



**Фонд «Сорос- Кыргызстан»
Программа «Общественное управление»
Научно-образовательный центр «Академ и К»**



**ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННЫХ
НАБЛЮДАТЕЛЬНЫХ СОВЕТОВ В КЫРГЫЗСТАНЕ**

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКУМЕНТ

Бишкек 2012

Данный аналитический документ подготовлен и издан при финансовой поддержке Фонда «Сорос-Кыргызстан» в рамках программы «Общественное управление» по проекту «Пути оптимизации деятельности института Общественных наблюдательных советов в Кыргызстане» выполненного научно-образовательным центром «Академ и К».

Взгляды, изложенные в данной публикации, выражают мнение авторов и могут не совпадать с позицией Фонда «Сорос-Кыргызстан».

Научно-образовательный центр «Академ и К» был учрежден экспертами Академии Управления при Президенте Кыргызской Республики в 2002 году. Сегодня НОЦ «АиК», как общественное учреждение, успешно работает на рынке консалтинговых и исследовательских услуг, включая сферу мониторинга и оценки программ и проектов.

Оглавление

Список сокращений.....	4
Предисловие.....	5-8
Введение: общее описание ситуации с Общественными наблюдательными советами.....	9-13
Аналитические доклады:	
1. Международный опыт взаимодействия государственных органов и организаций гражданского общества.....	14-26
2. Совершенствование взаимодействия Общественных наблюдательных советов и государственных органов.....	27-37
3. Пути улучшения взаимодействия Общественных наблюдательных советов и организаций гражданского общества.....	38-48
Заключение: три сценария развития Общественных наблюдательных советов.....	49-51
Список использованных источников.....	52-53
Приложения.....	54-58

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ЕС	Европейский союз
КР	Кыргызская Республика
НКО	Некоммерческие организации
НПО	Неправительственные организации
ОИВ	Органы исполнительной власти
ОНК	Общественные наблюдательные комитеты
ОНС	Общественный наблюдательный совет
РК	Республика Казахстан
РУ	Республика Украина
РФ	Российская Федерация
СМИ	Средства массовой информации
СНГ	Содружество независимых государств
США	Соединенные штаты Америки
ФРГ	Федеративная Республика Германия
ЧС	Частный сектор
ПП	Политические партии

ПРЕДИСЛОВИЕ

С приходом к власти временного Правительства в 2010 г. и реформированием органов исполнительной власти в Кыргызской Республике (КР) возникла острая необходимость возвращения доверия народа к органам государственной власти, обеспечения прозрачности их деятельности, процедур подготовки и принятия управленческих решений, а также их реализации с учетом интересов общественности.

В этой связи 29 сентября 2010 года Президент КР переходного периода Р.И. Отунбаева издала Указ «О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом», в котором было поручено при органах исполнительной власти создавать **общественные наблюдательные советы (ОНС)**¹. Основная их цель – это необходимость обеспечения участия граждан в общественном контроле деятельности органов исполнительной власти (ОИВ), налаживание эффективного взаимодействия с общественностью для конструктивного диалога при формировании и реализации государственной политики.

Для того, чтобы ОНС стали посредниками между народом и государственными органами, и тем самым обеспечили прозрачность их деятельности и искоренение коррупции необходимо было найти эффективные пути их формирования и функционирования. Поэтому в состав ОНС на конкурсной основе были привлечены активные представители гражданского общества, научных кругов, бизнес - ассоциаций, профессиональных отраслевых союзов, экспертного сообщества.

Сегодня институт ОНС уже функционирует при 41 государственном ОИВ КР (министерствах, ведомствах, государственных комитетах, агентствах и службах). За время своего существования ОНС показали себя как действенный инструмент общественного контроля, в других – демонстрировал свою недееспособность. Основной причиной которой, на наш взгляд, была проблема взаимодействия в цепи отношений “органы государственного управления - ОНС - общество”. В то же время, вопросы становления института ОНС сложные, и требуют всестороннего анализа.

Ввиду вышесказанного, возникла необходимость публичного обсуждения

¹ «О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом». Указ Президента КР от 29 сентября 2010 года УП N 212

вопросов взаимодействия ОНС и путей повышения эффективности их деятельности. В этой связи, в рамках программы «Общественное управление» фонда «Сорос-Кыргызстан» научно-образовательный центр «Академ и К» реализовал проект «Пути оптимизации деятельности института Общественных наблюдательных советов в Кыргызстане».

Основными целями проекта были: определение путей оптимизации деятельности института Общественных наблюдательных советов в Кыргызстане и выработка научно-обоснованных рекомендаций по организации его эффективной деятельности по итогам проведения публичных обсуждений.

Задачи проекта:

1. Изучение ситуации с функционированием ОНС при министерствах и ведомствах, установление с ними партнерства.

2. Изучение международного опыта организации эффективной деятельности ОНС, выявление передовой практики (с подготовкой аналитического доклада).

3. Разработка вопросников и проведение структурированных интервью со статс-секретарями министерств и ведомств, с целью определения полномочий последних, а также проблем и трудностей в их формировании и сотрудничестве (с подготовкой аналитического доклада).

4. Разработка вопросников и проведение структурированных интервью с председателями и другими членами ОНС с целью определения их роли, а также проблем и трудностей в их деятельности (с подготовкой аналитического доклада).

5. Организация публичных обсуждений с предоставлением выше подготовленных аналитических докладов на 3-х круглых столах с участием:

- 1) представителей министерств и ведомств, а также председателей и членов ОНС для определения эффективных способов сотрудничества между ними;
- 2) председателей (и членов) ОНС и представителей гражданского общества для определения ожиданий последних от деятельности ОНС;
- 3) большого круга представителей власти, НКО, ОНС с целью презентаций и обсуждений результатов исследования и разработанных научно-обоснованных рекомендаций по организации эффективной деятельности ОНС (с презентацией всех доработанных докладов).

6. Подготовка итогового аналитического доклада на основе анализа всех полученных материалов по итогам круглых столов, структурированных интервью, рабочих встреч и изучения международной практики.

7. Презентация результатов, публикация и продвижение более 10 научно-обоснованных рекомендаций по организации эффективной деятельности ОНС через партнеров (эдвакаси).

Механизм реализации проекта

- Анализ ситуации с формированием ОНС, установление партнерства с представителями Государственной кадровой службы КР и Национальным агентством КР по делам местного самоуправления, презентация им плана и содержания данного проекта, получение нужной информации;
- Проведение 20 интервью со статс-секретарями и председателями ОНС по поводу полномочий последних, их роли в обеспечении прозрачности в принятии решения государственного органа для выявления путей эффективного сотрудничества;
- Проведение 20 интервью с представителями гражданского общества и председателями ОНС по поводу их взаимодействия и насколько ОНС учитывают общественные ожидания и доводят его до ОГУ;
- Изучение международного опыта по организации эффективной деятельности ОНС с целью выявления современной практики в этом направлении;
- Повышение собственного потенциала в применение современных стандартов и методов анализа на уровне общественной политики путем изучения интернет-ресурсов и участия на конференциях;
- Подготовка и проведение 3-х круглых столов с участием всех партнеров проекта для публичного обсуждения роли ОНС и повышения эффективности их деятельности;
- Подготовка аналитического доклада, включающего анализ ситуации, определение причин существующих проблем и предложение научно-обоснованных рекомендации по организации эффективной деятельности ОНС с учетом ожиданий гражданского сектора.

Ожидаемые результаты

1. Аналитический доклад, содержащий комплексный анализ организации эффективной деятельности уже сформированных 10 ОНС при органах центральной власти, а также международного опыта их деятельности в других странах (Россия, Казахстан), распространен среди партнеров для принятия к практическому использованию.

2. Разработанные научно-обоснованные рекомендации представлены в Государственную кадровую службу КР и Нацагентство КР по делам местного самоуправления для применения в практике формирования новых ОНС в других государственных и муниципальных структурах, чтобы сориентировать их на обеспечение результативности и прозрачности деятельности;
3. Полученные результаты будут использованы при разработке учебных материалов для последующего обучения членов ОНС общественному мониторингу и контролю, а также для включения в учебный план подготовки менеджеров по государственному управлению и некоммерческих организаций (НКО) с целью улучшения качества предоставляемых государственных услуг.

Аналитический доклад подготовлен экспертами научно-образовательного центра «Академ и К», доцентами, кандидатами экономических наук: Г.З. Кудабоевой, Р.Ш. Базарбаевой, кандидатом техн. наук С.К. Мурзаевым.

Авторы надеются, что данный аналитический доклад окажется полезным всем, кто прямо или косвенно участвует в развитии Общественных наблюдательных советов в нашей стране. Выводы и рекомендации, разработанные авторами, предназначены не столько для принятия соответствующих решений, сколько для привлечения внимания заинтересованных сторон для открытого обсуждения путей повышения эффективности института ОНС.

ВВЕДЕНИЕ: ОБЩЕЕ ОПИСАНИЕ СИТУАЦИИ С ОБЩЕСТВЕННЫМИ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫМИ СОВЕТАМИ

Общие принципы, позволяющие институтам гражданского общества проводить общественный мониторинг и контроль деятельности государственных органов, предусмотрены как Конституции КР, так и в законодательстве КР. К примеру, статья 3 Конституции КР гласит, что государственная власть основывается, в том числе, на принципе открытости и ответственности государственных органов, органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа.

Конституция нашей страны также предоставляет возможность институтам гражданского общества и гражданам:

- принимать участие в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения;
- участвовать в формировании республиканского и местного бюджетов;
- получать информацию о фактически расходуемых средствах из бюджета и т.д.

Общественный мониторинг и контроль предполагает деятельность организаций гражданского общества и непосредственно граждан по отслеживанию работы органов власти и их должностных лиц в интересах общества. Государственные органы должны быть открытыми, деятельность их должна быть прозрачной в соответствии с законами². В случае выявления нарушений и недостатков в работе эти сведения институтами гражданского общества предаются огласке и доводятся до сведения вышестоящим или контрольным органам.

Таким образом, на сегодня Конституция КР в принципе позволяет институтам гражданского общества и гражданам осуществлять взаимодействие с органами власти, проводить общественный мониторинг и контроль.

Следует отметить деятельность правозащитных, неправительственных и некоммерческих организаций, накопивших огромный опыт по мониторингу и контролю деятельности государственных органов. К этой категории также можно причислить деятельность средств массовой информации, различных ассоциаций и союзов, выступающих в качестве «рупоров» по тем или иным вопросам, предавая широкой огласке факты нарушений и привлекая внимание

² Закон КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления КР», 28.12. 2006 г.

общественности. Другим примером является практика создания и работы при органах власти разного уровня и ветвей власти, различных совещательных и консультативных советов с участием представителей бизнеса и гражданского общества.

Обобщенная схема взаимодействия органов государственной власти и гражданского общества изображена на схеме 1, приведенной ниже.

Однако, на практике, не все механизмы и формы взаимодействия органов власти и гражданского общества действуют эффективно и достигают своих целей.

Учитывая это и важность внедрения долгосрочных устойчивых механизмов взаимодействия власти и гражданского общества в процессах принятия и реализации решений, а также создания условий для реализации гражданских инициатив в 2010 году в КР Указом Президента КР начали создаваться новые институты - общественные наблюдательные советы, как дополнительная форма общественного контроля деятельности органов исполнительной власти.

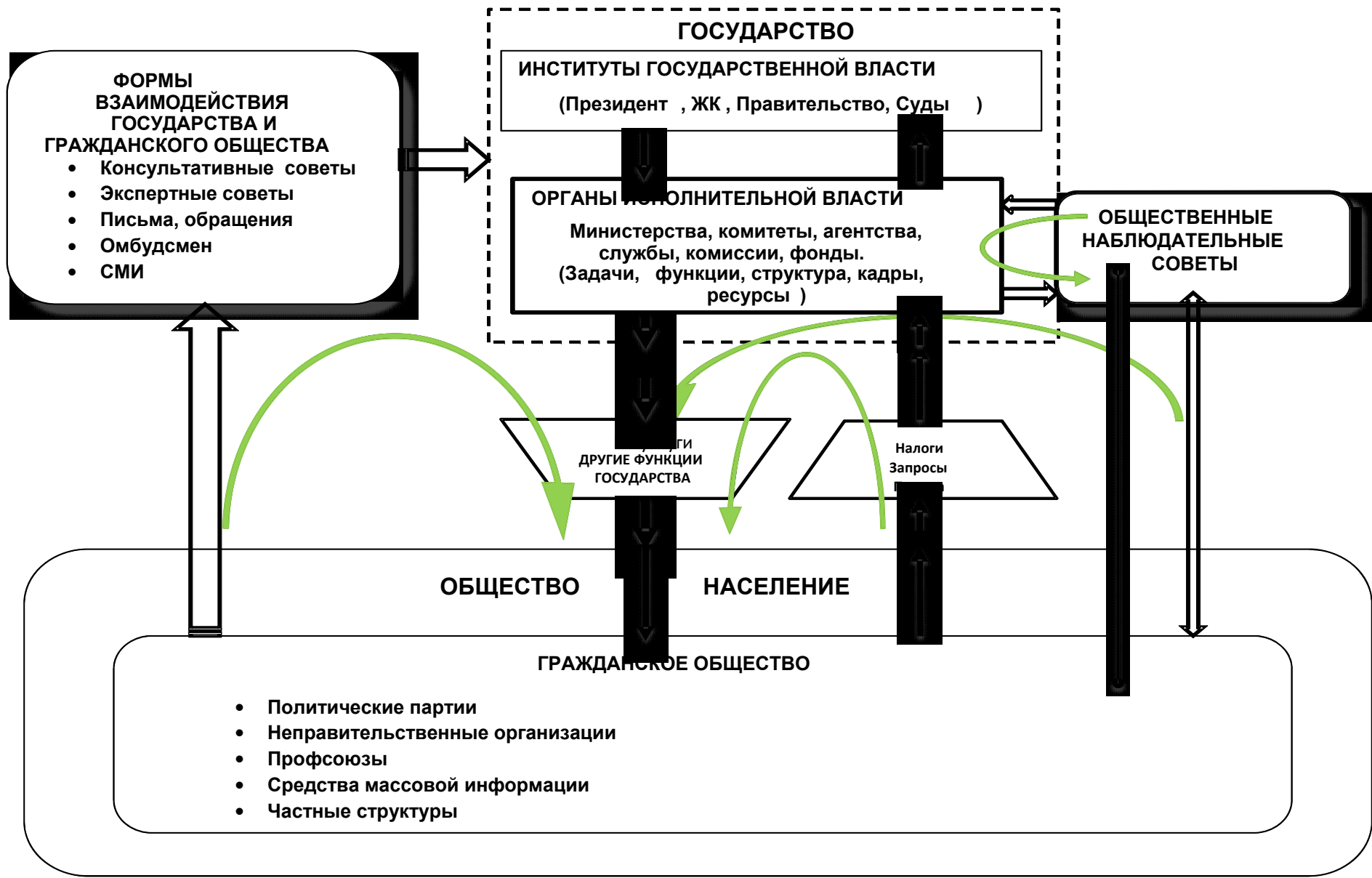
Это было вызвано также стремлением новых властей страны решить проблемы, которые привели к смене государственной власти в апреле 2010 года - низкий уровень доверия населения и общественности к органам государственной власти, высокий уровень коррупции и закрытости деятельности государственных и муниципальных служащих, невысокая эффективность их деятельности и т.д.

