



# ПРИНЦИПЫ РАБОТЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ

# ПРИНЦИПЫ РАБОТЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ<sup>1</sup>

*«Государство существует только благодаря личному участию каждого»  
(Ликург, IV ст. до н.э.)*

Существование и деятельность общественных советов (ОС) будет отвечать интересам общественности только в случае, если эта общественность будет получать дополнительную пользу от деятельности этих советов. ОС должны быть своеобразным форпостом общественности, через который, действуя в непосредственной близости к власти и в тесном контакте с ней, можно обеспечить наиболее оперативное и конструктивное решение неотложных вопросов социального управления.

Следует отметить, что в налаживании качественной работы ОС значительную роль играет такой фактор, как пассивность или активность самого общества. Ведь при наличии активного общества, получив такой новый инструмент, как ОС, общественность должна была бы его начать эффективно использовать. Однако на практике, к сожалению, этого пока не происходит, из-за чего о деятельности ОС и об их результативности мы слышим довольно редко. По заключению специалистов, наблюдающих за работой ОС, сегодня они формируются из активных и инициативных граждан, но их действия в этих советах часто носят не профессиональный, а скорее бессистемный и хаотический характер. Поэтому, исследуя вопрос о дальнейших перспективах реализации закона РК «Об общественных советах»<sup>2</sup>, следует четко обозначить, что именно влияет и обеспечивает эффективность работы ОС.

## Опыт зарубежных стран

Нельзя обойти вниманием опыт создания и деятельности консультативно-совещательных органов в других странах мира, где ОС являются реальной силой, и как выразители голоса общественности обеспечивают прозрачность работы государственных органов и делают эту

1



*Данный обзор подготовлен Центром исследования правовой политики в рамках проекта «Консолидация усилий гражданского общества с целью поощрения защиты правозащитников» поддержанного Европейским Союзом. Содержание данной публикации является предметом ответственности Центра исследования правовой политики и ОО "ЭХО" и никоим образом не отражает точку зрения Европейского Союза.*



Посольство  
Великобритании  
Астана

Настоящее заключение подготовлено Центром исследования правовой политики при технической поддержке Европейского Союза и Посольства Великобритании в Астане. Мнения и взгляды, содержащиеся в заключении, не отражают точку зрения Европейского Союза и Посольства Великобритании в Астане.

Центр исследования правовой политики благодарит Марьяну Захарченко за помощь в подготовке данной публикации.

<sup>2</sup> Закон Республики Казахстан «Об общественных советах» Астана, Акorda, 2 ноября 2015 года № 383-V ЗРК

работу более эффективной. ОС, в основном, создаются специальными декретами, постановлениями или приказами местных и национальных государственных органов.

Детальный состав, порядок формирования, обновления состава, функции и порядок работы ОС устанавливается их уставами и регламентами. Члены совета могут избираться, назначаться государственным органом или становиться членами совета путем уведомления. Некоторые советы формируются по смешанному принципу, когда часть членов назначается государственными органами, а часть - избирается, как, например, это имеет место в Порто-Аллегре, Бразилия. Кстати, эта система формирования Совета оказалась настолько эффективной, что ее переняли и адаптировали другие страны, такие как Франция (в городе Сен-Дени), Испания (в городе Барселоне), Канада (в городе Торонто), Бельгия (в городе Брюсселе). Распространена практика предоставления возможности для самовыдвижения любым желающим своей кандидатуры для участия в общественных советах. Такой порядок предусматривается, например, в Приоритетных советах м. Дейтона, США.

Назначение членов совета как основной метод формирования общественного совета характерен для экспертных советов. Например, членов Датского совета по инвалидности назначает министр социальных дел: половину - по рекомендации Датского совета организаций инвалидов, других - по рекомендации местных властей и министров. Примером членства путем уведомления является Общественный консультационный совет при мэре города Саратова (Россия) членом которого заявитель становится после проверки координационной группой на соответствие формальным требованиям его заявления и других необходимых документов.

