

Казахстанский институт
стратегических исследований
при Президенте Республики Казахстан

**ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ
В КАЗАХСТАНЕ:
ОСНОВНЫЕ ТРЕНДЫ РАЗВИТИЯ**

Астана 2017

УДК 331
ББК 65.240
О-28

*Рекомендовано к печати Ученым Советом
Казахстанского института стратегических исследований
при Президенте Республики Казахстан*

Редакционная коллегия:

Шаукенова З.К., д.с.н., проф., чл.-корр. НАН РК
(общая редакция),
Жолдыбалина А.С., Ph.D., Санхаева Ж.М., Касимова Г.М., Ахметжаров С.Б.,
Арзикулов А.А. (ответственный за выпуск).

Рецензент: Булуктаев Ю.О., д.п.н.

О-28 Общественные советы в Казахстане: основные тренды развития: Брошюра / Под ред. Шаукиной З.К. – Астана: Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан, 2017. – 156 с.

В брошюре представлен аналитический обзор, подготовленный авторским коллективом КИСИ при Президенте РК, посвящен современному развитию общественных советов в Казахстане. В работе рассмотрены международный опыт развития общественных советов, обзор результатов работы республиканских и региональных ОС, оценка информационного сопровождения деятельности ОС, результаты и анализ экспертного опроса, на основании которых выявлены позитивные практики и проблемы функционирования ОС.

Издание адресовано широкому кругу специалистов, занимающихся проблемами рынка труда и занятости.

ISBN 978-9965-844-35-5

ISBN 978-9965-844-35-5

УДК 331
ББК 65.240

© КИСИ при Президенте РК, 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	5
ВВЕДЕНИЕ	6
1. ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ	8
1.1. Общественный контроль: цели и задачи	8
1.2. Цели и полномочия общественных советов	15
1.3. Состав общественных советов: мировая практика	18
1.4. Мировой опыт формирования общественных советов	22
1.5. Порядок финансирования общественных советов: мировые тенденции	28
1.6. Формы общественного контроля	32
1.7. Решения общественных советов	34
2. ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ КАЗАХСТАНА: РЕСПУБЛИКАНСКИЙ УРОВЕНЬ	37
2.1. Количественный состав	37
2.2. Половозрастной состав.....	39
2.3. Качественный состав	40
2.4. Анализ форм работы ОС	44
3. ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ КАЗАХСТАНА: РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ	51
3.1. Количественный состав	51
3.2. Половозрастной состав	52
3.3. Качественный состав	54

3.4. Анализ деятельности ОС 58

**4. ИНФОРМАЦИОННОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ. 65**

4.1. Информационное сопровождение деятельности
региональных общественных советов 65

4.2. Информационное сопровождение деятельности
центральных общественных советов 68

4.3. Информационное сопровождение деятельности ОС
в Kazkenes.kz 70

5. ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ В ФОКУСЕ СМИ. 73

6. ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ ГЛАЗАМИ

ЭКСПЕРТОВ И ЧЛЕНОВ ОС 84

6.1. Оценка функционирования ОС 85

6.2. Особенности функционирования ОС 90

6.3. Оценка работы ОС по информационному
сопровождению 98

6.4. Предлагаемые рекомендации 100

**7. ПОЗИТИВНЫЕ ПРАКТИКИ И ПРОБЛЕМЫ
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОС 109**

РЕКОМЕНДАЦИИ 118

ПРИЛОЖЕНИЯ 123

ҚСЗИ туралы ақпарат 147

Информация о КИСИ (KazISS) 150

Information about the KazISS 153

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

РК	Республика Казахстан
МВД	Министерство внутренних дел
МИД	Министерство иностранных дел
МИК	Министерство информации и коммуникаций
МКС	Министерство культуры и спорта
МНЭ	Министерство национальной экономики
МИР	Министерство по инвестициям и развитию
МОН	Министерство образования и науки
МТиСЗН	Министерство труда и социальной защиты населения
МФ	Министерство финансов
МЭ	Министерство энергетики
МЮ	Министерство юстиции
МДРиГО	Министерство по делам религий и гражданского общества
МЗ	Министерство здравоохранения
МОиАП	Министерство оборонной и аэрокосмической промышленности
МСХ	Министерство сельского хозяйства
АДГСиПК	Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции
ОС	Общественные советы
СМИ	Средства массовой информации
США	Соединенные Штаты Америки
РФ	Российская Федерация
НПО	Неправительственные организации
ЦГО	Центральный государственный орган
МИО	Местный исполнительный орган
ВКО	Восточно-Казахстанская область
ЗКО	Западно-Казахстанская область
СКО	Северо-Казахстанская область
ЮКО	Южно-Казахстанская область

ВВЕДЕНИЕ

2 ноября 2015 года был принят Закон Республики Казахстан «Об общественных советах». Согласно закону, общественные советы (далее – ОС) – консультативно-совещательные, наблюдательные органы, образуемые министерствами, центральными исполнительными органами, а также органами местного государственного управления на республиканском и местном уровне и обладающие автономностью и самостоятельностью.

Начиная с января 2016 года, в Казахстане на всех уровнях были образованы общественные советы, которые в настоящее время имеют определенный опыт функционирования и развития. Несмотря на недолгий период своей деятельности, общественные советы привлекают пристальное внимание экспертов, практиков и СМИ.

Как показывают информационные и общественно-политические тренды, сложившиеся в обществе, институт общественных советов требует комплексного и системного анализа его деятельности, а также совершенствования отдельных механизмов. В связи с этим была предпринята попытка всестороннего исследования деятельности общественных советов как диалоговой площадки государства и населения.

В рамках исследования были проанализированы статистические данные, интернет-порталы государственных органов, международный опыт функционирования общественных советов, а также проведен мониторинг казахоязычных и русскоязычных СМИ, экспертный опрос, интервью с членами региональных общественных советов.

В настоящем докладе представлен международный опыт развития общественных советов, обзор результатов работы республиканских и региональных ОС, оценка информационного сопровождения деятельности ОС, результаты и анализ экспертного опроса, на основании которых выявлены позитивные практики и проблемы функционирования ОС, а также подготовлен комплекс рекомендаций в целях улучшения его деятельности.

1. ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

1.1. **Общественный контроль: цели и задачи**

В настоящее время общественный контроль является одним из эффективных и действенных инструментов в обеспечении открытости и прозрачности в работе государственных органов. Более того, общественный контроль играет важную роль в повышении эффективности использования бюджетных средств, качества государственных услуг, в борьбе с коррупцией.

Каждое государство внедряет институты общественного контроля на различных уровнях управления и для различных целей. Например, Китай и многие арабские монархии элементы общественного контроля внедряют на уровне селений и небольших городов. В Малайзии и Сингапуре институты общественного контроля ведут учет общественного мнения, отслеживают настроения граждан и принимают во внимание их пожелания. В ряде стран (США, европейские страны) в рамках обеспечения общественного контроля принимают нормативно-правовые акты касательно доступа к информации, контроля со стороны граждан, некоммерческих организаций, советов, комитетов при государственных органах. Цель и задачи общественного контроля представлены на рисунке 1.

ЦЕЛЬ общественного контроля – соблюдение прав, свобод и законных интересов граждан, поддержка нормативно установленного механизма деятельности представителей органов государственной власти и должностных лиц в интересах социума и на основе действующего законодательства					
ЗАДАЧИ					
контроль соблюдения действующего законодательства	контроль целесообразности управленческих решений	контроль соблюдения прав и свобод, которые охраняются законом, и интересов граждан	контроль соблюдения служебной дисциплины, качества выполнения полномочий органами государственной власти и местного самоуправления	контроль соблюдения установленных запретов и ограничений	контроль рационального использования и распределения ресурсов и т.п.

Рисунок 1. Цель и задачи общественного контроля

Общественный контроль может быть организован по-разному в зависимости от формы взаимодействия между гражданами и государством.

По мнению российских исследователей Г. Ивлевой, О. Коротеевой, можно выделить **три основные формы организации общественного контроля**¹ (рис. 2).

¹ *Ивлева Г.Ю., Коротеева О.В.* Механизмы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти в современной России. 2015. С. 8.



Рисунок 2. Основные формы организации общественного контроля

Кроме того, существует опыт Европейского союза в организации общественного контроля. Можно выделить четыре основные формы общественного участия и контроля в Европейском союзе (рис. 3).



Рисунок 3. Основные формы общественного участия и контроля в ЕС

Наиболее расширенный список методов общественного контроля представлен **российскими исследователями О. Кочевой и И. Аверкиевым**. В частности, ученые определяют следующие формы общественного контроля² (рис. 4).



Рисунок 4. Методы общественного контроля

В развитых демократических странах широко развивается такая форма общественного контроля, как **центры общественной активности**. Они создаются для защиты прав и законных интересов граждан, а также контроля их соблюдения. Широкое использование такой формы работы с обращениями граждан находит реакцию на них со стороны властей.

На сегодняшний день в мире существует большое количество методов и механизмов обеспечения привлечения и участия граждан в процедуре принятия государственных решений. Как показывает анализ практики привлечения граждан различных стран, в целом не существует каких-

² Материалы к курсу «Контроль за деятельностью органов власти на местном уровне, включая участие в независимой оценке качества услуг учреждений социальной сферы». Липецк-2014 // nko48.ru/sites/default/files/projects/Anastasiya/files/broshyura-1.docx.

либо определенных стандартов по вовлечению населения в процесс управления страной.

Можно выделить два механизма вовлечения общественности в процесс принятия решения (рис. 5).

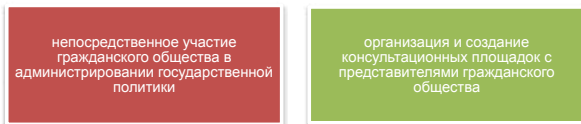


Рисунок 5. Механизм вовлечения общественности

В рамках общественного контроля непосредственный интерес вызывают вопросы формирования механизмов консультативных инструментов при государственных органах. В настоящее время **в мировой практике распространение получили два способа формирования консультативных институтов** (рис. 6).



Рисунок 6. Способы формирования консультативных институтов

1. Проведение прямых опросов и голосований. Использование общественной помощи в государственном управлении носит термин «**краудсорсинг**»³, что дословно можно перевести как использование «массы» либо «толпы» людей в качестве «ресурса», принимающего решения. Одним из ключевых преимуществ данного метода является возможность вовлечения большого числа граждан в процесс обсуждения широкого круга вопросов.

Данная практика распространена в **США**, когда органы управления различных штатов публикуют проекты нормативно-правовых актов и положений в изданиях ежедневной газеты **Федерального реестра**⁴, таким образом оповещая население о проводимом реформировании. В свою очередь, граждане в течении 30–90 дней (зависит от штата) могут внести свои замечания и предложения посредством электронных писем либо прямого участия в заседании правительства штата. Администрации штатов обязаны рассмотреть все поступившие рекомендации и замечания и затем представить преобразования, произошедшие после предложений граждан. Также примером вовлечения широкого круга общественности в принятие решения служит **опыт Финляндии**, где у населения есть возможность предложить свои законопроекты для рассмотрения в парламент, через **сбор подписей**⁵. Прави-

³ *Aitamurto, Tanja*. Crowdsourcing for Democracy: A New Era in Policy-Making. Publications of the Committee for the Future, Parliament of Finland 1/2012. Helsinki, Finland. P. 8; см. также *Lee, Gwanhoo, Kwak, Young*. Open government implementation model: a stage model for achieving increased public engagement. 2011. P. 13.

⁴ Центр исследования правовой политики. Принципы работы общественных советов. 2015. С. 2.

⁵ *Christensen, Henrik, Karjalainen, Maija and Nurminen, Laura*. Does Crowdsourcing Legislation Increase Political Legitimacy? The Case of Avoin Miniserio in Finland. Policy and Internet. Volume 7, Issue 1. 2015. P. 25.

тельством Финляндии была одобрена новая технология, разработанная краудсорсинговой платформой *Open Ministry*. Реализация данной технологии позволит гражданам страны выносить собственные новые законопроекты на голосование парламента. Применение данной технологии позволило процессу создания новых законов стать более демократическим, нежели когда в него вовлечен узкий круг членов правительства.

Разработанная платформа стала следствием формирования ресурса **«гражданской инициативы»**, который позволяет зарегистрированным пользователям выдвигать свои проекты законов. Если предложенный законопроект набирает в течение полугода 50 000 голосов поддержки других зарегистрированных пользователей, то он выносится на голосование в финский парламент. С 2012 года данная краудсорсинговая система выходит в онлайн, исключив традиционные методы процесса голосования. Система идентификации – приложения операторов сотовой связи и банков.

2. Создание институтов с консультативно-совещательными функциями подразумевает включение отдельных представителей общественности в процесс обсуждения как широкого круга вопросов, так и узкоспециализированных. Данные институты можно условно назвать **«общественными советами»**, главными характеристиками которых являются наличие внутренней структуры, конкретных полномочий, а также двухсторонней связи с государственными органами в виде предоставления консультаций по вопросам социального, экономического, экологического и других видов развития.

Широкое распространение общественные советы получили в XX веке, ознаменовавшемся значительным ростом гражданских движений⁶. Следует отметить, что общественные советы могут значительно отличаться по правовому статусу, составу членов, порядку формирования, финансированию деятельности, степени влияния вынесенных решений, а также полномочий.

Таким образом, можно обратить внимание, что в современном мире продолжительное время используется практика включения гражданского общества в процесс принятия государственных решений. В зависимости от специфики стран или конъюнктуры вопросов используются различные механизмы взаимодействия государства с обществом. Вовлечение большого количества населения в процесс обсуждения государственных вопросов либо включение отдельных представителей гражданского общества в состав консультативных советов позволяют странам, прежде всего, обеспечить прозрачность и транспарентность государственной политики.

1.2. Цели и полномочия общественных советов

Основная цель общественных советов в мировой практике – **участие гражданского сектора в осуществлении консультаций и рекомендаций государственным органам.** В зависимости от целей формирования, общест-

⁶ *Тонкачева Е.Б., Черепок Г.Б.* Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт: Сб. статей и докладов / Центр правовой трансформации и Фонд развития правовых технологий. 2009. С. 163.

