

# **ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ ПРИ УЧРЕЖДЕНИЯХ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ**

**СПРАВОЧНИК ДЛЯ СОЦИАЛЬНО  
ОРИЕНТИРОВАННЫХ НКО**

Справочник призван помочь социально ориентированным некоммерческим организациям ориентироваться в настоящем (на 2015 год) положении вещей вокруг общественных советов при государственных и муниципальных учреждениях социальной сферы (образование, здравоохранение, социальная защита и культура): разнообразие видов советов, нормативное регулирование, вопросы формирования и деятельности, полезные ресурсы и справочные материалы.

Справочник подготовлен в рамках программы «Межрегиональный ресурсный центр для поддержки участия СОНКО в повышении качества и доступности социальных услуг и в эффективном публичном управлении в социальной сфере», выполненной Центром гражданского анализа и независимых исследований (Центр ГРАНИ) на средства субсидии Минэкономразвития РФ в 2013-2015 гг.

Справочник состоит из двух частей: первая посвящена обзору ситуации в масштабе всей страны; во второй дана справочная информация по общественным советам при учреждениях социальной сферы в Пермском крае.

Авторы: Константин Сулимов, Татьяна Грищукова  
Фонд «Центр гражданского анализа и независимых исследований «ГРАНИ»

Это издание доступно по лицензии  
Creative Commons «Attribution-NonCommercial-ShareAlike»  
(«Атрибуция — Некоммерческое использование —  
На тех же условиях») 3.0 Непортированная

# Оглавление

<b>Введение: общественные советы как инструмент развития и общественного участия</b> .....	5
<b>Общественные советы при учреждениях социальной сферы: общее и особенное.</b>	
Разнообразие общественных советов.....	14
Общественные советы при учреждениях социальной сферы по отраслям: образование, здравоохранение, социальная защита и культура.....	18
<b>Общие процессы в формировании и деятельности Общественных советов при учреждениях социальной сферы.</b>	
Формирование.....	23
Формы работы общественных советов.....	25
Формы общественного контроля.....	26
Независимая оценка.....	28
Контроль деятельности учреждения — отчет о результатах деятельности.....	29
Избранные формы работы общественных советов — конкретно.....	34
Круглый стол.....	34
Классическая дискуссия.....	38
Критерии открытости общественных советов.....	43
<b>Полезные ресурсы</b> .....	45

<b>Общественные советы при учреждениях социальной сферы в Пермском крае.....</b>	<b>48</b>
Примерное Положение об Общественном совете.....	49
Полезные ресурсы для социально ориентированных некоммерческих организаций Пермского края.....	58

# Введение: общественные советы как инструмент развития и общественного участия

Данный справочник посвящен общественным советам при государственных и муниципальных учреждениях социальной сферы, т. е., согласно наиболее распространенному подходу, в образовании, здравоохранении, социальной защите и культуре. Известно, что общественные советы при множестве различных учреждений (хотя и не всех) существуют давно, но в последние несколько лет российское государство вместе с некоммерческими организациями и экспертным сообществом предпринимает серьезные целенаправленные усилия по развитию системы советов, при этом не только при учреждениях, но и при органах государственной власти.

Для обозначения этого процесса иногда даже используют словосочетание «перезапуск системы общественных советов». Перезапуск был необходим, потому что в очень многих случаях деятельность общественных советов была неудовлетворительна в разных отношениях. Собственно, даже о существовании конкретного совета часто мало кто знал за пределами узкого круга людей, вовлеченных в его деятельность.

Смысл «перезапуска» — переломить ситуацию и побороть те проблемы и дефициты, которые выделяли и представители государства, и эксперты, и члены самих советов и некоммерческих организаций. Общий замысел «перезапуска» фактически отвечал на перечень проблем и дефицитов: сделать общественные советы подлинно независимыми, работающими в открытом режиме и с реальными полномочия-

ми по общественному контролю за деятельностью ведомств и учреждений. Делать это предлагалось через:

- повышение независимости общественных советов (отказ от самостоятельного формирования общественных советов как ведомствами, так и учреждениями);
- формирование состава совета с учетом профессиональной компетентности его членов в вопросах, входящих в сферу ведения органа власти/учреждения, их авторитета в соответствующих экспертных и общественных сообществах;
- широкая представленность референтных групп<sup>1</sup>;
- вынесение на рассмотрение совета в приоритетном порядке вопросов, представляющих широкий общественный интерес;
- определение минимального обязательного перечня вопросов для рассмотрения советами;
- регулярность заседаний совета;
- повышение публичности деятельности совета;

---

1 Референтные группы — это организации, общественные объединения и социальные группы граждан (включая получателей государственных услуг, потребителей информации, иных сторон), целью деятельности которых является защита и представление интересов потенциальных участников общественных отношений, регулирование и управление которых относится к сфере полномочий органа исполнительной власти. Например, Минздрав России выделяет четыре крупные референтные группы: 1) профессиональное сообщество, 2) сообщество пациентов, 3) сообщество предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере охраны здоровья, 4) общественные организации и объединения (их представители должны входить в состав Общественного совета при Министерстве — см. Положение об Общественном совете при Министерстве здравоохранения Российской Федерации); а Министерство образования и науки РФ выделяет восемь групп: 1) экспертное сообщество, 2) профессиональное сообщество, 3) СМИ, 4) широкая общественность, 5) руководители образовательных организаций всех уровней образования, 6) руководители научных организаций и учреждений, 7) педагогические работники всех уровней образования, 8) потребители образовательных услуг всех уровней образования (см. План Министерства Образования и Науки Российской Федерации по реализации концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2014 год с учетом «горизонта планирования» до 2018 года).

- учет позиций и мнений совета в решениях органа власти/учреждения;
- регулярный мониторинг эффективности взаимодействия органа власти/учреждения с советом (с выработкой предложений по совершенствованию данного взаимодействия).

Процесс «перезапуска» запущен «майскими указами» президента 2012 года, которые были подписаны сразу после вступления В.В. Путина на пост главы государства. В частности, в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» было прямо указано:

*До 1 сентября 2012 г. представить предложения по разработке новых механизмов формирования общественных советов при органах государственной власти Российской Федерации, предусматривающие отказ от формирования таких советов органами государственной власти самостоятельно и обязательное участие общественных палат в их формировании; обязательное участие в деятельности общественных советов, не зависящих от органов государственной власти Российской Федерации, экспертов и представителей заинтересованных общественных организаций.*

Кроме того, было предписано предпринять целый ряд других шагов, важных как для функционирования общественных советов, так и для обеспечения общественного участия в целом, а именно:

- ...сформировать систему раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных право-

вых актов, результатах их общественного обсуждения...;

- ...определить состав нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти;
- представить в установленном порядке предложения по расширению участия граждан и организаций в формировании стандартов предоставления государственных услуг и контролю за их исполнением;
- предусмотреть возможность участия на паритетных началах представителей общественных советов при органах государственной власти Российской Федерации в деятельности конкурсных и аттестационных комиссий этих органов.

Предписанные меры были реализованы, и на федеральном уровне произошли изменения в формировании и отчасти деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти. Похожие процессы развернулись на уровне субъектов РФ, вокруг региональных органов власти, но с разными результатами в разных регионах<sup>2</sup>.

Параллельно активизировалась деятельность вокруг общественных советов при государственных и муниципальных

---

2 См. подробнее про общественные советы при органах власти: «Общественные советы как ресурс: польза, роль, возможности. Памятка активистам и сотрудникам НКО» (см.: на сайте Центра ГРАНИ — <http://grany-center.org/razvitie-so-nko/obshchestvennyye-sovety-kak-resurs-polza-rol-vozmozhnosti>).



учреждениях. Общественные советы под разными названиями при многих учреждениях существовали и раньше, действовали отраслевые документы по этому вопросу<sup>3</sup>. Но в данный период происходит, во-первых, расширение круга учреждений, при которых создаются общественные советы, во-вторых, происходят изменения в нормативной и методической базе.

Собственно, внимание на общественные советы при учреждениях было обращено даже раньше, чем на них же при органах власти. Эта тема прозвучала еще в Послании Президента в 2010 году и попала в число поручений по реализации Послания: «Обеспечить создание в домах ребёнка, детских домах и коррекционных образовательных учреждениях попечительских советов»<sup>4</sup>. После принятия федерального закона от 03.11.2006 N 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» стало обязательным создание особой разновидности общественных советов — наблюдательных — при таких учреждениях.

Из числа общих процессов и событий, имеющих отношение ко всей социальной сфере и к общественным советам при учреждениях, важно выделить еще следующие.