Нелишне обратить внимание на международный опыт общественного контроля в сфере охраны здоровья. Например, Общественные советы здравоохранения в Великобритании (Community Health Councils) являются самостоятельными, легитимными органами, созданными для представления интересов общественности в деятельности системы здравоохранения на местном уровне. Членов советов выдвигают местные объединения и организации граждан. Советы фактически интегрированы во все структуры здравоохранения в конкретной административной территории, могут тщательно проверять все организации и направления системы здравоохранения, их члены имеют право посещать больничные палаты, центры здоровья и клиники, разговаривать с любым лицом в этих заведениях.

В "Федеральном реестре" - газете, выпускаемой каждый рабочий день, американцы могут ознакомиться с правилами и положениями, которые предлагаются федеральными органами управления, перед их принятием. Федеральные органы управления обязаны публиковать в "Федеральном реестре" сообщение по определенным основным политическим вопросам, и в соответствии с законодательством любой может высказать замечания по предложенным политическим изменениям. Обычно такие замечания подаются в письменной форме, но часто существует возможность высказать свое мнение по электронной почте или лично на открытом заседании.

В каждом сообщении, публикуемом в "Федеральном реестре", гражданам даются инструкции о том, как они могут подавать свои комментарии и замечания. Срок их подачи составляет от 30 до 90 дней. При этом запрещается игнорировать любые предложения или критику. Перед опубликованием окончательного варианта любого акта в "Федеральном реестре" органы управления должны учесть комментарии и замечания, полученные от граждан, и описать изменения, которые были внесены в связи с этими комментариями и замечаниями.

Кроме представления комментариев и замечаний к существующим проектам подзаконных актов, гражданин или организация могут подавать ходатайство в защиту новой политики, которой должны придерживаться органы управления. Многие заинтересованные граждане и организации ежедневно просматривают "Федеральный реестр" на предмет своих интересов. Копии издания можно получить в общественных библиотеках, колледжах и в Интернете ([www. Access. Gov](http://www.Access.Gov)).

Закон "О свободе информации" и издание "Федеральный реестр" - это два важных инструмента, которые все чаще применяются американцами для обеспечения прозрачности процесса управления. Информация, которую они получают из этих источников, часто «выливается» в изменение государственной политики.

Таким образом, целью общественного контроля в зарубежных странах является обеспечение активного участия каждого в принятии государственных решений. У всех граждан есть такая реальная непосредственная возможность, несмотря на существующие формы и механизмы, с помощью которых гражданский контроль может осуществляться. Поэтому, придавать общественному контролю форму или «загонять» его в рамки считается ограничением права на участие в принятии государственных решений.

## Принципы, функции и задачи ОС

Что касается **принципов** деятельности ОС, то закон к ним относит: деятельность на общественных началах, автономность, самостоятельность, публичность и периодическую ротацию их членов<sup>3</sup>. Большинство из принципов не нашли своего описания и конкретизации в законе. Кроме того, отсутствует один из главных принципов, который обеспечивает эффективность и постоянность деятельности ОС – это стабильность. ОС должны быть постоянно действующими коллегиальными органами.

В чем же может состоять общественная польза от выполнения общественными советами своих социальных **функций**?

### ФУНКЦИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ



<sup>3</sup> Ст. 4 Закона РК «Об общественных советах»

- 1) **Функция социального инициирования:** общественность через ОС может оперативно инициировать принятие нового акта или внесения полезных изменений в уже действующие государственные решения по общественно значимым вопросам.
- 2) **Функция социального дежурства:** общественность защищена от того, что орган власти примет акт, который нанесет вред обществу или ее определенным социальным группам.
- 3) **Функция социального лоббирования:** благодаря деятельности ОС в органах власти более полно представлены и учтены интересы различных категорий граждан, проживающих на определенной территории.
- 4) **Функция общественной экспертизы:** общество получает более объективную оценку действий и актов органов власти по выполнению ими своих административных полномочий и предвыборных обещаний.
- 5) **Функция медиационной площадки:** в лице ОС общество получает дополнительный инструмент для улаживания многочисленных социальных конфликтов, которые разрывают сегодня ткань общественной жизни по линиям имущественных, политических, национальных, конфессиональных и других разногласий.