Президент Кыргызской Республики Р. И. Отунбаева:

После Апреля 2010 года с особой остротой встал вопрос о том, как вернуть доверие граждан к государственной власти и добиться того, чтобы государственные органы работали на благо страны и всего народа. По большому счету установление и укрепление власти народа является целью Апрельской народной революции, ради которой в те драматические дни отдали свои жизни наши герои. И перед здоровыми силами нашего общества сегодня стоит без преувеличения историческая задача — сделать необратимыми демократические процессы, пройти «точку невозврата», сделать невозможным откат к авторитаризму и диктатуре.

Практически с первых дней после 7 апреля 2010 года, фактически подняв власть с пола, мы приступили к налаживанию утраченного взаимодействия граждан и власти, приданию процессу принятия решений большей прозрачности и демократичности, ликвидации всевозможных коррупционных схем, опутавших все общество.

Источник: авторская статья Президента КР Р.И. Отунбаевой «Народ может и должен контролировать власть», www.ons.kg



ОНС призваны обеспечить более широкий учёт интересов общества, дальнейшее расширение и внедрение в практику новых форм взаимодействия государственных органов и гражданского общества, обеспечение прозрачности деятельности государственных органов и доступа граждан к их информации. При их формировании был учтён позитивный национальный и международный опыт.

Специально созданная комиссия в состав ОНС отобрала представителей гражданского общества, научных кругов, бизнес-ассоциаций, профессиональных отраслевых союзов, экспертного сообщества.

В становлении ОНС в КР можно выделить несколько этапов:

Сначала, согласно Указа Президента КР «О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом» от 29 сентября 2010 года, в качестве пилотных ОНС были созданы в 10 государственных органах исполнительной власти. В них были избраны председатели, заместители председателей и ответственные секретари Советов.

Затем, в 2011 году были утверждены составы ещё 31 ОНС при государственных органах. Таким образом, к концу 2011 года ОНС функционировали при 41 государственном органе (министерствах, ведомствах, комитетах КР). За время своего существования ОНС показали себя как действенный инструмент общественного контроля, в других – демонстрировали свою недееспособность. В связи с этим в СМИ стали появляться заявления не только представителей государственных органов, но и членов ОНС, которые считают, что ОНС достаточно сложно стать связующим звеном между государственными органами и общественностью³. Действительно вопросы становления института ОНС сложные и зависят от многих факторов. Многие считают, что причины низкой эффективности нового института в отсутствии мотивации членов ОНС, недостаточной материально-технической обеспеченности работы ОНС. Другие же считают, что причины связаны с недостаточной институционализацией ОНС, слабостью ее нормативно-правой базы.

Основной причиной на наш взгляд, являются проблемы взаимодействия в цепи отношений «органы государственного управления - ОНС - общество».

Сегодня есть потребность в изучении проблем повышения потенциала института ОНС. С этой целью в рамках проекта «Пути оптимизации деятельности института ОНС в Кыргызстане» было проведено данное исследование и подготовлен настоящий аналитический документ состоящий из трех частей.

³ Нужен консенсус//Вечерний Бишкек от 16 сентября 2011 г. с. 12-13.

В первой части представлен обзор международного опыта взаимодействия органов государственной власти и общественных организаций, составленный по результатам изучения лучшей практики организации и деятельности ОНС. В обзоре представлены отличительные особенности формирования общественных советов в странах Европы, США, а также в странах СНГ, выявлены типичные проблемы и трудности, снижающие эффективность их работы.

Во второй и третьей частях аналитического документа описываются результаты изучения проблем связи ОНС с государственными органами, а также взаимодействия ОНС с организациями гражданского общества.

Данные для изучения собирались путем интервьюирования, организации круглых столов и публичного обсуждения проблем с участием членов ОНС и представителей государственных органов и гражданского общества. Для опросов были разработаны вопросники как для членов ОНС, так и для представителей государственных органов и гражданского общества. Публичные обсуждения и дискуссии с участием членов ОНС, представителей государственных органов и гражданского общества дополнялись групповыми работами и презентациями.

В ходе исследования удалось выяснить насколько ОНС выполняют свои функции по осуществлению общественного контроля государственных органов, содействия решению их проблем, как взаимодействуют с гражданским обществом и учитывают общественное мнение и т.д.

В каждой части сделаны обобщения и выводы, по результатам которых разработаны рекомендации по дальнейшей оптимизации деятельности ОНС.

Предложенные выводы и рекомендации могут представлять интерес для различных органов государственной власти и управления КР, членов ОНС, представителей общественных организаций, деятельность которых направлена на совершенствование взаимодействия органов власти и гражданского общества.

С другой стороны рекомендации могут стать предметом общественного обсуждения путей повышения эффективности института ОНС всеми заинтересованными сторонами.

1. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ОРГАНИЗАЦИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Опыт стран Европы и Америки. В странах Европы и Америки накоплен большой опыт взаимодействия государственных органов и организаций гражданского общества. В этих странах широко распространена практика заключения *общественных договоров*, в которых устанавливают, какие ценности разделяют государство и общество, какие права и обязанности у них существуют друг перед другом, и каким образом эти права и обязанности должны быть реализованы.

В европейских странах, где признана высокая роль гражданского общества в становлении стабильных моделей социальной демократии, существуют разные формы взаимодействия власти и институтов гражданского общества, и постоянно совершенствуются механизмы повышения меры доверия и установления партнерских отношений между ними, усиления их взаимной поддержки и согласованной деятельности. Это различные структуры, агентства и механизмы, решающие конкретные задачи сотрудничества на центральном и местном уровнях⁴. Они не установлены «сверху», а сформировались естественным образом в течение десятилетий, а иногда и столетий. Более того, в Западной Европе институты сотрудничества развивались в отдельных областях, где возникала потребность в них (как правило, в сфере социального обслуживания, экологии или международной помощи).

Например, британские договоры, а также аналогичные документы в Канаде, Хорватии и Эстонии достойны внимания и служат хорошей основой для трансформации взаимоотношений между государством и третьим сектором в демократических странах.

Так, в Канаде, со стороны государства Общественный договор подписан Премьер-министром, а со стороны общества – представителями шести наиболее крупных коалиций, которые выступили с этой общественной инициативой. Договор имеет статус протокола о намерениях и не имеет законодательной силы. Однако в дополнении к нему составлены два кодекса, которые имеют нормативный характер. Первый из них – *Кодекс политического диалога*. Одним из основных компонентов этого политического диалога является общественная экспертиза законодательства. Второй – *Кодекс о финансировании*, в котором прописано,

⁴ Русаков А. Ю. Связи с общественностью в государственных структурах. Уч. пособие. – СПб.: «Изд-во Михайлова В.А.», 2006

каким образом государство поддерживает общественные организации.

К тому же, в Канаде с 1995 года существует практика разработки альтернативного федерального бюджета группой гражданского общества на основе консультаций с широким кругом неправительственных организаций и представителями научного общества.

Другим механизмом эффективного взаимодействия гражданского общества с государственными органами является четко работающий *институт Омбудсменов* как национальных, так и региональных и даже отраслевых. Например, с осени 2010 года в Канаде введен *институт Налогового Омбудсмена*, который призван увеличить ответственность и улучшить обслуживание людей налоговым ведомством и дать канадцам гарантию того, что к ним будут относиться справедливо и с уважением.

На примере Нидерландов, можно рассмотреть систему контроля деятельности государственных учреждений, которая осуществляется через *институт Национального Омбудсмена*. В Нидерландах каждый гражданин может обратиться непосредственно к Омбудсмену с просьбой о *проведении расследования* действий того или иного органа власти.

В ФРГ есть форма общественных советов, которая возможна, имеет больше параллель с профсоюзными организациями. В федеральных министерствах и ведомствах страны функционируют *Советы по персоналу и кадровым вопросам*, которые являются общественным органом и действуют в соответствии с *Федеральным законом «О представительстве рабочих и служащих в государственных учреждениях»*. Совет по персоналу и кадровым вопросам является обязательным соучастником в принятии решений по кадровым, социальным и организационным вопросам ведомства. Наем новых работников, их переводы на другую должность, перемещения обсуждаются в Совете. Он заседает 1 раз в три месяца. В некоторых федеральных землях проводятся совместные совещания членов Совета по персоналу и кадровым вопросам, в которых принимают участие представители молодежи и уполномоченный по вопросам гендерного равноправия.

В США распространена практика, когда для организации эффективной работы совета государственные должностные лица назначаются его руководителями. Например, Общественный совет по вопросам Северного тракта

в округе Арлингтон (штат Виржиния, США)⁵ был создан в 2000 году с целью изучения общественного мнения относительно того, что делать с территорией округа, загрязненной промышленными отходами. Председателем и вице-председателем совета являются государственные чиновники, которые выполняют свои функции в совете как составную часть своих должностных обязанностей. Кроме того, в совет входят представители общественных организаций, которые действуют на территории округа и заинтересованы в решении вопроса. Они принимают участие в работе совета на добровольной основе. Решения этих общественных советов носят рекомендательный характер, и только в редких случаях эти решения могут стать обязательными.

Еще один пример деятельности советов и их влияния на органы власти – это *Оперативная группа Сан-Франциско*. Этот общественный совет выступает арбитром между лицом или организацией, которым отказали в предоставлении документов, открытых для доступа общественности и хранителем государственных документов.

В США также распространена практика предоставления возможности для участия в работе общественного совета всем желающим путем самовыдвижения. Например, в Приоритетном совете г. Дейтона членами совета могут стать все желающие, при условии, что они соберут как минимум 25 подписей зарегистрированных избирателей.

Европейский опыт взаимодействия государственных органов с организациями гражданского общества изложены в документе Европейского союза (ЕС) «Предложения относительно общих принципов и минимальных стандартов для консультаций, которые проводятся Еврокомиссией с заинтересованными сторонами». Как подчеркивают аналитики⁶, в европейских стандартах речь идет о консультациях власти не с «общественностью» вообще (как это принято у нас), а именно с «заинтересованными сторонами» – то есть с теми, на кого влияет конкретное государственное решение и кто может быть привлечен к консультациям. Кроме этого, основная идея европейских стандартов – это поэтапность взаимодействия власти и «заинтересованных сторон». Обсуждаться должно не только готовое решение или документ, но и все этапы

⁵Общественные советы и их роль в формировании государственной политики. Институт социально-экономических стратегий при поддержке фонда “Відродження”, журнал «Теория и практика управления», №7, 2004 г.

⁶ Шерязова А. С. Принципы взаимоотношений государства и общественных объединений. Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 21 (159). Право. Вып. 20.

разработки, когда есть еще шанс согласовать и сгладить возможные противоречия. Другими словами, согласовываться должны цели, видение проблемы, альтернативы, пути решения и, наконец, весь подготовленный документ.

Общественные советы в странах СНГ. Во многих постсоветских странах с началом демократизации общества гражданский сектор стал играть важную роль в повышении прозрачности и подотчетности государственных органов.

Российская практика контроля над властью со стороны гражданских структур, началась с 1998 г. когда в послании первого Президента РФ было отмечено, что: «В современных условиях весьма острыми остаются проблемы преодоления отчуждения государства от общества, повышения меры доверия между обществом и властью, установления партнерских отношений между властью и институтами гражданского общества, усиления их взаимной поддержки и согласованной деятельности....Задача состоит в том, чтобы было «создано государство, подчиненное интересам общественного саморазвития»⁷. Позже, Президент РФ Медведев Д.А. говоря о власти, подчеркнул, что «власть, не должна работать в интересах самой себя. Она (власть) должна работать в интересах общества. То есть, между властью и обществом должен быть заключен некий договор и контролировать выполнение этого договора должны как раз рядовые граждане, объединенные в неправительственные организации.

С целью консолидации усилий общественных организаций и обеспечения их конструктивного диалога с органами государственной власти, в России созданы: *Общественная палата, Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и общественные советы* при государственных органах и органах местного самоуправления⁸. Их деятельность направлена на обеспечение взаимодействия граждан с государственными органами в целях учета потребностей и интересов граждан при осуществлении основных направлений деятельности государственного органа.

Состав общественных советов формируется на основе добровольного участия представителей общественности или по инициативе властей и осуществляет свою деятельность на общественных началах.

⁷ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17 февраля 1998 г. Общими силами - к подъему России // Российская газета. 1998. 24 февр.

