

УДК 323.2

ПРАКТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ

© 2014 г.

Е.А. Чуманкина

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

tesla-unn@mail.ru

Поступила в редакцию 11.06.2014

Оценивается практическая деятельность Общественной палаты Нижегородской области. Анализ позволяет выявить недостатки в организационной структуре Общественной палаты и наметить основные векторы ее реформирования.

Ключевые слова: политические технологии, гражданское общество, Общественная палата Российской Федерации, нормативно-правовая база.

В 2013 г. в кругах российской политической элиты достаточно часто звучали идеи реформирования института Общественной палаты. Авторы этих высказываний ссылались на низкую эффективность системы общественных палат, их неспособность выполнить свою основную функцию по обеспечению взаимодействия власти и общества.

Сходного мнения, по всей видимости, придерживалось и высшее руководство страны. С одной стороны, по словам Президента России В.В. Путина, Общественная палата стала «не только фильтром принимаемых решений на законодательном уровне, но и серьезной экспертной инстанцией. Палата сумела выработать объективные критерии и подходы ко всем обсуждаемым ею вопросам» [1]. По мнению Президента, у членов Палаты сложились «по-настоящему рабочие отношения не только с министерствами и ведомствами, но и с депутатским корпусом» [1].

С другой стороны, в 2013 г. в Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» были внесены заметные изменения (Федеральный закон № 235-ФЗ от 23.07.2013) [2]. Они предусматривают новый принцип формирования Общественной палаты РФ на основе трех параллельно действующих механизмов:

- 83 представителя, избираются на заседаниях региональных общественных палат – по одному представителю от каждой палаты;
- 40 членов-представителей палаты утверждаются Указом Президента РФ по итогам консультаций с общественными объединениями, некоммерческими организациями, российскими академиями наук и творческими союзами;
- 43 человека проходят в палату по итогам голосования на интернет-сайте «Российская общественная инициатива» [2].

Совершенно очевидно, что при новой системе формирования большее значение приобретают общественные палаты регионов РФ. Однако их эффективность также подвергается критике. Звучат призывы к пересмотру форм их работы и принципов формирования. Однако конкретных направлений подобной реформы на сегодняшний день официально не обозначено.

В связи с этим целью настоящей статьи является оценка эффективности практической деятельности Общественной палаты Нижегородской области и выявление факторов, ей препятствующих.

Важнейшим критерием эффективности Общественной палаты является ее практическая деятельность. Вполне очевидно, что, несмотря на многочисленные обсуждения и выработку разного рода рекомендаций государственным органам различного уровня, далеко не все из них воплотились на практике. Однако такие случаи, несомненно, имели место.

В течение нескольких лет повышенным вниманием Общественной палаты пользовались проблемы организации услуг здравоохранения.

23 сентября 2010 года прошло расширенное заседание Совета Общественной палаты «О проблемах онкологии на территории Нижегородской области» [3]. Помимо представителей власти в лице председателя Законодательного собрания Нижегородской области, председателя комитета по социальным вопросам Законодательного собрания Нижегородской области и директора департамента здравоохранения администрации г. Нижнего Новгорода на заседании присутствовали: главный врач Нижегородского областного онкологического диспансера А.Н. Денисенко, проректор по научной работе Нижегородской государственной медицинской академии И.Г. Терентьев.

В ходе заседания обсуждалась деятельность рабочей группы Общественной палаты по выработке рекомендаций для формирования Областной целевой программы «Совершенствование онкологической помощи в Нижегородской области на 2011–2016 годы». Упомянутые рекомендации, в частности, предполагали:

- Дооснащение ГУЗ НООД современным диагностическим и лечебным оборудованием за счет как областных, так и федеральных средств, выделяемых по программе «Онкология».

- Включение в бюджет ОЦП «Совершенствование онкологической помощи в Нижегородской области на 2011–2016 годы» финансирования медицинской помощи онкогематологической группе больных.

- Разработку проекта по открытию в Нижнем Новгороде Центра ядерной диагностики с привлечением частных инвестиций.

- Организацию в тех районах, где численность онкологических больных превышает 500 человек, постоянных онкологических кабинетов.

- Поддержку мероприятий по содействию формированию здорового образа жизни с привлечением средств массовой информации и общественных организаций.

- Оптимизацию кадровой политики, с целью увеличения числа специалистов по онкологическим заболеваниям.

- Развитие и внедрение в практику современных методов диагностики и лечения.

- Лицензирование специализированных медицинских учреждений, нацеленных на оказание эффективной онкологической помощи.

- Регулярное ведение мониторинга экологической обстановки в районах со стабильно высокими показателями заболеваемости [4].

Все указанные тезисы были учтены при разработке областной целевой программы «Совершенствование онкологической помощи в Нижегородской области на 2011–2014 годы», принятой Постановлением Правительства [5].