#### ОБЩИЕ ФУНКЦИИ ОС

№	Функция	Описание	Наличие в законе
1.	Экспертная	<ul style="list-style-type: none"> <li>• участвует в разработке и обсуждении проектов нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан;</li> <li>• разрабатывает и вносит в государственные органы предложения по совершенствованию законодательства Республики Казахстан.</li> </ul>	пп.5,7 ч. 1 ст. 5
2.	Коммуникационная	<ul style="list-style-type: none"> <li>• осуществляет свою деятельность во взаимодействии с общественностью;</li> <li>• не реже двух раз в год информирует население о деятельности Общественного совета через средства массовой информации и (или) интернет-ресурсы;</li> <li>• публикует в средствах массовой информации и (или) размещает на интернет-ресурсе соответствующего гос. органа, органа местного самоуправления годовой отчет о своей деятельности.</li> </ul>	пп. 2-4 ч. 2 ст. 7
3.	Контролирующая	<ul style="list-style-type: none"> <li>• осуществляет общественный контроль в формах общественного мониторинга, общественного слушания, общественной экспертизы и заслушивания отчета о результатах работы государственного органа, направленных на защиту общественных интересов.</li> </ul>	Глава 4
4.	Консультативная	<ul style="list-style-type: none"> <li>• готовит и предоставляет органу власти, при котором он создан, предложения в ориентировочный план проведения консультаций с общественностью, а также о проведении консультаций, не предусмотренных таким планом.</li> </ul>	отсутствует

## ЗАДАЧИ ОБЩЕСТВЕННОГО СОВЕТА

### ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ

- создание условий для реализации гражданами конституционного права на участие в управлении государственными делами;
- осуществление общественного контроля за деятельностью органов власти;
- содействие учету органами власти общественного мнения при формировании и реализации государственной политики.



### ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ

- повышение эффективности, открытости и прозрачности деятельности гос.органов и органов местного самоуправления;
- реализация гражданских инициатив, направленных на защиту общественных интересов;
- повышение уровня доверия граждан к деятельности государства и его органов, органов местного самоуправления, обеспечение обратной связи между обществом и государством, предупреждение и разрешение социальных конфликтов;
- вовлечение населения в процесс противодействия коррупции.

В законе потенциальные общие задачи отображены, но, к сожалению, конкретизируется лишь задача по осуществлению общественного контроля, оставив некую неопределенность по механизмам реализации других упомянутых задач.

# Организация работы ОС

## ПРОДУКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ



## ЭТАПЫ РАБОТЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ



## ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ШАГИ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ



### Определение структуры ОС

Определить приоритеты деятельности ОС, которые совпадают с приоритетами органа власти

Не дублировать структуру органа власти

Сформировать комиссии под определенные приоритеты

Сформировать президиум из представителей руководства ОС, председателей комиссии и представителей органов власти

### Планирование работы ОС

Разработать годовой план работы ОС, приоритеты

Разработать ежеквартальные планы деятельности комиссий

Организовать постоянную обратную связь с гражданским обществом, приоритеты

Войти в состав коллегиальных органов власти

## Критерии эффективности деятельности общественных советов

Основными критериями эффективной деятельности ОС является общественная польза и публичность.

