

Информация  
О реализации закона Иркутской области от 07 июля 2015 года № 57-ОЗ  
«Об общественном контроле в Иркутской области»

Общественный контроль является одним из ключевых направлений активности гражданского общества. В 2015 году после активного общественного обсуждения был принят Закон Иркутской области от 7 июля 2015 года № 57-ОЗ «Об общественном контроле в Иркутской области» (далее – Закон Иркутской области № 57-ОЗ), который законодательно закрепил правовые основания для осуществления общественного контроля институтами гражданского общества в Иркутской области.

Закон Иркутской области № 57-ОЗ в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» систематизировал существующие правовые нормы в общественном контроле, в том числе установил перечень субъектов, формы общественного контроля и дал общественникам большой выбор контрольных инструментов.

В соответствии с Законом Иркутской области № 57-ОЗ было принято Постановление Правительства Иркутской области от 15 октября 2015 года № 515-ПП «О порядке формирования общественных советов при исполнительных органах государственной власти в Иркутской области» и отменено Постановление Правительства Иркутской области от 3 апреля 2014 года № 182-ПП, как несоответствующее Закону Иркутской области № 57-ОЗ.

Это позволило существенно улучшить работу по организации общественного контроля в Иркутской области.

Общественной палатой Иркутской области совместно с управлением Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области по связям с общественностью и национальным отношениям при активной поддержке руководства исполнительной и законодательной власти Иркутской области проделана большая работа по организации общественного контроля в Иркутской области.

Общественные советы созданы при всех 36-ти исполнительных и представительных органах государственной власти, сформированы их составы, одна треть которых выдвинута Общественной палатой Иркутской области, подготовлено модельное положение об общественном совете при исполнительном органе государственной власти.

В аппарате Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области 6 июля 2016 года было проведено совещание с председателями общественных советов, на котором отмечалась важность организовать неформальную работу по принципу независимости и обеспечить реализацию целей и задач в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2016 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

В Общественной палате Иркутской области в июле 2016 года состоялись рабочие встречи с председателями общественных советов, на которых помимо осуществления функций субъектов общественного контроля, обсуждался вопрос о механизмах взаимодействия в своей работе с Общественной палатой, с точки зрения обеспечения учета общественного мнения граждан, их привлечение к обсуждению актуальных для Иркутской области проблем и организации информационно – методического обсуждения их деятельности.

По итогам этих встреч на Пленарном заседании Общественной палаты Иркутской области было принято решение возложить обязанности по координации работы общественных советов на комиссию по этике, регламенту и связям с общественными палатами муниципальных образований Общественной палаты Иркутской области, изменив ее название, и дополнив словами «и общественными советами при органах государственной власти Иркутской области».

Отлаживая механизм взаимодействия Общественной палаты Иркутской области с общественными советами, на заседаниях этой комиссии систематически рассматриваются лучшие практики работы советов, обсуждаются возникающие проблемы и ведется поиск путей их решения.

Мероприятия, проведенные на площадке Общественной палаты свидетельствуют о том, что общественные советы начали оказывать влияние на повышение эффективности работы хозяйственных органов.

Так Общественный совет при министерстве сельского хозяйства (председатель Прокопьев Николай Федорович) инициировал выдвижение председателя совета в состав коллегии министерства, который активно участвует в ее работе. Члены совета участвуют в поездках по территориям, посещают фермерские хозяйства, делятся опытом и вскрывают насущные потребности хозяйств. Отработано участие членов совета в работе аттестационных, конкурсных, кадровых и других комиссий министерства.

При самом активном участии этого Общественного совета ведется работа по инвестиционным проектам. В феврале текущего года совместно с Общественной палатой Иркутской области совет обсудил вопрос «Эффективность внедрения инвестиционных проектов 2011 – 2016 гг.

сельскохозяйственными товаропроизводителями Иркутской области и внедрение новых проектов» и выдал рекомендации органам власти по внедрению инвестиционных проектов развития отрасли сельскохозяйственного производства с учетом государственной поддержки.

Главной задачей, стоящей перед Общественным советом при министерстве социального развития, опеки и попечительства Иркутской области (председатель Давидян Сергей Альбертович) является контроль за оказанием качественных услуг социально уязвимым слоям населения, выхода некоммерческих организаций на рынок социальных услуг.

Используя рейтинговую систему оценки качества оказания услуг, совет совместно с министерством отслеживает и оценивает работу этих организаций, активно стимулируя повышение их качества.

Все советы представлены на официальных сайтах органов государственной власти, при которых они созданы и на официальном сайте Открытого Правительства Иркутской области, где можно увидеть их планы работы, принятые решения и рекомендации по улучшению работы подконтрольных органов власти.

Анализ работы общественных советов показывает, что общественный контроль в Иркутской области все больше воспринимается властью и гражданским обществом как площадка для диалога, механизм поиска компромиссных решений социально значимых проблем.