В результате принятия данного документа региону были предоставлены субсидии на реализацию мероприятий, направленных на снижение смертности и инвалидизации населения от онкологических заболеваний. Был ощутимо увеличен объем финансирования лечебных учреждений, в частности ГБУЗ НО «Нижегородский областной онкологический диспансер». Мероприятия, направленные на борьбу с онкологическими заболеваниями, приобрели столь обширный масштаб, что для их координации приказом министерства здравоохранения Нижегородской области от 28.02.2011 г. № 284 была создана специальная Противораковая комиссия [6].

Практический результат выразился в запуске, на базе ГБУЗ НО «Нижегородский областной онкологический диспансер», полицейского учета всех онкологических больных, выявленных на территории Нижегородской области. Начали свою работу и упоминавшиеся в рекомендациях Общественной палаты районные онкологические кабинеты – 18 в районах области и – 4 в г. Н. Новгороде. Сходные с ними функции выполняют 21 центр здоровья и 90 смотровых кабинетов.

В рамках совершенствования кадровой политики, в августе 2012 года в структуре ГБОУ ВПО «Нижегородская государственная медицинская академия Министерства здравоохранения Российской Федерации» создана кафедра онкологии и лучевой диагностики, работа которой должна способствовать росту профессионализма как выпускников вуза, так и уже практикующих врачей.

Комплекс принятых мер вполне можно оценивать как эффективный, поскольку в 2011–2012 гг. показатель активной выявляемости онкологических заболеваний увеличился на 2.1%, а показатель запущенности снизился на 2.6%. Необходимо также отметить, что обозначенный комплекс мер получит свое продолжение и в будущем. Соответствующие планы закреплены в Программе «Развитие здравоохранения Нижегородской области до 2020 года» [7].

Более свежим примером может служить рассмотрение Общественной палатой вопроса «Повышение финансовой грамотности и доступности банковских услуг для населения средних и малых городов, а также сельских населенных пунктов в Нижегородской области» 24 октября 2012 года.

Данная тематика обсуждалась с участием замминистра экономики Нижегородской области А.Е. Еремина, советника губернатора по банковскому сектору, заместителя начальника ГУ ЦБ РФ по Нижегородской области К.Ю. Коваленко, заместителя руководителя Приволжского филиала ассоциации региональных банков России О.В. Митропольского, других ответственных лиц и представителей академического сообщества.

Обсуждение данного вопроса было подготовлено деятельностью рабочей группы, члены которой провели социологическое исследование и предложили ряд мер по улучшению ситуации. По итогам обсуждения были приняты Рекомендации [8] в адрес Правительства Российской Федерации и Нижегородской области и других властных структур. Указанные рекомендации предполагали:

1. Разработку образовательных курсов в области управления личными финансами. Введе-

ние их в систему школьного образования, организация постоянных телефонных «горячих линий», просветительских телепрограмм и т.п.

2. Формирование в Правительстве Нижегородской области межведомственной группы по разработке областной программы по финансовому просвещению населения области. Утверждение и реализация этой программы.

3. Создание потребительской инфраструктуры для оказания финансовых услуг в режиме наибольшего благоприятствования, поддержка организаций, специализирующихся на внедрении ИТ-технологий.

Нередко инициатором рассмотрения Общественной палатой Нижегородской области отдельных вопросов была Общественная палата РФ. В частности, в 2012 г. от нее поступило предложение рассмотреть вопрос «Качество жилищно-коммунальных услуг в Нижегородской области». С целью ее проработки в августе 2012 года была создана рабочая группа под руководством М.Б. Орлова. За время своей деятельности она:

- организовала мониторинг динамики изменения платы на жилищные и коммунальные услуги после 1 июля 2012 г.;

- подготовила реестр региональных и местных НКО, работающих в жилищной и коммунальной сфере;

- сформировала реестр управляющих и ресурсоснабжающих организаций, работающих в жилищной и коммунальной сфере Нижегородской области;

- содействовала созданию рабочей группы по общественному контролю в сфере ЖКХ в составе представителей НКО, бизнес-структур, органов власти, СМИ, муниципальных образований;

- провела серию круглых столов по вопросу «Реформирование системы ЖКХ: проблемы и перспективы», в ходе которых собраны предложения и мнения граждан.

По итогам заседания Совета была принята Резолюция «Изменения в налогообложении недвижимого имущества» [9]. Документ, в частности, рекомендует:

1. Внести изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации с целью более четкой регламентации налогообложения в сфере ЖКХ.

2. Внести изменения в другие подзаконные акты, в частности законодательно установить, какие именно условия проживания считаются нормальными для российского гражданина. Это необходимо для определения условий предоставления налоговых льгот.

3. Ввести новые налоги, в т.ч. налог на роскошь и налог на иностранные доходы и капиталы.