венные советы можно условно разделить на широкопрофильные и узкопрофильные (рис. 7)

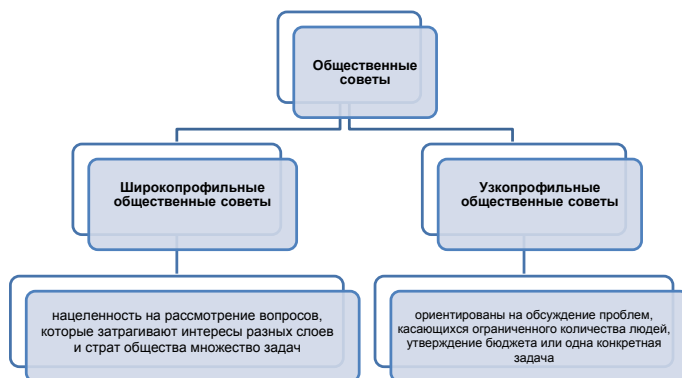


Рисунок 7. Виды общественных советов

Таблица 1. Примеры общественных советов в зависимости от целей формирования

Узкопрофильные советы	Широкопрофильные советы
Совет по бюджетным вопросам города Порту-Алегри, Бразилия	Экономический и социальный совет Франции
Оперативная группа города Сан-Франциско	Общественные советы, РФ
Консультативно-совещательный совет города Щецин, Польша	Совет при мэре города Саратов
Консультативный совет по глобальным изменениям и окружающей среде, Германия	Приоритетные советы города Дейтона, США
Совет гражданских программ, Венгрия	
Совет национальных меньшинств, Чехия	
Датский совет по инвалидности	
Совет по вопросам старения, Канада	

В международной практике по **территориальному признаку** общественные советы делятся на национальные и региональные (рис. 8).



Рисунок 8. Виды общественных советов

За общественными советами различных стран закреплен ряд полномочий, раскрывающий характер их деятельности (прилож. 1). Как видно из перечня полномочий, основной упор в функционировании общественных советов в разных странах делается на рассмотрение и обсуждение государственных стратегических планов, бюджетов, проектов законов и нормативно-правовых актов, как в отношении всех граждан, так и в отношении отдельных уязвимых категорий общества в зависимости от специфики общественных советов. Более того, общественные советы зачастую создают комиссии, комитеты либо отделы, которые направлены на рассмотрение конкретных проблем в обществе.

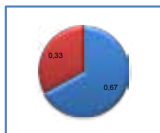
1.3. Состав общественных советов: мировая практика

В зависимости от доли участия гражданского сектора и представителей государственных органов в составе общественных советов можно классифицировать условно следующие модели формирования состава ОС (рис. 9).



Рисунок 9. Модели формирования состава общественных советов

Модели формирования состава общественных советов в процентном соотношении выглядят следующим образом:



1. Модель «1/3 государственного органа + 2/3 гражданского общества».

Примеры:

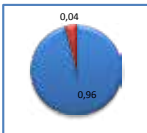
Совет фонда гражданских программ

Венгрии⁷ состоит из 15 членов: 3 члена являются предста-

⁷ Kovacs, Palne, Paraskevopoulos C.J. Institutional legacies and the shaping of regional governance in Hungary. Regional & Federal Studies. Volume 14. Issue 3. 2004. Pp. 444–446.

вителями правительства, 2 члена – представителями комитета по социальным организациям парламента, 10 членов – представителями национального гражданского представительства. Таким образом, **представленность гражданского общества в совете составляет 2/3.**

Социально-экономический совет Франции⁸ состоит из 231 члена, из них 68 членов назначаются правительством из числа видных профессионалов в области своей деятельности, 163 члена назначаются общественными объединениями и профсоюзами. Таким образом, **представительство правительства в составе совета составляет чуть меньше 1/3.**



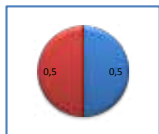
2. Модель с «доминированием гражданского общества с минимальным участием государственного органа».

Пример:

Совет города Порту-Алегри⁹ (Бразилия) состоит из 48 членов, где 46 являются представителями гражданского общества и только 2 – представителями государственных органов. Что важно, представители власти в данном совете не обладают правом голоса. Этот факт носит очень важный характер, так как представители власти в совете города Порту-Алегри могут влиять на решения членов совета только посредством предоставления аргументов муниципалитета, а также необходимой дополнительной информации.

⁸ *Saurugger, Sabine.* Democratic Misfit? Conceptions of Civil Society Participation in France and the European Union. Political Studies Association. Volume 55. Issue 2. 2007. P. 393.

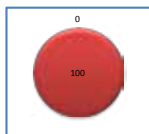
⁹ *Wampler, Brian.* Participatory budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation and Accountability. 2007. Pp. 28–31.



3. Модель равного представительства государственного органа и гражданского общества или «50/50».

Пример:

Датский совет инвалидности¹⁰ состоит из 14 членов, из которых 7 членов являются представителями организаций инвалидов, по одному представителю имеют Ассоциация советов графств Дании, Национальная ассоциация местных властей, городская администрация города Копенгаген, министр здравоохранения, министр образования, министр труда, министр социальных дел. Таким образом, можно утверждать, что общая представленность гражданского сектора в составе совета составляет около 1/2.



4. Модель «100% участие гражданского общества».

Пример:

Общественные советы при Федеральных органах исполнительной власти в Российской Федерации¹¹. Состав общественных советов при Федеральных органах исполнительной власти (ФОИВ) в Российской Федерации формируется на основании конкурсного отбора, администраторами которого являются Общественная палата Российской Федерации и Экспертный совет при правительстве Российской Федерации. На основании поступивших заявлений, 3/4 состава Общественного совета при ФОИВ формируется рабочей группой Обществен-

¹⁰ Van Houten, Douwe and Bellemakers, Conny. Equal Citizenship for All. Disability Policies in the Netherlands: Empowerment of marginals. Disability & Society. Volume 17. Issue 2. 2002. URL: <http://dx.doi.org/10.1080/09687590120122323>. P. 177.

¹¹ Типовое положение «Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти» от 24 июня 2015 года.

ной палаты РФ, в то время как 1/4 состава формируется Экспертным советом. При этом во время проведения конкурса не допускается одновременная подача заявлений в Общественную палату и Экспертный совет. Участвовать в конкурсном отборе в члены Общественного совета могут только общественные объединения либо иные негосударственные некоммерческие организации, которым необходимо выдвинуть кандидатуры. Здесь нужно отметить, **согласно подпункту «б» пункта 3.2.3 Типового положения о стандарте деятельности Общественного совета при ФОИВ от 24 июня 2015 года, «не могут быть выдвинуты в качестве кандидатов в члены совета: лица, замещающие государственные должности, либо назначаемые на свою должность руководителем федерального органа исполнительной власти, при котором действует Общественный совет».** Таким образом, можно утверждать, что состав общественных советов на федеральном уровне в РФ **состоит из представителей гражданского общества.**

Национальный совет по вопросам старения в Канаде¹² состоит из 18 членов, назначаемых по рекомендации министра здравоохранения из числа представителей общественных организаций, ученого сообщества, экспертов в сфере здравоохранения, представителей организаций пожилых людей, а также других представителей общественности.

Исходя из рассмотренных моделей составов общественных советов в международной практике, можно отметить, что практически во всех странах в данных институтах **имеется государственное участие.** Модель Общественного

¹² *Plouffe, A. Louise.* Addressing social and gender inequalities in health among seniors in Canada // *Cadernos de Saude Publica.* Rio de Janeiro. Volume 19. N 3. June 2003. URL: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2003000300018>. P. 857.

совета Казахстана¹³ с не менее чем 2/3 представителями гражданского сектора схожа с моделью данного института во Франции и Венгрии, где доля представителей гражданского сектора также составляет 2/3.

В целом нужно отметить, что во многих странах мира присутствует государственное участие в составах советов. Участие представителей государственных органов в советах также возможно для осуществления организационной деятельности ввиду того, что оповещение членов совета о заседаниях, публикации отчетов на сайтах, ведение протоколов и другие работы требуют от рядовых членов дополнительного времени и ресурсов.

Таким образом, на основании вышесказанного можно утверждать, что **в общественных советах, которые рассматривают широкий круг вопросов, превалирует гражданское участие, а в общественных советах, которые рассматривают узкий круг вопросов, превалирует государственное участие.**

1.4. Мировой опыт формирования общественных советов

Как показывает анализ международного опыта функционирования общественных советов, на сегодняшний день существуют следующие методы (механизмы) формирования состава общественных советов, которые **условно можно разделить на пять категорий** (рис. 10).

¹³ Об общественных советах. Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года N 383-V. Ст. 8, п. 2.



Рисунок 10. Механизмы формирования общественных советов

Избирательный совет – члены совета избираются на открытом голосовании, в котором участвует общественность (рис. 11).

Метод формирования	Пример
• Открытое голосование	• Приоритетные советы г. Дейтон

Рисунок 11. Избирательный совет

Примером данного метода формирования совета могут быть приоритетные советы города Дейтон (США)¹⁴. Каждый год 1/3 мест в советах, которые представляют интерес для общественности, включается в общегородской план выборов. Каждый кандидат должен собрать подписи 25 зарегистрированных избирателей

¹⁴ Callahan, Kathe. Performance Measurement and Citizen Participation. In Public Productivity Handbook, Second Edition. 2004. P. 43.

в пределах его района для участия в выборах. Выборы проходят путем полученных по почте заполненных бюллетеней зарегистрированными избирателями, бюллетени направляются предварительно избирателям по почте, по перечню.

Выборный совет является наиболее демократичным путем создания совета, который позволяет гарантировать репрезентативность больших групп населения и повышает доверие общества к деятельности данного института.

Назначаемый совет – отличительной чертой данного метода является то, что члены совета назначаются государственными органами (рис. 12).

Метод формирования	Пример
<ul style="list-style-type: none">• по назначению государственного органа• по рекомендации НПО	<ul style="list-style-type: none">• Датский совет инвалидности• Оперативный совет г. Сан-Франциско• Совет национальных меньшинств• Фонд гражданских программ

Рисунок 12. Назначаемый совет

При этом стоит отметить, что государственные органы могут назначать членов напрямую по собственной инициативе либо по рекомендации и представлению различного рода неправительственных организаций и гражданских ассоциаций. Назначаемость членов совета зачастую характерна для экспертных объединений, которые имеют преимущественно консультативные функции. Существует множество примеров назначаемости членов общественных советов.

Датский совет инвалидности состоит из председателя и 14 членов, назначенных министром социальных дел. 7 членов назначаются по рекомендации Датского совета организаций инвалидов, по 1 члену – по рекомендации Ассоциации советов графств Дании, по 1 члену – по рекомендации Национальной ассоциации местных властей Дании, по 1 члену – по рекомендации города Копенгаген и местных властей города Фредериксберг, по 1 члену – по рекомендации министра образования, по 1 члену – по рекомендации министра здравоохранения, по 1 члену – по рекомендации министра труда и по 1 члену – по рекомендации министра социальных дел.

Часть членов совета (3 чел.) Фонда гражданских программ Венгрии назначается управляющим офисом социального сектора правительства, остальные (12 чел.) делегируются национальными гражданскими ассоциациями при согласовании с управляющим офисом социального сектора правительства. Члены Оперативного совета города Сан-Франциско¹⁵ назначаются городской администрацией после представлений от различных неправительственных организаций, включающих в себя интересы потребителей, журналистов, инвалидов и других референтных групп. Также в совете участвуют мэр города и клерк из городской администрации, однако они не обладают правом голоса.

В Национальном совете по вопросам старения Канады члены назначаются генерал-губернатором совета по рекомендации министра здравоохранения.

Смешанный совет является комбинацией назначаемых и выборных советов, когда часть членов назначаются госу-

¹⁵ Key Competencies for Improving Local Governance. Volume 3: Concepts and Strategies. UN-HABITAT. 2005. P. 312.

дарственными органами, а другая часть избирается общественностью (рис. 13).



Рисунок 13. Смешанный совет

Совет города Порту-Алегри: большая часть членов совета (48 чел.), представляющая все 16 районов города, избирается общественными структурами. 2 члена совета, которые могут только выступать и не имеют права голоса, назначаются муниципалитетом. В состав совета входят координационная группа, исполнительный секретариат, советники, комиссия по связям и форум делегатов.

Формирование совета путем конкурса – такой метод распространен в Российской Федерации, где Общественной палатой совместно с Экспертным советом РФ организуется конкурсный отбор на вхождение в состав членов общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (ФОИВ) (рис. 14). В конкурсе могут принять участие общественные объединения и неправительственные организации, которым необходимо через заявления выдвинуть кандидатов.



Рисунок 14. Формирование совета путем конкурса

Далее, рабочая группа Общественной палаты и Экспертный совет рассматривают поступившие заявления на предмет соответствия конкурсным требованиям и определяют состав согласно квотам: 3/4 членов Общественного совета отбирается рабочей группой Общественной палаты и 1/4 членов отбирается Экспертным советом. Федеральный исполнительный орган только определяет общее количество членов совета, которое должно быть кратно четырем, и утверждает предложенные списки от Общественной палаты и Экспертного совета.

Также отдельным примером может быть совет при мэре города Саратов¹⁶, который здесь осуществляет взаимодействие между органами местного самоуправления и общественными организациями. Представители общественных организаций направляют заявление о желании участия в совете. Заявитель становится членом совета после того, как координационная группа проверит соответствие заявления требованиям.

Случайный порядок формирования совета – такой метод формирования совета характерен для института гражданских жюри¹⁷ (рис. 15). Потенциальные присяжные отбираются в состав жюри при помощи специальных методик, гарантирующих репрезентативность различных социально-демографических групп населения, а также обеспечиваю-

¹⁶ Боржелли Н., Брайт В., Ткачук А. *Общественные советы как механизм участия общественности в работе государственных органов*: Сб. мат.-лов. Международный центр некоммерческого права. 2004. С. 142.

¹⁷ *Citizens Jury Handbook*. The Jefferson Center. 2004. P. 24; см. также: Steffek, Jens and Nanz, Patrizia. *Emergent Patterns of Civil Society Participation in Global and European Governance*. In: Steffek J., Kissling C., Nanz P. (eds.). *Civil Society Participation in European and Global Governance. Transformations of the State*. Palgrave Macmillan, London. 2008. P. 53.

щих их случайное попадание. Данный метод в основном используется неправительственными организациями в США, Великобритании, Германии, Австралии и других странах.

Метод формирования	Пример
<ul style="list-style-type: none">• специальные методики• случайное попадание	<ul style="list-style-type: none">• США, Великобритании, Германии, Австралии

Рисунок 15. Случайный порядок формирования совета

В целом наиболее распространенной практикой в формировании совета **на национальном уровне** является **назначение членов совета государственными органами по представлению НПО и гражданских сообществ**.

На региональном уровне популярным методом является **формирование смешанных советов**, где часть членов избирается населением и другая часть назначается государственными органами. Стоит отметить, что выборность членов совета является одним из лучших методов обеспечения полноценного участия гражданского общества в вопросах государственной политики.