С 2012 года начала формироваться Независимая система оценки качества работы организаций, оказывающих соци-

---

3 См., например: Постановление Минтруда РФ от 29.10.1998 N 44 «О Рекомендациях по созданию и организации деятельности попечительских (общественных) советов при учреждениях социальной защиты населения»; Постановление Правительства РФ от 10.12.1999 N 1379 «Об утверждении Примерного положения о попечительском совете общеобразовательного учреждения»; Письмо Минобразования РФ от 14.05.2004 n 1451131/13 «О Методических рекомендациях по функциям, организации и работе управляющих советов общеобразовательных учреждений».

4 Перечень поручений по реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации (утв. Президентом РФ от 06.12.2010 № Пр-3534).

альные услуги<sup>5</sup>. Основную роль в организации и проведении такой оценки призваны играть общественные советы при соответствующих органах государственной власти. Но в первоначальном замысле общественные советы при учреждениях должны были выступать или равноправными участниками проведения такой оценки, в частности, в методических рекомендациях применительно к своим отраслям Министерство здравоохранения РФ и Министерство труда и социальной защиты РФ прямо указали среди участников независимой оценки попечительские (общественные, наблюдательные) советы медицинских организаций и советы организаций социального обслуживания соответственно, или — как в методических рекомендациях Минкультуры России — быть источником получения дополнительной информации в ходе проведения оценки. В дальнейшем ситуация несколько изменилась, был принят специальный федеральный закон по независимой оценке, внесший изменения во все отраслевые законы социальной сферы: там нет упоминаний общественных советов при учреждениях. И, например, в новейших методических рекомендациях Минздрава России они теперь тоже отсутствуют<sup>6</sup>. Но,

---

5 Подробнее см. в издании «Независимая оценка качества оказания услуг организациями социальной сферы: справочник для некоммерческих организаций», подготовленном в рамках программы «Межрегиональный ресурсный центр для поддержки участия СОНКО в повышении качества и доступности социальных услуг и в эффективном публичном управлении в социальной сфере», реализованной Центром ГРАНИ на средства субсидии Минэкономразвития РФ в 2013 - 2015 гг.

6 Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 14 мая 2015 г. № 240 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению независимой оценки качества оказания услуг медицинскими организациями». Прежние приказ и рекомендации были отменены: «Методические рекомендации по проведению независимой оценки качества работы государственных (муниципальных) учреждений, оказывающих услуги в сфере здравоохранения» (Приказ Минздрава России от 31.10.2013 N 810а «Об организации работы по формированию независимой системы оценки качества работы государственных (муниципальных) учреждений, оказывающих услуги в сфере здравоохранения»)

во-первых, в части регионов общественные советы при учреждениях уже включились в независимую оценку и нет ни смысла, ни основания отказываться от участия в этом процессе, а, во-вторых, участие общественных советов при учреждениях критически важно с точки зрения успешного освоения результатов независимой оценки, а именно реализации рекомендаций по устранению выявленных проблем, поэтому фактически требуется расширение участия общественных советов при учреждениях в независимой оценке качества работы организаций социальной сферы.

То же можно сказать и об участии общественных советов при государственных и муниципальных учреждениях в общественном контроле в целом (независимую оценку иногда рассматривают как одну из его форм). В 2014 году был принят федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (от 21.07.2014 N 212-ФЗ). В нем закреплено самое общее представление об общественных советах, но, правда, только при органах государственной власти федерального и регионального уровней (про муниципальные органы сказано, что при них могут создаваться общественные советы). Тем не менее, общий подход этого закона вполне допустимо использовать и в отношении общественных советов при учреждениях. Суть подхода в следующем (ст.13): общественные советы «выполняют консультативно-совещательные функции и участвуют в осуществлении общественного контроля» в порядке и формах, которые предусмотрены различными нормативными правовыми актами, положениями об общественных советах; «общественные советы содействуют учету прав и законных интересов общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций при об-

«... общественной оценке деятельности» органов власти и органов местного самоуправления.

Наконец, при Правительстве РФ 4 октября 2012 года был создан Совет по вопросам попечительства в социальной сфере. В Совет вошли представители различных органов власти, представители НКО и общественные деятели. Совет призван привлечь общественность к развитию социальной сферы и ее учреждений — больниц, хосписов, учреждений образования, детских домов. При Совете функционируют секции по направлениям: формирование социальной политики и ее отдельных аспектов; развитие общественного контроля и попечительства в социальной сфере; поддержка НКО, развитие благотворительности и волонтерства; медицина и социальная защита; дети в трудной жизненной ситуации; дети и взрослые с ограниченными возможностями здоровья и инвалидностью; люди старшего возраста.

Совет по вопросам попечительства призван решать вопросы повышения эффективности работы государственных (муниципальных) учреждений социальной сферы, качества предоставления социальных услуг; попечительских советов таких учреждений, а также его деятельность направлена на осуществление взаимодействия с попечительскими советами в целях выявления проблем развития попечительства в РФ, получения независимой информации о деятельности учреждений социальной сферы, выявления и распространения лучшей практики функционирования попечительских советов. В положении о Совете прямо указано, что одной из основных задач Совета является «взаимодействие с попечительскими советами государственных (муниципальных) учреждений в социальной сфере (больниц, хосписов, домов ребенка, детских домов и иных

учреждений здравоохранения, социальной защиты и образовательных учреждений независимо от их ведомственной принадлежности)». Соответственно Совет представляет собой ресурс (как минимум, информационный и методический), которым можно пользоваться, в том числе в деятельности конкретных общественных советов.

В ноябре 2013 года был проведен Всероссийский форум попечителей учреждений социальной сферы, здравоохранения и образования. На Форуме, который провела заместитель Председателя Правительства РФ Ольга Голодец, выступили представители Минтруда России, Минздрава России, Минобрнауки России, представители попечительских советов различных социальных организаций из регионов. Были заявлены основные цели, подходы и приоритеты развития попечительских советов (как одной из форм общественных советов): «Попечительские советы должны иметь возможность контролировать качество оказания услуг, эффективность работы таких организаций. Организации соцсферы не должны быть закрытые, обособленные, переваривающие втихаря бюджетные средства, которые им выделяются. Неважно, какие у них клиенты. Они должны предоставлять качественные услуги и отчитываться по всем расходам» (замминистра Минтруда Алексей Вовченко).

# Общественные советы при учреждениях социальной сферы: общее и особенное

## Разнообразие общественных советов

На настоящий момент существует большое разнообразие форм консультативно-совещательных органов, сложившихся за долгое время. Плюс к этому в функционале советов появляется новое содержание в дополнение к традиционно существующему. Это создает чрезвычайную путаницу в понятиях.

**«Чей» или  
«при ком»  
Совет?**

- **Орган власти**

(общественный, консультативный, экспертный и пр.)

- **Учреждение**

(управляющий, попечительский, наблюдательный и пр.)

**Компетенция**

- **Общая**

«учет потребностей и интересов, защита прав и свобод граждан и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной/муниципальной политики в конкретной сфере, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью соответствующего органа»

- **Специализированная**

«по функциям управления и контроля — управляющие и наблюдательные советы, по независимой оценке деятельности учреждений, по «Российской общественной инициативе», разнообразные «целевые» — например, при Президенте РФ действует 16 различных советов (Совет по противодействию коррупции, Совет по науке и образованию...) и пр.

Общественные советы могут создаваться при органах власти федерального и регионального уровня, при органах местного самоуправления, при отдельных должностных лицах, при государственных и муниципальных учреждениях, образованных в различных организационных формах — в виде казенных, бюджетных или автономных учреждений.

Под общественным советом в самом широком смысле можно понимать такой консультативно-совещательный орган, в который входят представители общества, т. е. различных референтных групп (про референтные группы см. пояснение в сноске № 1 этого справочника), наряду с представителями органов власти и управления, в том числе учреждений (а в некоторых случаях и без них, т. е. только представители общества). В учреждениях общественные советы обычно называются попечительскими, наблюдательными, управляющими и т. п. — во всех них обязательно участие представителей референтных групп, именно поэтому они общественные.

В самом общем виде ответ на вопрос о полномочиях и назначении совета обычно кроется в самом названии:

Управляющий совет — осуществляет отдельные функции управления организацией или учреждением, в образовательных организациях он решает задачи выработки стратегии развития.

Наблюдательный совет — осуществляет наблюдение и контроль за деятельностью организации, прежде всего за расходованием средств; в автономных учреждениях — в интересах учредителя.

Попечительский совет — опекает учреждение и занимается вопросами привлечения дополнительных средств и ресурсов для осуществления им деятельности.