Настоящей площадкой гражданского диалога, совместной работой с Общественной палатой Иркутской области являются общественные советы: при министерстве строительства и дорожного хозяйства (председатель совета Барышников Олег Борисович); при министерстве экологии и охране окружающей среды (председатель Хорошилов Геннадий Тимофеевич); при министерстве здравоохранения (председатель Журавлев Игорь Сергеевич); при службе государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники (председатель Безик Сергей Васильевич) и др.).

Сегодня в Иркутской области на примере успешных практик деятельности советов решается вопрос повышения качества работы общественных советов, по осуществлению контроля, обеспечению принципа независимости, защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений.

Этому способствует цикл встреч заместителя Губернатора Иркутской области - Руководителя аппарата Иркутской области и Правительства Иркутской области Дмитрия Викторовича Чернышова с председателями общественных советов исполнительных органов власти, на которых

отмечается, что основной задачей должно стать обеспечение открытости органов государственной власти, а общественные советы должны быть мостиком между жителями области, экспертным сообществом и государственными служащими.

Подобный цикл встреч проводится на площадке Общественной палаты Иркутской области.

В практике работы также используются такие формы как совместные заседания 2-х и более субъектов общественного контроля по важным вопросам развития Иркутской области. Например:

1. Общественный совет при аппарате Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области (председатель В.М. Спирин) совместно с Общественной палатой Иркутской области на заседании 10 марта 2017 года с участием представителей министерств и 9-ти председателей общественных советов при этих министерствах обсудили вопрос «О состоянии развития некоммерческого сектора Иркутской области, выхода некоммерческих организаций на рынок социальных услуг и выполнения решений стратегического развития в этом направлении».

По итогам заседания был разработан ряд рекомендаций, в том числе рекомендации Правительству Иркутской области создать контрольное управление при аппарате Иркутской области и Правительства Иркутской области с целью обеспечения должного контроля, создать областной ресурсный центр, создать на базе библиотек в муниципальных образованиях Иркутской области консультационные пункты для поддержки и развития СО НКО.

Общественным советам при министерствах было рекомендовано взять на постоянный контроль выполнение Комплексного плана мероприятий Иркутской области по обеспечению поэтапного доступа СО НКО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, использованию различных форм поддержки СО НКО.

2. Сегодня по инициативе Общественного Совета при Законодательном собрании Иркутской области двумя субъектами общественного контроля обсуждается вопрос о реализации Закон Иркутской области № 57-ОЗ.

Эта инициатива Общественного Совета очень важна и своевременна, так как остаются еще проблемы, которые надо устранить, чтобы повысить эффективность общественного контроля в Иркутской области.

Как показал опыт работы за прошедшие два года **первая проблема** связана с формированием составов общественных советов, качеством кадров и их профессионализмом.

Стало очевидно, что необходимо менять положение, когда две трети

общественного совета (подавляющее большинство) фактически формируется и утверждается единолично государственным органом, в отношении которого общественный совет осуществляет полномочия по общественному контролю, следует увеличить долю представителей Общественной палаты в составе общественных советов до 50%.

*(Привести пример о незаконном роспуске общественного совета при службе жилищного надзора руководителем Д.А. Вороновым 7 декабря 2016 года, организовавшим принятие незаконного решения общественного совета).*

Есть факты, когда состав общественного совета утверждается с нарушением нормативных актов, например в состав Общественного совета при Фонде капитального ремонта многоквартирных домов Иркутской области входят председатель Думы г. Иркутска Ежова И.В., председатель Думы г. Братска Павлова Л.М., заместитель председателя комитета по собственности и экономической политики Законодательного собрания Иркутской области Ершов Д.М. Они не имеют права быть членами общественного совета, а согласие дали. Совет утвержден Приказом от 5 ноября 2015 года № 75, подписан генеральным директором А.С. Микуляк. Совет оказался не работающим.

Есть примеры, когда общественные советы после первого заседания совершенно не работают, таким является общественный совет при министерстве жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области, который после 27 июня 2016 года ни разу не заседал, т.е. почти год не работает (председатель Кошечкина В.А., заместитель Астафьев С.А.).

Вновь назначенный министр жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области Сулейменов Артур Мухтарович, понимая необходимость работы общественного совета, издал 15 мая 2017 года Приказ, утвердил новое Положение об общественном совете при министерстве, в котором предусмотрел нормы расформирования общественного совета, т.е. видны конкретные действия организовать работу общественного совета.

Очевидна необходимость нормы, позволяющей досрочно прекращать полномочия общественного совета в случае неэффективной его работы.

**Второй проблемой** при формировании состава общественных советов является конфликт интересов его членов (ст.11 ФЗ-212 от 21 июля 2014 г. «Об основах общественного контроля в РФ»).

Так, в состав общественных советов при министерстве культуры и архивов Иркутской области входят представители бюджетных организаций, подведомственных министерству.

Аналогичная ситуация и в других советах (при службах архитектуры,

и строительного надзора), где находятся представители застройщиков, ресурсоснабжающих и проектных организаций для извлечения финансовой прибыли.