⁸ Гончаров В., Ковалёва Л. Об институтах общественного контроля исполнительной власти в Российской Федерации, журнал «Власть», № 1, 2009 г.

Россия единственная страна, которая в соответствии с международными стандартами законодательно закрепила за самим обществом (в лице Общественной палаты РФ) функцию общественного контроля в области прав человека в местах принудительного содержания. В регионах России стали формироваться *общественные наблюдательные комиссии (ОНК)*, члены которых имеют право беспрепятственно (но с предварительным уведомлением) посещать практически все закрытые учреждения - колонии, ИВС, спецприемники и т. п., а также общаться с заключенными⁹. За прошедшие годы деятельности эти комиссии прошли стадию становления, наработали формы и методы работы. Изданы нормативные документы, регламентирующие порядок осуществления общественного контроля в учреждениях, подведомственных указанным органам исполнительной власти. Благодаря активной деятельности Общественной палаты РФ осуществляется обмен положительным опытом работы этих комиссий, вскрываются существующие проблемы, осуществляется работа по их устранению.

Так, одной из проблем является материальное обеспечение деятельности ОНК, так как в законодательстве их финансирование бюджетом не было предусмотрено. И для того, чтобы компенсировать основные затраты их работы (транспорт, командировки, оргтехника, канцтовары и т.д.), был создан Совет председателей ОНК с её региональными отделениями.

Для того, чтобы изменить данную ситуацию Президентом РФ был подписан Федеральный закон¹⁰ по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, в котором установлено, что при осуществлении определённых видов деятельности НКО признаются социально ориентированными и могут рассчитывать на поддержку со стороны органов власти. Возможна передача им во владение и (или) пользование имущества для использования в соответствующей деятельности. Для НКО устанавливаются налоговые льготы.

Во многих регионах России ОНК стали важным фактором, серьёзно влияющим на ситуацию с правами человека. Многие члены ОНК приобрели значительный авторитет в глазах как лиц, содержащихся в местах принудительного содержания, так и представителей администрации учреждений.

⁹ Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». 8 июня 2008 года.

¹⁰Кривошеина Е.Ю. Государство и гражданское общество в России: проблема диалога в современных условиях: Обзор круглого стола в ФМС.

При этом накапливаемый опыт анализируется и используется при организации обучающего процесса для новых членов ОНК.

Мария Каннабих, председатель Общественного Совета при ФСИН России, секретарь межрегиональной общественной организации «Совет ОНК»:

«Анализируя информацию, которая поступает к нам в рабочую группу по взаимодействию с региональными Общественными наблюдательными комиссиями (ОНК), созданными при Общественной палате РФ, мы пришли к выводу, что уровень компетенции наблюдательных комиссий значительно вырос и абсолютное большинство ОНК первого созыва находится сейчас в зените своей активности». И далее, по словам Каннабих: « в большинстве регионов РФ прислушиваются к рекомендациям ОНК. В некоторых даже оказывается материальная поддержка комиссиям». В то же время, она заключила, что часть членов общественных советов при территориальных органах УИС не имеет достаточного опыта общественного контроля над обеспечением прав человека в местах принудительного содержания. Поэтому, чтобы перейти от количественных показателей к качественным, Общественный совет при ФСИН РФ стал проводить правовое обучение членов ОНК в различных регионах страны.¹¹ И сегодня уже создана необходимая нормативно-правовая база для осуществления общественного контроля над соблюдением прав граждан в местах лишения свободы и проводимая Общественной палатой РФ работа по развитию правовой грамотности членов ОНК дает свои положительные результаты.

Вызывает интерес опыт взаимодействия региональных органов власти с общественными организациями в Республике Карелия, где существует Совет НПО при Председателе Законодательного собрания Республики¹². Основная ее задача - общественная экспертиза законодательства. Совет НПО Карелии наделен правом законодательной инициативы, что является исключительным примером в Российском законодательстве. Деятельность этого Совета, прежде всего, направлена на решение социальных проблем.

Основные направления работы Совета:

- анализ законодательства;
- поддержка законодательных инициатив по их приоритетности;
- мониторинг законодательства;
- выработка культуры диалога.

Структура Совета НПО отражает три сектора общества: представители органов власти, некоммерческие организации и объединения бизнеса региона.

¹¹ Доклад о состоянии гражданского общества в РФ. – М.: Общественная палата РФ, 2008.

¹² Чумиков А. Н., Бочаров М. П. Связи с общественностью: теория и практика. – М., «Дело», 2006.

В другом субъекте России - Республике Дагестан, действует республиканская Общественная палата. Она предназначена обеспечивать согласование общественно значимых интересов граждан, общественных объединений, органов государственной власти и местного самоуправления при решении наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности, защиты прав и свобод граждан и демократических принципов развития гражданского общества.

Основные направления ее деятельности:

- привлечение граждан, общественных объединений к практической деятельности Палаты и реализации соответствующей государственной политики;
- выдвижение и поддержка гражданских инициатив, имеющих общественно значимый характер;
- проведение общественной экспертизы проектов законов, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Республики и проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления;
- осуществление общественного контроля за деятельностью Правительства, органов исполнительной власти Республики Дагестан и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации.

Все мероприятия в Палате проводятся с участием представителей общественных организаций, экспертов, СМИ и носят открытый для всех желающих характер.

Интересен опыт **Республики Беларусь**, где в 2008 году были учреждены *Общественные советы* при органах государственной власти, в состав которых были приглашены авторитетные представители гражданского общества и политической оппозиции. Это было воспринято как проявление политической либерализации, а сами советы часто рассматривались в качестве механизмов внутрибеларусского диалога между властью с одной стороны и общественностью в лице оппозиционных политиков, неправительственных организаций, экспертов, – с другой. Учреждение этих органов было призвано восполнить дефицит демократии в контексте авторитарного режима, способствовать коммуникации власти с общественностью и демонстрировать эволюцию беларусского режима в сторону либерализации. Есть другие примеры советов как на национальном

уровне (советы по надзору за исполнением наказаний при министерстве юстиции, при министерстве по налогам и сборам, совет по гендерным вопросам и др.), так и на уровне регионов (областные советы по развитию сельского туризма, по вопросам предпринимательства). При этом лишь отдельные наблюдатели отмечают, что подобные институты действуют в белорусской политической системе достаточно успешно, а некоторые считают, что они существуют лишь формально, на бумаге.

На **Украине** институт общественных советов в последнее время становится чрезвычайно популярной формой *совещательной демократии*¹³. Интерес к этой форме сотрудничества органов власти и общественности постоянно растет. Доказательством этому служит проект Постановления Кабинета министров РУ «Об обеспечении участия общественности в процессе формирования и реализации государственной политики центральными и местными органами исполнительной власти». Этот документ активно обсуждался украинской общественностью. Правительство РУ предлагает использовать в Украине новые процедуры и технологии обсуждения правительственных решений. Речь идет о создании при центральных и местных органах исполнительной власти *общественных советов (коллегий)*, которые будут играть роль совещательных органов. В их состав должны войти в одинаковой пропорции представители общественных организаций, СМИ и органов власти. По мнению экспертов Украины, общественные советы, созданные при органах власти, выполняют несколько функций¹⁴. Главная из них – это *содействие развитию общественной инициативы*. Вторая функция, которая удается украинским общественным советам лучше всего, это – *оказание независимой аналитической помощи* разным органам законодательной и исполнительной власти в виде экспертных оценок документов и событий. Однако, невзирая на то, что сами органы власти ощущают необходимость обратной связи с общественностью, нынешняя практика работы *общественных советов при комитетах Верховной Рады РУ* демонстрирует только зачатки публичной деятельности комитетов, а в органах исполнительной власти процесс принятия решений остается еще менее прозрачным.

В настоящее время в Украине действует достаточно много *консультативно-совещательных советов*, но далеко не всех можно отнести к категории

¹³ Довідник “Громадські ради в Україні”.- Сайт Українського незалежного центру політичних досліджень, <http://www.ucipr.kiev.ua/>

¹⁴ Боржелли Н., Брайт В., «Общественные советы как механизм консультирования государства с общественностью».- Международный центр неприбыльного права, <http://www.ucipr.kiev.ua/>

общественных советов. Так, например, при Президенте РУ создано 27 консультативно-совещательных органов, но только 4 из них можно назвать общественными советами. Также, из 17 министерств только в трех созданы общественные советы. Большинство советов имеют *межведомственный статус* и состоят исключительно из государственных служащих или же являются по своей сути *экспертными советами*, в состав которых входит ограниченное число ученых.

Среди действующих советов в РУ только *общественный совет при Министерстве экологии и природных ресурсов* представляет интерес. Он обладает таким уровнем влияния, который можно назвать причастностью к формированию экологической политики. Этот совет имеет не положение, а *Устав*, который утвержден в соответствии с требованиями международных договоров, поэтому общественный контроль деятельности Министерства осуществляется не только украинской общественностью, но и международным сообществом.

Примечательно, что на Украине некоторые общественные советы формируются на учредительном собрании путем рейтингового голосования по каждой кандидатуре, которые добровольно заявили о желании участвовать в работе общественного совета и рекомендованы институтами гражданского общества. По мнению экспертов, это является самым эффективным подходом избрания членов общественного совета, так как повышается доверие общественности к совету, в тоже время состав совета становится более репрезентативным.

В **Республике Казахстан** (РК) одним из форм взаимодействия государственных органов и общественных организаций являются различные *общественные консультативно-совещательные советы* в определенных сферах. К примеру, в целях обеспечения участия общественности в формировании государственной информационной политики при Президенте РК создан Общественный совет по СМИ¹⁵.

Основными задачами Общественного совета по СМИ являются:

- систематический комплексный анализ деятельности СМИ;
- выработка рекомендаций для Президента по формированию и совершенствованию государственной информационной политики;
- внесение предложений по совершенствованию законодательства по СМИ;

¹⁵ Указ Президента РК от 10 декабря 2002 года № 993. Об образовании Общественного совета по средствам массовой информации (информационной политике) при Президенте РК.

- внесение предложений по обеспечению эффективного взаимодействия органов государственной власти и СМИ, а также информационной безопасности страны.

В полномочия Совета входит запрос и получение информации, документов и материалов от государственных органов, заслушивание на своих заседаниях должностных лиц, представителей СМИ по вопросам соблюдения законодательства о средствах массовой информации. Совет также имеет право давать оценку решениям государственных органов, касающихся деятельности СМИ, оказывать организационно - методическую, информационную и иную помощь государственным органам по вопросам деятельности СМИ, формировать рабочие комиссии по различным аспектам деятельности СМИ, привлекать к их работе представителей научных, исследовательских, неправительственных и иных учреждений и организаций.

Также в РК был создан *Общественный совет по вопросам психического здоровья* при главном внештатном психиатре РК. В Министерстве культуры РК инициировали создание *Общественного совета по развитию языков*. Был подписан Указ Президента РК "О Совете по финансовой стабильности и развитию финансового рынка Республики Казахстан", который создается как консультативно-совещательный орган при Президенте РК¹⁶. Его основной целью является осуществление межведомственной координации по вопросам обеспечения финансовой стабильности и эффективного развития финансового сектора РК.

В Таджикистане и Узбекистане в условиях становления политической демократии процесс формирования гражданского общества имеет свои особенности, так как это страны, которые больше ориентированы на государство, чем на общество. Поэтому, взаимодействие общественных организаций с государственными органами связано, прежде всего, с поиском путей достижения политического и гражданского согласия, необходимостью формирования более эффективного механизма взаимоотношений с органами власти, развития государственных и общественных начал в управлении. В этих странах уже зарегистрировано и успешно функционирует большое количество независимых неправительственных организаций, которые охватывают почти все сферы политической, экономической, социальной жизни населения страны. При этом они

¹⁶ Вопросы прозрачности деятельности политических партий и их взаимодействия с институтами власти, бизнеса и общества. Казахстанский и зарубежный опыт: Сборник материалов круглого стола. – Алматы: ОФ «Трансперенси Казахстан», Фонд им. Фридриха Эберта, 2004. - 68 с.

работают в тех сферах, где осуществление государством своих функций нуждается в поддержке со стороны общественных структур. Но специально сформированных общественных советов при органах государственной власти еще не наблюдается.

Выводы.

1. Страны Европы и Америки имеют большой опыт взаимодействия органов государственной власти и организаций гражданского общества в форме разнообразных общественных советов, и уже выработаны определенные принципы их организации и деятельности, среди которых наиболее важными являются рекомендации и стандарты Европейского союза. Согласно этим рекомендациям, основное назначение совещательных общественных советов – это быть посредниками между властью и «заинтересованными сторонами». При этом они пока не являются самостоятельными полноценными структурами, но уже позволяют организовать процесс публичных консультаций и обсуждений.
2. В Европе и США большинство общественных советов формируется по *смешанной системе*, когда часть членов назначается государственными органами, а часть – избирается общественными структурами. Также распространенной является практика предоставления возможности для самовыдвижения своей кандидатуры любым желающим для участия в общественном совете.
3. В странах СНГ институт общественных советов становится популярной *формой совещательной демократии* постепенно превращаясь в более новую и открытую форму обсуждения и принятия правительственных решений. При этом под общественными советами в данном случае подразумеваются такие образования с участием представителей общественности, которые имеют формализованную внутреннюю структуру, определенные полномочия и с которыми государственные органы консультируются при принятии и выполнении государственных решений.
4. Состав и руководство совета часто формируется руководством соответствующего государственного органа. В этом случае совет становится зависимым от органа власти, при котором он работает. В состав общественных советов включаются исключительно подконтрольные руководству лица, а в положениях об общественных советах закрепляется строгое регулирование их

деятельности со стороны руководства структур, при которых они создаются. В результате ресурсы и потенциал общественных советов используется в неполной мере.