Кроме упомянутых выше социальных функций ОС, можно сформулировать условия, при которых Общественными советами может быть достигнут позитивный результат для общества, а именно:

- 1) ОС должны объединять авторитетных экспертов, знатоков социально-политических проблем развития определенного региона. В противном случае, уровень экспертного



потенциала такого ОС, без которого он не сможет выполнять ни совещательных, ни контролирующих функций, будет недостаточным;

- 2) в состав ОС стоит приглашать лидеров активных и влиятельных общественных организаций;
- 3) свою деятельность ОС должны направлять на решение приоритетных вопросов определенного региона, которые беспокоят его жителей и предварительно должны так или иначе изучать общественные организации, которые делегировали своих представителей в такой совет;
- 4) обсуждение определенных вопросов должно быть направлено на поиск решения важных для общества, определенной территориальной общины проблем, а его результаты должны быть не просто услышаны руководством, но и в определенном порядке положены в основу решений, вырабатываемых соответствующим государственным органом;
- 5) принятые решения должны доводиться до общественности, а сам совещательный орган должен получать своевременную и полную информацию о процессе и полученных результатах их выполнения.

Одним из наиболее важных элементов работы ОС является обязательная публичность. Освещение проблем должно осуществляться в СМИ с детализацией аргументов заинтересованных сторон. Только при таких условиях возможно формирование платформы для диалога с общественностью с участием экспертов. Статья 14 закона описывает принцип публичности работы ОС.

## МЕРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПУБЛИЧНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ



- налаживание постоянного взаимодействия со СМИ;
- обновление информации о своей деятельности на официальном сайте органа власти;
- для обеспечения самостоятельности и автономности ОС, целесообразно создать и обеспечить функционирование собственного сайта ОС;
- привлечение для публичного обсуждения экспертов.



## ХАРАКТЕРНЫЕ ФАКТОРЫ, НЕГАТИВНО ВЛИЯЮЩИЕ НА РАБОТУ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ

- недостаточное нормативно-правовое регулирование;
- пассивность общественности относительно любой деятельности органов власти;
- незаинтересованность в тесном взаимодействии со стороны руководства органа власти;
- недостаточный профессиональный уровень предложений, которые готовятся ОС;
- недостаток методического обеспечения деятельности ОС.



Результат сотрудничества ОС с государственным органом и с общественностью также зависит от многих факторов, таких как:

- уровень правовой грамотности населения;
- инициативы со стороны граждан сотрудничать с государственными органами;
- авторитетность и профессионализм общественных объединений, формирующих ОС.

Таким образом, эффективность работы ОС можно обеспечить следующими **составными элементами**:



+ постоянно обновлять информацию о себе на официальном сайте органа (и на своем личном сайте или портале "Общественные советы РК", которые целесообразно создать).

# Сотрудничество ОС с органом власти: главные принципы

## ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ЭФФЕКТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ (СОТРУДНИЧЕСТВА) МЕЖДУ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ И ОС



Социальное партнерство

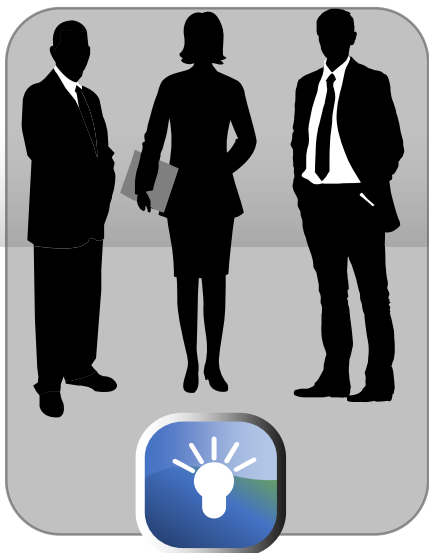


Взаимоответственность



Открытость в деятельности

## ФОРМЫ СОТРУДНИЧЕСТВА



анализ проектов решений и подготовка  
рекомендаций общественности органу  
власти



проведение консультаций с  
общественностью (публичное  
общественное обсуждение, изучение  
общественного мнения)

# Инструменты работы ОС

## Общественный контроль

Общественный контроль является инструментом общественной оценки выполнения органами власти и другими подконтрольными объектами их социальных задач. Он является важной формой реализации демократии. **Общественный контроль - это активный мониторинг гражданами за теми, кто от нашего имени и за счет наших налогов управляет страной на всех уровнях - от аула до столицы.** Особенностью общественного контроля является то, что его результаты носят рекомендательный характер, вместе с тем их не учет должен быть аргументирован органом власти.