1.5. Порядок финансирования общественных советов: мировые тенденции

Существуют различные способы материального сопровождения деятельности общественных советов. Можно выделить **три главные формы: частичное обеспечение,**

полное обеспечение функционирования советов и благотворительные пожертвования меценатов и населения (рис. 16)

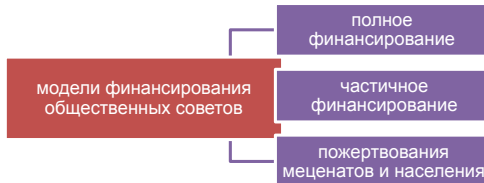


Рисунок 16. Виды финансирования общественных советов

Частичное обеспечение. Общественные советы, созданные с государственным участием, как правило, финансируются органом – выгодоприобретателем консультативных услуг¹⁸. Но здесь стоит отметить, что в большинстве случаев речь идет о частичном обеспечении деятельности советов (рис. 17).

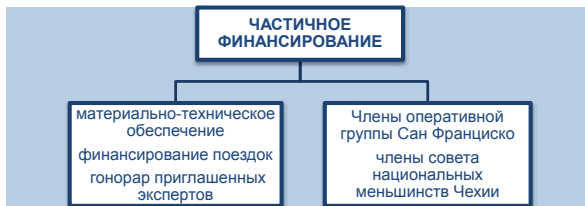


Рисунок 17. Частичное обеспечение

Другими словами, **государственные органы покрывают организационные расходы советов**, которые включают в себя материально-техническое обеспечение, финансиру-

¹⁸ Citizens as Partners: Information, Consultation and public Participation in Policy-Making. Organization for Economic Co-Operation and Development. 2001. P. 56

вание поездок, а также гонораров приглашенных экспертов, но не оплачивают заработные платы членов советов. Таким образом, члены общественных советов зачастую осуществляют свою деятельность на бесплатных началах.

Здесь можно привести в пример совет города Порту-Алегри, где муниципалитет обеспечивает необходимую инфраструктуру и условия работы совета, организует курсы технической квалификации в бюджетной сфере, но не оплачивает гонорар участников совета. Члены Оперативной группы города Сан-Франциско и члены Совета национальных меньшинств Чехии¹⁹ также работают на бесплатной основе.

Полное обеспечение. Нужно отметить, что существует исключение, когда, **помимо организационных расходов, государство оплачивает и заработные платы членов советов (рис. 18).**



Рисунок 18. Полное обеспечение

Как правило, члены советов, которые были назначены непосредственно государственными структурами, во многих случаях получают денежную плату за свою деятельность. К примеру, члены Совета по глобальным изме-

¹⁹ Vermeersch, Peter. Minority policy in Central Europe: Exploring the impact of the EU's enlargement strategy. Global Review of Ethnopolitics. Volume 3. Issue 2. 2004. P. 13.

нениям в окружающей среде в Германии²⁰ получают вознаграждение от федерального правительства за свое участие в заседаниях совета. Также представители Национального совета по вопросам старения в Канаде получают плату от министерства национального здравоохранения, члены Социально-экономического совета Франции получают жалование от правительства в размере 1/3 от заработных плат депутатов парламента. Работа членов совета, материально-техническое обеспечение совета, а также работа экспертов в Датском совете инвалидности оплачиваются из государственного бюджета «по самой высокой ставке» в соответствии с регламентами оплаты государственных служащих.

Помимо государственного финансирования деятельности общественных советов, также существует и **другой источник в форме благотворительных пожертвований меценатов и населения.**

Примером благотворительного поддержания деятельности советов могут быть гражданские жюри в США, Великобритании, Германии, Австралии и других странах. Финансирование деятельности данного института, прежде всего, осуществляется за счет спонсорских взносов неправительственных организаций, корпораций, отдельных граждан и других сторон. При этом существует правило, согласно которому стороны, принимающие решения либо получающие рекомендации, не могут спонсировать деятельность членов гражданского жюри.

В целом в мировой практике преобладают советы с частичным обеспечением деятельности советов. Другими

²⁰ Haas, M. Peter. Addressing the Global Governance Deficit. Global Environmental Politics. Volume 4. Issue 4. 2004. P. 7.

словами, бюджеты соответствующего государственного уровня оказывают материально-техническую поддержку общественным советам, оплачивают экспертные услуги и командировки членов советов, но не оплачивают фиксированный гонорар членам совета за осуществление своей деятельности и члены советов зачастую работают на общественных началах.

1.6. Формы общественного контроля

Общественные советы могут контролировать власть при помощи использования различных форм общественного контроля: **проведение заседаний, общественная экспертиза, общественный мониторинг.**

Проведение заседаний с четкой повесткой, которая может затрагивать вопросы экономического, социального, экологического и других важных аспектов развития, является одной из форм общественного контроля.

Так как в ходе заседаний члены советов заслушивают отчеты представителей государственных органов по разным секторам, в большинстве случаев заседания советов являются открытыми для общества, хотя существуют исключения. Так, заседания Датского совета по инвалидности закрыты для публики.

Заседания могут отличаться по частоте проведения, начиная от 2–3 раз в неделю и заканчивая всего несколькими разами в год. В городе Порту-Алегри совет заседает на еженедельной основе, помимо этого, могут проводиться внеочередные заседания. Также совет в течение месяца **один раз заседает без участия представителей муницип-**

ципалитета. Это проводится с целью развития совета. Оперативный совет города Сан-Франциско собирается не реже одного раз в месяц, также, помимо этого, могут проводиться и специальные встречи.

В Датском совете инвалидности отсутствует очередность – члены заседают по мере необходимости. Заседания проводятся, если не менее трех членов совета просят об этом председателя, и председатель, в свою очередь, уведомляет других членов о проведении заседания за две недели вперед и предлагает повестку.

Приоритетные советы города Дейтон проводят собрания с жителями его районов, чтобы собрать необходимую информацию по первостепенным проблемам этих районов, которые требуют финансирования. По результатам данных встреч членами советов подготавливаются рекомендации городскому правительству для принятия ежегодного консолидированного плана по развитию старения города Дейтон. Национальный совет по вопросам в Канаде собирается не менее двух раз в год либо чаще по просьбе министра. Социально-экономический совет Франции организует пленарные ассамблеи.

Для проведения заседаний и вынесения соответствующих решений во многих случаях **необходим кворум**. Так, в совете города Порту-Алегри необходимо наличие половины из 48 членов совета, а также члена – представителя городского района, по которому будет рассматриваться вопрос. В Оперативном совете города Сан-Франциско необходимо присутствие 6 из 11 членов, так же как необходима поддержка минимум 6 человек для вынесения решения. В Датском совете инвалидности необходимо присутствие

председателя и еще 7 из 14 членов, решения принимаются простым большинством.

В целях полноценного анализа вопросов, члены советов могут проводить **экспертизы**. Так, в Датском совете инвалидности могут дополнительно вызываться эксперты для полноценного рассмотрения проблемных вопросов. Советы могут осуществлять мониторинг. Так, совет города Порту-Алегри осуществляет контроль над ходом исполнения различных городских проектов, начиная с момента разработки и заканчивая завершением.

1.7. Решения общественных советов

Общественные советы, образованные при государственных органах, делятся также и по степени влияния вынесенных решений. Анализ мирового опыта показывает, что существует **два вида решений общественных советов: рекомендательные и обязательные** (рис. 19).

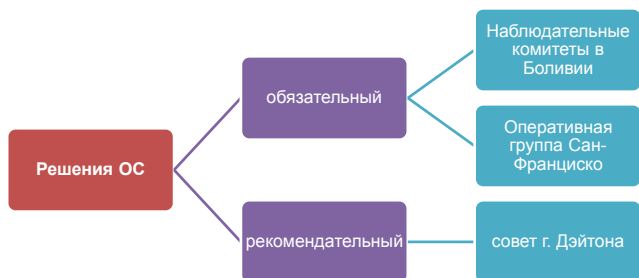


Рисунок 19. Виды решения общественных советов

Так, в большинстве случаев решения советов носят консультативный характер (совет г. Дэйтон), то есть они не

обязательны к исполнению. Главной функцией таких советов является **информирование властей о реакции общественности на проводимую политику местных либо центральных органов власти.**

Вместе с тем имеются примеры, когда **решения совета носят обязательный характер.** Наблюдательные комитеты в Боливии²¹ контролируют расход бюджетных средств местных исполнительных органов власти. При неэффективном использовании средств местными органами наблюдательные комитеты вправе потребовать **отставки представителей муниципалитета.**

Другим примером может быть Оперативная группа города Сан-Франциско, которая принимает жалобы у населения по поводу отказа государственными органами общедоступных документов. По инициативе данного совета государственные органы обязаны **предоставить заявителям требуемые документы.**

На основе типологий общественных советов была составлена инфографика относительно модели Общественного совета в Казахстане* (рис. 20).

²¹ *Blair, Harry.* Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries. World Development. Volume 28. Issue 1. 2000. P. 26.



* В Законе Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года N 383-V «Об общественных советах» отсутствуют параметры порядка финансирования деятельности общественных советов. На практике материально-техническое обеспечение советов осуществляется за счет бюджета государственного органа, с участием которого образован Общественный совет. Члены советов работают на безвозмездной основе.

Рисунок 20. Модель Общественного совета

2. ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ КАЗАХСТАНА: РЕСПУБЛИКАНСКИЙ УРОВЕНЬ

2.1. Количественный состав

В настоящее время в Казахстане созданы и функционируют ОС при органах центральной исполнительной власти, за исключением ведомств, указанных в части второй пункта 1 статьи 1 Закона Республики Казахстан «Об общественных советах». Данные институты не образуются при Министерстве обороны Республики Казахстан и Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан. Согласно публичным открытым источникам, **общее число ОС при Правительстве Республики Казахстан составляет 16 советов**, в состав которых входят **303 члена ОС**.

При анализе состава общественных советов при Правительстве Республики Казахстан наблюдается **дисбаланс в количественном составе ОС** в разрезе ведомств. Так, наибольшее число членов ОС фиксируется при Министерстве энергетики Республики Казахстан – 29 представи-

Вставка 1.

Статья 1. Правовой статус общественных советов. Общественные советы не образуются с участием Верховного Суда Республики Казахстан, Конституционного Совета Республики Казахстан, органов прокуратуры, Администрации Президента Республики Казахстан, Национального Банка Республики Казахстан, Министерства обороны Республики Казахстан, Управления делами Президента Республики Казахстан, Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан, Управления материально-технического обеспечения, Национального центра по правам человека Республики Казахстан, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, Высшего Судебного Совета Республики Казахстан, специальных государственных органов Республики Казахстан.

телей, при том что наименьшее значение равно 12 членам ОС при Министерстве труда и социальной защиты населения Республики Казахстан (табл. 2). Подобная конфигурация вызывает дополнительные вопросы касательно критериев определения количественного состава ОС того или иного органа рабочей группой, формирующей общественные советы.

Таблица 2. Количество членов республиканских общественных советов

Общественный совет	Кол-во
МВД РК	18
МИД РК	27
МИК РК	20
МКС РК	15
МНЭ РК	13
МИР РК	20
МОН РК	23
МТиСЗН РК	12
МФ РК	22
МЭ РК	29
МЮ РК	27
МДРиГО РК	15
МЗ РК	16
МОиАП РК	15
МСХ РК	18
АДГСипК РК	13

В целом количество членов ОС не регламентируется законом, тем не менее если сравнивать численный состав ОС ведомств, то отмечается существенный дисбаланс, что отражается на эффективности реализаций полномочий членами ОС.

2.2. Половозрастной состав

В возрастном соотношении в ОС в наибольшей степени представлены группы 30–45 лет и 45–60 лет (рис. 21). Здесь следует отметить слабое представительство молодежи в составах ОС МИД РК и МИР РК, в остальных ведомствах данная группа не представлена вовсе (прилож. 2).

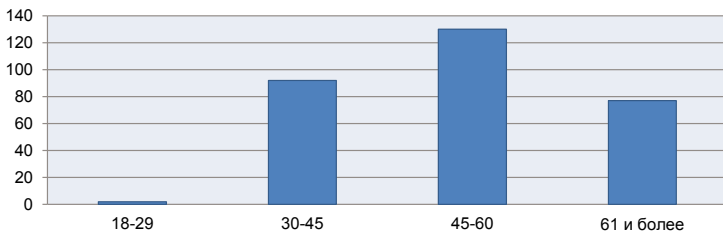


Рисунок 21. Возрастной состав членов республиканских ОС

При анализе гендерного соотношения составов ОС наблюдается существенный перевес в сторону мужского представительства в республиканских советах (рис. 22). Сбалансированное гендерное соотношение представлено только в Министерстве здравоохранения: 8 мужчин и 8 женщин. Более подробная информация – в Приложении 2.

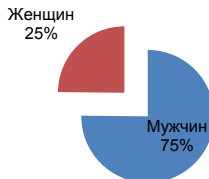


Рисунок 22. Гендерный состав членов ОС

В целом необходимо отметить, что в составе ОС наблюдается тенденция слабого присутствия молодого поколения, а также женщин.

2.3. Качественный состав

Согласно пункту 7 статьи 1 Закона Республики Казахстан «Об общественных советах», составы советов формируются следующим образом: не менее 2/3 членов ОС избираются из числа гражданского общества. **В части исполнения данной законодательной нормы зафиксированы нарушения в формировании ОС в ряде ведомств (табл. 3).**

Вставка 2.

Статья 1.

7. Количество представителей гражданского общества в Общественном совете должно составлять не менее двух третей от общего числа его членов.

Необходимо указать, что анализ данных по составу членов ОС проводился на основе сведений, на **текущий момент опубликованных на официальных сайтах соответствующих ведомств.** Так, в ОС при **МИК РК** насчитывается 9 представителей государственных органов против 11 из гражданского сектора, в то время как при общем количестве – 20 человек, соотношение представительства государственных органов и гражданского общества должно равняться 6 к 14. Данная тенденция также наблюдается в составах ОС при **МВД РК, МКС РК, МНЭ РК, МОН РК, МИД РК и МСХ РК** (прилож. 2).

Данное положение, во-первых, негативно сказывается на восприятии обществом целей и задач ОС, что способно снизить общественное доверие к деятельности института как к ключевой диалоговой площадке между государственными органами и населением. Во-вторых, члены ОС мо-

гут столкнуться с вероятностью возникновения конфликта интересов, когда участники от государственного органа не заинтересованы в контроле/проверке деятельности представляемого органа в рамках исполняемых полномочий в ОС.