5. В странах СНГ общественные советы в определенной степени представляют интересы тех или иных категорий населения или представителей экономической и политической системы, на которые направлены принятые властью решения. Степень такого представления колеблется от простого озвучивания общественного мнения и обеспечения обратной связи до жесткого лоббирования интересов общества. Поэтому, общественные советы создаются с разными целями, начиная от экспертных консультаций по экологическим или другим вопросам, участия в разработке законодательства и заканчивая участием в разработке госбюджета, мониторинга его выполнения и осуществления отдельных государственных функций, делегированных им государственными органами. В рекомендациях совета могут содержаться результаты изучения потребностей определенных слоев населения, и тем самым они помогают местным властям планировать свою работу.
6. Во взаимодействии граждан и власти используются разные формы контактов и сотрудничества. В странах СНГ одной из форм приобщения общественности к принятию государственных решений стали *общественные советы*, функционирующие при органах государственной власти и местного самоуправления. При этом, есть случаи когда деятельность этих советов организуется, исходя из деятельности тех органов, при которых они созданы (например, в Казахстане). В этих случаях, по мнению исследователей, общественные советы следует охарактеризовать не как общественные, а как *государственно-общественные институты*, что, в свою очередь, снижает их ценность как независимых органов, выражающих интересы групп населения. С другой стороны, в рамках государственно-общественных советов может осуществляться эффективная коммуникация структур государственного аппарата с институтами гражданского общества. Подобная архитектура советов оправдана, когда иные институты политической системы, призванные выполнять эту функцию, с ней не справляются.
7. Во всех постсоветских странах общественные советы имеют только *совещательный статус*, поэтому их возможность оказывать влияние на деятельность органов власти довольно ограничена. Их предложения и решения, исходя из специфики их деятельности, носят, как правило,

рекомендательный или консультативный характер. Определяя такой характер решений общественных советов, законодательство ряда стран четко подходит к регламентации и разграничению прав общественных советов и обязанностей государственных органов по отношению к ним.

8. Существующие общественные советы в большинстве стран Европы и Америки являются финансово независимыми от органов, при которых они созданы. Деятельность большинства из них во многом держится на энтузиазме, членство в этих советах считается престижным. Их главная функция заключается в оценке возможных изменений государственной политики с точки зрения «заинтересованной стороны» – т.е. общественности, которую непосредственно затрагивают эти изменения. Эти советы призваны информировать население о проектах возможных решений, организовывать их широкое общественное обсуждение и обеспечивать обратную связь. Для таких советов бюджетное финансирование и назначение их членов государственными органами считается недопустимым.
9. Общественные советы во всех странах сталкиваются с проблемами материально-технического и организационного обеспечения. Законы ряда стран устанавливают, что работа членов общественных советов, в основном назначаемых государственными органами, может оплачиваться (Россия). А в Европе есть случаи (Датский Совет по инвалидности, Консультативный совет по глобальным изменениям в Германии) когда члены общественных советов могут также получать компенсацию расходов, понесенных в связи с участием в деятельности советов. Это в большинстве случаев, когда участниками со стороны общественности являются представители крупных общественных организаций, которые работают с привлечением профессиональных аналитиков и экспертов. Основное назначение таких советов – концентрировать и доводить до сведения власти альтернативные негосударственные решения, предложения и рекомендации. Состав этих советов может утверждаться государственным органом и в этих случаях для них допускается бюджетное финансирование.

2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫХ СОВЕТОВ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Институциональная модель взаимодействия ОНС. Положение, сопровождавшее соответствующий Указ Президента КР об образовании ОНС, в общем, определяет специфику деятельности ОНС - цели, задачи и функции ОНС, формирования его состава и порядок работы, организационное и материально-техническое обеспечение, а также механизм его взаимодействия с государственными органами и организациями гражданского общества (ОГО) и т.д.

Согласно Указа Президента КР ОНС создаются не во всех государственных органах, а пока только в центральных органах исполнительной власти (ОИВ), т.е. в министерствах, государственных комитетах и государственных агентствах и государственных службах.

Предназначение ОНС сформулировано в трех целях:

- 1) осуществление общественного контроля над деятельностью ОИВ;
- 2) налаживание эффективного взаимодействия ОИВ с общественностью;
- 3) учет общественного мнения при формировании и реализации государственной политики.

Состав ОНС при ОИВ формируются специальной Комиссией по отбору кандидатур при Аппарате Президента КР под председательством первого заместителя руководителя Аппарата Президента КР. В её состав входят представители гражданского общества, научных кругов, бизнес-ассоциаций, профессиональных и отраслевых союзов, экспертного сообщества и СМИ.

На своих заседаниях Комиссия коллегиально рассматривает документы кандидатов в состав ОНС и принимает соответствующее решение.

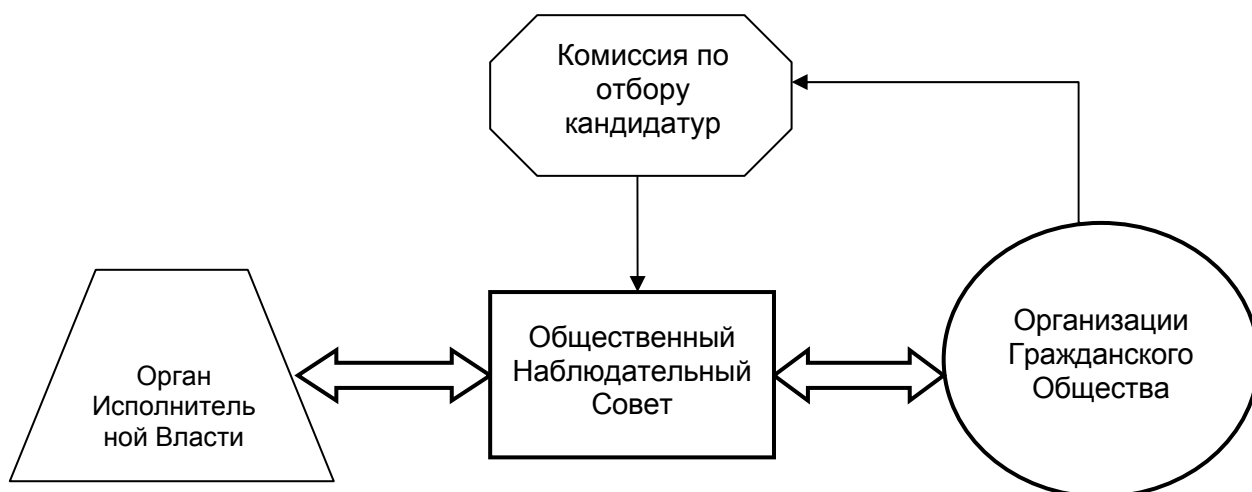
Деятельность ОНС при ОИВ осуществляется на основе свободного обсуждения всех вопросов и коллективного принятия решений, причем свою работу члены ОНС осуществляют на общественных началах. Решения Совета для ОИВ носят рекомендательный характер.

Формально, механизм взаимодействия ОНС с ОИВ происходят следующим образом:

- a) ОНС направляет повестку своих заседаний в госорган за 5 дней.
- b) Представитель госоргана обязан участвовать в заседаниях ОНС.
- c) Госорган имеет право вносить вопросы в повестку дня ОНС.
- d) ОНС представляет запрос в госорганы на необходимые сведения.

е) Не позднее чем через 10/7 дней госорган обязан дать ответ.

Для выяснения особенностей взаимодействия ОНС с ОИВ рассмотрим коммуникативный аспект институциональной модели ОНС исходя из двух коммуникативных отношений: 1) ОНС - ОИВ и 2) ОНС – ОГО.



Для достижения целей ОНС в пункте 2 Положения об ОНС установлены семь **задач**, которые в коммуникативном отношении между тремя субъектами распределены следующим образом :

ОИВ	ОНС	ОГО
1. Осуществление общественного контроля за деятельностью ОИВ.		
2. Осуществление общественного мониторинга и контроля эффективности реализации принятых управленческих решений.		
3. Осуществление общественного контроля за прозрачностью и эффективностью использования всех финансовых средств.		
4. Выдвижение и обсуждение общественных инициатив по развитию отрасли.		
5. Содействие в подготовке качественных решений, имеющих общественно-значимый, в том числе, стратегический характер.		
	6. Оценка эффективности оказываемых государственных услуг.	
7. Содействие учету ОИВ общественного мнения при формировании и реализации государственной политики.		

Из этой таблицы видно, что из 7 задач ОНС, 5 непосредственно связаны с ОИВ и только 2 задачи с организациями ГО, что в общем, соответствует целям создания ОНС.

Далее, Положением об ОНС определено, что решение этих задач ОНС осуществляют путем выполнения **14 функций** (см. Приложение 1.). Эти функции в коммуникативном отношении распределены следующим образом:

ОИВ	ОНС	ОГО
	1. <u>Участие в разработке и общественной экспертизе</u> проектов управленческих решений с целью обеспечения учета общественных интересов, повышения прозрачности и качества решений.	
	2. <u>Выработка предложений</u> по совершенствованию планируемых или принятых решений на основе изучения общественного мнения и внесение их на рассмотрение ОИВ.	
	3. Рассмотрение гражданских инициатив, связанных с деятельностью ОИВ.	
	4. Участие в организации и проведении широкого обсуждения с общественностью планируемых стратегических и общественно-значимых решений.	
	5. <u>Проведение анализа эффективности реализуемых</u> ОИВ технологий и форм сотрудничества с ОГО и внесение предложений по их совершенствованию.	
	6. Содействие в информировании общественности о деятельности ОИВ.	
	7. <u>Обеспечение общественного контроля за</u> повышением прозрачности использованием бюджетных и иных средств ОИВ.	
	8. Осуществление мониторинга и оценки качества оказания предоставляемых услуг.	
	9. Изучение и обобщение общественного мнения по наиболее важным вопросам, связанным с деятельностью ОИВ.	
	10. <u>Представление предложений по подготовке</u> проектов НПА по вопросам формирования и реализации государственной политики в соответствующей сфере, совершенствовании работы ОИВ.	
	11. Информирование общественности о своей деятельности, принятых решениях и их выполнении.	
	12. <u>Сбор, обобщение и представление</u> ОИВ информации о предложениях организаций ГО по решению вопросов, имеющих важное общественное значение.	
	13. Организация публичных мероприятий для обсуждения актуальных вопросов развития отрасли.	
	14. Подготовка и публикация ежегодного отчета о своей деятельности.	

Из этой таблицы следует, что с ОИВ непосредственно связаны 4 функции ОНС, а с ОГО - 6 их функций. Одновременно с ОИВ и ОГО связаны 4 функции ОНС.

С коммуникативными отношениями ОНС связаны также 12 их **прав**, закрепленные в Положении. Эти отношения выглядят следующим образом.

ОИВ	ОНС	ОГО
	1. Образовывать постоянные и временные рабочие органы.	
	2. <u>Привлекать</u> к своей работе работников ОИВ, органов МСУ, представителей отечественных и международных экспертных и научных организаций, предприятий, учреждений и организаций, а также отдельных специалистов.	
	3. <u>Организовывать и проводить</u> семинары, конференции, общественные слушания и другие мероприятия.	
	4. <u>Запрашивать и получать</u> необходимую для осуществления своей деятельности информацию от ОИВ и органов МСУ.	
	5. <u>Получать</u> от ОИВ проекты нормативных правовых актов по вопросам, требующим проведения консультаций с общественностью.	
	6. <u>Организовывать и проводить</u> консультации с экспертами, специалистами или заинтересованными общественными организациями по вопросам, отнесенным к компетенции соответствующего государственного органа.	
	7. <u>Приглашать</u> руководство и сотрудников ОИВ для обсуждения вопросов повестки дня заседания.	
	8. <u>Вносить</u> предложения по внесению изменений и дополнений в Положение о ОНС.	
	9. <u>Информировать</u> общественность и вышестоящие инстанции, в случае необоснованного отклонения рекомендаций соответствующим государственным органом.	
	10. <u>Оказывать содействие</u> ОИВ в осуществлении взаимодействия с ГО.	
	11. <u>Привлекать</u> донорские и иные спонсорские средства для обеспечения деятельности ОНС.	
	12. Члены ОНС <u>вправе принимать участие</u> в заседаниях коллегий и иных мероприятиях ОИВ по согласованию с их руководителем.	

С ОИВ прямо связаны 5 прав ОНС, 4 с ОГО, и только 2 с ОИВ и ОГО одновременно. Таким образом, взаимодействие ОНС с ОИВ занимает большое место в их деятельности.

2. Проблемы взаимодействия ОНС с ОИВ: два взгляда. Для выявления проблем во взаимодействии ОНС с ОИВ, была собрана необходимая для этого

информация. Источниками информации выступили члены ОНС и представители ОИВ, которые непосредственно работают с ОНС.

Для сбора данных были использованы два метода:

- 1) открытые дискуссии в ходе круглых столов, работа в группах;
- 2) опрос в форме интервью членов ОНС и представителей ОИВ.

В результате, были собраны необходимые данные, на основе анализа которых были выработаны соответствующие рекомендации по совершенствованию взаимодействия ОНС и ОИВ.

В процессе открытых дискуссий в ходе круглого стола представители ОНС и госорганов (ОИВ) высказывали различные мнения. В основном они сводились к следующему:

- Практически все участники круглого стола, представители ОНС и ОИВ, считают, что институт ОНС в нашей стране нужен.
- Многие отмечают, что состав ОНС в основном сильный и компетентный. Тем не менее, многим членам ОНС не хватает определенных знаний, например правовых и т.д. и поэтому их необходимо обучать.
- В деятельности некоторых ОНС имеется хорошая практика, успешный опыт, почти все ОНС имеют план своей работы, вовлечены в процессы обучения.
- Однако, пока существенных достижений в улучшении работы ОИВ не произошло. Например, перелома ситуации с большей открытостью в деятельности ОИВ, со снижением уровня коррупции и т.д.
- Некоторые участники от ОНС акцентировали внимание на том, что их рекомендации часто игнорируются ОИВ, т.е. они считают, что рекомендательный характер решений ОНС не всегда достаточен.
- В положении об ОНС не четко определено понятие «управленческое решение», которое должны контролировать ОНС. Поэтому некоторые ОИВ принимают важные решения, не согласовав или не проинформировав ОНС.