Самыми влиятельными советами из перечисленных и других возможных являются наблюдательные советы — в силу той роли, что они играют в соответствии с федеральным законом от 03.11.2006 N 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». Наблюдательный совет является одним из двух главных органов организации: «...органами автономного учреждения являются наблюдательный совет автономного учреждения, руководитель автономного учреждения, а также иные...». Часть решений, которые принимает наблюдательный совет учреждения, имеет рекомендательный характер, т.е. руководитель учреждения или учредитель могут следовать рекомендации, а могут этого не делать. Но есть решения, принимаемые советом, которые обязательны для исполнения руководителем учреждения. Они касаются финансово-хозяйственной деятельности учреждения<sup>7</sup>.

Наблюдательные советы должны функционировать независимо от отраслевой принадлежности учреждения, как уже было сказано, они привязаны к типу учреждений — автономным. Как известно, именно автономные учреждения (в сравнении с бюджетными и особенно казенными) теоретически обладают наибольшей самостоятельностью в своей финансово-хозяйственной деятельности. Поэтому был предложен такой инструмент контроля над их деятельностью, как наблюдательный совет. При этом главной заинтересованной стороной выступает учредитель, т.е. соответствующий государственный или муниципальный орган. Именно

---

7 Речь идет о совершении крупных сделок, о совершении сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, а также вопросы проведения аудита годовой бухгалтерской отчетности автономного учреждения и утверждения аудиторской организации. Подробнее см.: Общественные советы как ресурс: польза, роль, возможности. Памятка активистам и сотрудникам НКО (см.: на сайте Центра ГРАНИ — <http://grany-center.org/razvitie-sonko/obshchestvennye-sovety-kak-resurs-polza-rol-vozmozhnosti>), а также сам N 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (ст.11).



учредитель, например, назначает членов наблюдательного совета. Но в составе совета обязательно должны быть, как формулирует закон, «представители общественности», при этом их фактическая доля не может быть меньше трети членов совета (потому что количество представителей государственных органов и органов местного самоуправления в составе наблюдательного совета не должно превышать одну треть от общего числа, то же ограничение действует в отношении количества представителей работников автономного учреждения). Таким образом, открывается возможность для собственно общественного контроля за деятельностью учреждения. Но надо учитывать, что федеральный закон ставит довольно жесткие рамки, в которых возможна деятельность наблюдательных советов.

В отношении других советов — общественных, попечительских — ситуация куда более разнообразная и отличается от одной социальной сферы к другой, от одного региона (и муниципалитета) к другому. Имеют значение сложившиеся практики, позиции уполномоченных органов власти и, разумеется, самих учреждений в лице их руководителей.

Например, такие советы могут существовать (и существуют) в двух формах:

- В качестве органа как бы внутри самого учреждения, для этого положения о совете должны быть внесены в устав учреждения, дополнительно может быть принято Положение о совете, в котором указываются принципы и правила формирования и функционирования совета.
- В качестве самостоятельного юридического лица (в какой-либо форме некоммерческой организации), чтобы иметь большую автономность от учреждения

и иметь возможность вести свою финансово-хозяйственную деятельность, особенно имея в виду одну из ключевых задач попечительских советов — опека учреждения и привлечение дополнительных средств и ресурсов для осуществления им деятельности.

Каждая из этих форм имеет свои плюсы и минусы: суть, конечно, в том, что чем больше самостоятельности, тем больше ответственности и забот нужно нести. Существуют общественные попечительские советы, которые одновременно опекают несколько учреждений. А иногда общественным называют совет работников конкретной организации, что, конечно, неразумно. В некоторых случаях для определения персонального состава общественных советов проводятся даже сходы граждан территории, которую обслуживает соответствующее учреждение.

Разнообразие практик является положительным явлением, главное — чтобы практики были продуктивными. В разрезе отраслей социальной сферы степень разнообразия сильно отличается, что в немалой степени определяется позицией уполномоченного федерального ведомства.

## **Общественные советы при учреждениях социальной сферы по отраслям: образование, здравоохранение, социальная защита и культура**

### **Культура**

В организациях культуры могут создаваться общественные советы, в этой сфере они обобщенно называются «коллегиальные органы». В основной закон данной сферы «Ос-

новы законодательства Российской Федерации о культуре» (утв. ВС РФ 09.10.1992 N 3612-1) в 2006 году была введена статья 41.1. «Особенности управления организацией культуры». Она определяет, что «уставом организации культуры может предусматриваться создание коллегиальных органов этой организации (попечительских, наблюдательных, художественных советов и других) и могут определяться их функции». То есть фактически создание и особенности функционирования общественных советов оставлены на усмотрение руководства конкретной организации и ее учредителя. Последний также может упразднить наблюдательный совет автономного учреждения и исполнять его функции сам.

### **Здравоохранение**

В базовом федеральном законе от 21 ноября 2011 года N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» общественные советы при медицинских организациях вообще не упоминаются. Ни как возможность, ни как обязанность. При этом, конечно, они существуют, и их количество значительно увеличилось за последние годы. Практика отличается в разных регионах: где-то создаются просто общественные советы, где-то целенаправленно общественные советы при учреждениях по проведению независимой оценки.

### **Образование**

В сфере образования существует давняя и устойчивая практика функционирования разнообразных коллегиальных органов. Замечательно, что она находит свое отражение в базовом федеральном законе от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». В нем,

в статье 26. «Управление образовательной организацией», перечисляется целый спектр коллегиальных органов управления, не все из которых, правда, могут быть названы общественными советами, потому что, например, включают в себя только представителей/работников самой образовательной организации: общее собрание (конференция) работников образовательной организации (в профессиональной образовательной организации и образовательной организации высшего образования — общее собрание (конференция) работников и обучающихся образовательной организации), педагогический совет (в образовательной организации высшего образования — ученый совет).

Отдельно выделена возможность формирования попечительских советов, управляющих советов, наблюдательных советов и даже других коллегиальных органов управления — главное, чтобы они были предусмотрены уставом соответствующей образовательной организации. Действительно общественными их делает, в том числе, представленность разных референтных групп. В этом смысле другие органы, упоминаемые в законе и фактически существующие, не стоит причислять к числу общественных, хотя они, безусловно, нужны и могут реализовывать похожие функции: советы обучающихся (студенческие советы), советы родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, представительные органы обучающихся, представительные органы работников.

## **Социальное обслуживание**

В сфере социального обслуживания реализована одна принципиальная новация, необходимость которой обсуж-

далась и применительно к другим социальным сферам. Федеральный закон от 28.12.2013 N 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» установил обязательность создания попечительских советов: «...в государственных организациях социального обслуживания создаются попечительские советы» (статья 23).

Также важно, что профильное министерство — Минтруда России — на этом не остановилось, а разработало «Примерное положение о попечительском совете организации социального обслуживания» (Приложение к приказу Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 30 июня 2014 г. N 425н). Каждая конкретная организация должна руководствоваться им при создании собственных попечительских советов.

В Примерном положении Попечительский совет организации социального обслуживания определен как совещательный орган организации социального обслуживания, образованный для рассмотрения **наиболее важных вопросов** деятельности организации социального обслуживания. К числу таких вопросов оказались отнесены:

а) содействие в решении текущих и перспективных задач развития и эффективного функционирования организации социального обслуживания, улучшения качества ее работы;

б) содействие в привлечении финансовых и материальных средств для обеспечения деятельности организации социального обслуживания;

в) содействие в совершенствовании материально-технической базы организации социального обслуживания;

г) содействие в улучшении качества предоставляемых социальных услуг;

д) содействие в повышении квалификации работников организации социального обслуживания, стимулировании их профессионального развития;

е) содействие в повышении информационной открытости организации социального обслуживания;

ж) содействие в решении иных вопросов, связанных с повышением эффективности деятельности организации социального обслуживания.

Для выполнения этих задач Попечительский совет снабжен рядом возможностей, прежде всего, запрашивать информацию от администрации организации о реализации принятых попечительским советом решений и вносить администрации организации предложения по вопросам совершенствования деятельности организации (решения Совета имеют только рекомендательный характер).

Персональный состав Совета определяется руководителем организации социального обслуживания. При этом само создание Совета требует согласования с учредителем, т.е. государственным органом. В состав Совета наряду с представителями органов государственной власти и органов местного самоуправления могут входить представители общественных организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере социального обслуживания, деятели науки, образования и культуры, предприниматели. Работники организации социального обслуживания не могут быть членами попечительского совета. Но руководитель организации социального обслуживания должен принимать участие в заседаниях Попечительского совета с правом совещательного голоса. Совет должен ежегодно публично отчитываться о своей деятельности.

