Продвигайте результаты, обязательно добивайтесь изменений.

Помните о том, что суть гражданского контроля — в тех положительных изменениях, которых Вы будете добиваться с помощью оперирования информацией, собранной в ходе контроля. Продвижение результатов контроля, их «опубличивание» может происходить через максимально широкое оповещение всех заинтересованных людей об итогах гражданского контроля через СМИ, блогосферу, публичные общественные дискуссионные, презентационные мероприятия и т.п. Добиваться изменений, улучшения ситуации в той сфере, где Вы проводили контроль, можно и «горизонтально» (т.е. договариваясь об изменениях, например, с руководством учреждения, где проводился контроль), и «политически» (т.е. принуждая к изменениям через общественное мнение), и «формально-процедурно» (т.е. принуждая к изменениям через органы власти, правоохранительные и другие контролирующие органы). Важно отметить, что названный Закон о гражданском контроле в Пермском крае обязывает любые органы власти региона содержательно, по существу дела, отвечать и реагировать на результаты акций гражданского контроля.

Примерный перечень документов, обеспечивающих выполнение гражданского контроля

Программа контроля

- Проблема. Что не устраивает?
- Объект контроля. Что хотите проконтролировать?
- Предмет контроля. Что именно в объекте хотите проконтролировать?
- Цель контроля. Для чего собираетесь контролировать, каких результатов хотите достичь с помощью контроля?
- Краткая методика контроля. Кто что делает, кто за что отвечает, перечень процедур
- План-график
- Необходимые ресурсы: человеческие, материально-технические

Пакет для общественного наблюдателя:

- Инструкция для общественного наблюдателя (как осуществлять контроль)
- Удостоверение общественного наблюдателя (при необходимости карточка с ФИО)
- Индивидуальный бланк протокола или опросник или другая форма, фиксирующая результаты наблюдения
- Другие формы, необходимые для заполнения во время контроля (анкеты, листы наблюдений и т.д.)
- Сводный протокол или сводная таблица результатов контроля или другой сводный документ
- Итоговый отчет о контроле
- План действий по устранению выявленных нарушений

Полезные и использование источники:

1. Бедерсон, В.Д. Как организовать и провести гражданский контроль: «простые советы» для инициативных групп и НКО. Пермь: Пермская гражданская палата, 2012.

2. Бойко, Ю.А. Гражданский контроль за работой органов власти. Ярославль, 2003.

3. Давтян, Д.В. Гражданский контроль как механизм обратной связи в процессе взаимодействия власти и общества // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. - 2012. - № 7 (21). - Ч.2.

4. Кулешова, Н.Н. О современном состоянии общественного контроля в России // Юридическая наука. - 2011. - № 2.

5. Нисневич, Ю.А. Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России // Право и государство: теория и практика. – 2010. -№4.

6. Пермская гражданская палата // сайт организации: http:// www.pgpalata.ru/.

Издано за счет средств субсидии на государственную поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций в рамках исполнения региональной программы «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Ярославской области» на 2011 – 2013 годы

ЯРОСЛАВСКАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ПОДДЕРЖКИ ГРАЖДАНСКИХ ИНИЦИАТИВ

ДИАЛОГ

Гражданский контроль

Договоримся о понятиях

Гражданский контроль — непосредственное наблюдение представителями граждан, общественных организаций и инициативных групп за соблюдением прав граждан и общественных интересов.

Основными целями гражданского контроля являются:

- устранение нарушений законодательства;
- привлечение внимания органов власти и общественности к значимой проблеме;
- повышение качества услуги, качества работы чиновников.

Гражданский контроль — это, прежде всего, работа по правилам. В этом его сложность и в этом его главное преимущество. Гражданский контроль требует тщательной подготовки, хорошей организации процесса, серьезного и делового отношения к проблеме, на решение которой он направлен.

Запомните: Для проведения гражданского контроля не требуется специальных знаний или навыков, но необходимо тщательно организовать само наблюдение и обеспечить документальное оформление фактов, установленных в ходе этого наблюдения.

Зачем гражданский контроль

Миссия гражданского контроля – выявление нарушений прав и законных интересов граждан с целью устранения этих нарушений. Гражданский контроль обеспечивает соблюдение властями общественных интересов.

Гражданский контроль – это способ влиять на власть в общественных интересах.

Чем больше гражданского контроля за деятельностью властей, тем качественнее власти обслуживают население.

Гражданский контроль – первый шаг к реальному самоуправлению. Но - первый.