При этом государственный орган не имеет сведений о конфликте интересов среди кандидатов в члены общественного совета. Нормы действующего в области правового акта не предусматривают даже права государственного органа на проверку наличия конфликта интересов у кандидатов в члены совета, ограничиваясь только проверкой сведений об образовании и стаже общественной деятельности.

Очевидна необходимость заложить право общественных советов самостоятельно определять спектр нормативно-правовых актов в отношении которых и в каком порядке проводить экспертизу.

В настоящее время вопрос о предоставлении таких правовых актов общественному совету осуществляется по инициативе государственного органа.

Все это свидетельствует о том, что необходимо дальнейшее совершенствование механизма формирования общественных советов при исполнительных органах государственной власти области на принципах, закрепленных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», что в свою очередь потребует внесения изменений в постановление Правительства Иркутской области № 515 от 15.10.2015 г. «О порядке формирования общественных советов при исполнительных органах государственной власти Иркутской области».

С целью изучения состояния общественного контроля в Иркутской области при подготовке к Байкальскому гражданскому форуму Советом Общественной палаты Иркутской области было принято решение о проведении социологического исследования. Проведение опроса было поручено социологической лаборатории региональных проблем и инноваций Иркутского государственного университета (зав. лабораторией, доктор социологических наук, профессор Татьяна Ивановна Грабельных).

В экспертном опросе, проведенном в апреле 2017 года, приняли участие руководители исполнительных органов государственной власти Иркутской области и руководители Законодательного Собрания Иркутской области (51 чел.), а также руководители и члены общественных советов (65 чел.). Следует отметить, что это было первое социологическое исследование в Иркутской области по проблемам общественного контроля.

Социологический опрос выявил необходимость внесения некоторых изменений в Постановление Правительства Иркутской области от 15 октября 2015 года №515-пп «О порядке формирования общественных советов при

исполнительных органах государственной власти Иркутской области». Особенно активно поддерживается предложение, что состав общественных советов определяется исходя из того, что представители Общественной палаты Иркутской области должны составлять 50%, т.е. 1/2, а не 1/3 как предусматривается в постановлении Правительства, а также ставится вопрос о возможности прекращения деятельности общественного совета досрочно при неэффективной его работе).

Результаты экспертного опроса показали, что одобряется опыт координации субъектов общественного контроля на площадке Общественной палаты Иркутской области, одобряется предложение ежегодно проводить субъектам общественного контроля в Иркутской области встречи по обмену опытом и лучшими практиками). Внесено предложение разработать кодекс этики членов общественного совета и поступило ряд других предложений.

Важное место в развитии гражданского общества в городах и районах области занимают муниципальные общественные палаты.

Именно общественная палата муниципального образования как субъект общественного контроля, согласно закону Иркутской области, в отличие от других общественных формирований при различных органах местного самоуправления, имеет самую высокую степень независимости от исполнительной власти.

Технология по созданию и организации деятельности общественных палат в муниципальных образованиях Иркутской области отработана, оказывается методическая помощь в виде разработанных областной Общественной палатой типовых организационно-нормативных документов (рекомендации, типовое положение, регламент).

Постоянно ведется организаторская работа членов Общественной палаты с общественными организациями в городах и районах, проводятся консультации с мэрами и председателями Дум.

Сложившимися институтами гражданского общества зарекомендовали себя общественные палаты городов Иркутска, Ангарска, Свирска.

Начата работа по созданию Общественной палаты Усть-Ордынского Бурятского округа.

Количество общественных палат муниципальных районов и городских округов за 1,5 года увеличилось более чем в два раза, положение это никак нельзя считать благополучным, т.к. из 42 муниципальных образований второго уровня только в 13-ти палаты существуют.

Предстоит постоянная работа с руководителями остальных 29 муниципальных образований по этому важному вопросу.

На сегодняшний день, к сожалению, мэры Боханского, Нижнеилимского, Черемховского, Чунского районов, города Черемхова

вообще не видят принципиального отличия общественной палаты муниципального образования от общественного совета при органе местного самоуправления. Следует понимать, что общественная палата обеспечивает взаимодействие граждан общественных объединений со всеми органами местного самоуправления, а общественный совет только с органом, при котором он создан. Сфера деятельности таких советов ограничена рамками компетенции соответствующего органа.

Надо понимать, что наличие в муниципальных образованиях общественного совета при органах местного самоуправления неправомерно рассматривать ни в качестве альтернативы общественной палате муниципального образования, ни в качестве аргумента против учреждения общественной палаты.

В соответствии с Законом Иркутской области № 57-ОЗ создаются общественные инспекции и группы общественного контроля, субъектами общественного контроля организуются общественные проверки, общественные экспертизы, по их инициативе проводятся общественные обсуждения, круглые столы, на которых принимаются рекомендации органам власти по общественно важным вопросам Иркутской области.

Думается, что рекомендации сегодняшнего заседания двух субъектов общественного контроля позволят организовать работу по повышению эффективности общественного контроля на муниципальном уровне и в Иркутской области в целом.

Заместитель председателя  
Общественной палаты Иркутской области  
В.М.Спирин