4. Разработать механизм действенного государственного и общественного контроля за расходованием бюджетных средств.

5. Правительству Нижегородской области, в сотрудничестве с бизнес-структурами и общественными организациями, выбрать наиболее эффективную модель установления налога на недвижимость, с учетом льготных ставок.

10 декабря 2013 г. состоялось заседание Общественной палаты, посвященное вопросу кадрового обеспечения жилищно-коммунального хозяйства Нижегородской области. Участники заседания, среди которых были представители органов государственной и муниципальной власти, ресурсоснабжающих организаций, домоуправляющих компаний, профильных образовательных учреждений, некоммерческих организаций, обсудили ситуацию в сфере ЖКХ. В ходе встречи были высказаны предложения по совершенствованию жилищно-коммунальной сферы города, включая:

- разработку методологических основ госзаказа на подготовку кадров для отрасли ЖКХ;

- адресную поддержку молодых специалистов;

- трудоустройство выпускников без опыта работы по специальности;

- разработку системы целенаправленной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для сферы ЖКХ, в т.ч. для малого и среднего бизнеса в данной сфере.

Эти предложения нашли практическую реализацию в рамках Плана мероприятий по подготовке кадров ЖКХ, утвержденного Правительством Нижегородской области в ноябре 2013 года. Его мероприятия позволили запустить непрерывный образовательный процесс по подготовке кадров среднего профессионального и высшего образования, которые будут трудоустроены в сфере ЖКХ. В настоящее время в подготовку специалистов вовлечено 19 учебных заведений.

Очевидным недостатком, в значительной степени снижающим эффективность практической работы Общественной палаты области, является то, что рассмотрение большинства практических вопросов инициировалось органами региональной или муниципальной власти. Большинство участников заседаний представляли госструктуры, а граждан представляли крупные общественные организации. Зачастую Общественная палата опирается на сторонние оценки общественного мнения, статистику, собранную государственными органами. Широкого участия граждан в обсуждении практических вопросов не наблюдается.

Можно заключить, что Общественная палата Нижегородской области весьма эффективно

функционирует в качестве площадки согласования интересов и действий различных властных органов и организаций. Она играет важную роль в выработке действенных решений широкого круга общественных проблем, координации деятельности различных общественных институтов. Тем не менее граждане весьма ограниченно вовлечены в эти процессы – к обсуждению приглашаются лишь крупные общественные организации. Заметим, что в годовых отчетах Общественной палаты, среди участников ее заседаний, представители власти перечислены поименно, с подробным указанием их должностей, в то время как граждане упоминаются всегда в последнюю очередь в качестве «представителей общественных организаций».

Таким образом, основным направлением реформирования Общественной палаты Нижегородской области должно стать более плотное привлечение граждан к обсуждению проблемных вопросов. По примеру новшеств в федеральном законодательстве, это может быть сделано с использованием электронных средств и Интернета. Значимую роль должны также сыграть СМИ, популяризирующие идею участия граждан в работе Общественной палаты.

Список литературы

1. Владимир Путин: общественная палата нашла свое место в стране / Петербургский правовой портал. URL: <http://ppt.ru/news/38442> (дата обращения 09.08.2013).
2. Федеральный закон № 235-ФЗ от 23.07.2013 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» / База данных КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=149688;fld=134;dst=100009;rnd=0.4510902382899076> (дата обращения 12.09.2013).
3. Отчет о деятельности Общественной палаты Нижегородской области за 2010–2013 гг. Нижний Новгород, 2013 / Общественная палата Нижегородской области. Официальный сайт. URL: <http://www.palata-nn.ru/files/news/2013/2/22/2.pdf> (дата обращения 12.10.2013).
4. Рекомендации Общественной палаты Нижегородской области по вопросу «О проблемах онкологии на территории Нижегородской области» от 23 сентября 2010 г. Н. Новгород. Архив Общественной палаты Нижегородской области.
5. Постановление Правительства Нижегородской области от 08.06.2011 г. № 437 «Об утверждении областной целевой программы «Совершенствование онкологической помощи в Нижегородской области» на 2011–2014 годы / Правовые акты Российской Федерации. Министерство юстиции Российской Федерации. URL: http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/legislation_RF/index.php?do4=document&id4=200457f7-9882-4671-bb6a-2072e54cffe8 (дата обращения 12.10.2013).
6. Приказ Министерства здравоохранения Нижегородской области от 28.02.2011 г. № 284 «О противораковой комиссии министерства здравоохранения Нижегородской области» / Электронная база данных «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW187;n=49814> (дата обращения 14.10.2013).
7. Постановление Правительства Нижегородской области от 26 апреля 2013 года № 274 «Об утверждении Программы «Развитие здравоохранения Нижегородской области до 2020 года» / Правительство Нижегородской области. Официальный сайт URL: www.government-nnov.ru/?id=126918 (дата обращения 12.10.2013).
8. Рекомендации Общественной палаты Нижегородской области по вопросу «Повышение финансовой грамотности и доступности банковских услуг для населения средних и малых городов, а также сельских населенных пунктов в Нижегородской области». Нижний Новгород, 24 октября 2012 г. / Правительство Нижегородской области. Официальный сайт URL: http://www.palata-nn.ru/files/news/2012/12/_24_.pdf (дата обращения 15.10.2013).
9. Резолюция по итогам заседания Совета Общественной палаты Нижегородской области по вопросу «Изменения в налогообложении недвижимого имущества». Н. Новгород, 18.12.2012 г. Архив Общественной палаты Нижегородской области.