Специфические признаки гражданского контроля:

1. он выступает в качестве формы управления обществом и отдельными его институтами, генерирующей интересы и потребности всех членов общества в единую руководящую волю.
2. общественный контроль представляет собой основное средство обеспечения баланса интересов различных социальных групп и недопущения конфликтов данных интересов.
3. он является методом координации и объединения усилий общества для решения неотложных задач.
4. гражданский 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 выразиться в применении к правонарушителям мер принудительного характера.
5. он является объективным неотъемлемым полномочием любого общества и одним из основных его институтов.

Гражданский контроль представляет собой одну из ключевых функций гражданского общества, его субъектами являются граждане и их автономные от государства объединения, а основными объектами - органы государственной и муниципальной власти и их должностные лица. Гражданский контроль выступает в качестве формы социальной активности граждан, не обусловленной действиями власти, непосредственного участия граждан в публичной политике как сфере коммуникации власти и граждан. При этом гражданский контроль требует выработки видения проблемы и формирования ресурсов для участия в ее решении.

Основные принципы гражданского контроля:

- зрелость гражданского общества;
- независимость (независимость в оценках и независимость от власти);
- принципиальность в отстаивании прав человека и требований закона;
- публичность и открытость деятельности государственной власти и местного самоуправления;
- взаимное уважение и партнерские отношения между властью и обществом

Каким может быть гражданский контроль

По объекту:

- Контроль учреждений (тюрьмы, школы, воинские части и т.д.)
- Контроль деятельности (работа общественного транспорта, снабжение льготными лекарствами, формирование бюджета, прием заявлений граждан и т.д.)

По типу критерия:

- Контроль соблюдения прав
- Контроль соблюдения интересов
- Контроль качества услуг
- Контроль соблюдения законодательства
- Контроль соблюдения стандартов и регламентов
- Уведомительный/Безуведомительный
- Официальный, санкционированный властями / Неофициальный, не санкционированный властями (явочный)
- Контроль закрытых учреждений / Контроль полузакрытых учреждений / Контроль открытых учреждений
- Комплексный (например: контроль соблюдения прав человека в больницах, контроль работы общественного транспорта)
- Специализированный (например: контроль соблюдения права на частную жизнь в больницах, контроль соблюдения интервалов движения общественного транспорта)

Сферы гражданского контроля

Сферы гражданского контроля – сферы общественного интереса.

Контролируют соблюдение тех прав и интересов, которые важны для многих.

Главное ограничения гражданского контроля:

- процесс контроля не должен требовать от общественного наблюдателя специальных профессиональных знаний
- соблюдение/несоблюдение прав и интересов может быть выявлено посредством простого наблюдения

Если для выявления соблюдения/несоблюдения прав и интересов необходимы профессиональные знания (юридические, педагогические, экономические) и специальные процедуры (аудиторская проверка, правовой анализ, товарная экспертиза), то гражданский контроль будет неэффективен и должен быть заменён гражданской экспертизой.

Гражданский контроль за соблюдением права ребёнка на образование (учится/не учится) целесообразен, а гражданский контроль за качеством образования (хорошо/не хорошо учат) нецелесообразен — здесь нужна экспертиза.

Содержательные элементы гражданского контроля:

1. Систематический мониторинг решений и действий органов государственной и муниципальной власти и их должностных лиц. Для его осуществления необходимо, прежде всего, наличие достаточно полной и достоверной информации о деятельности таких органов и лиц, т.е. прозрачность и открытость для граждан решений и действий властей всех уровней.

2. Общественная экспертиза конкретных решений и действий органов государственного и муниципального управления и их должностных лиц. Суть реализации данного этапа гражданского контроля состоит в анализе актов и документов, принятых органами власти. Общественная экспертиза является наиболее ресурсоемким этапом гражданского контроля - ее проведение требует привлечения и использования не только человеческих, но и финансовых, материальных ресурсов.

3. Публичное представление результатов общественной экспертизы власти и обществу, а также обеспечение баланса интересов между обществом и органами власти.

Этапы гражданского контроля

- Определение проблемы, выбор объекта и предмета контроля, определение цели
- Определение методов контроля
- Обеспечение доступа к объекту контроля, заключение необходимых договоренностей
- Составление программы контроля: определение основных параметров контроля и критериев оценки, разработка процедуры и инструментария контроля
- Организационно-техническая подготовка контроля: тиражирование инструментария, подготовка средств наблюдения и фиксации результатов, организация доступа к объекту.
- Подбор и подготовка общественных наблюдателей
- Непосредственное проведение мероприятий гражданского контроля
- Оформление и сбор полученной информации
- Анализ и оценка полученной информации
- Подготовка отчета
- Разработка программы обеспечения устранения выявленных нарушений
- Представление результатов контроля заинтересованным сторонам (при необходимости и широкой общественности)
- Обеспечение реакции властей
- В случае отказа властей от добровольного устранения выявленных нарушений или волокиты — применение всех законных способов принуждения властей к конструктивной реакции
- Контроль устранения выявленных нарушений

Методы гражданского контроля

Основной метод – непосредственное наблюдение (например: на избирательном участке, на призывном пункте, за исполнением судебных процедур, за продажей лекарств и т.д.)