## ПРОДУКТИВНЫЕ ФОРМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

### Общественный мониторинг

Исследование какого-либо явления или процесса, проводимое систематически (через определенный промежуток времени) по той же теме с применением тех же инструментов.



### Общественная оценка

Тщательное и независимое измерение законченной деятельности, или деятельности, которая еще длится с целью определения степени достижения поставленных целей



### Общественная экспертиза

Проведение институтами гражданского общества оценки деятельности государственных органов, эффективности принятия и выполнения такими органами решений, подготовка предложений по решению общественно значимых проблем для их учета государственными органами в своей работе. Целью общественной экспертизы всегда является улучшение государственной политики в определенной сфере или качества административных услуг, которые оказываются гражданам. То есть, общественная экспертиза - это не самоцель, а лишь инструмент влияния на государственные органы с целью улучшения государственной политики.



## ДИСКУССИОННЫЕ ФОРМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

### Общественные слушания

Процедура общественного контроля, осуществляемая посредством проведения собрания для публичного обсуждения вопросов, предусмотренных подпунктами 1), 5) и 6) пункта 1 статьи 5 закона, а также общественно значимых решений государственных органов по вопросу их соответствия общественным интересам.

### Заслушивание отчета о результатах работы государственного органа

Процедура общественного контроля представляющая собой публичное обсуждение на заседании Общественного совета результатов деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц по вопросам, предусмотренным подпунктами 2) и 3) пункта 1 статьи 5 закона.



### Общественные слушания могут распространяться на темы:

- 1) обсуждение проектов бюджетных программ администратора бюджетных программ, проектов стратегических планов или программ развития территорий, проектов государственных и правительственных программ;
- 2) участие в разработке и обсуждении проектов нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан;
- 3) рассмотрение обращений физических и юридических лиц по вопросам совершенствования государственного управления и организации прозрачной работы государственного аппарата, включая соблюдение норм служебной этики.

### Заслушивание отчета о результатах работы государственного органа:

- 1) обсуждение выполнения бюджетных программ администратора бюджетных программ, стратегических планов или программ развития территорий, государственных и правительственных программ;
- 2) обсуждение отчетов исполнительных органов о достижении целевых индикаторов.

# Взаимодействие ОС со СМИ и институтами гражданского общества



## ФОРМЫ СОТРУДНИЧЕСТВА



# РЕКОМЕНДАЦИИ по созданию условий для эффективной работы ОС

Подводя итоги, стоит, прежде всего, отметить, что работа ОС при государственных органах должна стать для Казахстана эффективным инструментом влияния гражданского общества на формирование и реализацию государственной политики. Сегодня процесс институализации ОС продолжается и требует поиска оптимальных вариантов решения проблемных вопросов, которые существуют в их деятельности.

Эффективность работы ОС в большей мере зависит от многих аспектов: заинтересованности органов власти в сотрудничестве и партнерстве; активности и профессионализме членов ОС и наличия в них опыта общественной деятельности; умения отстаивать и лоббировать интересы общественности перед государственными органами; опыта работы ОС и др. Поэтому, решив эти и другие проблемы, обеспечив выполнение Общественными советами вышеуказанных функций, особенно социальных, позволит достичь результативности работы ОС, а также повысит эффективность сотрудничества общественности с государственными органами.

## РЕКОМЕНДАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ОРГАНАМ

Разработать и утвердить стратегию и тактику привлечения общественности к участию в ОС, которая должна включать меры по информированию общественности о деятельности этих советов, их популяризацию, увеличение общественной активности населения по участию в советах, повышение их авторитета, как среди государственных служащих, так и среди рядовых граждан.