THE CIVIC CHAMBER OF THE NIZHNI NOVGOROD REGION AND THE PROSPECTS OF ITS REFORM

E.A. Chumankina

The author gives an assessment of the Nizhni Novgorod Civic Chamber's practical work. In the course of this analysis, some drawbacks in the organizational structure of the Civic Chamber are identified and the main vectors of its transformation are outlined.

Keywords: political technologies, civil society, Civic Chamber of the Russian Federation, legal and regulatory framework.

References

1. Vladimir Putin: obshhestvennaja palata nashla svoje mesto v strane / Peterburgskij pravovoj portal. URL: <http://ppt.ru/news/38442> (data obrashhenija 09.08.2013).
2. Federal'nyj zakon № 235-FZ ot 23.07.2013 g. «O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «Ob Obshhestvennoj palate Rossijskoj Federacii» / Baza dannyh Konsul'tantPljus. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=149688;fld=134;dst=100009;rnd=0.4510902382899076> (data obrashhenija 12.09.2013).
3. Otchet o dejatel'nosti Obshhestvennoj palaty Nizhegorodskoj oblasti za 2010–2013 gg. Nizhnij Novgorod, 2013 / Obshhestvennaja palata Nizhegorodskoj oblasti. Oficial'nyj sajt. URL: <http://www.palata-nn.ru/files/news/2013/2/22/2.pdf>. (data obrashhenija 12.10.2013).
4. Rekomendacii Obshhestvennoj palaty Nizhegorodskoj oblasti po voprosu «O problemah onkologii na territorii Nizhegorodskoj oblasti» ot 23 sentjabrja 2010 goda g. N. Novgorod. Arhiv Obshhestvennoj palaty Nizhegorodskoj oblasti.
5. Postanovlenie Pravitel'stva Nizhegorodskoj oblasti ot 08.06.2011 g. № 437 «Ob utverzhenii oblastnoj celevoj programmy «Sovershenstvovanie onkologicheskoy pomoshhi v Nizhegorodskoj oblasti» na 2011–2014 gody / Pravovye akty Rossijskoj Federacii. Ministerstvo justicii Rossijskoj Federacii. URL: http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/legislation_RF/index.php?do4=document & id4=200457f7-9882-4671-bb6a-2072e54cffe8 (data obrashhenija 12.10.2013).
6. Prikaz Ministerstva zdravooohranenija Nizhegorodskoj oblasti ot 28.02.2011 g. № 284 «O protivorakovoj komissii ministerstva zdravooohranenija Nizhegorodskoj oblasti» / Jelektronnaja baza dannyh «Konsul'tantPljus». URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW187;n=49814> (data obrashhenija 14.10.2013).
7. Postanovlenie Pravitel'stva Nizhegorodskoj oblasti ot 26 aprelja 2013 goda № 274 «Ob utverzhenii Programmy «Razvitie zdravooohranenija Nizhegorodskoj oblasti do 2020 goda» / Pravitel'stvo Nizhegorodskoj oblasti. Oficial'nyj sajt URL: www.government-nnov.ru/?id=126918 (data obrashhenija 12.10.2013).
8. Rekomendacii Obshhestvennoj palaty Nizhegorodskoj oblasti po voprosu «Povyshenie finansovoj gramotnosti i dostupnosti bankovskih uslug dlja naselenija srednih i malyh gorodov, a takzhe sel'skih naselennyh punktov v Nizhegorodskoj oblasti». Nizhnij Novgorod, 24 oktjabrja 2012 / Pravitel'stvo Nizhegorodskoj oblasti. Oficial'nyj sajt URL: http://www.palata-nn.ru/files/news/2012/12/_24_.pdf (data obrashhenija 15.10.2013).
9. Rezoljucija po itogam zasedanija Soveta Obshhestvennoj palaty Nizhegorodskoj oblasti po voprosu «Izmenenija v nalogooblozhenii nedvizhimogo imushhestva». N. Novgorod, 18.12.2012 g. Arhiv Obshhestvennoj palaty Nizhegorodskoj oblasti.