Наблюдение устанавливает:

- либо наличие/неналичие деятельности (например: льготные лекарства в аптеке продают всем обращающимся льготникам; после 22.30 автобусы маршрута № 74 на остановке «Кинотеатр «Кристалл» не останавливались);

- либо наличие/неналичие предметов (например: пандусы для инвалидов перед входами в районные администрации отсутствуют; таблицы с указанием интервалов движения автобусных маршрутов на остановках висят).

•Дополнительные, вспомогательные методы гражданского контроля:

- сбор жалоб
- беседы, интервью, фокус-группы
- эксперимент (например: общественный наблюдатель пытается попасть на прием к чиновнику; общественный наблюдатель подает заявление в суд и т.п.)
- анализ простой статистики, не требующей для понимания специальных знаний
- сбор вещественных доказательств

Все наблюдаемое соблюдение/несоблюдение прав и интересов должно строго фиксироваться.

Основной метод фиксации информации, полученной в результате гражданского контроля — ведение протокола наблюдения (протокол по единой установленной организаторами контроля форме; протокол может быть в виде таблицы с указанными параметрами контроля, наблюдатель лишь ставит отметки в графах; протокол может быть в виде вопросника, заполняемого общественным наблюдателем).

Вспомогательные методы фиксации результатов контроля:

- фотографирование, видеозапись объектов, подтверждающих соблюдение/несоблюдение
- аудиозапись интервью, бесед, жалоб
- письменные жалобы
- зарисовки
- вещественные доказательства соблюдения / несоблюдения

Как правильно подготовить и провести гражданский контроль

Подготовка

Четко определите проблему, наличие которой собираетесь выявить (подтвердить, опровергнуть). Для этого постарайтесь ответить на следующие вопросы:

1. Что вы собираетесь контролировать? Например, дом престарелых или порядок предоставления бесплатных лекарств?

2. Каковы критерии проведения гражданского контроля, это то, в чем вы хотите разобраться: качество предоставления услуг государством, муниципалитетом, подведомственными им учреждениям; соблюдение административных регламентов, технических регламентов, другое? Например, наличие бесплатных лекарств в аптеках города или соблюдение графиков движения городским общественным транспортом?

Выберите способ наблюдения. Важно определить, какие методы будут наиболее удобны и эффективны.

Не забывайте и о способах документирования (фиксации) информации: протоколы, анкеты, фото-, аудио- или видеозаписи, зарисовки, сбор вещественных доказательств.

Разработайте программу гражданского контроля. Программа должна представлять собой подробное описание каждого шага в проведении гражданского контроля. Это поможет вам не только в быстром и эффективном проведении контроля, но и послужит весомым доводом в подтверждение обоснованности сделанных выводов по результатам гражданского контроля.

Помните: Органы власти адекватно реагируют только на факты, имеющие документальное подтверждение.

Рекомендуем: Разработайте индивидуальные программы для гражданских наблюдателей. Это будет небесполезно,

тогда каждый наблюдатель будет четко знать и понимать, что он делает в рамках акции контроля в конкретный момент, о чем он должен всегда помнить, и что «выдать» в итоге. Индивидуальная программа может включать в себя: ориентирование гражданского наблюдателя в целях гражданского контроля, постановку индивидуальных задач, пошаговую инструкцию фиксации необходимой информации различными способами (протоколирование, фото-, аудио- или видеозапись, интервьюирование, анкетирование, беседа), индивидуальные поведенческие установки в зависимости от места и объекта контроля.

Обеспечьте доступ гражданских наблюдателей к предмету контроля. Как правило, наиболее остро этот вопрос стоит в отношении проведения гражданского контроля в «особых», «полузакрытых» учреждениях (например, интернатах, больницах, поликлиниках).

Сформируйте группу гражданских наблюдателей. Подойдите к этому вопросу максимально серьезно, т.к. именно от гражданских наблюдателей, тех, кто будет работать «в поле», будет зависеть успешность вашей акции. Разумным будет разделить наблюдателей на подгруппы, чтобы в состав одной подгруппы входило бы не менее двух человек. Для более тщательной и основательной подготовки наблюдателей рекомендуем провести общий (для всех наблюдателей) или индивидуальный инструктаж. Во время инструктажа разъясните гражданскому наблюдателю: цели гражданского контроля, порядок и правила проведения контроля, права и обязанности наблюдателя, методы и способы фиксации необходимой информации гражданского контроля, форму отчетности по результатам. Рекомендуем провести инструктаж за 2-3 дня до акции гражданского контроля.