В системе социального обслуживания кроме Примерного положения есть еще один инструмент стимулирования организаций к поддержанию деятельности Совета. В рекомендуемый минимальный перечень показателей оценки эффективности деятельности учреждений, их руководителей и критерии их оценки<sup>8</sup> входит такой показатель, как наличие в учреждении попечительского (общественного, наблюдательного) совета и его участие в независимой оценке качества работы учреждения.

## **Общие процессы в формировании и деятельности Общественных советов при учреждениях социальной сферы**

### **Формирование**

Основной принцип формирования действительно общественных (попечительских) советов, как при органах власти, так и при учреждениях, — это представленность в составе совета разных заинтересованных групп и позиций, на современном административном языке — представителей разных

---

8 Приложение N 1 Рекомендуемый минимальный перечень показателей оценки эффективности деятельности учреждений, их руководителей и критерии их оценки — Приказ Минтруда России от 01.07.2013 N 287 «О методических рекомендациях по разработке органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления показателей эффективности деятельности подведомственных государственных (муниципальных) учреждений социального обслуживания населения, их руководителей и работников по видам учреждений и основным категориям работников».

референтных групп. В этом вопросе едва ли возможен универсальный рецепт, т. е. однозначный ответ — сколько в долях или процентах представителей каких групп должно войти в состав совета. Причина, прежде всего, в том, что сами учреждения, при которых существуют общественные советы, очень разные — по размерам, по типу получателей услуг, по типу территории расположения (например, сельская или городская, крупный город или маленький) и т. п. Важно, чтобы члены совета были заинтересованы в развитии учреждения, обладали некоторым уровнем компетентности, были способны (в силу личных качеств, прошлых отношений) работать с руководством учреждения, но не были аффилированы ему. В некоторых случаях возможно применение принципа квотирования, чтобы обеспечить представленность разных групп в составе совета, но тогда важно, чтобы эти квоты были зафиксированы (например, в положении о совете) и относительно постоянны. Самый общий перечень групп, которые могут быть заинтересованы в развитии учреждения и из которых возможно рекрутирование членов совета, может быть таким:

- профессиональное сообщество и работники данной сферы (в том числе отставные),
- экспертное и научное сообщества,
- средства массовой информации,
- широкая общественность и представители местных сообществ (например, ТОСов),
- предприниматели и представители бизнеса и предприятий,
- потребители услуг учреждения,
- депутаты разных уровней,
- представители местных органов власти.



Не менее важен вопрос, как именно проходит процесс формирования или ротации состава совета. На сегодняшний момент в большинстве случаев (за исключением наблюдательных советов) процедура формирования советов остается целиком на усмотрение руководителя учреждения. В положениях о советах (примерных и конкретных) процедуры формирования или вовсе отсутствуют или описываются в самом общем виде. Едва ли в отношении учреждений во всех случаях возможен тот же подход, который используется сейчас в отношении общественных советов при органах государственной власти, а именно включение в процесс формирования советов внешних инстанций в лице общественных палат разных уровней, которые предлагают/согласуют кандидатов. Тем не менее, привлечение к формированию совета тех или иных структур, имеющих вес в местном сообществе или отраслевом сообществе, представляется разумным. Важно, чтобы участвующим в процессе сторонам было понятно, с какими целями и задачами создается совет и как он будет их реализовывать.

## **Формы работы общественных советов**

Неверно думать, что единственной формой работы общественного совета могут быть только заседания. К сожалению, так часто и оказывается, но форм работы может быть намного больше. В их числе:

- открытые заседания, в том числе, выездные, как общие, т.е. всего совета, так и структурных единиц совета, например, рабочих групп;
- круглые столы, конференции, семинары;

- работа с обращениями и жалобами потребителей услуг учреждения, например, анализ качества ответов на обращения граждан;
- разработка и проведение сбора информации (исследований) в разных предметных полях, например, по состоянию общественного мнения вокруг учреждения;
- подготовка аналитических материалов по правовым, социальным, организационным, научным и другим вопросам отрасли;
- участие в независимой оценке качества работы организаций своей отрасли (в разных видах деятельности: сбор информации, распространение результатов, содействие в устранении недостатков, контроль за устранением недостатков и прочее);
- работа со средствами массовой информации, например в формате пресс-конференций;
- организация и проведение общественных обсуждений актуальных вопросов в деятельности учреждения с местным сообществом.

## Формы общественного контроля

Кроме того, федеральным законом<sup>9</sup> установлены формы общественного контроля, в которых общественные советы при учреждениях и их члены могут принимать участие.

1. Общественный мониторинг — постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельно-

---

<sup>9</sup> Федеральный закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»

стью органов государственной власти, органов МСУ, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций.

2. **Общественная проверка** — совокупность действий по сбору и анализу информации, проверке фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов государственной власти, органов МСУ, государственных и муниципальных организаций, также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных НКО.
3. **Общественная экспертиза** — основанные на использовании специальных знаний и (или) опыта специалистов, анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов государственной власти, органов МСУ, государственных и муниципальных организаций, проверка их соответствия требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных НКО.
4. **Общественное обсуждение** — публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц государственной власти, органов МСУ, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением.

5. **Общественные (публичные) слушания** — собрание граждан, организуемое субъектом общественного контроля, органами государственной власти и органами МСУ, государственными и муниципальными организациями, для обсуждения вопросов, касающихся деятельности указанных органов и организаций и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Реализовывать эти формы общественного контроля можно как самостоятельно, так и во взаимодействии с иными структурами, например, общественными палатами и общественными советами при органах исполнительной власти, которые федеральным законом определены основными субъектами общественного контроля, а также в партнерстве с некоммерческими организациями и экспертными центрами, имеющими опыт в реализации тех или иных форм общественного контроля.

## **Независимая оценка**

Как уже было обозначено выше, с 2012 года начинает формироваться Независимая система оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги. Основную роль в организации и проведении такой оценки призваны играть общественные советы при соответствующих органах государственной власти. Но общественные советы при государственных и муниципальных учреждениях могут быть участниками проведения такой оценки. В части реги-

онов России общественные советы при учреждениях уже включились в независимую оценку, участие общественных советов при учреждениях критически важно с точки зрения успешного освоения результатов независимой оценки, как минимум: информирования жителей о результатах и принятых решениях, участия в реализации рекомендаций по устранению выявленных проблем, в том числе в виде контроля этого процесса. Для включения в процесс независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, необходимо выстроить отношения с общественными советами при профильных государственных ведомствах соответствующего региона по отраслям: здравоохранение, социальное обслуживание, образование и культура. У всех этих советов обязательно должны быть, как минимум, свои страницы на официальном сайте профильного ведомства с указанием состава совета, способов связи, рассматриваемых вопросах и принимаемых решениях<sup>10</sup>.

## Контроль деятельности учреждения — отчет о результатах деятельности

Основным документом, который необходимо использовать общественному (попечительскому) совету для контроля деятельности собственного учреждения, является отчет о результатах деятельности государственного (муни-

---

10 Подробнее см. в издании «Независимая оценка качества оказания услуг организациями социальной сферы: справочник для некоммерческих организаций», подготовленном в рамках программы «Межрегиональный ресурсный центр для поддержки участия СОНКО в повышении качества и доступности социальных услуг и в эффективном публичном управлении в социальной сфере», реализованной Центром ГРАНИ на средства субсидии Минэкономразвития РФ в 2013 - 2015 гг.

ципального) учреждения и об использовании закрепленного за ним государственного (муниципального) имущества. Все государственные и муниципальные учреждения в Российской Федерации должны составлять такие отчеты и предоставлять их для размещения на специальном сайте, которым управляет Казначейство России — [www.bus.gov.ru](http://www.bus.gov.ru). Отчеты составляют и казенные, и автономные, и бюджетные учреждения. Есть некоторые различия в правилах составления и опубликования отчетов для этих разных типов учреждений.

Есть два ключевых нормативных документа, которые определяют эти правила. Прежде всего: «Общие требования к порядку составления и утверждения отчета о результатах деятельности государственного (муниципального) учреждения и об использовании закрепленного за ним государственного (муниципального) имущества» (Утверждены приказом Министерства финансов Российской Федерации от «30» сентября 2010 г. № 114н). Для автономных учреждений есть дополнительные правила: «Правила опубликования отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества» (утв. постановлением Правительства РФ от 18 октября 2007 г. N 684).

