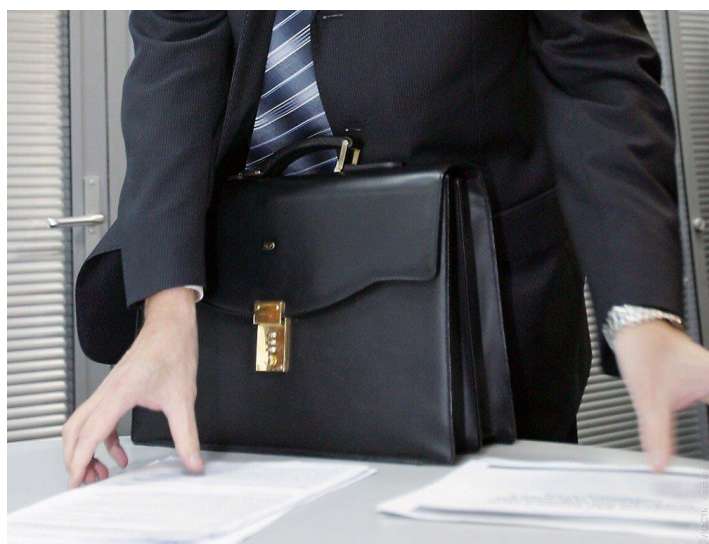


1. ПЯТЬ БАРЬЕРОВ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ В КАЗАХСТАНЕ

Как общественные советы могут стать более эффективными.

26.03.2018, 10:27



*Салтанат Джаненова и Колин Нокс, Высшая Школа государственной политики, Назарбаев Университет, специально для **Власти***

Прошло более двух лет с момента создания общественных советов в Казахстане в январе 2016 года. Целью деятельности общественных советов является выражение мнения гражданского общества по общественно значимым вопросам. Во всех регионах Казахстана сейчас функционируют 229 общественных советов, где работают более 4000 членов. Несмотря на то, что общественные советы все еще находятся на раннем этапе развития в Казахстане, важно рассмотреть, какой опыт они уже наработали и с какими проблемами они сталкиваются?

Высшая Школа государственной политики Назарбаев Университета делится результатами исследования по этому вопросу. Они показывают ограниченные доказательства эффективности общественных советов на сегодняшний день; вместе с тем, есть хороший потенциал для их будущего развития.

Барьер №1: Общественные советы не выражают реальный голос гражданского общества и не имеют независимости

В состав общественных советов могут входить не более одной трети госслужащих и не менее двух третей представителей гражданского общества. Хотя отбор представителей гражданского общества должен проходить на конкурсной основе среди некоммерческих организаций и граждан (статья 9 закона «Об общественных советах»), состав общественного совета утверждается руководителем госоргана. Если активисты гражданского общества будут по каким-либо причинам неуютны министру или акиму, то они не смогут пройти конкурс, потому что последнее слово всегда остается за руководителем госоргана.

Многие члены общественных советов являются бывшими госслужащими, вышедшими на пенсию из того же госоргана, которого они должны держать в подотчетности. Молодое поколение чрезвычайно мало представлено в составе общественных советов. Некоторые общественные советы заявили о том, что госорганы нарушают их независимость, и используют для решения противоречивых сложных

политических вопросов. Одним из ярких примеров является общественный совет при Едином накопительном пенсионном фонде, созданный в момент кризиса пенсионной системы для отвода ответственности и жалоб от правительства, во избежание будущих политических рисков.

Барьер №2: Функции общественных советов диктуются требованиями госорганов, нежели потребностями общества

Общественным советам дали широкий список функций, но их не подкрепили методологической поддержкой и профессиональным развитием по новым для Казахстана вопросам, например, как вовлекать граждан в обсуждение и принятие решений; как взаимодействовать с общественностью и бизнесом; как проводить общественный мониторинг. На практике их функции зачастую диктуются требованиями госорганов. Как отметил член одного общественного совета: «Многие члены общественных советов не вполне ясно понимают свои полномочия и цели, и не реализуют полностью свой потенциал». Общественные советы часто используются госорганами в качестве экспертизы проектов нормативно-правовых актов, в чем общественные советы могут не иметь знаний и навыков. В то же время, потенциал советов для общественного мониторинга и вовлечения граждан в принятие решений смещен второстепенными задачами и загнан в тупик.