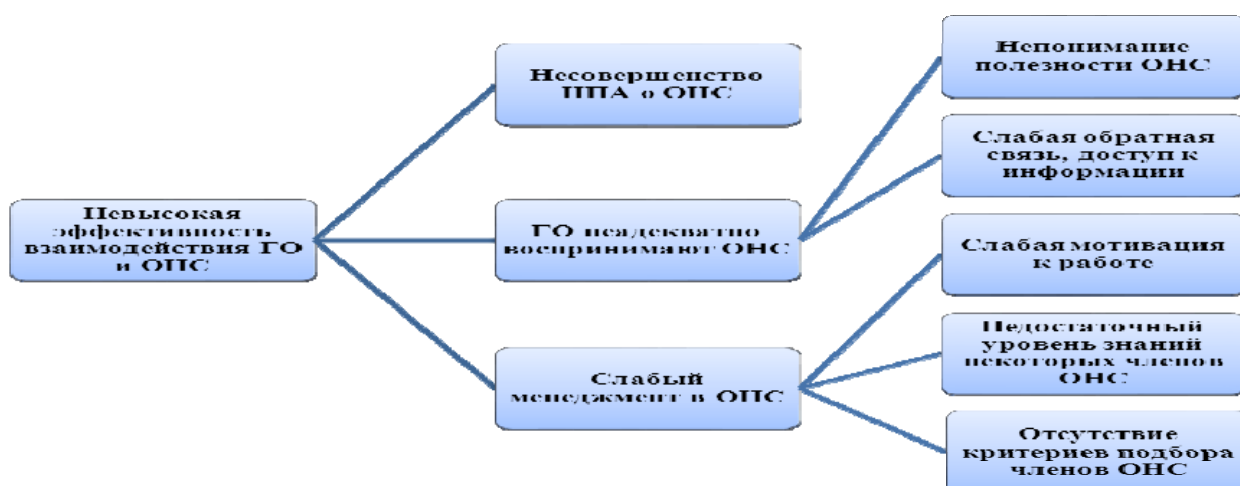
Вместе с этим участники отметили ряд существенных проблем в деятельности ОНС:

- a) большой спектр задач и функций, возложенных на ОНС, не четко определены приоритеты деятельности ОНС;
- b) работу ОНС, его взаимодействие с ОИВ затрудняет отсутствие общепринятых индикаторов эффективности ОИВ.

- с) члены ОНС при ОИВ еще не стали командой единомышленников, по-разному видят свою миссию, приоритеты и т.д. Недостаточная активность отдельных членов ОНС.
- д) представители ОИВ считают, что ОНС не всегда адекватно представляют интересы общества, слабо взаимодействуют с общественными организациями и пока не отработан механизм взаимодействия ОНС с гражданским обществом;
- е) наблюдается слабая обратная связь от ОИВ, не всегда есть ответы на рекомендации ОНС;
- ф) ОНС не включены в процесс принятия решений, т.к. в Положении об ОНС не четко определено понятие «управленческое решение». Поэтому ОНС иногда пытаются контролировать всю деятельность госоргана;
- г) функции ОНС слишком широкие, неясны приоритеты в деятельности ОНС. Нет единых индикаторов эффективности деятельности госорганов и ОНС;
- h) слабый механизм отражения общественных проблем, гражданского общества.

Структурирование этих причин в форме «дерева проблем» изображено на нижеприведенных схемах.

Причины проблем взаимодействия ОНС с госорганами: мнение ОНС



Причины проблем взаимодействия ОНС с госорганами: мнение ГО



Из сравнения двух схем видно, что представители обеих сторон едины во мнении, что одной из главных причин невысокой эффективности взаимодействия ОИВ и ОНС является несовершенство существующей нормативно-правовой базы, определяющей статус ОНС. С этим связываются недостаточная включенность ОНС в процесс принятия решений в ОИВ и отсутствие приоритетов в деятельности ОНС.

Следующий по важности блок причин обоими сторонами признается как недостаточно эффективная организация работы ОНС, менеджмент ОНС, связанный с несовершенством формирования состава ОНС, недостаточным уровнем их знаний, отсутствием критериев работы ОНС и его членов и т.д.

Сходные результаты получены и в результате проведения интервью с представителями ОИВ и членами ОНС. Абсолютное большинство интервьюируемых с обеих сторон, высказались за необходимость ОНС как важного инструмента общественного контроля со стороны общества.

Однако, большинство интервьюируемых отмечали недостаточную легитимность ОНС из-за отсутствия прочной нормативно-правовой базы, которая принижает статус и деятельность советов. С другой стороны, респондентами отмечалось, что члены ОНС сами плохо знают НПА и специфику деятельности госорганов, при которых они состоят.

Далее, в ходе проведенных интервью, опрашиваемые, отмечая слабое взаимодействие между госорганами и ОНС, высказали мнение, что одной из

причин является отсутствие пока четкого понимания целей, роли и места ОНС в работе государственных органов со стороны ОНС и ОИВ.

Представители ОИВ отметили неорганизованность и недисциплинированность членов некоторых ОНС, несоблюдение ими кворума, срывы заседаний, а также не всегда сработавшийся состав советов.

Данные опросов также свидетельствуют, что некоторые государственные органы, часто игнорируют рекомендации наблюдательных советов, хотя формально поддерживают с ними контакты. Одной из причин пассивности некоторых членов ОНС респонденты отметили слабую мотивацию в части компенсации интеллектуальных затрат и времени.

Выводы.

1. Отсутствию четкого понимания целей, роли и места ОНС в системе органов государственного управления способствует множество задач и функций, возложенных на ОНС. При этом, конечно, ОНС не должны стать инстанцией для рассмотрения писем и жалоб населения. Как и раньше, жалобы должны поступать в само ведомство, а ОНС должны лишь следить за тем, как эти жалобы рассматриваются, и каким образом ведомство реагирует на них. Иначе, существует риск, что ОНС возьмет на себя некоторые функции ведомства, а это не допустимо. Недопустимо также, чтобы ОНС стали придатком ведомств.
2. Зарубежный опыт свидетельствует, что деятельность ОНС должна быть сфокусирована на нескольких приоритетных проблемах. Например, эффективность расходования бюджетных средств, качество предоставляемых государственных услуг и соблюдение законодательства о государственной службе, добросовестность государственных служащих.

Экс-Президент КР Р.И. Отунбаева:

«Одна из основных задач ОНС контроль бюджета ведомств. Ведь немалые деньги попадают в ведение тех или иных министерств. Не всегда эти бюджеты управляются прозрачно. Поэтому, одна из основных задач наблюдательных советов - контроль за расходованием бюджета. Смотреть, туда ли, в таких ли объемах, в силу тех или иных потребностей уходят деньги. Значит, ОНС должны работать в тесном сотрудничестве со Счетной палатой. С тем, чтобы в устранении недостатков министерств и ведомств»

¹⁷ Источник: Материалы семинара «Счетная палата КР в системе государственного финансового контроля», 11 мая 2011 г.

3. Само понятие «общественный совет» подразумевает, что в работе ОНС должно превалировать общественное представительство. Поэтому создание ОНС, инициированное государственными органами, обязательно должно быть поддержано представителями общественного сектора, гражданского общества. Только в этом случае ОНС станут публичным органом представительства общественности, первоочередная задача которого – оказание влияния на государственную политику в интересах общества. Работа в ОНС должна оставаться на добровольной основе.
4. Необходимо совершенствовать механизм формирования состава ОНС, который должен объединять принципиальных, добросовестных и мотивированных людей. Предотвращению появлений групповых и личных интересов, проявления конфликта интересов в работе ОНС могла бы способствовать разработка и принятие этического кодекса членов ОНС.
5. Трудно ожидать от членов ОНС серьезной и результативной работы, поскольку они работают на общественных началах. Многие начинания ОНС не могут быть успешными, если под ними нет финансовой основы. Причем речь не идет об оплате работы членов ОНС. Для работы ОНС требуются определенные средства, которые необходимы для того, чтобы дать объявление в газету, провести анкетирование, выехать на места, в регионы. Поэтому часть работ по исполнению своей миссии ОНС могут проводить в проектом режиме, совместно с НКО.
6. Зарубежный опыт свидетельствует, что общественные советы, независимо от того, инициированы ли государственным органом или общественностью, должны быть формально созданы на основании публично-властного предписания (нормативного акта). Тогда их решения становятся более легитимными, объективными и независимыми от государственных органов. Поэтому в Кыргызстане необходимо принять закон об ОНС. В проекте закона заложена норма об ответственности должностных лиц ОИВ по обеспечению взаимодействия с ОНС.

РЕКОМЕНДАЦИИ

По результатам изучения проблемы оптимизации деятельности ОНС и улучшения их взаимодействия с ОИВ для основных субъектов можно сделать следующие рекомендации:

1. Органам государственной власти (Президент, ЖК КР, Правительство КР):

- Поддержать принятие Закона КР «Об ОНС...» и совершенствовать законодательство, обеспечивающее эффективную деятельность ОНС;
- Сфокусировать деятельность ОНС на нескольких приоритетных направлениях государственной политики (противодействие коррупции, качество государственных услуг и др.).
- Разработать и ввести механизмы формирования состава ОНС, отражающие реальные потребности не просто общества, а групп интересов и целевых групп.
- Содействовать обновлению составов ОНС мотивированными людьми, поднять статус членов ОНС, использовать меры морального поощрения.
- Разработать и утвердить систему индикаторов оценки эффективности деятельности ОИВ и их служащих.

2. Органам исполнительной власти (министерствам, государственным комитетам, агентствам, службам и фондам):

- Строго соблюдать законодательство, касающееся деятельности ОНС, усилить административную ответственность должностных лиц за несвоевременное предоставление информации и ответов на запросы граждан и т.д.
- Разработать регламент взаимодействия с ОНС и установить контроль за его соблюдением должностными лицами.
- Обучать государственных служащих работе с ОНС и проводить среди них разъяснительную работу, способствующую пониманию целей и задач ОНС.

3. Общественным наблюдательным советам:

- Сфокусировать деятельность на проблемах, больше всего волнующих общество (целевое расходование бюджетных средств, качество государственных услуг, добросовестность государственных служащих и др.).
- Улучшить организацию работы, наладить планомерную и результативную работу с ОИВ, искать и использовать новые технологии;
- Разработать коммуникационный план, членам ОНС повышать навыки работы с ОИВ и другими структурами (СМИ, НКО и др.), наладить сотрудничество между ОНС, выявить общие для ряда ОИВ проблемы и их решать совместно;
- Обмениваться и распространять лучшую практику работы ОНС с ОИВ и другими структурами. Использовать зарубежный опыт взаимодействия с ОИВ организаций подробных ОНС.

- Создать ассоциацию ОНС, образовать координационный орган (совет председателей) ОНС по решению общих для ОНС проблем.
- Создать постоянную систему обучения членов ОНС.
- Разработать и принять этический кодекс члена ОНС.

4. Организациям гражданского общества (НПО/НКО, экспертное сообщество и т.д.):

- Предлагать в состав ОНС высоко мотивированных и компетентных людей.
- Реализовывать проекты по обучению членов ОНС, проводить тренинги по повышению уровня их знаний и навыков эффективно взаимодействовать с ОИВ и исполнять другие обязанности.
- Разработать индикаторы оценки эффективности деятельности ОНС и его членов. Периодически, раз в год, проводить оценку эффективности деятельности всех ОНС, публично обсуждать их результаты и доводить это до широкой общественности.
- Разработать и издать методические указания для ОНС, содействующие эффективной работе с ОИВ и другими структурами.
- Привлечь внимание экспертного сообщества к проблемам деятельности ОНС и сделать это предметом научных исследований, тем семинаров и конференций.

5. Международным и донорским организациям:

- Продолжить оказывать поддержку развитию и укреплению институциональной базы ОНС и его кадрового потенциала, включая это в программы помощи.
- Содействовать использованию зарубежного опыта организаций, сходных по статусу и направленности деятельности с ОНС.
- Оказать экспертную и консультативную помощь отдельным ОНС, как пилотным проектам.

3. ПУТИ УЛУЧШЕНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫХ СОВЕТОВ И ОРГАНИЗАЦИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Актуальность исследования взаимодействия ОНС и гражданского общества обусловлена тем, что в конечном итоге ОНС должны влиять на государственные органы, улучшить их функционирование и повысить качество государственных услуг предоставляемых населению. Как отмечает в своем выступлении Рыскелдиев У.А., председатель Наблюдательного совета Фонда «Сорос-Кыргызстан»: «ОНС были созданы в результате претензии общества к власти»¹⁸.

В Положении об ОНС при государственном органе определена цель ОНС, которая заключается в обеспечении «участия граждан в осуществлении общественного контроля за деятельностью органа исполнительной власти при котором он создан, налаживания эффективного взаимодействия указанных органов с общественностью, учета общественного мнения при формировании и реализации государственной политики». В пункте 2 Положения сформулированы 7 задач и 15 функции ОНС (см. Приложение 1.).

Анализ этих задач и функций, позволяет сделать вывод, о том, что члены ОНС должны заниматься решением многих вопросов: оценкой деятельности органов власти со стороны общества; оценкой эффективности использования бюджетных средств; решением вопроса доступа гражданского общества к принятию решений в органах власти (на этапе выработки решений); усилением общественного влияния на работу органов власти; улучшением формата и качества диалога органов государственного управления с общественностью; повышение уровня государственного управления в целом и качества предоставляемых услуг и т.д.

В этой связи, было важно понять, насколько члены ОНС понимают свою роль в достижении целей, решении задачи и выполнении функций ОНС. Для этого были опрошены не только секретари ОНС, но и другие члены ОНС (см. Приложение 2.)