Главное отличие состоит в том, что отчет автономного учреждения должен рассматриваться и утверждаться его наблюдательным советом, а также должен публиковаться в СМИ и на официальных сайтах учреждения и учредителя. Для казенных и бюджетных учреждений таких обязательств нет. Отчеты могут публиковаться по решению учредителя, а про обсуждение их советами при учреждениях вообще нет ни слова. Тем не менее, эти отчеты необходимо рассматривать и обсуждать, потому что именно они дают значи-

мую информацию о ситуации в учреждении и об ее изменении (если сравнивать с отчетами за прошлые периоды). Разумно внести в положение о совете соответствующий пункт в раздел компетенции/полномочия совета.

Минимальные требования к отчетам такие (т. е. конкретные отчеты могут содержать и дополнительные сведения). Отчет содержит три раздела:

- раздел 1 «Общие сведения об учреждении»;
- раздел 2 «Результат деятельности учреждения»;
- раздел 3 «Об использовании имущества, закрепленного за учреждением».

В разделе 1 «Общие сведения об учреждении» указываются:

- исчерпывающий перечень видов деятельности (с указанием основных видов деятельности и иных видов деятельности, не являющихся основными), которые учреждение вправе осуществлять в соответствии с его учредительными документами;
- перечень услуг (работ), которые оказываются потребителям за плату в случаях, предусмотренных нормативными правовыми (правовыми) актами с указанием потребителей указанных услуг (работ);
- перечень документов (с указанием номеров, даты выдачи и срока действия), на основании которых учреждение осуществляет деятельность (свидетельство о государственной регистрации учреждения, лицензии и другие разрешительные документы);
- количество штатных единиц учреждения (указываются данные о количественном составе и квалификации сотрудников учреждения, на начало и на конец отчетного года. В случае изменения количества штат-

ных единиц учреждения указываются причины, приведшие к их изменению на конец отчетного периода);

- средняя заработная плата сотрудников учреждения.

В разделе 2 «Результат деятельности учреждения» указываются:

- изменение (увеличение, уменьшение) балансовой (остаточной) стоимости нефинансовых активов относительно предыдущего отчетного года (в процентах);
- общая сумма выставленных требований в возмещение ущерба по недостаткам и хищениям материальных ценностей, денежных средств, а также от порчи материальных ценностей;
- изменения (увеличение, уменьшение) дебиторской и кредиторской задолженности учреждения в разрезе поступлений (выплат), предусмотренных Планом финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения (далее — План) относительно предыдущего отчетного года (в процентах) с указанием причин образования просроченной кредиторской задолженности, а также дебиторской задолженности, нереальной к взысканию;
- суммы доходов, полученных учреждением от оказания платных услуг (выполнения работ);
- сведения об исполнении государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) (для бюджетных и автономных учреждений, а также казенных учреждений, которым в соответствии с решением органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя, сформировано государственное (муниципальное) задание);



- цены (тарифы) на платные услуги (работы), оказываемые потребителям (в динамике в течение отчетного периода);
- общее количество потребителей, воспользовавшихся услугами (работами) учреждения (в том числе платными для потребителей);
- количество жалоб потребителей и принятые по результатам их рассмотрения меры.

Бюджетные и автономные учреждения дополнительно указывают:

- суммы кассовых и плановых поступлений (с учетом возвратов) в разрезе поступлений, предусмотренных Планом;
- суммы кассовых и плановых выплат (с учетом восстановленных кассовых выплат) в разрезе выплат, предусмотренных Планом.
- Казенное учреждение дополнительно указывает показатели кассового исполнения бюджетной сметы учреждения и показатели доведенных учреждению лимитов бюджетных обязательств.

В разделе 3 «Об использовании имущества, закрепленного за учреждением» учреждениями указываются на начало и конец отчетного года целый спектр сведений, в том числе: общая балансовая (остаточная) стоимость движимого и недвижимого имущества, находящегося у учреждения на праве оперативного управления, и переданного в аренду, и переданного в безвозмездное пользование; общая площадь и количество объектов недвижимого имущества; объем средств, полученных в отчетном году от распоряжения в установленном порядке имуществом, находящимся у учреждения на праве оперативного управления, и прочее.

## Избранные формы работы общественных советов — конкретно.

Обсуждение отчета о результатах деятельности государственного (муниципального) учреждения и об использовании закрепленного за ним государственного (муниципального) имущества может проходить в различных форматах, например в рамках круглого стола (закрытая форма) и дискуссии (открытая форма). Ниже даны общие рекомендации по использованию этих форм — разумеется, они пригодны для обсуждения и других, самых разных вопросов и тем.

**Круглый стол** — это мероприятие проблемного характера, на котором в ходе модерлируемой (т.е. управляемой, регулируемой) дискуссии обсуждается та или иная тема в одном из следующих ракурсов:

- постановка проблемы и обмен мнениями;
- обобщение идей и мнений, касающихся заявленной проблематики;
- поиск путей развития и решения обозначенной проблемы.

Круглый стол может быть как отдельным событием, так и проводиться в рамках более крупных мероприятий, являясь одной из предлагаемых форм работы на семинаре, конференции или форуме.

**Возможная аудитория.** Количество участников может варьироваться в количестве 10-25 человек. Формат круглого стола пригоден практически для любой «взрослой» аудитории, как внутренней (люди, включённые в деятельность организации: сотрудники, потребители, «группы поддержки» и т.д.), так и внешней (представители власти, бизнеса, НКО, СМИ, профессиональные группы, эксперты, специали-

сты, студенты и т.д.). Исключение составляют школьники до 14 лет и, с большим ограничением, пожилые люди старше 70 лет (в силу возрастных особенностей).

**Открытость/закрытость.** Круглый стол — это мероприятие закрытое, на которое приглашаются участники по предварительно составленному списку. Приглашения могут быть как личными, так и «на организацию». Приглашение должно содержать просьбу подтвердить своё участие в круглом столе по электронной почте или телефону. Смысл этих ограничений: прогнозирование количества участников, т.к. плодотворное обсуждение заявленной проблематики в формате круглого стола возможно лишь в случае, когда каждый из участников будет иметь возможность высказаться.

При проведении круглого стола в рамках более крупного мероприятия (семинара, конференции, форума) желательно организовать предварительную запись, а также заранее отправить именные приглашения тем персонам, которых вы хотели бы обязательно видеть на своём круглом столе.

## **Основные составляющие формата**

### ***А. Начало мероприятия:***

- Ведущий (модератор) четко формулирует проблематику круглого стола и озвучивает предполагаемый регламент дискуссии (вопросы, реплики, выступления).
- Заранее подготовленный эксперт делает вводное выступление («затравку») в форме доклада, мини-доклада, справки и др.

В отдельных случаях (особенно при небольшом количестве участников круглого стола) возможно совмещение роли ведущего и «затравщика».

### ***В. Ход дискуссии:***

- Все приглашенные являются равноправными участниками дискуссии, которые на основе своего опыта и знаний обсуждают предлагаемый вопрос в заданном формате.
- Ведущий (модератор) направляет ход беседы, предоставляет слово выступающим, задает вопросы для обсуждения.
- Помощник ведущего (модератора) фиксирует вопросы и ключевые моменты дискуссии (проблемные вопросы, развилки, варианты и пр.) на флип-чарте, экране (набирая в компьютере и проецируя через проектор) или просто на листе бумаги.

В отдельных случаях (особенно при небольшом количестве участников круглого стола) возможно выполнение этих функций самим ведущим.

### ***С. Окончание мероприятия:***

- Ведущий (модератор) аккумулирует идеи, формулирует результаты и подводит итоги дискуссии.

### **Возможные содержательные итоги мероприятия**

- Обмен информацией по отдельным аспектам проблемы с выработкой возможных вариантов решения.
- Обозначение ключевых вопросов и проблемных областей.
- Выявление развилки по представленным позициям участников.
- Выработка единой обобщённой позиции (соглашения, консенсуса).

- Выработка компромиссного решения.
- Перечни путей развития обозначенной проблемы или вариантов её решения.
- и др.

### **Специфические требования к проведению мероприятий в данном формате**

- Круглый стол предполагает наличие хорошего ведущего (модератора), эксперта (профессионала) по проблематике круглого стола, а также чёткого перечня обсуждаемых вопросов.
- Приглашение на круглый стол может быть либо персональным (когда приглашается какое-то конкретное лицо), либо «от организации» (когда приглашается представитель какой-то институции).
- Если на круглый стол приглашаются представители СМИ в качестве людей, освещающих мероприятие, следует заранее оговорить регламент их пребывания, в иных случаях они могут участвовать в мероприятии на правах обычных участников;
- Помещение, в котором проводится мероприятие, должно позволять расставить мебель таким образом, чтобы все участники мероприятия видели лица друг друга (сидели за «круглым столом»).
- На столах обязательно должны быть бумага (блокноты) и ручки (карандаши).
- Если круглый стол предполагает обсуждение каких-то документов (текстов), то каждый из участников должен получить данный текст в качестве раздаточного материала.
- Круглый стол должен заканчиваться фиксацией договорённостей (итогов мероприятия).