Таблица 3. Соотношение государственного и гражданского секторов

Общественный совет	Государственный сектор	Гражданский сектор	Соотношение
МВД РК	7	11	Не соответствует
МИД РК	10	17	Не соответствует
МИК РК	9	11	Не соответствует
МКС РК	8	7	Не соответствует
МНЭ РК	6	7	Не соответствует
МИР РК	5	15	
МОН РК	10	13	Не соответствует
МТиСЭН РК	4	8	
МФ РК	7	15	
МЭ РК	9	20	
МЮ РК	8	19	
МДРиГО РК	5	10	
МЗ РК	4	12	
МОиАП РК	5	10	
МСХ РК	8	10	Не соответствует
АДГСипК РК	4	9	
Всего:	99	204	

В целом большая часть профессиональных групп состава общественных советов представлена следующим образом (рис. 23):

– **представители государственных органов** – 36% в большей степени представлены в составах Министерства иностранных дел (10 чел.), Министерства образования и науки (10 чел.), Министерства информации и коммуникаций (9 чел.) и Министерства энергетики (9 чел.);

– **представители НПО** – 36% входят в составы советов всех рассматриваемых ведомств и наибольшую численность имеют в составах Министерства энергетики (16 чел.), Министерства юстиции (13 чел.), Министерства образования и науки (9 чел.) и Министерства здравоохранения (9 чел.);

– **представители сферы науки и образования** – 12%, наибольшее количество наблюдаются в советах Министерства иностранных дел (5 чел.), Министерства национальной экономики (4 чел.), Министерства внутренних дел (4 чел.) и Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции (4 чел.). При этом только в составе совета при Министерстве информации и коммуникаций их представленность отсутствует;

– **представители бизнеса** – 8% представлены только при отдельных министерствах. Так, наибольшее число фиксируется в совете при Министерстве оборонной и аэрокосмической промышленности (7 чел.).

Наименее представленные группы:

- представители СМИ – 3%;
- профессиональные сообщества – 1%;
- представители культуры и искусства – 0,3%;
- другие или не указавшие – 4%.

Более подробная информация представлена в Приложении 2.

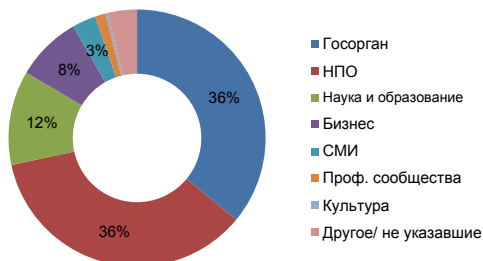


Рисунок 23. Сфера занятости членов ОС

Вместе с тем, согласно перечню составов ОС, ряд членов обозначены как представители гражданского сектора, что не соответствует занимаемой ими в настоящее время должности. Такие несоответствия отмечаются в ОС АДГСИПК РК, а также наиболее часто данный пункт фиксируется в ОС МИК РК.

Согласно имеющимся спискам составов ОС, было выявлено, что некоторые из членов числятся в нескольких советах одновременно, что противоречит пункту 4 статьи 9 Закона Республики Казахстан об «Общественных советах», где указано, что *«при формировании общественных советов республиканского уровня одно и то же лицо может быть избрано членом только одного Общественного совета»* (табл. 4).

Таблица 4. Зафиксированные данные по нарушениям в формировании составов ОС

Совпадение по представителям советов	
ОС 1	ОС 2
ОС МНЭ РК	ОС АГДС
ОС МИР РК	ОС МОиАП РК
ОС МОН РК	ОС МКС РК и ОС при Казпочте

В целом при рассмотрении качественного состава общественных советов наблюдается **преобладание лояльных к государству членов ОС**. Большинство членов республиканских ОС являются представителями государственных органов и НПО. Более того, согласно количественному и качественному анализу составов, наблюдаются **нарушения порядка формирования общественных советов**, что вызывает ряд вопросов касательно эффективности исполнения механизмов и инструментов формирования ОС рабочими группами.

2.4. Анализ форм работы ОС

Согласно данным, предоставленным центральными исполнительными органами о результатах работы общественных советов, отмечается наличие ряда **устоявшихся тенденций в функционировании советов**:

Дисбаланс в количестве проведенных заседаний в разрезе центральных органов (прилож. 3). Например, если в 2016 году 11 заседаний (МИР РК, МСХ РК) являлось наибольшим числом проведенных заседаний, то в этот же год советом при МНЭ РК были организованы всего два заседания.

В 2017 году данная тенденция сохраняется, однако в рамках функционирования советов других ведомств. Так, наибольшее количество заседаний проведено советами при МДРиГО РК (19 раз) и АДГСипК РК (10 раз), в то время как МСХ РК в 2017 году не провело ни одного заседания.

В целом за 2016 год республиканскими ОС было организовано и проведено 68 заседаний, а в течение 2017 года (до октября) – 55 (рис. 24).

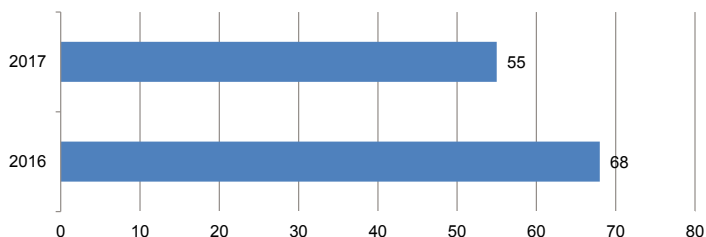


Рисунок 24. Количество заседаний республиканских ОС за 2016, 2017 годы

Дисбаланс в количестве мероприятий в рамках исполнения ОС общественного контроля:

– **численное преобладание осуществления общественных экспертиз (рис. 25).** Например, республиканскими ОС наибольшее число раз были осуществлены общественные экспертизы: в 2016 году было проведено 1488 экспертиз, в 2017 году – 1715. В то время как количество проведенных мониторингов в совокупности за два года составило 194 мероприятия, заслушивание отчетов государственных органов – 34, общественных – 29. Подробная информация представлена в Приложении 3.

– **игнорирование осуществления общественных мониторингов.** За два года функционирования института ОС только три ведомства прибегли к организации и проведению мониторинга: МСХ РК (176), МВД РК (17) и МЗ РК (1). При этом необходимо отметить, что общественный мониторинг является одной из важных форм общественного контроля, по результатам которого принимаются рекомендации ОС по совершенствованию деятельности государственных органов по рассматриваемому вопросу;

– **низкое число мероприятий в рамках таких форм, как общественные слушания и «заслушивание отчета о результатах работы государственного органа».** Последнее, в свою очередь, возможно, связано с пониманием данной формы общественного контроля, главным образом, как участие членов ОС на отчетных встречах руководителей центральных исполнительных органов перед населением, которые проводятся преимущественно один раз в год.

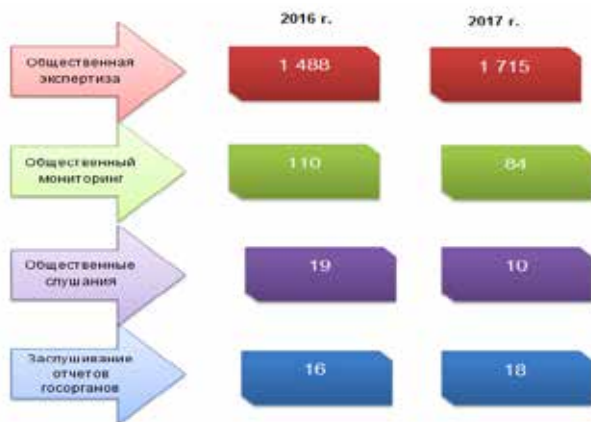


Рисунок 25. Количество мероприятий в разрезе общественного контроля

Число заключений, подготовленных по результатам мониторинговой деятельности ОС, незначительно. По представленным 194 мониторинговым мероприятиям республиканскими ОС было дано только 21 заключение (табл. 5). У большей части ОС при центральных ведомствах заключения отсутствуют ввиду непроведения ими общественных мониторингов (прилож. 4).

Таблица 5. Количество заключений по результатам мониторинговой деятельности ОС

Общественный совет	Количество мониторингов, 2016–2017 годы	Количество заключений, 2016–2017 годы
МВД РК	17	14
МЗ РК	1	7
МСХ РК	176	0

Недостаточный уровень использования механизмов осуществления общественного контроля. По данному пункту рядом ОС при центральных ведомствах не ведется работа по прямому взаимодействию с государственными органами, что является ключевой задачей ОС.

По количественным данным о направленных запросах и обращениях членами ОС в

Вставка 4.
Статья 20.

5. По результатам общественного мониторинга лица, его осуществлявшие, составляют заключение. Заключение общественного мониторинга включает:

- 1) информацию о выявленных негативных последствиях для граждан и об ущемлении общественных интересов в результате оказания государственных услуг;
- 2) рекомендации по устранению причин и условий, выявленных в ходе общественного мониторинга нарушений законодательства Республики Казахстан;
- 3) предложения по повышению эффективности контролируемых объектов;
- 4) предложения по внесению изменений и дополнений в нормативные правовые акты.

государственные органы можно отметить, что представление интересов граждан членами ОС **имеет низкий уровень активности**. Так, за два года функционирования из 16 советов 9 не воспользовались возможностью подать запросы в государственные органы, 14 советов не подавали в государственные органы обращения, поступавшие от населения (рис. 26). Наиболее активным советом является ОС при МВД РК, который в 2016 году подал 22 обращения и 5 запросов в государственные органы, в 2017 году – 14 и 3 соответственно (прилож. 4).



Рисунок 26. Доля советов при ЦГО в разрезе активности ОС

Более активнее членами ОС используются механизмы непосредственного включения в деятельность государственных органов. Несмотря на слабую представленность ОС в составах государственных комиссий (в 2016 г. – 14 членов, в 2017 г. – 26 членов), наиболее активно члены ОС осуществляют свою деятельность в составах коллегиальных органов. В 2016 году в их состав вошли 84 члена ОС,

в 2017 г. – 106 (рис. 27). Наиболее активно данное право используют Министерство образования и науки и Министерство информации и коммуникаций (прилож. 4).

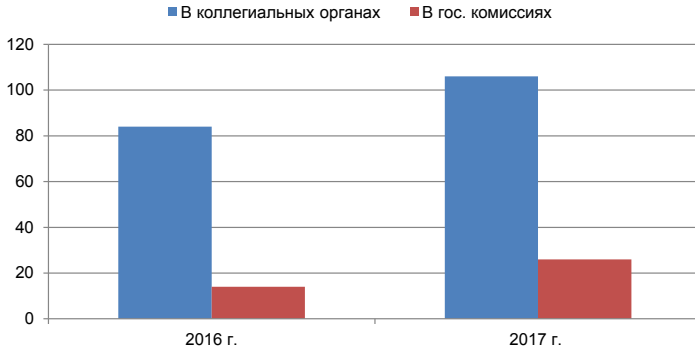


Рисунок 27. Доля членов ОС в составах коллегиальных органов и государственных комиссий

Таким образом, в функционировании республиканских ОС отмечается **преобладание отдельных форм работы ОС в осуществлении цели и задач института**, в то время как, к примеру, общественный мониторинг, направление запросов и обращений большинство советов просто игнорируют.

В общей сложности, согласно количественному и качественному анализу, основной особенностью составов республиканских ОС является **слабая представленность молодого поколения и женщин**. Также наблюдается **существенный дисбаланс в количестве членов ОС в зависимости от ведомства**.

Более того, в формировании ОС зафиксирован ряд нарушений. Так, в ряде центральных государственных орга-

нов не выдерживается соотношение представительств государственного и (не менее 2/3) гражданского секторов, закрепленное законодательно. В некоторых открытых перечнях составов ОС отмечается некорректность заполнения, когда представители госорганов (в частности, депутаты парламента) отнесены к категории гражданского общества. Также наблюдается членство одного участника в двух республиканских ОС, что противоречит Закону Республики Казахстан «Об общественных советах».

Согласно анализу исполнения компонентов общественного контроля, **большинство республиканских ОС не осуществляют деятельность в рамках общественных мониторингов, имея при этом высокие показатели в общественных экспертизах. Вместе с тем возникает вопрос касательно эффективности ОС в качестве диалоговой площадки между госорганами и населением ввиду низкого числа направленных советами запросов и обращений в госорганы.**

3. ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ КАЗАХСТАНА: РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ

На сегодняшний день в Казахстане созданы и функционируют ОС во всех областях, городах республиканского значения. Общее количество областных ОС составляют 16 советов. Стоит отметить, что в большинстве случаев региональные советы были созданы в более ранний период, нежели ОС при центральных государственных органах.

3.1. Количественный состав

При рассмотрении количественного состава общественных советов наблюдается **дисбаланс в соотношении количества членов советов с численностью населения регионов** (прилож. 5).

Например, к числу регионов Казахстана со значительной долей населения относится Южно-Казахстанская область (численность населения **2 878 636** чел.), где количество членов областного ОС насчитывает **40 человек**. Аналогичная ситуация наблюдается и в Алматинской области (численность населения **1 983 465** чел.), **в составе ОС которой 25 человек**, и в Восточно-Казахстанской области (численность населения **1 389 568** чел.), где ОС с 19 членами. Тогда как в Западно-Казахстанской области численность населения на начало года составила **641 513 человек** и ОС области насчитывает **41 человек** (рис. 28).

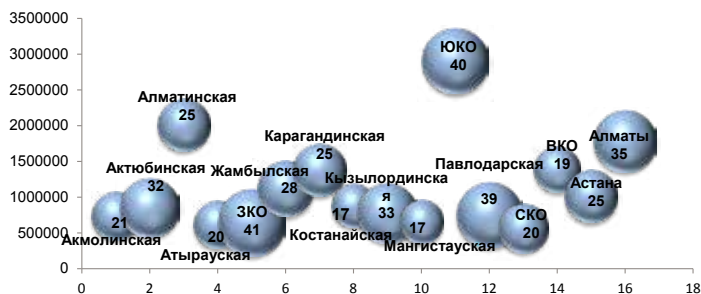


Рисунок 28. Соотношение численности населения областей и членов общественных советов согласно данным за 2017 год

В целом количество членов ОС не регламентируется законом, тем не менее имеющиеся данные указывают на неравное распределение загруженности ОС в ряде областей, что может способствовать снижению эффективности их функционирования.

3.2. Половозрастной состав

В возрастном соотношении в наибольшей степени представлены члены ОС, относящиеся к группе 45–60-летних – **36,8%**, а также к группе 61-летних и более лет, которые составляют **41,4%** (рис. 29).