По итогам проведенных интервью с представителями ОНС и гражданского общества, обсуждения проблем становления и развития ОНС был собран достаточный эмпирический материал для анализа. Кроме того, для выработки рекомендаций по повышению потенциала института ОНС учитывался

¹⁸ Материалы круглого стола «Взаимодействие общественных наблюдательных советов и общественных организаций: состояние и пути развития» Б., 22 октября 2011 г.

международный опыт создания общественных советов, как посредников между органами власти и «заинтересованными сторонами».

1. Больше половины опрошенных понимают, что ОНС были созданы для гражданского контроля и обеспечения прозрачности работы органов государственного управления, информирования населения, в тоже время ни в одном из ответов членов ОНС не прозвучали слова «для учета общественного мнения при формировании и реализации государственной политики, для повышения качества управления».

Однако на заседаниях большинства ОНС не рассматривались такие важные вопросы как организация общественных слушаний с привлечением представителей гражданского общества; рассмотрение предложений и инициатив граждан и их объединений по вопросам, связанным с деятельностью органов государственного управления, что соответствует задачам ОНС. К сожалению, некоторые члены ОНС пытаются реализовать свои личные интересы в ущерб общественным. Имеют место конфликты ОНС с государственными органами по поводу проводимой ими финансовой и кадровой политики.

Некоторая часть членов ОНС видят свою роль в оказании практической помощи государственным органам, при которых они созданы, в части осуществления ими основной деятельности, или в части повышения информированности населения о деятельности госоргана (помощь пресс-службам). Другие видят свою задачу в оказании помощи населению, третьи в поиске проблем в работе государственного органа и в выработке рекомендаций. Вместе с этим, обеспечение прозрачности деятельности госоргана, обеспечение доступа граждан и экспертного сообщества к информации о деятельности государственного органа часто остаются вне поля зрения ОНС.

Выводы.

- Сегодня у членов ОНС и представителей гражданского общества существует некоторый разброс в понимании роли ОНС. Однако ОНС не должны никак подменять функции государственного органа, ни в части основной его задачи, ни в части пресс-службы, ни в части получения поддержки обществом.
- Основными задачами, согласно Положению (и будущего Закона об ОНС) должны оставаться общественный контроль, содействие учету общественного мнения при проведении государственной политики, обсуждение общественных

инициатив, содействие в подготовке решений, общественный мониторинг, и, наконец, оценка эффективности и качества государственных услуг.

2. Результаты опроса показали, что большинство членов ОНС признают недостаточной работу по решению своих основных задач, связанных с информированием, консультированием населения о происходящих изменениях в обществе; защитой социальных, экономических, гражданских прав населения; осуществлением антикоррупционных мер, обсуждения проекта бюджета государственного органа и контроля его исполнения; проведением общественных слушаний проектов нормативно-правовых документов.

Основными назывались следующие причины:

- слабая информированность о деятельности ОНС (27%);
- недостаток институционального потенциала ОНС (19 %);
- проблемы организации деятельности ОНС (27%),
- непонимание и недоверие к ОНС (9%);
- отсутствие интереса во взаимном сотрудничестве (9%);
- нехватка времени для взаимодействия (9%) (см. Приложение 3 и 4.).

Сравнение ответов на эти же вопросы представителей организаций гражданского общества показали, что более 90% опрошенных признают существование следующих причин:

- отсутствие или слабость механизма взаимодействия организаций гражданского общества с ОНС;
- слабая информированность населения об ОНС (64%);
- профессиональная слабость членов ОНС (9%);
- рекомендательный и наблюдательный характер решений ОНС (18%);
- незаинтересованность членов ОНС в сотрудничестве с общественными организациями (9 %).

Большинство представителей организаций гражданского общества считают, что пока ОНС не достаточно отстаивают, лоббируют интересы населения. Половина опрошенных членов общественных организаций оценивают работу ОНС по привлечению внимания, созданию общественного резонанса, содействию и улучшению связи с общественными организациями на «неудовлетворительно» (см. Приложение 5.).

Выводы.

- Ввиду отсутствия действенного механизма взаимодействия между ОНС и общественными организациями, представители гражданского сектора редко обращаются в ОНС с просьбой решить какой-либо вопрос.
- Представители общественных организаций в основном, используют личные связи и обсуждают с членами ОНС свои вопросы, либо, будучи сами представителями общественных организаций, участвуют на встречах с членами ОНС.

3. Результаты исследования показали, что ОНС ожидает от гражданского общества: экспертной и информационной поддержки, поддержки инициатив ОНС в СМИ, адвокаты и др. формах. Кроме того, члены ОНС считают, что именно гражданский сектор обладает высоким кадровым потенциалом, поэтому должно быть сотрудничество, например, через привлечение членов ОНС в проектную деятельность для совместного решения проблем.

Для членов ОНС, владеющих информацией и выполняющих определенные функции, необходимо принимать участие в проектной (программной) деятельности с представителями гражданского общества. Здесь должен быть взаимный интерес. Тем более, что посредством участия гражданского общества будет налажена обратная связь с населением. За представителями гражданского общества стоит население, граждане, члены местных сообществ, широкая сеть различных групп: женщин, молодежи, детей, лиц с ограниченными возможностями и др., это некая общность, с которой членам ОНС необходимо поддерживать связь и работать.

Гражданское общество в лице представителей различных общественных организаций, принявших участие в данном исследовании, ожидает от ОНС: лоббирования интересов гражданского общества перед государственными органами; информационной поддержки; подотчетности; выхода на более высокий уровень влияния; поддержки инициатив гражданского общества; достижения конкретных общественно значимых результатов; публичности деятельности ОНС; эффективного мониторинга и оценки исполнения нормативно-правовых актов, оказания услуг для населения.

Иначе говоря, гражданское общество видит в ОНС некую лоббистскую роль, лоббирование их интересов в органах государственного управления, учитывая то, что многие вопросы решаются на уровне министерств и ведомств.

Изучение полученных данных показал, что ожидания ОНС и гражданского общества во многом совпадают. Так, при сопоставлении ответов группы «ОНС» и группы «ОГО» были выявлены следующие совпадения: информационная поддержка, экспертная поддержка, поддержка инициатив ОНС, эффективная система общественных советов с населением, создание банка данных и идей, вовлечение членов ОНС и ОО в совместные проекты. Это означает, что ОНС и гражданское общество, осознавая пока слабость института ОНС, предлагают схожие механизмы усиления их взаимодействия, направленные на повышение потенциала ОНС. Для этого в некоторых ОНС разработаны планы совместных действий, в которых четко сформулированы мероприятия, определены даты и исполнители. Эти планы рассчитаны на краткосрочный период (на 1 год).

Выводы.

- Представители гражданского общества могли бы быть некой средой для обратной связи с населением. Также для ОНС гражданский сектор мог бы стать источником разнообразных идей, ведь гражданское общество всегда отличалось творчеством, инициативой, и могла бы в этом смысле служить неким генератором идей, который помог бы выстраивать работу ОНС, лучше понимать свои цели и задачи и сделать работу ОНС более эффективной.
 - Гражданский сектор хотел бы видеть больше публичности в деятельности ОНС, но, к сожалению ОНС не в полной мере использует соответствующие инструменты: сайты, участие простых граждан в заседаниях ОНС, эффективный мониторинг и оценка исполнения нормативно-правовой базы и оказание услуг населению. Организации гражданского сектора могли бы включаться в работу ОНС и участвовать в процессах мониторинга и оценки в качестве экспертов. Но, не имея доступа к соответствующей информации, в том числе необходимыми связями, им недоступен и этот инструмент взаимодействия. Поэтому необходимо наладить и усилить диалог между ОНС и общественными организациями, фондами и НПО.
4. Анализируя собранные данные можно отметить недостаточность мер и некую пассивность большинства ОНС противодействию коррупции. В тоже время имеет место положительный опыт ОНС при Министерстве энергетики

КР, где совместно с министерством разработана программа реализации инициативы прозрачности в ТЭК, проводятся публичные обсуждения по тарифной политике, вносятся предложения по противодействию коррупционным схемам.

Т. Садакбаева, член ОНС при Министерстве транспорта и коммуникаций КР:

«Борьба с коррупцией будет эффективна, только когда всенародно будут разоблачаться теневые и серые схемы, по которым разворовывается народное добро, используются в корыстных целях государственное имущество и бюджетные средства. Открытый, принципиальный и системный анализ деятельности государственного органа и самого ОНС, покажет, насколько каждый из нас оправдывает доверие народа и, будет служить одним из эффективных механизмов оценки деятельности ОНС и государственного органа».

Источник: Материалы круглого стола «Итоги исследования деятельности института Общественных наблюдательных советов в Кыргызстане». Бишкек, 19 ноября 2011 г.

5. Как показали результаты опроса, члены ОНС обращают внимание на отсутствие индикаторов, единых правил, с помощью которых можно делать анализ эффективности деятельности государственных органов. В этой связи в реализации основной цели ОНС представители ОНС и гражданского сектора главными назвали: повышение прозрачности работы ОНС, информированности населения об ОНС; принятие Закона КР «Об ОНС и др. формах общественного контроля»; решение организационных вопросов и материально-технического обеспечения, повышение требований к качественному составу ОНС.

Представители общественных организаций для улучшения взаимодействия с ОНС предлагают выработать механизм взаимодействия и его инструменты, а члены ОНС - создать базу данных НПО, работающих в области деятельности министерства/ведомства и установить с ними контакты, вплоть до подписания Меморандума или партнерского соглашения о взаимном сотрудничестве. Почти все участники проведенных интервью осознают важность проведения общественных слушаний, круглых столов, конференций в целях усиления института ОНС.

Выводы.

- Потеря доверия народа к государственным органам и потребность общества в организации эффективной системы борьбы с коррупцией и с непрозрачностью решений принимаемых чиновничьим аппаратом, продиктовало необходимость создания независимой системы общественного надзора за деятельностью органов власти. Однако несвоевременное решение поднятых проблем порождает реальную опасность превращения ОНС в неэффективный, контролирующий орган.
 - Для того, чтобы этого не произошло члены ОНС и представители гражданского общества должны консолидировать свои усилия на повышение уровня прозрачности и открытости деятельности государственных органов.
6. Проведенные интервью, а также круглые столы, дали материал для проведения SWOT-анализа института ОНС с точки зрения взаимодействия с гражданским обществом (см. Приложение 6). Были определены сильные и слабые стороны института ОНС, а также возможности и угрозы, исходящие из внешней среды. При определении сильных сторон акцент был сделан на том, в чем институт ОНС преуспел, каковы были достижения за этот период. Слабые стороны этого института подтверждали отсутствие чего-то важного для функционирования ОНС.

При определении возможностей важно было понять и выявить:

- то, что еще не было использовано членами ОНС;
- благоприятные обстоятельства, при которых институт ОНС стал бы более действенным;
- то, с помощью чего можно развить сильные стороны, которые будут описаны;
- социально-культурные факторы (традиции и система ценностей общества, имеющиеся стереотипы поведения людей и т.п.), влияние которых оказывает большое влияние на ОНС;
- международные факторы (уровень стабильности в мире, наличие локальных конфликтов, объемы грантовой помощи и т.п.).

Под угрозами понимались события, которые могут оказать неблагоприятное воздействие на институт ОНС в целом (законы, поведение членов ОНС и ОГО).

Определение сильных и слабых сторон ОНС, угрозы и возможности были использованы для выработки путей повышения потенциала института ОНС.

Выводы.

- Одним из путей повышения потенциала института ОНС может быть не акцент на решении выявленных проблем, а на использовании имеющихся возможностей. Трудно не согласиться с известным теоретиком менеджмента П. Друкером, который считает: «...результаты должны происходить из использования возможностей: отыскивать правильные пути и поступки и сконцентрировать на них ресурсы и усилия»¹⁹.
- Однако политические и правовые факторы, уровень политической стабильности в стране, уровень правовой грамотности населения, уровень законопослушности, уровень коррумпированности служащих органов власти могут препятствовать становлению и развитию института ОНС. Факторами угроз для ОНС могут стать также традиции и система ценностей общества, имеющиеся стереотипы поведения людей.

РЕКОМЕНДАЦИИ

На основе выявленных проблем во взаимодействии ОНС и гражданского общества, возможностей их решения, а также с учетом зарубежного опыта разработаны следующие рекомендации по повышению потенциала института ОНС в Кыргызстане.

1. Рекомендации по повышению потенциала членов ОНС. В связи с тем, что не все члены ОНС эффективно реализуют миссию ОНС и решают задачи, вытекающие из нее, необходимо регулярно обучать членов ОНС, акцентируя внимание на следующих знаниях и навыках:

- проведения общественных слушаний с привлечением представителей государственных органов и гражданского общества;
- использования методов выявления и содействия учету общественного мнения при проведении государственной политики министерством/ведомством;
- анализа и разработки государственной политики, стратегического планирования;
- осуществления гражданского контроля государственных органов и подотчетности их служащих;

¹⁹ П. Друкер «Практика менеджмента». Изд. Вильямс, 2003 г.

- технологий проведения общественного мониторинга принятых решений, оценки эффективности работы ОНС и органов власти;
- использования методов эффективной организации и проведения семинаров, круглых столов с целью обмена опытом между членами ОНС.