- Длительность мероприятия 1,5-3 часа (в случае 3-х часового круглого стола необходим 10-минутный перерыв).
- Вода для участников — обязательна; кофе, чай, угощение — желательны.

## Классическая дискуссия

Дискуссия — это мероприятие, в ходе которого происходит обмен мнениями по какому-либо вопросу, обсуждение проблемы или сопоставление информации, идей, мнений, предложений в соответствии с определенными правилами. Дискуссия предполагает выступление нескольких и даже многих ораторов, в связи с чем возникают прения, которые и являются основным смысловым ядром данного формата. Любая дискуссия должна иметь ведущего.

Дискуссии можно разделить на несколько видов (по количеству ораторов):

1. Массовая дискуссия. Такая дискуссия предполагает наличие ведущего (председателя) и массы участников, которые находятся в равном положении. Здесь не выделяют специальных докладчиков или дискуссионтов, а поставленный вопрос или проблема обсуждаются всеми участниками в соответствии с регламентом, озвученным председателем. В форме массовой дискуссии разумно проводить общественные слушания и разного рода собрания.

Процедура массовой дискуссии может быть самой разной (как приближённой к парламентской, так и неформальной), однако в любом случае должен быть ведущий (председатель). Регламент массовой дискуссии (время выступлений, порядок прений и пр.) устанавливается в начале

мероприятия, при этом ведущий (председатель) не должен навязывать свою волю и противодействовать желаниям большинства.

2. Групповая дискуссия (или ДИСПУТ, т.е. публичный спор). Групповая дискуссия заключается в обсуждении проблемы специально выделенной группой людей (специалистов, знаковых персон и пр.) перед аудиторией (последняя, согласно регламенту, задаёт вопросы, озвучивает реплики, вступает в полемику).

Целями групповой дискуссии являются:

- широкое информирование;
- представление возможных решений проблемы;
- обсуждение противоположных точек зрения по спорным вопросам;
- установление истины на научную или общественно-важную тему.

Вместе с тем групповая дискуссия не разрешает спора и не склоняет аудиторию к какому-либо единообразию действий.

Групповая дискуссия может быть организована в нескольких форматах:

а) Панельная дискуссия (или ФОРУМ). Панель экспертов (3-6 человек специалистов в какой-то области, имеющих свои точки зрения на проблему) по очереди излагают свои позиции. Вопрос при этом может быть разделён на 2-3 подвопроса (в этом случае, изложение позиции экспертов происходит в 2-3 круга, по каждому из подвопросов). После представления мнений всех экспертов подключается аудитория — задаёт вопросы и начинается обсуждение.

б) ДЕБАТЫ. Два (или более) эксперта (специалисты в какой-то области) представляют противоположные точки

зрения на проблему. После нескольких (2-4) раундов дебатов между двумя экспертами в обсуждение включается аудитория.

### **Возможная аудитория**

Количество участников дискуссии может варьироваться в количестве 10-100 человек. Всё зависит от целей, выбранного формата дискуссии и темы. Дискуссию можно проводить в любой взрослой аудитории. Исключение составляют школьники до 14 лет.

**Открытость/закрытость.** Дискуссия — это преимущественно открытое, публичное мероприятие, на которое приглашаются все желающие путём распространения информации (афиш, объявлений, информационных постеров, электронной рассылки) в местах скопления целевой аудитории. Вместе с тем дискуссии могут проводиться и в закрытых аудиториях, с определённым количеством участников, приглашённых по заранее составленному списку.

### **Основные составляющие формата**

#### ***А. Вводная часть.***

- Ведущий четко формулирует проблематику дискуссии и озвучивает (при необходимости — обсудив его с аудиторией) предполагаемый регламент обсуждения (вопросы, реплики, выступления). При групповой дискуссии ведущий представляет экспертов (дискутантов).

#### ***В. Основной этап: дискуссия.***

- Все приглашенные на массовую дискуссию являются равноправными участниками, которые на основе своего опыта и знаний обсуждают предлагаемый вопрос в заданном формате.



- При проведении групповой дискуссии (форума или дебатов) приглашённые эксперты развёрнуто и аргументировано представляют свою точку зрения на заявленную проблему (по 5-10 минут). При этом может быть организовано несколько кругов (2-3) или раундов (2-4) представления позиции. После чего в обсуждение включается аудитория: вопросы, реплики, короткие выступления.

### **С. Окончание: подведение итогов.**

- При проведении массовой дискуссии — ведущий (председатель) формулирует результаты и подводит итоги.
- При групповой дискуссии ведущий даёт заключительное слово экспертам (по 3-5 минут), после чего подводит итоги дискуссии.

### **Возможные содержательные итоги мероприятия**

- Популяризация и развитие темы для широкого круга людей.
- Обозначение ключевых вопросов и проблемных областей.
- Выявление развилок по представленным позициям участников.
- Выработка единой обобщённой позиции (соглашения, консенсуса).
- Выработка компромиссного решения.
- Перечни путей развития обозначенной проблемы или вариантов её решения.
- Поиск общего языка относительно базовых социальных ценностей, целей и задач развития.

Специфические требования к проведению мероприятий в данном формате:

- Проведение дискуссии предполагает наличие ведущего (председателя), способного работать с большой аудиторией. Он объявляет и поясняет тему, озвучивает правила ведения дискуссии. Ведущему (председателю) не полагается брать на себя роль арбитра, вступать в дискуссию самостоятельно или иным образом занимать время, принадлежащее участникам.
- При проведении массовой дискуссии ведущий обязательно следит за тем, чтобы: а) обсуждение шло согласно вопросам повестки; б) при обсуждении никто бы не занимал преимущественного положения; в) высказались как можно больше компетентных участников мероприятия.
- При проведении групповой дискуссии ведущий (председатель) представляет слушателям выступающих, и начинает дискуссию постановкой вопроса или комментариями к теме. Он обязан следить, чтобы каждый участник говорил не дольше положенного времени, помогать естественному развитию дискуссии. Он может задавать вопросы выступающим, указывать, что ими еще не было освещено, и ограничивать обсуждение рамками темы.
- При групповой дискуссии эксперты (дискутанты) — это ключевой момент, обеспечивающий успех мероприятия. Критерии, в соответствии с которыми отбираются дискутирующие, могут быть самыми разными (по личности, известности и уникальности, по подходам к проблеме и т. д.). При проведении дебатов — это должны быть люди, придерживающиеся противоположных точек зрения на проблему.

- Эксперты должны быть хорошо подготовлены (иметь при себе заметки со статистическими и другими необходимыми данными). Они должны обсуждать вопрос непринужденно, в оживленной манере, задавая вопросы и делая краткие замечания. При этом они обращаются друг к другу, но каждое замечание делается в расчете на аудиторию.
- Помещение, в котором проводится мероприятие, должно быть достаточно большим, чтобы смогли разместиться все желающие. При групповой дискуссии — участники сидят лицом к аудитории примерно полукругом, ведущий (председатель) — в центре.
- Общая длительность мероприятия не должна превышать 3-х часов (по необходимости — с 10-минутным перерывом).
- При проведении массовой дискуссии очень важно правильно обозначить тему (проблему) обсуждения. Организаторы дискуссии должны проанализировать тему по следующим параметрам: отвечает ли она интересам и уровню знаний аудитории, разрешим ли вопрос (т.е. вопрос должен носить практический характер, «вечные» и «философские» вопросы не подходят для подобных дискуссий), достаточно ли времени для качественного обсуждения, достаточно ли участников и т.д.

## **Критерии открытости общественных советов**

Сегодня предъявляются серьезные требования к открытости органов власти всех уровней, государственных и муниципальных учреждений. Эта открытость является ус-

ловием продуктивного взаимодействия с ними любых заинтересованных сторон, в том числе, общественных советов. Но деятельность самих общественных советов часто остается не видимой никому за их пределами. Это неправильно. В том числе и потому, что это снижает доверие к общественным советам и их членам. Поэтому важно, чтобы общественный совет находил возможность размещения информации о своих формировании и деятельности, например:

- порядок формирования и включения в состав общественного совета, рабочей группы;
- уведомление о начале процедуры формирования состава общественного совета;
- список членов общественного совета с биографическими данными кандидатов;
- регламент работы общественного совета, кодекс этики;
- план-график деятельности общественного совета;
- решения, принятые на заседаниях общественного совета;
- иные материалы (аналитические, исследовательские, информационные), появившиеся в результате деятельности общественного совета учреждения.