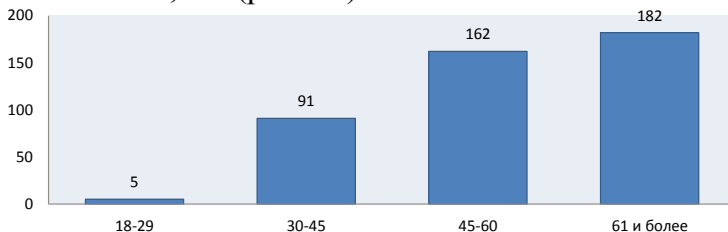


Рисунок 29. Возрастной состав членов ОС

В результате превалирования обозначенных возрастных групп, средний возраст во всех регионах находится в диапазоне 52–60,7 лет. Нижний порог возрастной группы приходится на членов ОС Атырауской области, а верхний – на ОС Восточно-Казахстанской области (табл. 6).

Таблица 6. Половозрастные характеристики членов областных ОС

Область	М	Ж	Средний возраст
Акмолинская	15	6	55,1
Актюбинская	22	10	58,3
Алматинская	19	6	55,7
Атырауская	14	7	52,0
Западно-Казахстанская	33	8	55,2
Жамбылская	23	5	59,0
Карагандинская	21	4	57,1
Костанайская	12	5	58,8
Кызылординская	27	6	60,0
Мангистауская	13	4	60,4
Южно-Казахстанская	33	7	52,7
Павлодарская	31	8	57,5
Северо-Казахстанская	17	5	57,3
Восточно-Казахстанская	13	6	60,7
г. Астана	20	5	59,6
г. Алматы	30	5	52,3

Согласно данным, категория 45–60-летних превалирует в Южно-Казахстанском (20 чел.) и Кызылординском ОС (16 чел.), тогда как члены совета в возрасте от 61 лет – в ОС Павлодарской области.

В наименьшей степени представлена категория молодежи – всего **1,1%**. Так, в 11 из 16 областных ОС данный

сегмент полностью отсутствует. И только по одному представителю в возрастной категории до 29 лет числятся в Алматинском, Жамбылском, Карагандинском, Костанайском и Павлодарском областных ОС.

При анализе гендерного соотношения составов ОС существенный перевес в 2/3 от общего числа наблюдается в сторону мужского пола в советах всех уровней (рис. 30). В большей степени разрыв наблюдается в ОС города Алматы – в 6 раз, Карагандинской и Южно-Казахстанской областей – в 5,25 и 4,7 раза.



Рисунок 30. Гендерный состав членов ОС

Таким образом, половозрастной состав региональных ОС указывает на схожие тенденции распределения с центральными ОС.

3.3. Качественный состав

Согласно сведениям, имеющимся в открытом доступе, нормы законодательства о 2/3 представленности гражданского сектора в областных советах соблюдаются. Ниже показано количественное соотношение гражданского и государственного секторов, где последний включает в себя

местные исполнительные органы и аппарат маслихата, за исключением депутатов маслихата как представителей гражданского сектора (табл. 7).

Таблица 7. Соотношение государственного и гражданского секторов в ОС

Общественный совет/ Области	Государственный сектор		Гражданский сектор
	МИО	Маслихаты	
Акмолинская	4	3	14
Актюбинская	9	1	22
Алматинская	5	2	18
Атырауская	6	1	13
Западно-Казахстанская	11	2	28
Жамбылская	6	1	19
Карагандинская	3	1	21
Костанайская	3	–	14
Кызылординская	4	1	28
Мангистауская	1	1	15
Южно-Казахстанская	9	1	30
Павлодарская	8	2	29
Северо-Казахстанская	2	1	19
Восточно-Казахстанская	3	2	14
г. Астана	5	2	18
г. Алматы	5	1	31

Вместе с тем анализ качественных показателей состава ОС за 2016–2017 годы указывает на тенденцию **преобладания лояльных к государству членов ОС** из числа работников государственных учреждений, лиц, состоявших ранее на государственной службе, и др.

Наличие обозначенных фактов может влиять на эффективность функционирования совета, а также способство-

вать формированию негативного отношения населения к работе совета и искажению основной цели и миссии в качестве проводника между населением и органами власти.

Кроме того, в Акмолинской, Восточно-Казахстанской и Южно-Казахстанской областях **наблюдается практика совмещения** председательства в Общественном совете и областном маслихате (прилож. 6).

*Совмещение разных должностей, по мнению **Председателя ОС ЮКО**, позволяет черпать информацию из разных источников и выносить актуальную повестку на заседаниях. Кроме того, в целях удобства и экономии времени, зачастую заседания и слушания проходят совместно с областным маслихатом (по результатам фокус-группы с областным ОС ЮКО).*

Однако, как показывают результаты фокус-групп²², данная практика является вынужденной необходимостью в связи с ограниченными ресурсами, в том числе и финансовыми затратами, информационными и др. Вместе с тем совмещение председательства может способствовать нивелированию цели ОС, где главная роль отводится функционированию маслихата.

Также, к примеру, в Павлодарской, Западно-Казахстанской областях **в состав областных ОС входят представители районных советов**. Данное обстоятельство способствует тому, что областные советы обладают более широким спектром информации и в ходе работы могут вынести проблемы районов на повестку дня с последующими предложениями по их разрешению.

²² В ходе подготовки доклада в трех областях – Карагандинской, Южно-Казахстанской, а также Западно-Казахстанской были проведены фокус-группы с членами областных общественных советов с целью выявления региональных особенностей, проблемных аспектов и рекомендаций по улучшению работы ОС.

Сфера деятельности. В разрезе сферы занятости доминируют представители НПО (рис. 31), которые составляют 34% от общего числа состава ОС. Высокая доля НПО отмечается в Актюбинском, Алматинском ОС (по 17 представителей в каждом), а также в совете города Алматы (16 чел.).

На втором месте по сфере деятельности находятся представители государственных органов, в том числе из числа местной исполнительной власти (20%) и маслихата (5%). В особенности данная категория представлена в составах ОС Южно-Казахстанской (10 чел.), Павлодарской (10 чел.) и Западно-Казахстанской (13 чел.) областей.

Наименее представлены группы, сферой деятельности которых являются:

- здравоохранение – 2%
- представители СМИ – 3%;
- представители профсоюзного сообщества – 3%.

Сферы занятости

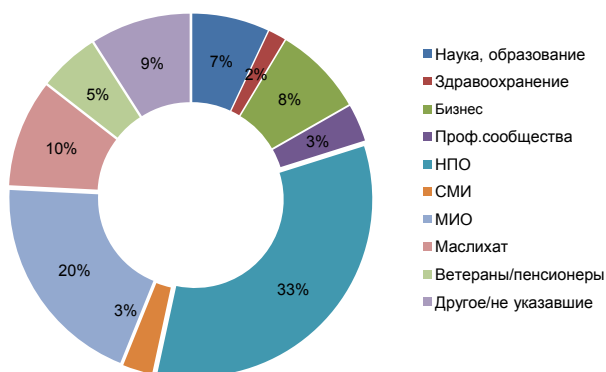


Рисунок 31. Сфера занятости членов ОС

3.4. Анализ деятельности ОС

Исполнение полномочий. Одной из задач советов является представление интересов гражданского общества, а также развитие взаимодействия местной исполнительной власти с населением. В этой связи показательными могут стать следующие факторы исполнения полномочий (прилож. 7):

Во-первых, невысокие показатели участия членов ОС и субъектов общественного контроля в заседаниях коллегиальных государственных органов. Как показывает анализ деятельности за 2016–2017 годы, количество участников из числа ОС в 2016 году в среднем составило 204 человека, а в 2017 – уже 210 человек, что является невысокой динамикой. При этом к наиболее активным участникам относятся члены ОС города Алматы (2017 г. – 35 чел.), Мангистауской (2017 г. – 30 чел.) и Жамбылской областей (2017 г. – 29 чел.).

Во-вторых, дисбаланс участия членов ОС в составе различных государственных комиссий. По данному пункту лидирующие позиции занимают ОС Мангистауской области – 26 человек, Карагандинской – 18 человек и Акмолинской области – 16 человек, тогда как члены ОС Жамбылской области на протяжении всего периода функционирования совета не принимали участия в государственных комиссиях.

В-третьих, низкое число индивидуальных или коллективных обращений граждан к членам ОС. В ряде областей обращаемость граждан представлена в слабой степени. Так, согласно имеющимся данным, в ОС Западно-Казахстанской, Кызылординской и других областей обозначенные показатели не были зафиксированы. Вместе с тем чаще обращаются жители Актюбинской (1 обрац. на 25 627 чел.),

а также Жамбылской областей (1 обращ. на 46 471 чел.), однако необходимо принять во внимание высокую численность населения в данных регионах.

Вместе с тем в данном пункте стоит отметить позитивные изменения. Так, если в среднем общее число обращений на начальном периоде функционирования ОС составляло 75, то уже в текущем году их число возросло в 2 раза. Вопросы, затрагиваемые в рамках обращения граждан, имеют точечный характер и касаются чаще всего проблемы ЖКХ, социальной сферы (здравоохранение, образование), а также вопроса ценообразования.

В-четвертых, перечень основных тематик запросов также имеет некоторые особенности. Это дисбаланс поданных членами ОС запросов в государственные органы, где активность самих субъектов общественного контроля распределена в неравной степени. Например, ОС Северо-Казахстанской области отправил запрос в 2017 году дважды, тогда как ОС Восточно-Казахстанской области отправил 101 запрос только за текущий год. При этом в числе запросов ОС доминируют темы, имеющие социальную значимость (рис. 32).



Рисунок 32. Темы запросов ОС

В связи с земельными реформами в 2016 году, запросы ряда ОС касались сферы недропользования и земельных отношений, тогда как в 2017 году фиксируются запросы по коррупционным действиям, а также развитию малого и среднего предпринимательства.

Общественный контроль. Вместе с тем, согласно статье 18 Закона Республики Казахстан «Об общественных советах», ОС в своей деятельности осуществляют общественный контроль в четырех формах. В этой связи стоит указать на наблюдаемые региональные различия и тенденции **следующего характера:**

Во-первых, по сведениям о деятельности областных ОС за 2016–2017 годы наблюдается общее выравнивание исполнений региональными советами общественного контроля (рис. 33).



Рисунок 33. Сведения о деятельности ОС за 2016–2017 годы согласно данным МДРГО РК

Однако перевес в сторону его отдельных форм в ряде регионов все еще имеется. Как показывают промежуточные данные за 2017 г., наиболее распространенной формой общественного контроля в работе местных ОС являются:

Проведение общественных слушаний (31%), в том числе и слушания отчетов о результатах работы органов власти (16,3%). К примеру, в работе ОС Северо-Казахстанской области в большей степени доминируют мероприятия, связанные с общественными слушаниями – 84,3%. Данный факт говорит о **дублировании функций и дополнительных нагрузках на местные государственные органы** (рис. 34).

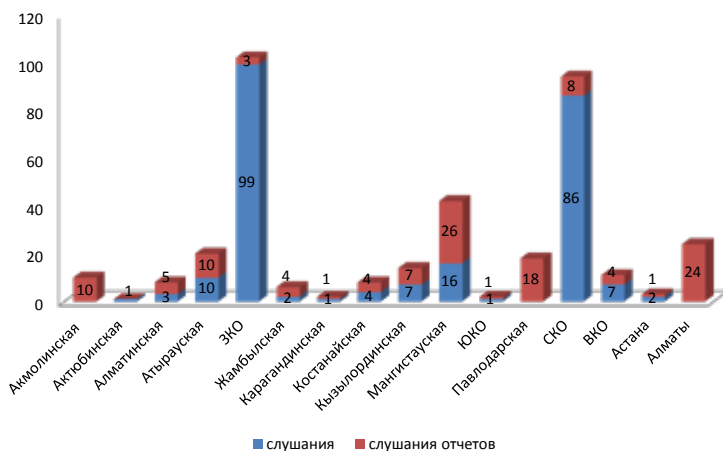


Рисунок 34. Количество общественных слушаний в региональном разрезе, 2017 год

Проведение заседаний ОС, которые в 2017 году составили 26,9% от общего числа мероприятий.

В осуществлении **общественного мониторинга и экспертизы наблюдаются более низкие показатели – 7,3% и 12,6%** соответственно. Из 16 регионов только 4 областных ОС провели общественную экспертизу, основная доля которой приходится на Акмолинскую область (рис. 35).



Рисунок 35. Количество проведенных общественных экспертиз, 2017 год

Общественный мониторинг провело большее число регионов, **9 из 16 областей**, где наиболее активно применяют данную форму контроля ОС Восточно-Казахстанской области (2017 г. – 15 раз) и города Алматы (2017 г. – 17 раз). Объектом мониторинга чаще всего выступают деятельность местной исполнительной власти и предоставление государственных услуг, а также реализация государственных программ и дорожное строительство.

Во-вторых, дисбаланс осуществления общественного контроля в региональном разрезе. Например, количество проведенных заседаний, включая заседания комиссий и президиума, в Жамбылской области за 2016 год равнялось **39** (2017 г. – 25), тогда как совет Восточно-Казахстанской области провел **5 заседаний** (2017 г. – 1) (табл. 8). Аналогичная ситуация наблюдается и по данным других форм общественного контроля, что в совокупности указывает на различный характер активности областных ОС.

Таблица 8. Количество заседаний областных ОС

Область	Количество заседаний	
	2016 год	2017 год
Акмолинская	15	11
Актюбинская	12	6
Алматинская	15	6
Атырауская	13	6
Восточно-Казахстанская	5	1
Жамбылская	39	25
Западно-Казахстанская	20	18
Карагандинская	13	4
Костанайская	14	9
Кызылординская	11	4
Мангистауская	30	26
Павлодарская	8	6
Северо-Казахстанская	11	8
Южно-Казахстанская	15	8
г. Алматы	29	55
г. Астана	20	15

Отдельно необходимо указать, что, несмотря на сохранение общей численности за 2016 год, из состава ОС выбыло 22 человека, а в 2017 году число выбывших возросло, составив 46 человек. При этом, если в 2016 году высокая доля выбытия отмечалась в Южно-Казахстанской (9 чел.) и Восточно-Казахстанской (7 чел.) областях, то в 2017 году характер ротации изменился. За 2017 год из ОС Актюбинской и Западно-Казахстанской областей выбыли по 11 человек, а из состава ОС города Алматы вышло 9 членов.

Изменились и причины выхода из состава совета. К примеру, в 2016 году доминировал фактор смены работы/должности, а также в связи с выходом на пенсию, в 2017 году к их числу добавилась категория «по собственному желанию» (рис. 36).



Рисунок 36. Причины выходы из состава ОС

Таким образом, анализ состава и деятельности региональных ОС указывает на различия в характере функционирования ОС в региональном разрезе. Однако общей тенденцией является преобладание отдельных форм общественного контроля, таких как общественные слушания и заседания, что указывает на неполное использование возможностей ОС. Кроме того, характеристика членов региональных ОС имеет схожие особенности с центральными ОС, такие как преобладание мужского пола в возрастной категории 45 и более лет.

4. ИНФОРМАЦИОННОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ

В сфере информационного сопровождения деятельности ОС были проанализированы все интернет-ресурсы ОС как регионального уровня, так и республиканского, а также централизованный информационный ресурс, посвященный деятельности общественных советов **kazkenes.kz**.

4.1. Информационное сопровождение деятельности региональных общественных советов

В рамках информационного сопровождения для ОС регионального уровня характерны следующие тенденции:

Информационная раздробленность. Как показывает анализ информационного пространства, информация касательно общественных советов размещена на **трех основных интернет-ресурсах** (рис. 37).

Личный сайт (5 регионов).

Сайт областного маслихата (5 регионов).

Сайт областного акимата (3 региона).



Рисунок 37. Информационное продвижение в региональном разрезе

При этом необходимо отметить, что информация об общественных советах в трех регионах (**Жамбылская область, ЮКО и ЗКО**) одновременно размещена и на сайте областного маслихата, и на сайте областного акимата. Более того, качественный контент об общественных советах, размещенный на сайтах акимата и маслихата отличается. К примеру, на сайте маслихата **ЗКО** – только состав ОС, на сайте акимата – положение, состав и т.д. На сайте акимата **Жамбылской области** – только состав, на сайте маслихата – только положение, президиум, состав. В **ЮКО** информация об ОС и на сайте акимата и маслихата, но более полная информация характерна для сайта акимата.

Более того, необходимо учитывать, что информация обо всех региональных общественных советах централизованно размещена на ресурсе **kazkenes.kz**. Такая информационная раздробленность приводит к неэффективному информационному сопровождению деятельности общественных советов, а также затрудняет поиск информации о них.

Отсутствие обратной связи. В настоящее время только четыре общественных совета (Акмолинский, Атырауский, Карагандинский, г. Алматы) из 16 имеют электронную почту как канал коммуникации с населением. Более того, к примеру, Атырауская область параллельно с электронной почтой использует рубрику «Ваши предложения».

Недостаточно полная информация о деятельности ОС. Полная информация касательно деятельности ОС, то есть состав комиссий, отчеты заседания, планы работы ОС, годовые или квартальные отчеты ОС, представлена Общественным советом города Алматы и Костанайской области. Информация размещена по:

- составам комиссии – на восемь ОС;
- отчетам заседания (протокола) – на пять ОС;
- планам – на восемь ОС;
- годовым или квартальным отчетам – на шесть ОС.

Более того, ряд рубрик по ОС Алматинской области не наполнены контентом, на сайте маслихата Костанайской области информация без рубрик, все списком, нет деления, несмотря на наличие полной информации, сайт не удобен для использования и поиска информации. Необходимо отметить, что недостаточно полная информация о деятельности ОС существенно осложняет контроль над деятельностью ОС как со стороны общества, так и со стороны государства.

Неидентичный объем информации на казахском и русском языках. Информация, размещенная на сайте о деятельности общественных советов, не всегда представлена в равной степени на двух языках. В некоторой степени отчеты, протоколы заседания отсутствуют на русском языке, списки комиссий и состав – на казахском языке.

Низкий уровень использования возможностей социальных сетей. Отдельную страницу на *Facebook* имеют только четыре ОС: города Алматы, Атырауской, Мангистауской, Кызылординской областей (табл. 9).

Таблица 9. Аккаунт ОС в социальных сетях

Область	Аккаунт в социальных сетях		
	Facebook	Количество подписчиков	Дата последней публикации
Атырауская	+	474	23 сентября
Кызылординская	+	239	22 сентября
Мангистауская	+	82	4 ноября 2016 года
Алматы	+	687	21 августа

4.2. Информационное сопровождение деятельности центральных общественных советов

Согласно анализу, информационное сопровождение на республиканском уровне отличается следующими тенденциями:

Вся информация об ОС размещена на интернет-ресурсе соответствующего министерства в специальной рубрике «Общественные советы». Только на сайте Министерства иностранных дел отсутствует рубрика «**Общественные советы**». В связи с этим ряд экспертов отмечают, что данная практика приводит к зависимости общественных советов от IT-структур государственных органов и может затруднять наполняемость рубрики.

Отсутствие обратной связи. В настоящее время только **3 министерства** (Министерство финансов, МВД, Министерство энергетики) имеют различные каналы обратной связи.



Рисунок 38

Министерство внутренних дел в качестве обратной связи использует возможности «портала электронного правительства», а также члены Общественного совета МВД ведут личный прием граждан (рис. 38).

Министерство финансов в разделе ОС разместило примечание «Вопросы и пожелания» вы можете оставить здесь» и перенаправляет на форум (рис. 39).



Рисунок 39

Министерство энергетики в качестве обратной связи разместила контактные номера всех членов ОС.

Недостаточно полная информация о деятельности общественных советов. Полная информация касательно деятельности ОС центральных органов, то есть состав комиссии, отчеты заседания, планы работы ОС, годовые или квартальные отчеты ОС, представлена общественными советами только четырех министерств: **Министерство финансов, Министерство энергетики, Министерство юстиции и Министерство внутренних дел.**

Более того, анализ имеющихся данных по членам ОС показал: обновление данных в ряде центральных ОС не проводится, что ведет к неактуальному характеру сведе-

ний и говорит о слабом информационном сопровождении деятельности советов. Кроме того, в ходе мониторинга была выявлена тенденция, когда в списках членов ОС **не указаны занимаемые ими должности** либо как «гражданин РК», что в некоторой степени является нарушением принципа публичности, прописанном в статье 4 Закона Республики Казахстан «Об общественных советах».

Неиспользование возможностей социальных сетей. Как показывает анализ социальных сетей, в настоящее время ни один Общественный совет Центрального органа не ведет страницу в социальных сетях.

4.3. Информационное сопровождение деятельности ОС в Kazkenes.kz

Отдельно следует выделить работу единого портала общественных советов **Kazkenes.kz**, который призван отвечать принципам публичности, открытости и прозрачности функционирования советов.

Кроме того, предполагается использование сайта в качестве общественно-диалоговой площадки, платформы по взаимодействию членов ОС с населением.

Примечательным является высокий уровень юзабилити сайта, характеризующийся простотой в расположении разделов и легкой навигацией по сайту. Таким образом, контент веб-ресурса можно условно разделить на две части: **информационные разделы** (сведения о региональных ОС, НПА и др.) и **разделы по установлению взаимодействия с пользователями** («Форум», «Рейтинги или статистика», «Задать вопрос», блок для проведения опроса

и др.). Интерес вызывает использование **интерактивных элементов наполнения сайта** с целью более практического предоставления информации, например контактных данных региональных представительств ОС.

Несмотря на комфортное структурирование сайта, **портал имеет ряд недочетов:**

– **низкая посещаемость сайта.** К примеру, если рассматривать данные за шесть месяцев (2017 г.), то, согласно международной рейтинговой системе *Similarweb*, количество посетителей веб-ресурса имеет неустойчивую динамику с незначительным ростом посещаемости (рис. 40).

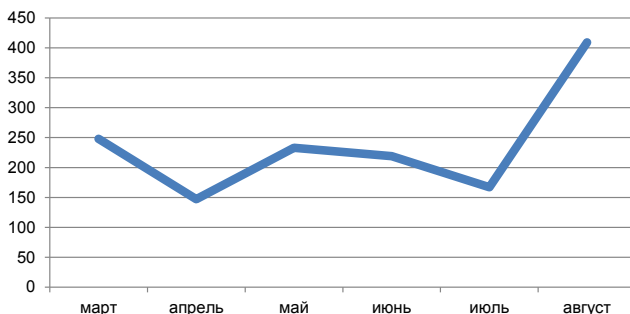


Рисунок 40. Количество посетителей единого портала ОС Kazkenes.kz согласно данным международной рейтинговой системы Similarweb²³

– **недостаточный пользовательский опыт.** Так, в рамках онлайн-опроса на вопрос «*Знаете ли Вы о деятельности общественных советов?*» ответили 54 пользователя, несмотря на продолжительное время существования

²³ URL: <https://www.similarweb.com/website/kazkenes.kz> (дата обращения: 13.10.2017)

опроса. Кроме того, среднее число просмотров новостных статей на сайте за 2017 год составило чуть более 200 раз (рис. 41).



Рисунок 41

общественных советов как на региональном, так и центральном уровне имеет ряд особенностей и недостатков. Единый веб-ресурс **Kazkenes.kz** имеет низкий уровень посещаемости и пользовательской активности, что придает формальный характер функционированию сайта и требует дополнительных мер по привлечению и популяризации портала как ключевого источника информации о деятельности общественных советов.

Также наблюдается отсутствие интереса к разделу «Форум», где открыта рубрика по обсуждению вопросов ЖКХ с нулевым показателем комментариев пользователей²⁴.

Таким образом, на текущий момент информационное сопровождение деятельности

²⁴ URL: <https://www.similarweb.com/website/kazkenes.kz> (дата обращения: 13.10.2017).

5. ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ В ФОКУСЕ СМИ

Не менее важным компонентом эффективного функционирования Общественных советов является информационное сопровождение их деятельности в СМИ, что значительно влияет на образ и внешний имидж института среди общественности.

Что искали со словом общественные советы — 576 показов в месяц

Статистика по словам	Показов в месяц
общественный совет	576
советы общественности	78
общественный совет области	77
общественный совет рб	60
депутатский общественный совет	36
общественный совет дзержинск	33
защитник общественного совета	32
защитник общественного совета	29
государственный общественный совет	24
защитник общественного совета	22
советы общественности	22
общественный совет казахстана	20
общественный совет города	20
общественный совет в республике	16
наши общественные советы	15
общественный депутатский совет	15
выборный общественный совет	15
общественный совет с. волжский	14
общественный совет алма-ата области	13
общественный совет астана	13
общественный совет министерства	13

Рисунок 42

Ниже представлена динамика изменений числа поступивших запросов в поисковике «Яндекс», которая указывает на тенденцию снижения интереса общественности к деятельности ОС (рис. 43).

Одним из показателей информированности населения об ОС является частота запросов в поисковых системах. Так, согласно счетчику *Wordstat Yandex*²⁵ касательно деятельности общественных советов в поисковике «Яндекс» (по Казахстану), были зафиксированы 576 запросов в период с 3 августа по 13 сентября (рис. 42).

²⁵ Поисковая система «Яндекс» входит в двойку лидеров среди казахстанцев согласно данным международной рейтинговой системы *Alexa.com*

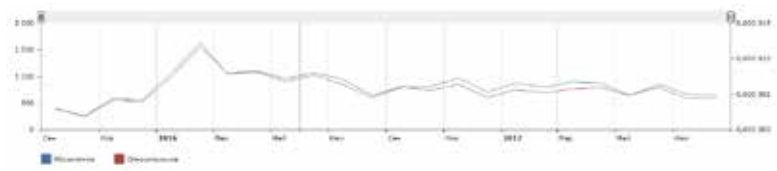


Рисунок 43. Количество запросов по ключевому словосочетанию «Общественные совет» на поисковом сайте «Яндекс» в Казахстане²⁶

Вместе с тем необходимо определить характер и фон дискурса в информационном пространстве исследуемого вопроса. На основании мониторинга и анализа СМИ можно предположить, что **большинство публикаций о деятельности ОС представлено русскоязычными медиа**, нежели казахоязычными. Обозначенный дисбаланс может стать причиной слабой информированности казахоязычного сегмента населения и, соответственно, низкой заинтересованности в работе советов.

Однако в целом дискурс по обозначенной теме имеет схожий контекст. В совокупности информационные материалы как русскоязычных, так и казахоязычных СМИ об ОС условно можно разделить на **информационно-разъяснительные и аналитические**.

Информационно-разъяснительные материалы носят нейтральный характер освещения, часть из которых информирует **о прошедших мероприятиях и событиях**. В данную категорию можно включить интервью и публикации членов советов на различных площадках СМИ, а также сведения, размещенные ими на личных страницах в социальных сетях.

²⁶ Согласно данным *Wordstat Yandex* (дата обращения: 13.09.2017).



Рисунок 44

Дәурен БАБАМУРАТОВ: «Қоғамдық кеңес – халық пен билік арасындағы дәнекерлеуші»



Рисунок 45

На фоне отсутствия эффективных механизмов информирования населения о деятельности ОС к группе **аналитических материалов** можно отнести преимущественно публикации негативного характера. При этом в большинстве случаев СМИ прибегают к экспертным оценкам и суждениям (рис. 46).

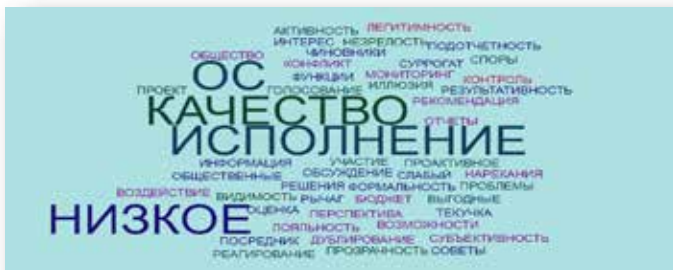


Рисунок 46. Ключевые слова экспертов касательно ОС

Итак, в рамках анализа публикаций в СМИ основные замечания экспертов целесообразно сгруппировать по следующим направлениям:

Формирование состава общественных советов. Больше всего нареканий касаются вопросы формирования составов ОС от процесса отбора первых членов советов до проблем последующей ротации.

В информационном поле прослеживается наличие мнения о предвзятости представителей рабочих групп в выборе членов советов, когда **предпочтение отдавались более лояльным к власти гражданским активистам** (рис. 47).

Таким образом, по мнению экспертов, сама система ротации посредством Рабочей группы, куда входят делегаты от государственных органов, носит потенциальный конфликт интересов, так как еще на первой стадии формирования составов ОС государственные органы получили возможность исключать из «списка неужных членов».

Более того, на сайте *Ratel.kz* было опубликовано мнение директора Экспертного института Европейского права и прав человека М. Башимова, который считает, что **в составах советов представительство гражданского общества не составляет и 2/3 части от общего числа его членов**, что закреплено за-

СЕНІМДІ АДАМДАР



Қалаалық «Пульс города» газетінің қоғамдық кеңестері іске кіріскені жөніндегі мақаласы. Орал, 29 наурыз 2016 жыл.

Ақпанның басында аудандық, қалалық және облыстық мәслихаттардың хатшылары ҚК мүшелерін сайлайтын жұмыс топтарын құрған болатын. Батыс Қазақстан облысы орталығы Орал қаласында жұмыс тобы қалалық ішкі саясат бөлімі бастығы, Орал қаласы әкімі аппаратының мемлекеттік-құқық жұмысы бөлімі бастығы, қалалық мәслихат хатшысы мен мемлекет қаржылаандыратын қоғамдық ұйым жетекшілері басшыларынан құрылды. Топ мүшелері дауыз беру арқылы Орал қалалық қоғамдық кеңесіне 30 адамды таңдады. Кеңеске көбінесе жұмыс тобының мүшелері, шеңуерліктер, мемлекеттік БАҚ-тар, билікшісін ҰЕУ-лар мен «Нұр Отан» билік партиясынан сайланған депутаттар кірді.