Создать на собственных официальных сайтах специальную рубрику, в которой ОС смогут размещать материалы о своей деятельности (пресс-релизы, разъяснения, статистические данные, аудио- и видеозаписи заседаний, совещаний, пресс-конференций, брифингов и т.д.). Обеспечить освещение в СМИ, учредителями или соучредителями которых являются государственные органы, текущей деятельности ОС.

Обеспечить практику заключения соглашений о сотрудничестве между государственными органами и ОС с целью систематизации прав и обязанностей каждой из указанных сторон.



Обеспечивать обязательное вовлечение членов ОС в процесс подготовки решений.

Улучшить материально-техническое обеспечение работы ОС.



## РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ



ОС надлежит активно взаимодействовать с гражданами, представителями институтов гражданского общества, учеными, руководителями предприятий, учреждений и организаций с целью точного выявления потребностей и интересов населения, его социальных групп, привлечения дополнительных интеллектуальных, духовных, организационных ресурсов в сферу решения общественных проблем, а также для получения внешней оценки деятельности ОС и постоянного совершенствования этой деятельности.

ОС следует организовывать консультации с общественностью в форме публичного обсуждения и изучения общественного мнения. Четко планировать консультации с общественностью, определять приоритетные сферы деятельности и основные направления работы.



ОС должен рассматривать обращения граждан - предложения, заявления, жалобы, и таким образом учитывать мнение граждан по тому или иному вопросу. С этой целью ОС целесообразно рассматривать не только поступившие заявления и жалобы, но и проводить личный прием граждан, а также осуществлять выездные приемы.

ОС важно организовывать разнообразные коммуникативные мероприятия с участием предприятий, учреждений и организаций всех форм собственности с целью выработки обоснованной точки зрения и рекомендаций для органов власти по важнейшим вопросам.



ОС необходимо проводить конференции, заседания с органами власти и подавать свои предложения на рассмотрение руководству органа власти. Определить стратегические, тактические и оперативные цели и задачи деятельности ОС с целью разработки соответствующих мероприятий и систематически обнародовать их.

Целесообразно создать веб-страницы ОС на правительственном сайте либо отдельный портал всех общественных советов для обмена новостями, опытом и успешными практиками работы. Полезно организовать издание ежеквартального бюллетеня с новостями о работе ОС с целью популяризации их деятельности в обществе.







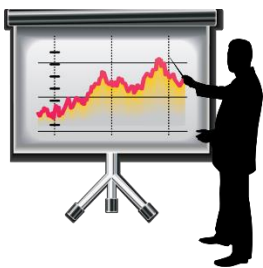
Целесообразно обеспечить создание социальной рекламы, теле- и радиопрограмм для популяризации лучшего опыта работы общественных советов как основы формирования гражданского общества. Обеспечить освещение в СМИ, учредителями или соучредителями которых являются государственные органы, текущей деятельности ОС.

Усилить меры по обеспечению прозрачности деятельности ОС - налаживать сотрудничество со СМИ, освещать работу советов на сайтах институтов гражданского общества, которые являются их членами и др.



Усилить сотрудничество с институтами гражданского общества, которые не являются членами советов, а также с экспертами, учеными для подготовки профессиональных предложений к проектам нормативно-правовых актов, которые разрабатываются государственными органами.

Создать саморегулирующийся координирующий и методический орган, в состав которого войдут главы (уполномоченные члены) ОС при центральных и местных органах власти. В рамках работы органа осуществлять разработку рекомендаций и образцов, необходимых для работы ОС, выработать совместные подходы к решению проблемных вопросов, возникающих в деятельности советов, проводить семинары для обмена опытом, реализовывать информационные кампании с целью популяризации работы советов.



Необходимо создать непрерывную систему обучения и повышения квалификации не только должностных лиц органов власти, но и руководителей и членов ОС.