2. Рекомендации по повышению организационного потенциала. На современной стадии становления института ОНС рекомендуется решить два важных вопроса:

- Повысить уровень профессионализма членов ОНС. Для этого необходимо создать базу данных о потенциальных членах ОНС из числа представителей гражданского общества (т.н. резерв), из которых должен обновляться состав ОНС. Кроме этого, выбор и ротацию членов ОНС проводить на основе рейтингов деятельности кандидатов и членов ОНС.
- Также в целях повышения квалификации действующих членов ОНС необходимо регулярно проводить круглые столы, семинары, где происходил бы обмен передовым опытом, а также организовывать конференции с участием представителей ОНС, общественных организаций и органов государственного управления, итогом которой станет разработка и принятие совместных планов на 2012 год.
- Решить вопрос материального обеспечения деятельности ОНС, так как многие из опрошенных членов ОНС говорили о проблемах с транспортом, с финансированием поездок, с помещением, оргтехникой, с мотивацией работы секретариата ОНС и т.д. Согласно Указа Президента КР, органы государственного управления должны создать условия для работы ОНС, но в силу недостаточности средств эта обязанность оказалась не в полной мере выполнимой.
- Для решения этого вопроса можно использовать российский опыт и внести поправку в соответствующие НПА такого содержания «при осуществлении определённых видов деятельности НКО признаются социально ориентированными и могут рассчитывать на поддержку со стороны органов власти. Возможна передача им во владение и (или) пользование имущества для использования в соответствующей деятельности. Для НКО устанавливаются налоговые льготы». Это позволит усилить заинтересованность общественных организаций во взаимодействии с ОНС, с другой стороны, значительно облегчит деятельность ОНС. Также может быть

использован зарубежный опыт по введению 1% отчислений от заработной платы в фонд гражданского контроля.

3. Рекомендации по усилению институционального потенциала ОНС.

Основной мерой здесь является принятие Закона КР «Об ОНС и других формах общественного контроля», где четко были бы прописаны:

- права и обязанности членов ОНС в вопросах взаимодействия с гражданским обществом;
- регламент работы ОНС, рассчитанный на тесную связь с общественностью;
- график работы членов ОНС, периодические встречи с гражданами и т.д.

4. Рекомендации по укреплению сотрудничества ОНС с организациями гражданского общества. Так как члены ОНС и общественных организаций осознают имеющиеся проблемы в их взаимодействии, то с учетом лучшей практики и мирового опыта необходимо выработать и закрепить соответствующий механизм. В частности можно было бы:

- подписать Меморандумы или партнерские соглашения между ОНС и общественными организациями, где четко прописан механизм взаимодействия между ними;
- создать базу данных ресурсных НПО для ОНС и реестр потенциальных партнеров из числа ОНС для НПО;
- сделать эту информацию доступной и для ОНС, и для общественных организаций, разместив материал на сайте «ons.kg».

5. Рекомендации по усилению информированности общества о деятельности ОНС:

- объединить усилия всех ОНС в проведении PR-компания нового института (создать рекламные ролики, буклеты, ввести на телевидении специальную программу «Говорит ОНС», которая будет выходить регулярно на кыргызском и русском языках и постоянную рубрику «ОНС» в ведущих газетах республики и т.д.).
- поручить эту работу Координационному комитету (согласно проекта Закона об ОНС и др. формах общественного контроля, ст.23 одной из функций КС является информационная деятельность);

- использовать зарубежный опыт (например, создание Ассоциации ОНС, основными функциями которого является учебно-методическое и информационное обеспечение);
- международным организациям, деятельность которых направлена на изучение проблем ОНС в Кыргызстане, организовывать презентации с привлечением широкой общественности. Кроме того, отчеты проектов с выработанными рекомендациями, должны быть доступными как в Интернете, так и в СМИ.

6. Рекомендации по усилению общественной экспертизы НПА. В связи с тем, что практика экспертизы нормативно-правовых актов членами ОНС с привлечением общественности не стала повсеместной, членам ОНС необходимо:

- активнее проводить общественные слушания, круглые столы, конференции с привлечением общественности;
- привлекать к этой работе представителей экспертного сообщества и научных работников;
- в качестве площадки общественных обсуждений использовать сайты и СМИ.

7. Рекомендации по введению практики общественного мониторинга и оценки деятельности ОНС:

- разработать систему индикаторов, единых правил, с помощью которых члены ОНС и общественных организаций могли бы делать анализ эффективности деятельности ОНС;
- привлечь экспертов в области мониторинга и оценки к разработке данных индикаторов;
- отчеты по итогам исследований размещать на сайте www.ons.kg, освещать в СМИ, на телевидении и радио на кыргызском и русском языках.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ТРИ СЦЕНАРИЯ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫХ СОВЕТОВ

В современных условиях развития Кыргызстана очевидна необходимость совершенствования процесса государственного управления путем усиления в нем роли общественно-представительных структур в различных ее формах. Одним из таких институтов являются созданные в 2010 году при органах исполнительной власти Общественные наблюдательные советы. Эти советы созданы для того, чтобы организации гражданского общества могли помогать и влиять на деятельность государственных органов. Разумеется, эффективность их работы зависит, прежде всего, от обоюдного желания представителей гражданского общества и государственных органов конструктивно сотрудничать, вести диалог друг с другом, а также профессионализма сторон.

Очевидно, для этого необходим был четкий импульс со стороны органов власти, направленный на организацию сотрудничества и подлинного диалога органов власти с общественными структурами по ключевым вопросам. Это было сделано соответствующим Указом Президента КР. Теперь для этого необходимо еще юридически закрепить полномочия, задачи и функции ОНС, установить обязательный перечень проблем и вопросов, по которым требуется заключение соответствующего общественного совета, а также ответственность сторон.

Важным моментом является также то, что на данном этапе развития института ОНС большую значимость приобретают структуры гражданского общества, призванные осуществлять общественный контроль. Однако, судя по ситуации на практике, деятельность представителей гражданского общества, осуществляющих гражданский контроль, пока нельзя считать достаточно эффективной и результативной.

Хотелось бы отметить, что дальнейшее развитие института ОНС, в значительной степени зависит от человеческого фактора. Работа в ОНС должна быть основана на принципах добросовестности, таких как открытость, профессионализм, высокие моральные качества и этические принципы, антикоррупционное мировоззрение и т.д. Это позволит системе государственного управления на деле стать «просматриваемой» и служащей обществу. В конечном итоге, это приведет к постепенному совершенствованию системы управления на новой морально-этической основе, качественно улучшит работу государственных и муниципальных служащих, которые будут эффективно выполнять свои

функциональные обязанности.

Поэтому необходимо с участием органов власти и гражданского общества обсуждать имеющиеся в деятельности ОНС проблемы и соответствующие предложения по повышению эффективности государственного управления в республике.

Рекомендации, предложенные в данном аналитическом документе направленные на усиление взаимодействия ОНС, ОИВ и ОГО, на наш взгляд, могут быть приняты во внимание всеми субъектами, от которых зависят перспективы дальнейшего развития института ОНС в нашей стране.

С учетом степени реализации предложенных рекомендаций возможны следующие варианты дальнейшего развития института ОНС:

1. Статус-кво (ничего не менять).
2. Усиление роли государства.
3. Партнерство.

Вариант 1. Ничего не менять. Самый простой из возможных вариантов. Динамика развития ОНС будет полностью зависеть от уровня активности самих ОНС и организаций гражданского общества. Развитие института ОНС будет происходить во многом по инициативе «снизу», что будет формировать условия для повышения эффективности деятельности отдельных ОНС. Однако при условии развития потенциала ОНС и ОГО их давление на ОИВ будет возрастать.

Состав ОНС будет формироваться во многом за счет естественного отбора по инициативе отдельных граждан, организаций гражданского общества и руководителей ОИВ. В условиях отсутствия целенаправленной государственной политики в этой сфере возможно отклонение от первоначально установленных перед ОНС целей.

В целом в краткосрочной и долгосрочной перспективе возможно усиление или ослабление зависимости ОНС, как от ОИВ, так и ОГО. Возможна политизация ОНС и выдавливание активных и принципиальных членов ОНС.

В целом, эта сфера будет характеризоваться той же неопределенностью, что и сейчас, будет снижаться эффективность принимаемых ОНС решений.

Вариант 2. Усиление роли государства. Может обладать определенной эффективностью, особенно учитывая властные полномочия органов государственного управления, направлять усилия ОНС на конкретные государственные и общественные проблемы. Это также связано с новыми

возможностями, связанными с переходом на парламентско-президентскую систему правления после 2010 года, повышения роли представительных органов власти и демократизации общества.

При этом могут возрасти требования к компетенции членов ОНС и государственным служащим. Государственные органы также вынуждены будут определиться с приоритетами и стратегиями, возрастет ответственность руководителей за принятие решений.

В этом варианте развития ОНС могут стать общественно-государственными институтами, пользующимися определенной государственной поддержкой, в том числе финансированием из государственного бюджета.

Это может быть положительно воспринято государственными органами и частью общественных организаций. Однако другая часть гражданского общества и многие международные организации могут к этому отнестись негативно. Ввиду того, что рассматривают ОНС как самостоятельные и независимые от государства институты.

Вариант 3. Партнерство. Наиболее привлекательный вариант развития ОНС, но сложный для реализации, даже если будет правовая база. От государственных органов и ОГО потребуется четкое разграничение сфер компетенции, тщательная проработка форматов и процедур взаимодействия. Необходима постоянная площадка для диалога.

При этом варианте возрастет взаимное доверие ОНС и органов власти, процессы принятия решений станут более прозрачными, публичными и легитимными, снизится уровень коррупции.

Однако усложнятся процедуры и увеличатся сроки принятия решений. Быстро возрастет уровень компетенции всех участников, снизятся риски принятия ошибочных решений, т.к. позволят более реалистично оценивать возможности и более адекватно формировать альтернативные политики.

Данный вариант может быть реализован при наличии политической воли со стороны органов власти, высокой управленческой культуры ее чиновников, а также активности и высокого уровня консолидации основных представителей ОГО.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Боржелли Н., Брайт В., «Общественные советы как механизм консультирования государства с общественностью». <http://www.ucipr.kiev.ua/>
2. Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 21 (159). Право. Вып. 20. С. 20–22.
3. Гончаров В., Ковалёва Л. Об институтах общественного контроля исполнительной власти в Российской Федерации, журнал «Власть», № 1, 2009 г.
4. Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт: сб. ст. и док./Е.Б. Тонкачева, Г.Б. Черепок. – Минск: ФУА информ, 2009. – 266 с.
5. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2008. – 139
6. Друкер П. «Практика менеджмента». Изд. Вильямс, 2003 г.
7. Закон КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления КР», 28.12. 2006 г.
8. Конституция Кыргызской Республики, 2010.
9. Кривошеина Е.Ю. Государство и гражданское общество в России: проблема диалога в современных условиях: Обзор круглого стола в ФМС
10. Литвинцева Г.П. Институциональная экономическая теория: Учебник.- Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2003 г.
11. Маланкин А.Н. Общественные советы и их роль в формировании государственной политики. Журнал «Теория и практика управления», №7, 2004 г.
12. Материалы круглого стола «Общественные советы как инструмент влияния на формирование государственной политики», <http://www.ucipr.kiev.ua/modules>.
13. Материалы круглого стола «Взаимодействие общественных наблюдательных советов и общественных организаций: состояние и пути развития». Бишкек, 22 октября 2011 г.
14. Материалы круглого стола «Итоги исследования деятельности института Общественных наблюдательных советов в Кыргызстане». Бишкек, 19 ноября 2011 г.
15. Наблюдательные советы – придаток госоргана или эффективный инструмент повышения их прозрачности? <http://www.open.kg>
16. Нужен консенсус//Вечерний Бишкек от 16 сентября 2011 г. с. 12-13.
17. Отунбаева Р.И. Народ может и должен контролировать власть. <http://www.ons.kg>
18. О политике городского Совета г. Щецин в отношении неправительственных организаций: Постановление городского Совета г. Щецин, 11 октября 1999 г., № XIY/458/99
19. О создании Координационного совета по взаимодействию с неправительственными организациями при Правительстве РК: Постановление Правительства РК, 21 декабря 2005 г., № 1262

20. О создании Общественного Совета по контролю за деятельностью полиции при Министре внутренних дел РК: Приказ Министра внутренних дел РК от 13 апреля 2007 г., № 146
21. Об образовании Общественного совета по средствам массовой информации (информационной политике) при Президенте РК: Указ Президента РК, 10 декабря 2002 г., № 993
22. Об образовании Совета по правовой политике при Президенте РК: Распоряжение Президента РК, 19 февраля 2002 г., № 303
23. Об общественном консультативном Совете города Саратова: Постановление главы администрации города Саратова, <http://www.saratovmer.ru/oksovet/13713>
24. Общественные советы: зарубежный опыт правового регулирования. Агентство политической экспертизы / Обзоры / Ольга Смолянок. 2011
25. Общий Декрет об учреждении Совета: Декрет Министра исследований и технологий, Министра окружающей среды, охраны природы и ядерной безопасности, Германия, 8 апреля 1992 г.
26. Оценка возможностей влияния общественных советов на принятие государственных решений // Отчет по результатам фокус-группового исследования.- 4 ноября 2003 г., Киев. <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php>
27. Проект Закона КР «Об общественных наблюдательных советах и иных органах общественного контроля».
28. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17 февраля 1998 г. Общими силами - к подъему России // Российская газета. 1998 г.
29. Приказ о Датском Совете по инвалидности: Приказ Министерства социальных дел, Дания, 11 декабря 1997 г., № 988
30. Приоритетные Советы. Кодекс выборов, ведения деятельности и поведения кандидатов, США, Дейтон, 25 июня 1975 г.
31. Проект Положения "Об Общественном совете по взаимодействию некоммерческих организаций с органами местного самоуправления".- Интернет-ресурс: <http://ngo.pskovregion.org>
32. Русаков А. Ю. Связи с общественностью в государственных структурах. Уч. пособие. – СПб.: «Изд-во Михайлова В.А.», 2006
33. Указ Президента КР «О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом». Бишкек, 29 сентября 2010 г.
34. Федеральный закон РФ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». 8 июня 2008 года.
35. Шерьязова А. С. Принципы взаимоотношений государства и общественных объединений. Право. № 21 (159). 2009. С. 20–22.