Рисунок 47

*М. Башимов, директор
Экспертного института
Европейского права и прав
человека:*

«Во-первых, там не 75 процентов, фактически меньше половины. Они (руководители госорганов – Б. А.) повтыкали туда своих членов, министерских работников. Вторых, депутат – у него и так есть полномочия. Он сидит в парламенте и молчит. В общественном совете его аффилированным поставили, он тоже сидит и молчит. Везде фактически депутаты, кроме МВД и некоторых центральных госорганов. Но активность их не видна»// Ratel.kz

конодательно. Так, эксперт высказывается, что в советах заседают *«фактически меньше половины»* представителей гражданского сектора, а также отметил отсутствие обоснованности включения в состав ОС депутатов.

Дополнительно к этому дискуссия также сводится к вопросу об **отсутствии четких критериев отбора членов и прописанных механизмов процессов их сменяемости**, а также отмечается несовершенство нормативно-правового регулирования данной области. Вместе с тем высказываются суждения о **необходимости обеспечения репрезентативности в составе ОС представителей различных социальных групп**, что позволит избежать социальной конфронтации и недоверия к деятельности ОС.

В целом можно отметить, что в рамках дискуссии в СМИ отслеживается распространение недоверия к действующим составам ОС. Кроме того, ввиду вхождения в состав ОС представителей госорганов, среди общественности возникают сомнения относительно объективности членов ОС при исполнении возложенных на них функций, в частности общественного контроля. По их мнению, все это сводит работу советов к формальному характеру деятельности и пассивности его членов.

Дублирование функций и подмена целей и задач гражданского общества. Во-первых, отмечается **общая незрелость института гражданского общества**, что может стать причиной низкой готовности населения принимать непосредственное участие в работе ОС. Здесь же возникает дискурс относительно качественного состава членов ОС: доля проактивных граждан, проявление инициативности в работе, регулярность посещения заседаний, собра-

ний совета в рамках совмещения с основной работой, заинтересованность и т.д.

Во-вторых, в СМИ подчеркивается **подмена ОС функций гражданского общества**. Так, отмечается, что с задачами советов в полной мере способны самостоятельно справиться активные граждане и НПО без дополнительной площадки по взаимодействию с государственными органами. **Таким образом, ОС воспринимаются в качестве инструмента по фильтрации активистов.**

В-третьих, в информационном пространстве распро-

Ултық ақпарат: Қызылорда облысындағы маслихаттар мен қоғамдық кеңестердің айырмашылығы



Рисунок 48

странение получила дискуссию **о дублировании советами функций представительных органов (маслихатов)**, что стало дополнительным тезисом о формальном функционировании данного института (рис. 48).

Полномочия и функции. Вслед за тезисом о

дублировании ОС содержания института гражданского общества и представительных органов в СМИ возникают обсуждения вокруг вопроса эффективности исполнения членами ОС возложенных на них полномочий и функций. **Недовольство вызывает рекомендательный характер решений ОС, что приводит к ограничению полномочий и рычагов влияния ОС на государственные органы для решения актуальных проблем общественности.** В связи с этим затруднительным становится определение

качества их работы и степень влияния и содействия государственным органам при осуществлении деятельности. При этом отмечается, что ОС трансформируются в группу оперативного реагирования, решаемые вопросы которой сужаются до второстепенных проблем, не соответствующих изначальной задаче, поставленной перед ними. В этой связи общественный деятель Петр Своик в одной из публикаций выступил с **предложением о замене постоянно действующих советов на временные с целью решения краткосрочных задач** (рис. 49).

Общественные советы – это суррогат представительных органов

Петр Своик, общественный деятель:

1. Общественные советы появились как попытка суррогатной замены неработающих представительных органов. И сами по себе они, конечно, не имеют перспектив: если уж мажоритары при акциях и парламент при правительстве неработоспособны, хотя и вписаны в законодательство, в процедуры и имеют финансовую основу для своей деятельности, то чистая самостоятельность в виде ОС тем более нежизнеспособна.

ОС в лучшем случае могут служить местом для формулирования и попыток выработки каких-то системных решений, после чего и должны закончить свое существование. Максимум их возможностей – вскрыть проблему и дать предложение по ее решению. А длительное и полезное пребывание общественных советов при госорганах, при которых они были созданы, нереально.

2. Мировая практика XX века отработала схему, при которой исполнительная власть сопровождается представительной властью. Последняя есть четко конституированная часть общей власти, у нее свои полномочия, своя доля ответственности и свои источники существования. И именно через нее решаются вопросы представительства населения, социальных слоев, отдельных групп во власти.

Рисунок 49

Также в СМИ отмечается несбалансированная загруженность отдельных ОС в зависимости от специфики региона или центрального органа, к которому относится данный совет. В особенности поднимается **вопрос о пересмотре необходимости таких полномочий, как рассмотрение членами ОС проектов НПА с последующим заключением.**

В период «громкого» выхода Д. Сатпаева и др. из состава ОС при ЕНПФ, в СМИ были растиражированы мнения

об отсутствии единого понимания между государственными органами и членами ОС о характере и механизмах их взаимодействия на площадках советов.

Ко всему прочему, эксперты высказываются о необходимости изменений в процессах взаимодействия советов с населением, повышения имиджа советов, публичности и открытости функционирования. Также пересмотра требуют планирование работы ОС и формирование повестки рассматриваемых вопросов. В целом эксперты уверены, что директивный характер решений ОС позволит существенно повысить уровень активности его членов.

Финансирование и организационное сопровождение деятельности. В СМИ по данному пункту больше высказываются сами члены ОС, подчеркивая, что **отсутствие финансирования текущих расходов и организационно-техническое обеспечение их деятельности** ограничивают их возможности по исполнению отдельных полномочий (рис. 50).

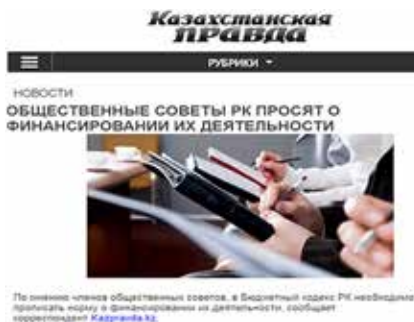


Рисунок 50

В особенности наиболее часто указывается невозможность организации и проведения выездных заседаний в регионы. В организационном плане ОС сталкиваются с такими трудностями, как отсутствие оплачиваемой штатной единицы, отвечающей за работу с документацией, деловую переписку и т.д.



Рисунок 51

Таким образом, в информационном контексте **ключевыми тезисами** низкой эффективности деятельности ОС выделяются следующие факторы:

- низкий уровень доверия общественности к нынешнему составу ОС. Также отсутствие в Законе Республики Казахстан «Об общественных советах» процедур ротации состава ОС и последующих механизмов перевыборов новых членов;

- неготовность общества к выражению активной гражданской позиции, в том числе и на площадках ОС, относительная пассивность как самих граждан, так и членов советов;

- дублирование функций советов с полномочиями маслихатов и подмена содержания института гражданского общества;

- рекомендательный характер решений ОС, что приводит к недостаточной степени влияния ОС на принимаемые государственными органами решения;

- сужение рассматриваемых вопросов ОС до второстепенных проблематик;

- низкая степень понимания роли ОС у представителей государственных органов, что сказывается на полном либо частичном игнорировании рекомендаций ОС;

- отсутствие финансирования и организационного обеспечения деятельности ОС.

Также в СМИ в негативном ключе упоминается информационная деятельность ОС, так как большинство советов не имеют собственной веб-страницы с полным спектром информации о планах, проделанной работе, отчетов по итогам заседаний и т.д. В этой связи под сомнение

ставится вопрос публичности и открытости деятельности ОС.

Таким образом, при низкой заинтересованности общественности в тематике ОС и наличии негативных трендов в СМИ, где акцентируется внимание на формальном характере функционирования ОС, необходимым является усиление информационного сопровождения и качественного наполнения контента сайтов ОС. Отдельно следует выделить казахоязычные СМИ, так как на сегодняшний день прослеживается низкий уровень обсуждения тематики в данной группе СМИ.

В следующей главе представлены результаты экспертного опроса касательно оценки эффективности деятельности ОС с целью подкрепления или опровержения существующих негативных информационных трендов.

6. ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ ГЛАЗАМИ ЭКСПЕРТОВ И ЧЛЕНОВ ОС

В рамках исследовательской работы представляется актуальным изучение мнения респондентов относительно эффективности деятельности ОС, а также выявление проблемных зон и рекомендаций. В этой связи был проведен экспертный опрос, который позволил отразить мнения и позиции по данному вопросу среди трех групп, прямым или косвенным образом касающихся работы ОС. В ходе исследования был использован метод анкетного опроса путем рассылки и сбора анкет по электронной почте. Общее число **опрошенных составило 91 человек**. Количество респондентов представлено следующими тремя группами:

Экспертная группа – 39 человек. Круг экспертов включает в себя представителей научного и исследовательского сообщества, политологов.

Группа представителей ОС при центральном органе – 12 человек. Обозначенное число респондентов обосновывается более поздним периодом начала функционирования советов, например, ОС при Министерстве здравоохранения был создан в 2017 году. В этой связи имеющееся число рассматривается как репрезентативное.

Группа представителей ОС регионального уровня, включающая все 16 областей – 40 человек из числа председателя областного ОС, а также представителя гражданского сектора.

Период проведения анкетного опроса составил 11 сентября – 25 сентября 2017 года. Далее представлены основные результаты исследования по четырем важнейшим блок-вопросам. *Более подробно с инструментарием (анкетой) можно ознакомиться в Приложении 9, с полученными ответами респондентов – в Приложении 10.*

6.1. Оценка функционирования ОС

Согласно данным социологического опроса, все опрошенные респонденты склонны положительно оценивать итоги первых лет функционирования ОС, вместе с тем указывая на необходимость в дальнейшем совершенствовании института ОС. При этом если сами представители советов оценивают свою деятельность только в положительном ракурсе, то эксперты более критичны (рис. 52). Так, 30,8% экспертов считают, что результаты деятельности с начала создания советов «скорее отрицательные, так как в работе прослеживается дисбаланс».

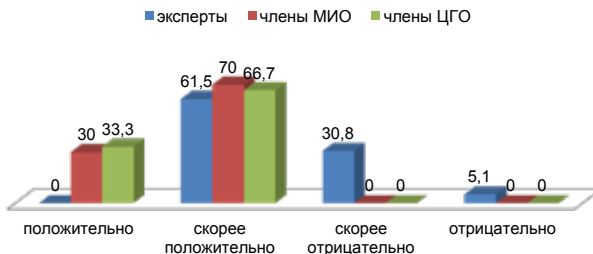


Рисунок 52. Итоги первых лет функционирования ОС

Схожая тенденция наблюдается и в оценке эффективности ОС. Распределение ответов на данный вопрос указывает

на то, что в совокупности **48,7%** экспертов отрицательно оценивают эффективность функционирования в силу рекомендательного или формального характера их работы. Тогда как, по мнению **55%** респондентов из числа региональных членов ОС, а также **50%** членов центральных ОС, советы «скорее эффективны» и являются полезной площадкой по выявлению проблем, где вероятность их разрешения характеризуется как допустимая (рис. 53).

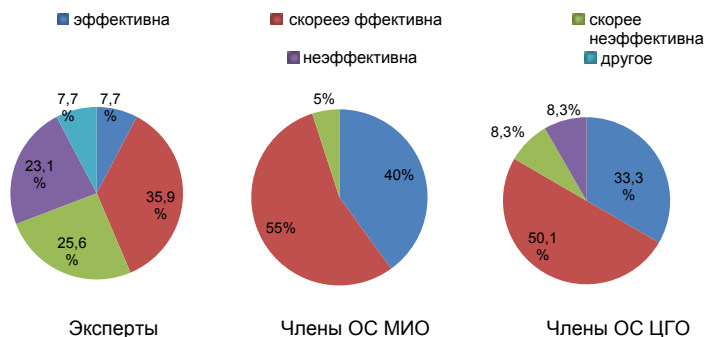


Рисунок 53. Эффективность функционирования ОС в разрезе групп респондентов

В целях расширения возможности граждан участвовать в процессе принятия решений государственными органами ОС осуществляются **четыре формы общественного контроля** на всех уровнях. Оценки эффективности проведения общественного контроля, а также реализация полномочий указывают на превалирование отдельных форм и пунктов, что, согласно дополнениям членов ОС, предположительно является результатом формального использования рекомендаций ОС государственными органами,

а также наличия поведенческих шаблонов со стороны отдельных руководителей. В ходе исследования были выявлены следующие их оценочные суждения:

Согласно полученным результатам, оценка проведения **общественного мониторинга** на региональном и центральном уровне имеет схожее распределение ответов опрошенных. В совокупности отмечается превалирование положительной оценки – 48,1% ОС центрального уровня и 49,7% ОС регионального уровня (рис. 54).

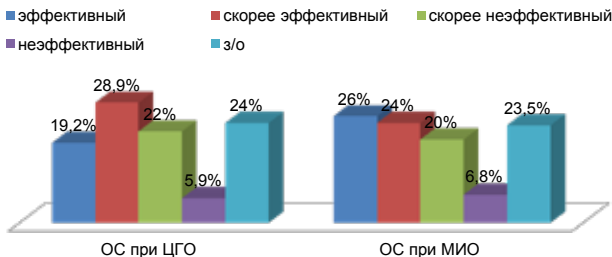


Рисунок 54. Эффективность проведения общественного мониторинга в разрезе центрального и регионального уровня

Однако фиксируется низкая информированность как самих членов советов, так и экспертов по данному пункту (рис. 55). Так, процент тех, кто затруднился ответить на вопрос, составил в среднем 24%. Наряду с этим, распределение ответов указывает на то, что члены региональных ОС плохо осведомлены о деятельности центральных ОС и наоборот. Это может служить показателем слабого взаимодействия между ними.