## Полезные ресурсы

### **Совет при Правительстве Российской Федерации по вопросам попечительства в социальной сфере**

Информацию о его деятельности и прочие материалы, касающиеся данной сферы, можно смотреть на портале Правительства РФ — <http://government.ru/department/259/about/> и на собственном сайте Совета — <http://popchitely.ru/>. На последнем можно найти много разнообразной полезной информации, в том числе: «Как стать попечителем и как самому организовать при каком-либо учреждении Попечительский совет». Но нужно быть осторожным в отношении некоторых деталей: встречается устаревшая информация (это касается нормативно правового регулирования, которое у нас действительно иногда стремительно меняется).

### **Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации**

<http://www.rosmintrud.ru/>

На сайте есть раздел, посвященный деятельности Общественного совета при Министерстве и Независимой системе оценки качества работы организаций, предоставляющих социальные услуги, — Министерство осуществляет общую координацию и методическое обеспечение проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья, образования в масштабе всей страны.

## **Министерство здравоохранения Российской Федерации**

**<http://www.rosminzdrav.ru/>**

На сайте есть раздел «Общественный контроль», в котором можно найти информацию о Независимой оценке качества оказания услуг медицинскими организациями, о Совете общественных организаций по защите прав пациентов при Министерстве здравоохранения Российской Федерации, об Общественном совете при Министерстве здравоохранения Российской Федерации.

## **Министерство культуры Российской Федерации**

**<http://mkrf.ru/>**

На сайте представлена информация о деятельности Общественного совета при Министерстве и о Независимой оценке качества оказания услуг организациями культуры.

## **Министерство образования и науки Российской Федерации**

**<http://минобрнауки.рф>**

На сайте представлен раздел, посвященный Общественному совету при Министерстве и материалы по Независимой системе оценки качества работы образовательных организаций.

## **ОФИЦИАЛЬНЫЙ САЙТ для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях**

**<http://bus.gov.ru>**

Портал, на котором аккумулируется в масштабах страны информация о самих государственных и муниципальных учреждениях, предоставляемых ими услугах и оценке качества работы учреждений.

## **Открытое Правительство**

**<http://open.gov.ru/>**

На сайте представлена информация о развитии системы общественных советов при органах исполнительной власти.

## **Портал закупок**

**<http://zakupki.gov.ru/>**

Официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет для публикации информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг.

## **Портал поддержки СО НКО (Минэкономразвития России)**

**<http://nko.economy.gov.ru/>**

Единая автоматизированная информационная система поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

## **Общественные советы при учреждениях социальной сферы в Пермском крае**

В Пермском крае общественные советы при государственных и муниципальных учреждениях в целом развиваются как и по всей стране. К сожалению, общих данных по количеству общественных советов в четырех социальных сферах нет, но известно, например, что общественные советы созданы при всех лечебно-профилактических учреждениях края, попечительские советы должны быть при всех учреждениях социального обслуживания в соответствии с требованиями закона, в сфере образования существуют давние традиции функционирования различных коллегиальных органов при образовательных учреждениях.

Важная задача, которая решается в Пермском крае, состоит во включении общественных/попечительских советов при учреждениях в процесс независимой оценки качества работы учреждений, оказывающих социальные услуги. Речь идет о привлечении общественных советов к проведению контрольных мероприятий за улучшением качества работы в учреждениях, занявших последние места в рейтингах, а также к работе по устранению замечаний, выявленных в ходе независимой оценки в 2014 году.

Параллельно частью общественных советов при краевых министерствах социальной сферы ведется деятельность по выстраиванию взаимодействия с общественными советами при учреждениях. Речь идет о выстраивании коммуникационной системы, которая позволит осуществлять не только информационную поддержку и обмен ин-



формацией (например, лучшим опытом), но также методическую поддержку по различным вопросам деятельности общественных/попечительских советов. В рамках этой деятельности, например, общественный совет при Минздраве Пермского края использует примерное положение об Общественном совете. Его несколько измененный вариант приведен ниже и может быть использован общественными советами при учреждениях различных социальных сфер с необходимой корректировкой.

## Примерное Положение об Общественном совете<sup>11</sup>

(указывается наименование учреждения)

### **I. Общие положения.**

1.1. Общественный совет (указывается наименование учреждения) создается с целью содействия администрации (указывается наименование учреждения) в организации уставной деятельности (указывается наименование учреждения) (далее — «Учреждение»), повышения информированности общества о деятельности Учреждения, участия представителей общественности в разработке и реализации планов развития Учреждения, привлечения дополнительных внебюджетных финансовых и иных ресурсов для создания дополнительного качества и комфорта.

---

11 Документ подготовлен экспертами МОО «Общество развития продуктивных инициатив» в рамках проекта «Объединенная общественная служба поддержки получателей государственных (муниципальных) услуг в сфере здравоохранения Пермского края», реализованного на средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта на основании конкурса, проведенного Общероссийской общественной организацией «Лига здоровья нации» в 2014 году.

1.2. Общественный совет действует на основе принципов гласности, добровольности участия и равноправия его членов. Отчеты о деятельности Общественного совета публикуются в сети Интернет.

1.3. Совет в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами иных органов исполнительной власти Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами Пермского края, уставом и внутренними документами Учреждения, а также настоящим Положением.

1.4. Общественный совет является совещательным органом при администрации Учреждения, его решения носят рекомендательный характер. Решения оформляются в виде рекомендаций по рассматриваемым вопросам.

## **II. Основные направления деятельности Общественного совета.**

2.1. Основными направлениями деятельности Общественного совета являются:

2.1.1. участие в разработке плана развития Учреждения, а так же участие в его осуществлении;

2.1.2. участие в осуществлении деятельности, направленной на совершенствование и обновление материально-технической базы Учреждения, в том числе связанной с проведением работ в помещениях Учреждения;

2.1.3. участие в разработке и осуществлении концепции перспективных планов развития Учреждения, планов со-

вершенствования ... услуг (медицинской помощи и т. п.) населению;

2.1.4. участие в рассмотрении планов по использованию финансовых ресурсов Учреждения, в том числе при обновлении материально-технической базы Учреждения, проведении строительных и ремонтных работ;

2.1.5. формирование предложений по повышению качества услуг, оказываемых Учреждением населению, участие в реализации деятельности по повышению качества таких услуг;

2.1.6. содействие в финансировании внедрения передовых технологий, способствующих дальнейшему совершенствованию управления Учреждения, укреплению его материально-технической базы и осуществляемого Учреждением процесса;

2.1.7. содействие созданию комфортной атмосферы в Учреждении, содействие в оказании материальной поддержки сотрудникам и подопечным учреждения, в том числе в форме проведения различных благотворительных мероприятий;

2.1.8. взаимодействие с органами государственной власти, местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, СМИ в целях оказания поддержки деятельности Учреждения;

2.1.9. формирование рекомендаций по укреплению персонального состава и поощрению сотрудников Учреждения;

2.1.10. содействие в привлечении общественных ресурсов и улучшению межведомственного взаимодействия для оказания помощи отдельным особо нуждающимся получателям услуг Учреждения.

### **III. Компетенции и полномочия Общественного совета.**

3.1. С целью реализации указанных выше направлений деятельности Общественный совет:

3.1.1. ежеквартально рассматривает информацию руководителя о деятельности учреждения, в том числе вопросы организации и условий труда работников учреждения, своевременного прохождения работниками профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации, соблюдения работниками учреждения норм этики и деонтологии;

3.1.2. рассматривает информацию по результатам анализа обращений граждан в связи с получением ... услуг (медицинской помощи и т. п.) в учреждении, готовит и представляет руководителю учреждения предложения по обеспечению полного и объективного рассмотрения таких обращений, организует и проводит анкетирование граждан-получателей услуг Учреждения;

3.1.3. анализирует публикации и выступления в средствах массовой информации о деятельности учреждения, а также по вопросам качества и доступности ... услуг (медицинской помощи и т. п.), оказываемой гражданам, в том числе в других регионах;

3.1.4. рассматривает поступившие в учреждение предложения по совершенствованию деятельности учреждения, по вопросам организации оказания ... услуг (медицинской помощи и т. п.), по повышению ее качества и доступности, поощрению сотрудников, готовит по ним информацию для руководителя учреждения;

3.1.5. разрабатывает предложения по организации сотрудничества учреждения с иными организациями и представляет их руководителю учреждения;

3.1.6. участвует в проведении учреждением семинаров, конференций и иных мероприятий, направленных на повышение качества и доступности ... услуг (медицинской помощи и т.п.), оказываемой гражданам;

3.1.7. запрашивает и получает в установленном порядке от руководства Учреждения документы, материалы и информацию по вопросам, отнесенным к его компетенции;

3.1.8. создает при необходимости для рассмотрения вопросов, отнесенных к компетенции Общественного совета, рабочие группы;

3.1.9. имеет право прямого доступа ко всем помещениям Учреждения, в которых ведутся ремонтные, монтажные или иные работы;

3.1.10. организует и проводит мероприятия в учреждении и привлекает волонтеров.