Барьер №3: Общественные советы недостаточно прозрачны и не имеют влияния на принятие политических решений

Госорганы и акиматы в значительной степени влияют на уровень прозрачности общественных советов. Общественные советы полностью зависят от госслужащих в вопросах опубликования и распространения результатов своей работы на веб-сайтах госорганов. Это создает парадоксальную ситуацию, когда госорганы, над которыми общественные советы должны иметь наблюдательную роль, становятся «сторожами» за прозрачностью самих общественных советов. На сегодняшний день общественным советам «позволяют» выполнять свою роль в границах, установленных госорганами. Когда общественные советы пытаются выходить за пределы этих границ, что может создавать некоторый общественный дискомфорт и нести потенциальные политические риски для госоргана, возникают случаи ухода или отторжения активных членов, хоть и на добровольной основе.

Барьер № 4: Отсутствие финансовых ресурсов

Общественные советы не имеют своего бюджета и полностью зависят от услуг и поддержки госорганов. Это создает зависимость общественных советов от госорганов и акиматов, которая идет на компромисс с независимостью. Члены общественных советов выполняют свою работу на добровольной основе и оплачивают операционные расходы, например, на командировки, покупку бумаги, техники, за счет личных средств. Это значительно ограничивает возможности того, что общественные советы способны делать, и возможности для инновационной практики вовлечения граждан. Общественные советы имеют мало возможностей для своего обучения и профессионального развития.

Барьер № 5: Риск дублирования

Многие госслужащие не признают работу общественных советов, считая ее дублированием деятельности маслихатов, не в последнюю очередь по причине того, что одни и те же представители могут находиться в обоих институтах. Однако, учитывая широкий мандат полномочий общественных советов, существуют потенциальные возможности для взаимного сотрудничества между двумя институтами: общественными советами и маслихатами. Двойное членство в обоих институтах говорит больше об усилении контроля над общественными советами и ограничении голоса гражданского общества.

Примеры положительной практики

Существует несколько примеров успешных общественных советов, например, общественные советы акиматов Астаны и Алматы, Восточно-Казахстанской области, которые проактивны в генерации новых идей с помощью общественности. Данными общественными советами был внедрен общественный мониторинг таких вопросов, как работа общественного транспорта, строительство жилья, ремонт дорог, деятельности КСК и мониторинга цен на товары первой необходимости. Сотрудничество между местной властью и населением строится на вовлечении граждан с помощью социальных сетей и технологий (Facebook, мобильные приложения, блоги), регулярных общественных слушаниях и взаимосвязью с бизнесом и потенциальными инвесторами. На центральном уровне выделяются активностью общественные советы министерства внутренних дел и министерства сельского хозяйства в части общественных слушаний и готовности руководства данных госорганов взаимодействовать с общественными советами.

Данные примеры иллюстрируют, что степень влияния и успех общественных советов зависят от конкретных персоналий, личностей политических руководителей. Во всех указанных случаях руководители госорганов ценят клиентоориентированный подход к оказанию госуслуг и видят пользу в общественных советах как механизме, позволяющем достичь этой цели. Признавая пользу таких ролевых моделей, подобная положительная практика не должна быть исключением, а должна охватывать всю систему общественных советов в Казахстане. Иначе общественные советы ассимилируются бюрократическим менталитетом и попадут под доминирующее влияние госслужащих.

Итак, по прошествии более двух лет с момента своего создания, могут ли общественные советы работать более эффективно? Несомненно, есть потенциал для их дальнейшего развития. Для этого необходимы большая независимость в выборе состава общественных советов; меньше контроля со стороны министерств и акиматов; выделение бюджета для обучения и развития общественных советов, и обмена положительной практикой между регионами. Казахстан вступил на путь к 30 наиболее развитым странам мира к 2050 году, и демонстрация активного, независимого и вовлеченного гражданского общества является важнейшим аспектом для достижения этой цели.