Позаботьтесь о материально-техническом обеспечении гражданского контроля. Вам необходимо обеспечить гражданских наблюдателей всеми необходимыми материальными средствами для осуществления контроля и расходными материалами (протоколы и иные документы для фиксации информации, телефонная и Интернет-связь), а также обеспечить доставку гражданских наблюдателей к месту проведения гражданского контроля. По нашему опыту, гражданский наблюдатель, как минимум, должен иметь следующие материально-технические средства: 2 ручки, 2 карандаша, канцелярский планшет, протоколы гражданского контроля, опросники, анкеты, индивидуальное удостоверение гражданского наблюдателя (заверенное подписью и печатью), бейдж с именем наблюдателя, (при необходимости: диктофон, фотоаппарат, видеокамера).

Проведение гражданского контроля

Внимательно отнеситесь к фиксации информации во время гражданского контроля. Протоколирование информации, собираемой в ходе контроля, является принципиальным — гражданской контроль и проводится для того, чтобы собрать эту интересующую вас информацию максимально точно, подробно и полно. Протоколирование осуществляйте по заранее разработанным, единым для всех гражданских наблюдателей, протоколам. Позаботьтесь о том, чтобы протокол отвечал требованиям понятности его заполнения. Протокол, помимо данных, которые наблюдатель фиксирует во время гражданского контроля, должен включать в себя пометки о дате и времени заполнения, данные (ФИО, контактный телефон, электронный адрес) наблюдателя, его заполняющего, место контроля, графу для подписей наблюдателей.

Акцию контроля лучше завершать составлением специального акто. Акт по результатам гражданского контроля — это письменное изложение всех тех проблем и наблюдений, которые были выявлены в ходе гражданского контроля. Составить хороший и подробный акт вы сможете только на основе максимально подробной информации, которую соберете в ходе гражданского контроля. Именно поэтому к протоколированию информации стоит подойти максимально внимательно. Акт, может включать в себя:

- краткое описание оснований проведения гражданского контроля (зачем, в связи с какими проблемами проводился контроль);

- цели проведения гражданского контроля (для чего конкретно проводился контроль);

- краткое описание методики гражданского контроля (как проводился контроль; как гражданские наблюдатели наблюдали, контролировали);

- критерии выявления нарушения прав и интересов граждан (каковы контрольные «точки» замера нарушения или ненарушения прав и интересов);

- описание результатов гражданского контроля с указанием на установленные в ходе проведения мероприятия факты и выявленные нарушения соблюдения прав и интересов граждан (чем завершился контроль; что удалось выявить);

- выводы по результатам гражданского контроля и рекомендации по устранению выявленных нарушений (как объяснить все то, что удалось выявить в ходе контроля; что можно предпринять для улучшения ситуации, устранения нарушений).

Для подтверждения достоверности выводов, изложенных в акте, приложите к нему копии протоколов, с помощью которых вы осуществляли контроль. Не забывайте о том, что в протоколах должны быть указаны место и время проведения гражданского контроля, состав участников акции контроля, установленные при проведении мероприятия фактические обстоятельства, а при необходимости — и иные документы, подтверждающие проведение контроля (фото-, видео-, аудиоматериалы, анкеты и т.п.).

Будьте принципиальны в соблюдении этических правил проведения гражданского контроля:

- приоритет прав и свобод человека, законных интересов граждан;

- законность;

- открытость и прозрачность мероприятий и результатов гражданского контроля;

- уважение прав и законных интересов лиц, деятельность которых стала предметом гражданского контроля;

- невмешательство в деятельность, ставшую предметом гражданского контроля;

- добровольность и безвозмездность участия граждан в гражданском контроле;

- отсутствие запрета на осуществление гражданского контроля в иных формах и порядке, чем это предусмотрено Законом.

Кроме этого, этическими установками гражданского контроля, не упомянутыми в Законе, можно назвать следующее:

- гражданский наблюдатель контролирует соблюдение чужих прав, но не собственных (в противном случае неизбежен конфликт интересов);

- все фиксируется, все документируется (организаторам принципиально важно следить за технологической дисциплиной);

- гражданский контроль — это контроль граждан, не зависимых от власти и бизнеса (участвовать в организации и проведении акций гражданского контроля должны граждане, не обремененные службой в государственных или муниципальных органах и не зависящие от интересов бизнеса, связанных с предметом или объектом гражданского контроля);

- ответственность за результаты гражданского контроля.