3.1.11. рассматривает отчет о результатах деятельности государственного (муниципального) учреждения и об использовании закрепленного за ним государственного (муниципального) имущества

#### **IV. Порядок формирования состава и работы Общественного совета.**

4.1. Состав Общественного совета количественный и качественный утверждается приказом (указывается наименование учреждения).

4.1.1. В состав Общественного совета на правах членов могут входить граждане, достигшие возраста 18 лет, члены некоммерческих организаций, профессиональных ас-

социаций, творческих союзов, средств массовой информации, государственные гражданские служащие, видные общественные деятели, деятели науки, культуры, образования и иные общественные эксперты.

При формировании персонального состава Общественного совета должно быть обеспечено отсутствие конфликта интересов. Сотрудники Учреждения не могут составлять более 30 процентов численного состава Общественного совета. Руководитель (сотрудник) Учреждения не может быть выбран председателем Общественного совета.

4.1.2. Исполнение обязанностей членов Общественного совета является добровольным, персональным и безвозмездным.

4.1.3. Член Общественного совета может выйти из состава Общественного совета на основании письменного заявления.

4.1.4. Член Общественного совета может быть исключён из состава Общественного совета по решению Общественного совета в случаях, если он не принимал участия в работе Общественного совета более 6 месяцев непрерывно.

4.1.5. Изменения персонального и количественного состава Общественного совета принимаются общим голосованием его членов и утверждаются приказом (указывается наименование учреждения).

4.2. Порядок работы Совета.

4.2.1. Заседания Общественного совета проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Внеочередные заседания могут быть созваны Председателем по мере необходимости или по требованию

руководителя Учреждения или члена Общественного совета.

4.2.2. Для решения процедурных вопросов проведения заседаний, порядка голосования и иных вопросов Общественный совет утверждает регламент, положения которого не могут противоречить действующему законодательству, Уставу Учреждения и настоящему Положению.

4.2.3. Первое заседание Общественного совета созывается в течение месяца после утверждения состава Общественного совета.

4.2.4. Решения Общественного совета принимаются на его заседаниях. Заседание Общественного совета является правомочным, если все члены Общественного совета извещены о времени и месте его проведения и на заседании присутствует более половины членов Общественного совета.

4.2.5. Решения принимаются открытым голосованием большинством голосов, присутствовавших на заседании.

Каждый член Общественного совета имеет при голосовании один голос. В случае равенства голосов решающим является голос председателя Общественного совета. Передача членом Общественного совета своего голоса другому лицу не допускается.

4.2.6. Общественный совет состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря и членов.

Председатель, заместитель председателя и секретарь Общественного совета избираются из состава участников на первом заседании Совета и оформляются протоколом.

#### 4.2.6.1. Председатель совета:

- организует работу совета и председательствует на его заседаниях,
- подписывает протоколы заседаний и другие документы, исходящие от совета,
- взаимодействует с директором/главным врачом/..., специалистами (указывается наименование учреждения) по вопросам реализации решений совета,
- осуществляет иные полномочия по обеспечению деятельности совета.

#### 4.2.6.2. Заместитель председателя совета:

- председательствует на заседаниях совета в случае отсутствия председателя совета,
- подписывает протоколы заседаний и другие документы, исходящие от совета, в отсутствие председателя Общественного совета.

#### 4.2.6.3. Секретарь совета:

- ведёт протокол заседания совета,
- уведомляет членов совета о дате и времени предстоящего заседания,
- готовит проекты решений совета и иных документов, исходящих от совета,
- взаимодействует со специалистами (указывается наименование учреждения) по вопросам организационно-технического и информационного сопровождения деятельности совета.

4.7. Решения Совета оформляются протоколами, подписываются председателем. Копии протоколов предоставляются ответственным за выполнение решения лицам, а также иным лицам и организациям в течение 10 рабочих дней.



4.8. Общественный совет может быть ликвидирован по решению самого Общественного совета. Прекращение членства всех членов Общественного совета является основанием для ликвидации Общественного совета.

## **V. Заключительные положения.**

5.1. Информация о решениях, принятых советом, заключения экспертных и рабочих групп совета, размещаются на официальном сайте (указывается наименование учреждения) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» не позднее чем через 10 дней после принятия указанных решений.

5.2. Организационно-техническое обеспечение деятельности совета осуществляется (указывается наименование учреждения).

## Полезные ресурсы для социально ориентированных некоммерческих организаций Пермского края

### **Сайт Министерства социального развития Пермского края**

**<http://minsoc.permkrai.ru/>**

614006, г. Пермь, ул. Ленина, 51, msr@social.permkrai.ru,  
тел. (342) 217-77-40.

На сайте есть раздел, посвященный деятельности Общественного совета при Министерстве социального развития Пермского края и Независимой оценке качества работы организаций социальной сферы.

### **Министерство здравоохранения Пермского края**

**<http://minzdrav.permkrai.ru/>**

На сайте есть информация о деятельности Общественного совета при Министерстве и о Независимой оценке качества оказания услуг медицинскими организациями, в том числе, результаты проведенной независимой оценки качества оказания услуг в сфере здравоохранения Пермского края, а также список учреждений здравоохранения, в отношении которых запланированы мероприятия по улучшению качества работы.

### **Министерство культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций Пермского края**

**<http://mk.permkrai.ru/>**

На сайте есть информация об Общественном совете при Министерстве.

## **Министерство образования и науки Пермского края**

**<http://minobr.permkrai.ru/>**

На сайте есть информация об Общественном совете при Министерстве и о Независимой системе оценки качества работы организаций социальной сферы в сфере образования.

## **Информационный портал социально ориентированных некоммерческих организаций Пермского края**

**Порталсонко.рф**

На портале публикуется информация о разных формах поддержки СО НКО Пермского края.

## **Информационный портал СО НКО города Перми**

**<http://nko.gorodperm.ru/>**

На сайте опубликована База СО НКО города Перми, новости, информация о конкурсах для СО НКО.

## **Департамент общественных проектов администрации губернатора Пермского края**

**<http://www.admin.permkrai.ru/social>**

**Телефон: (342) 217-71-09.**

Департамент отвечает за обеспечение реализации полномочий по развитию институтов гражданского общества Пермского края, организацию взаимодействия с общественными объединениями края и координацию их деятельности. На сайте администрации губернатора опубликован реестр социально ориентированных некоммерческих организаций Пермского края.

## **Портал «Понятный бюджет»**

**<http://budget.permkrai.ru/>**

Портал «Понятный бюджет» предназначен для раскрытия информации о бюджете, содержит сведения об основных параметрах бюджета, структуре доходов и расходов. В числе прочего на сайте доступна информация о текущих и планируемых государственных программах, в реализации которых принимают участие учреждения социальной сферы.

## **Публичный бюджет города Перми**

**<http://budget.gorodperm.ru/>**

Портал содержит подробную информацию о бюджете города Перми и особенностях бюджетного процесса. В числе прочего на сайте опубликована подробная информация о муниципальных программах города, в реализации которых принимают участие учреждения социальной сферы.

## **Общественная палата Пермского края**

**<http://www.oprk.permkrai.ru/>**

614000, г. Пермь, ул. Советская, 64, 2-е крыльцо, oprk@permkrai.ru, тел.: 237-60-45. На сайте есть раздел, посвященный общественному (гражданскому) контролю в Пермском крае.

## **Центр гражданского анализа и независимых исследований (Центр «ГРАНИ»)**

**<http://grany-center.org/>**

Организация оказывает экспертную и методическую помощь социально ориентированным НКО, в том числе по вопросам функционирования общественных советов, проводит обучающие и информационные мероприятия.

## **Пермская гражданская палата**

**<http://www.pgpalata.ru/>**

Организация оказывает консультационную и методическую помощь некоммерческим организациям.