Основные задачи и функции ОНС, определенные в Положении об ОНС при государственном органе (п.2)

Раздел 7. Основными **задачами** Совета являются:

- 1) осуществление общественного контроля за деятельностью органа исполнительной власти;
- 2) содействие учету органом исполнительной власти общественного мнения при формировании и реализации государственной политики;
- 3) выдвижение и обсуждение общественных инициатив, связанных с деятельностью государственного органа, направленных на отраслевое развитие;
- 4) содействие государственному органу в подготовке качественных решений, имеющих общественно-значимый, в том числе, стратегический характер;
- 5) осуществление общественного мониторинга и контроля эффективности реализации принятых государственным органом управленческих решений;
- 6) оценка эффективности услуг, оказываемых соответствующим госорганом;
- 7) осуществление общественного контроля за прозрачностью и эффективностью использования финансовых средств, включая бюджетные и заемные (ссуда, кредит), а также средств специального счета, технической помощи и грантов, выделенных донорами.

Раздел 8. Для решения задач Совет осуществляет следующие **функции**:

- 1) участвует в разработке и общественной экспертизе проектов управленческих решений с целью обеспечения учета общественных интересов, повышения прозрачности и качества принимаемых решений;
- 2) вырабатывает предложения по совершенствованию планируемых или принятых решений на основе изучения общественного мнения и вносит их на рассмотрение государственного органа;
- 3) рассматривает гражданские инициативы, связанные с деятельностью государственного органа;
- 4) участвует в организации и проведении широкого обсуждения с общественностью планируемых стратегических и общественно-значимых решений;
- 5) проводит анализ эффективности реализуемых государственным органом технологий и форм сотрудничества с гражданским обществом и вносит свои предложения по их совершенствованию;
- 6) содействует в информировании общественности о деятельности госоргана;
- 7) обеспечивает общественный контроль за повышением прозрачности использования бюджетных и иных средств государственного органа;
- 8) осуществляет мониторинг и оценку качества оказания предоставляемых услуг государственным органом;
- 9) изучает и обобщает общественное мнение по наиболее важным вопросам, связанным с деятельностью государственного органа;
- 10) представляет государственному органу обязательные для рассмотрения предложения по подготовке проектов нормативных правовых актов по вопросам формирования и реализации государственной политики в соответствующей сфере, совершенствовании работы государственного органа;
- 11) информирует в обязательном порядке общественность о своей деятельности, принятых решениях и их выполнении на официальном веб-сайте государственного органа или другим приемлемым способом;
- 12) собирает, обобщает и представляет государственному органу информацию о предложениях организаций гражданского общества по решению вопросов, имеющих важное общественное значение;
- 13) организует публичные мероприятия для обсуждения актуальных вопросов развития отрасли;
- 14) готовит и публикует ежегодный **отчет** о своей деятельности;

15) осуществляет иные функции, необходимые для выполнения задач, предусмотренных настоящим Положением.

Приложение 2.

Диаграмма. Качественный состав опрошенных членов ОНС и общественных организаций



Приложение 3.

Диаграмма. Проблемы взаимодействия ОНС и общественных организаций с точки зрения членов ОНС

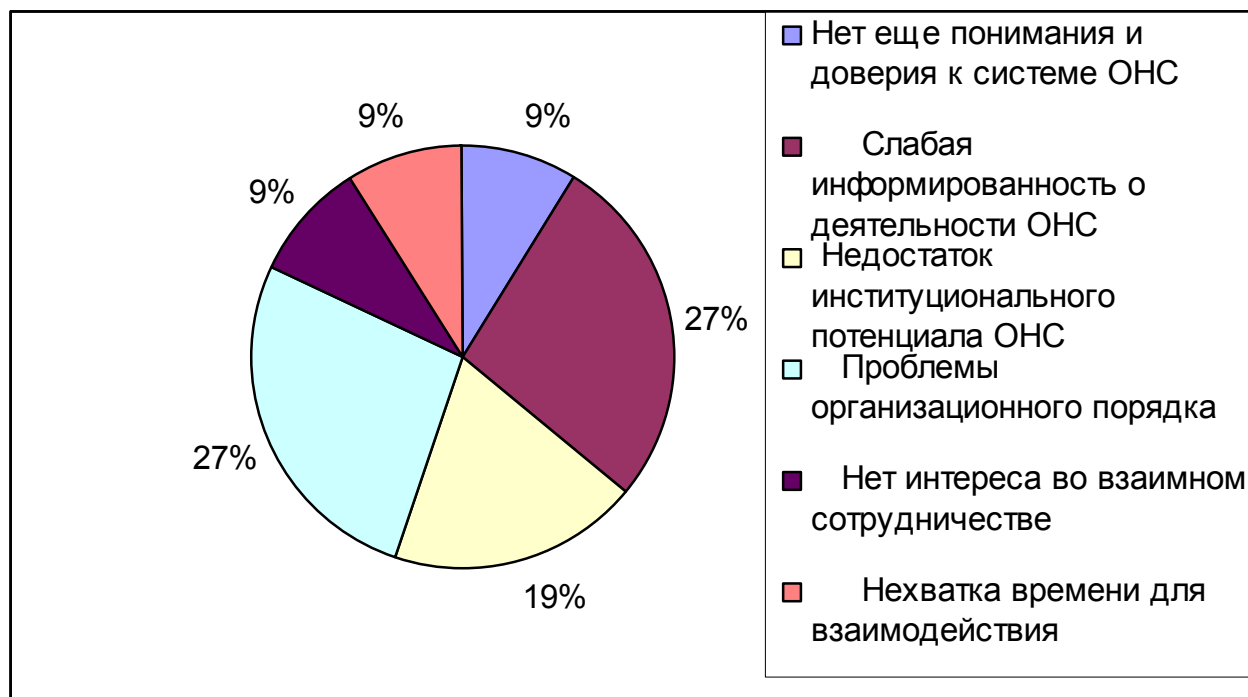


Диаграмма. Проблемы взаимодействия ОНС и ОО с точки зрения членов ОО.

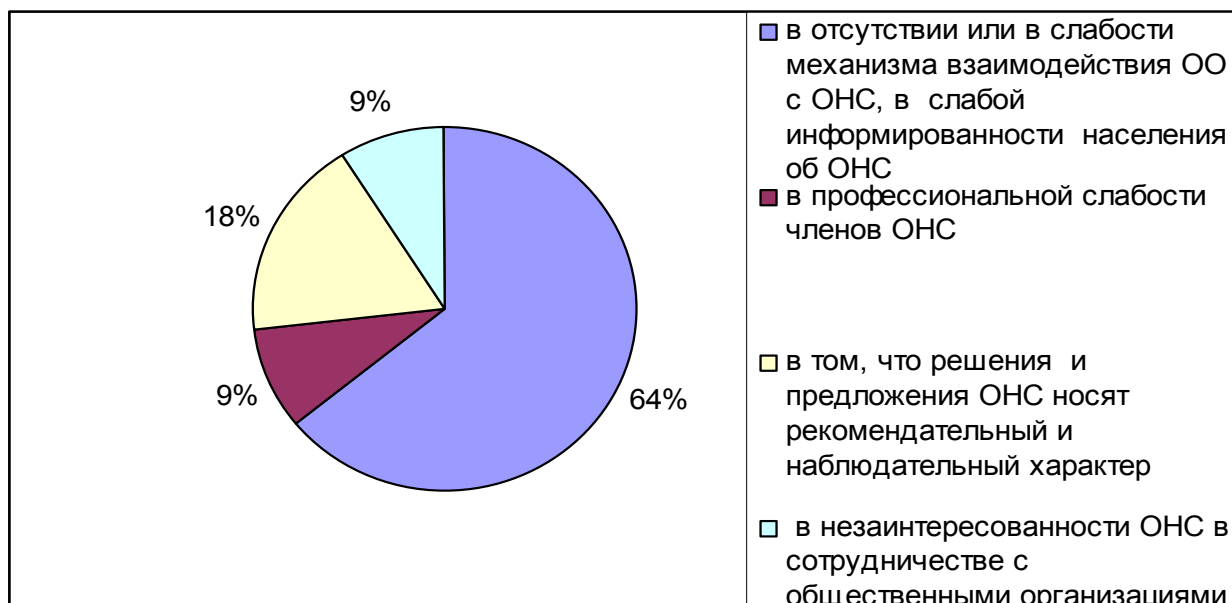
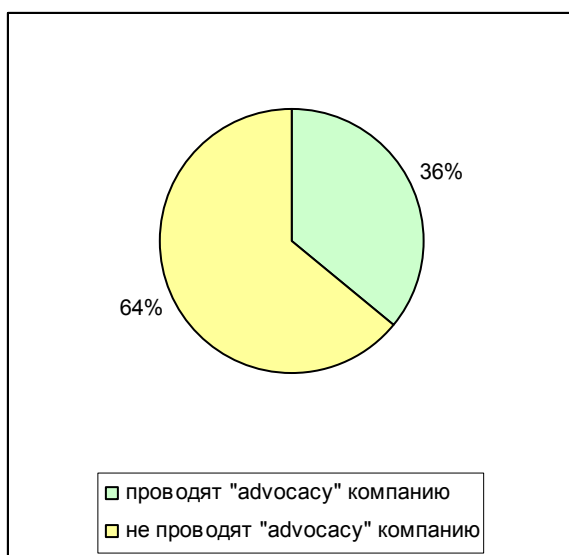
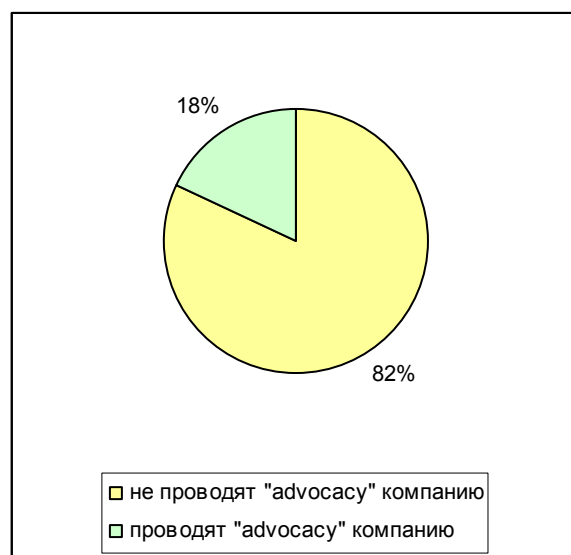


Диаграмма. Проведение публичной защиты интересов населения членами ОНС.



Мнение членов ОНС



Мнение членов общественных организаций

Таблица: SWOT-анализ ОНС

Strengths (сильные стороны)	Weaknesses (слабые стороны)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Политическая воля Президента Кыргызской Республики развивать институт ОНС в КР (Положение об ОНС, Указ Президента КР). 2. Положительный опыт отдельных ОНС (НС при МЭ КР в выполнении членами ОНС антикоррупционной задачи). 3. Понимание членами ОНС проблем. 4. Наличие сайта ОНС как площадки для информирования. 5. Наличие проекта Закона об ОНС и др. формах общественного контроля. 6. Опыт консультирования отдельными членами ОНС населения. 7. Понимание отдельными членами ОНС необходимости анализа деятельности органов государственного управления на основе индикаторов, единых правил. 8. Желание большинства членов ОНС изменить жизнь к лучшему. 9. Поддержка международных донорских организаций (ПРООН, ФСК и др.) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ОНС недостаточно институционализирован (не принят Закон об ОНС и др. формах общественного контроля); 2. Недопонимание миссии ОНС отдельными членами общественного совета; 3. Недостаточность знаний и опыта у членов ОНС в области проведения общественного контроля, работы с гражданским обществом и т.д.; 4. Недостаточность информационной поддержки о деятельности ОНС и гражданского общества; 5. Недостаточность поддержки инициатив ОНС гражданским обществом; 6. Недостаточная прозрачность в отборе кадров для ОНС и кадрового резерва; 7. Слабость механизма обратной связи ОНС с населением и лоббирования их интересов; 8. Недостаточная публичность, открытость, доступность деятельности ОНС для граждан; 9. Слабость процесса мониторинга и оценки деятельности органов власти со стороны ОНС и гражданского общества. 10. Не распространена практика общественной экспертизы законопроектов, актуальных проблем с участием всех слоев общества, СМИ и экспертов. 11. Сайт www.ons.kg неудобен в пользовании членами ОНС.
Opportunities (возможности)	Threats (угрозы)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Использование ресурсного потенциала - знаний, опыта представителей гражданского общества. 2. Поддержка инициатив населения ОНС, проведение адвокатуры-компаний. 3. Привлечение членов ОНС в проектную деятельность для совместного решения проблем. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Курс вновь избранного президента КР не поддержит инициативу экс-президента КР Р.И.Отунбаевой, в результате чего институт ОНС будет распущен. 2. Проект Закона об ОНС и др. формах общественного контроля не будет одобрен ЖК КР. 3. Превращение ОНС в еще один

4. Использование гражданского сектора как «банка идей», который помог бы выстраивать работу ОНС.

5. Создание базы данных НПО по профилю деятельности ОНС и размещение этой информации на сайте ons.kg и в общей рассылке.

6. Совместная разработка секторальных планов на 2012 год.

7. «Зачистка» текущего состава ОНС по результатам деятельности в ОНС и обновление из числа представителей гражданского общества (рекрутирование).

8. Совершенствование механизма совместных заседаний членов ОНС и гражданского общества, конференций по обмену опытом между ОНС и гражданским обществом и органами государственного управления.

9. Разработка PR-деятельности ОНС и гражданского общества, коммуникационных стратегий.

10. Введение на телевидении специальной телепередачи «ОНС», которая регулярно выходила бы в эфир и давала возможность членам ОНС на кыргызском и русском языках информировать население.

11. Совершенствование сайта ОНС.

малозффективный контролирующий орган.

4. Политическая нестабильность в стране.

5. Сохранение высокой коррумпированности власти в стране.

6. Нестабильность в мире.

7. Возможности возникновения региональных конфликтов.