной палаты о своей деятельности.

(в ред. Закона ЯО от 05.10.2011 N 34-з)

2. Ярославская областная Дума, Правительство Ярославской области, органы местного самоуправления приглашают на свои заседания и заседания комиссий членов Общественной палаты, уполномоченных советом Общественной палаты.

Количество уполномоченных членов Общественной палаты, принимающих участие в заседании Ярославской областной Думы или ее комиссии, в заседании Правительства Ярославской области, органа местного самоуправления, не может превышать трех человек.

Статья 18. Запрос Общественной палаты

1. Органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления обязаны предоставлять по запросам Общественной палаты необходимые для исполнения ее полномочий сведения, за исключением сведений, которые составляют государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

2. Ответ на запрос Общественной палаты должен быть направлен в Общественную палату не позднее тридцати дней с момента его получения.

Статья 19. Информирование о деятельности Общественной палаты

1. Для доступа широких кругов общественности к рассматриваемым Общественной палатой вопросам, а также к результатам работы Общественной палаты в телекоммуникационных сетях создается и поддерживается официальный сайт Общественной палаты.

2. На официальном сайте Общественной палаты в порядке, установленном регламентом Общественной палаты, размещаются:

1) проекты решений и решения Общественной палаты и совета Общественной палаты;

2) анонсы мероприятий Общественной палаты, совета Общественной палаты, комиссий и рабочих групп Общественной палаты и информация об итогах этих мероприятий;

3) проекты нормативных правовых актов, рассматриваемых Общественной палатой, поступившие заключения и мнения о них;

4) иные материалы в соответствии с решением Совета Общественной палаты.

(в ред. Закона ЯО от 05.10.2011 N 34-з)

3. Общественная палата публикует материалы по итогам своей работы в областных средствах массовой информации.

Статья 20. Обеспечение деятельности Общественной палаты

1. Организационное, информационное, правовое и материально-техническое обеспечение деятельности Общественной палаты осуществляется Правительством Ярославской области и иными органами исполнительной власти Ярославской области в порядке, установленном Губернатором Ярославской области.

(в ред. Закона ЯО от 09.06.2009 N 33-з)

2. Правительство Ярославской области предоставляет помещения для проведения заседаний Общественной палаты, совета Общественной палаты, комиссий и рабочих групп Общественной палаты.

3. Расходы на обеспечение деятельности Общественной палаты осуществляются за счет средств областного бюджета.

Глава 4. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ И ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 21. Вступление в силу настоящего Закона

Настоящий Закон вступает в силу через 10 дней после его официального опубликования.

Статья 22. Обеспечение реализации настоящего Закона

1. В целях формирования Общественной палаты и организации ее деятельности Губернатор Ярославской области:

1) не позднее 1 ноября 2008 года утверждает порядок обеспечения деятельности Общественной палаты органами исполнительной власти Ярославской области;

2) не позднее 1 ноября 2008 года издает постановление о начале формирования первого состава Общественной палаты и публикует его в средствах массовой информации;

3) не позднее 1 января 2009 года определяет порядок заключения договоров с экспертами, размеры и порядок выплаты им вознаграждения.

2. Рекомендовать органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Ярославской области создание общественных палат муниципальных образований Ярославской области.

Губернатор
Ярославской области
С.А.ВАХРУКОВ

г. Ярославль
07.10.2008
N 50-з