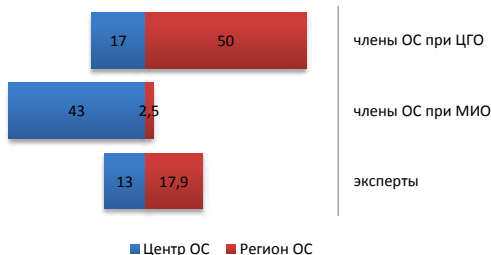


Рисунок 55. Распределение затруднившихся ответить в разрезе групп респондентов, %

Мнения относительно других форм общественного контроля распределились аналогичным образом. Вместе с тем если отрицательные ответы имеют неравномерный характер, то наиболее положительные оценки в разрезе групп респондентов получило **проведение общественных слушаний** (рис. 56).

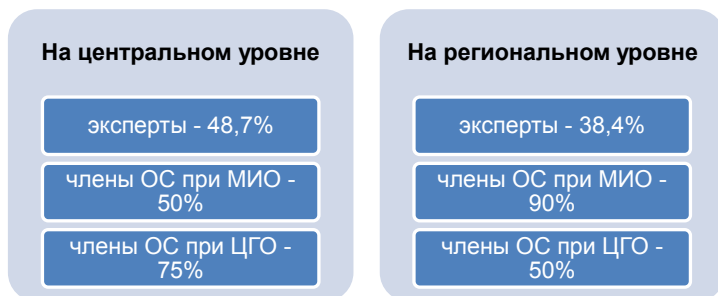


Рисунок 56. Оценка эффективности формы общественных слушаний

Тем самым тенденцией оценки эффективности является превалирование положительного восприятия, в особенности среди субъектов общественного контроля.

Исполнение полномочий, установленных согласно законодательству, в оценках респондентов имеют преимущественно «скорее положительную» эффективность. В общих оценках наиболее положительные и отрицательные результаты получили следующие полномочия (рис. 57).

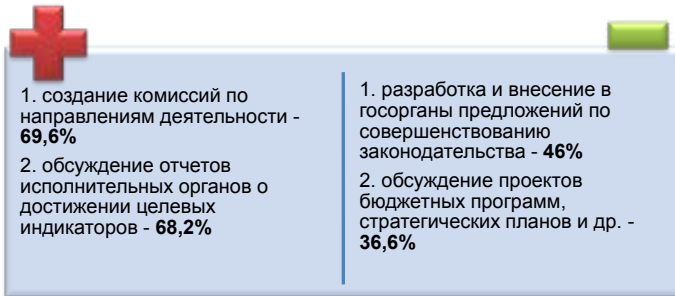


Рисунок 57. Оценка исполнения полномочий ОС

Согласно данным, эффективнее всего ОС исполняют полномочия по созданию комиссий по направлениям деятельности, тогда как полномочия по совершенствованию закона реализуются **наименее эффективно**.

Стоит отметить, что в разрезе групп респондентов из спектра полномочий советов, по мнению членов ОС, эффективнее всего реализуется пункт обсуждения бюджетных программ, стратегических планов (для региональных ОС), а также по рассмотрению обращений граждан по вопросам совершенствования государственного управления (для центральных ОС), тогда как для представителей экспертного сообщества – это создание комиссий по направлениям деятельности.

Кроме того, положительные оценки характерны для членов ОС: в частности, для членов региональных советов – 42,2%, в то время как более половины – 54,5% оценок неэффективности исполнения полномочий приходится на группу экспертов (рис. 58).

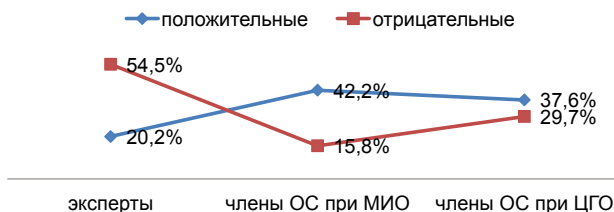


Рисунок 58. Распределение положительных и отрицательных оценок исполнения полномочий

6.2. Особенности функционирования ОС

Несмотря на относительно положительные оценки деятельности ОС, в ходе опроса был выявлен ряд проблемных зон функционирования советов. При этом необходимо отметить, что мнения экспертов и членов разных уровней ОС разнятся по большинству вопросов.

Так, если ключевыми барьерами эффективного функционирования ОС в рамках правовой регламентации деятельности в большинстве случаев экспертами (59%) и членами ОС при ЦГО (41,7%) отмечается **отсутствие четко сформулированных механизмов реализации решений (рекомендаций) ОС государственными органами**, то члены ОС при МИО (60%) выделяют **недостаточное правовое регулирование отношений** в целом (рис. 59). Дополнительно к этому экспертом было высказано мнение о **слабом проработанном механизме работы ОС**.

Вместе с тем зафиксировано **мнение члена регионального ОС**, что *«просматривается стремление включить членов ОС, с правом решающего голоса при принятии коллективных решений и рекомендаций, в состав различных коллегиальных консультативно-совещательных комиссий»*. Таким образом, подобная практика, по мнению

члена, «ограничивает контрольные функции ОС в случае принятия решений МИО по рекомендациям этих комиссий с участием членов ОС. Кроме того, в законодательстве не прописано право проверки или оценки деятельности указанных консультативно-совещательных структур, которые в ряде случаев принимают решения, навязываемые МИО. Полагаем, что эту коллизию необходимо разрешить в законодательном порядке».

Более того, в отношении местных исполнительных органов с критикой выступил **член ОС при МИО**, отметив, что *«заинтересованность государственных органов больше проявляется для выполнения закона и, за небольшим исключением, очень редко, чтобы улучшить их работу и отвечать потребностям людей».*

В свою очередь, наименьшую обеспокоенность представителей всех опрашиваемых групп вызывают вопросы степени регламентированности процедуры осуществления общественного контроля и др., а также возможная ограниченность прав и полномочий членов ОС.

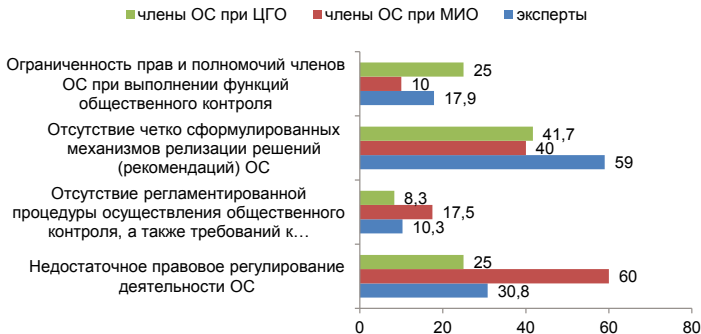


Рисунок 59. Ключевые барьеры, негативно влияющие на эффективность функционирования ОС

Основными организационными сложностями являются (рис. 60):

– **дублирование функций региональных ОС с функциями маслихатов**, данные ответы преобладают во мнениях как и самих членов ОС при МИО (32,5%), так и экспертов (38,5%);

– **отсутствие контроля над исполнением решений ОС и доведения рекомендаций до реальных дел**, так считают сами члены ОС при ЦГО (41,7%);

– **пассивное осуществление своих полномочий некоторыми ОС**, что приводит к разной степени активности советов, данное суждение отражено в ответах членов ОС при МИО (32,5%).

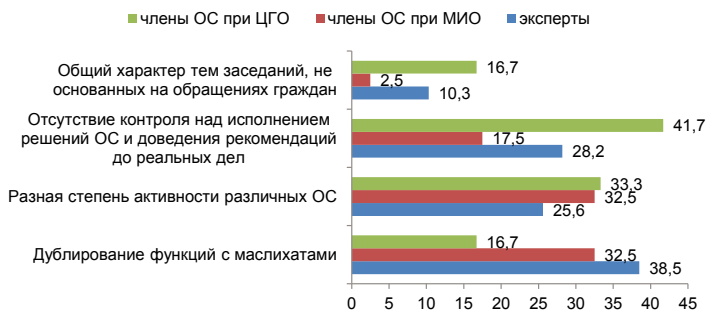


Рисунок 60. Ключевые барьеры, негативно влияющие на эффективность функционирования ОС

Также следует выделить **мнение члена регионального совета**, что *«по отношению к региональным ОС на местах со стороны отдельных руководителей местных исполнительных органов наблюдается восприятие ОС в качестве непосредственного подчиненного МИО»*.

В целом степень активности советов связана в первую очередь с личной активностью самих членов. Так, все опрашиваемые группы едины во мнении, что **низкий статус членов ОС, в силу отсутствия легитимности их действий** (рекомендательный характер решений ОС), является значимым барьером, влияющим на эффективность функционирования ОС (рис. 61).

Кроме того, **отдельным экспертом было высказано мнение**, что негативным фактором в деятельности ОС является **«слабый политический вес»** членов. **«Отсутствие реальной заинтересованности членов в деятельности ОС»** и **«низкая мотивация»** также выделены экспертами в качестве барьеров повышения эффективности функционирования. При этом если члены ОС при МИО (22,5%) считают **работу в советах «объемной»**, то члены ОС при ЦГО данный аспект в своих ответах не выделяют совсем.

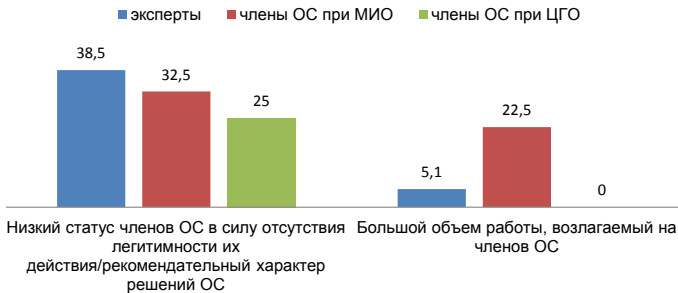


Рисунок 61. Ключевые барьеры, негативно влияющие на эффективность функционирования ОС

В целом механизм формирования составов ОС является несовершенным. Так, по мнению **членов республикан-**

ских и региональных ОС, в настоящее время актуальны вопросы отсутствия механизмов последующей ротации и проблемы, связанные с совмещением членства в ОС с основной работой (рис. 62). Вопросы касательно отсутствия законодательно утвержденной процедуры принятия новых членов также были затронуты в рамках фокус-группы среди членов ОС ЗКО.

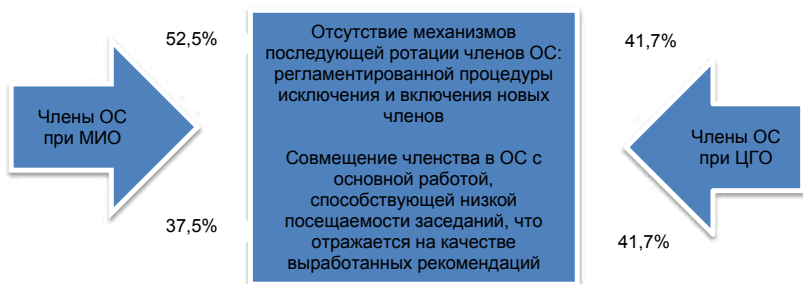


Рисунок 62. Проблемы формирования составов ОС

В то же время эксперты имеют совершенно другую точку зрения. По их мнению (79,5%), **преобладание в составах ОС лояльных к государственным органам членов** является наиболее важным аспектом, требующим пересмотра механизмов формирования советов (рис. 63). При этом дополнительно к предлагаемым вариантам ответов членом ОС при ЦГО было высказано мнение о том, что акиматы «в случае **активных и заинтересованных (членов), негласно выводят (их) из состава**» ОС.



Рисунок 63. Проблемы формирования составов ОС в оценках экспертов

Касательно вопросов смены модели формирования ОС, мнения членов региональных ОС разнятся. Так, **члены ОС ЮКО выступают за ОС, которые состояли бы только из числа представителей гражданского общества**, в то время как в **ЗКО выступают за участие государственных органов в деятельности советов**, но со значительным уменьшением их присутствия в составах ОС.

В сфере административно-организационного обеспечения **члены республиканских и региональных ОС преимущественно выделили свою чрезмерную загруженность административными вопросами** (подготовка документов, введение информационной работы и пр.). Примечательным является, что данный ответ среди экспертов не получил значимого внимания, в сравнении с ответом о **зависимом положении ОС от государственных органов** в вопросах организационного и материально-технического обеспечения (рис. 64).



Рисунок 64. Проблемы в сфере административно-организационного обеспечения

Вместе с тем члены ОС всех уровней обеспокоены **проблемами финансирования работы ОС в рамках проведения общественного контроля (экспертизы, мониторинга и пр.)** и других видов деятельности советов. В рамках фокус-группы членами отдельных региональных ОС также озвучены вопросы финансирования в контексте необходимости обеспечения деятельности ОС:

- финансирование **внешних экспертов**, а также **командировок и поездок членов ОС** (члены ОС ЮКО);
- финансирование **постоянно действующего аппарата/штата** советов (члены ОС ЗКО).

В то же время эксперты больше высказались об **отсутствии условий для решения текущих задач**, а именно отсутствию материально-технического обеспечения дея-

тельности ОС, куда входят постоянное помещение, постоянный доступ к техническому оборудованию и др. (рис. 65). Дополнительно было выражено мнение, что в целом **есть необходимость в «легальных правилах» финансирования деятельности ОС.**

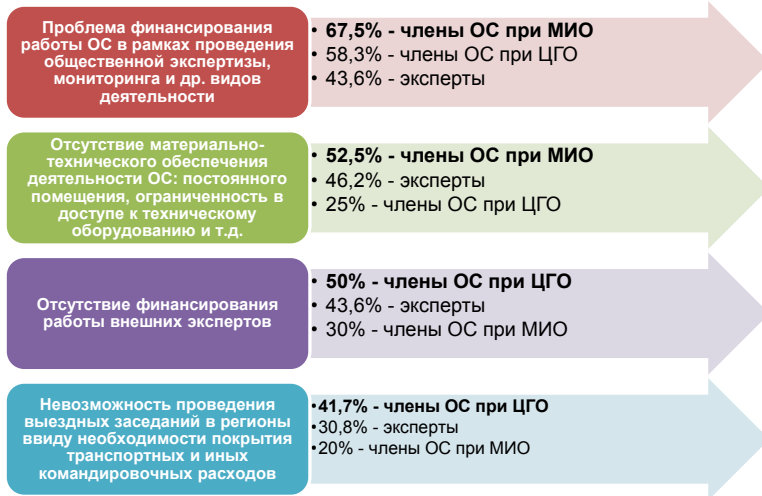


Рисунок 65. Проблемы в сфере финансового обеспечения деятельности ОС

Кроме того, необходимо отметить, что существуют единичные мнения как и из числа членов региональных ОС, так и из числа экспертов **об отсутствии необходимости финансировать ОС.**

При этом все опрошенные группы сошлись во мнении, что одним из положительных аспектов функционирования ОС является то, что деятельность ОС способствует **стимулированию гражданской активности населения** в

вопросах решения общественных проблем. Экспертами также отмечается **усиление института** (рис. 66).

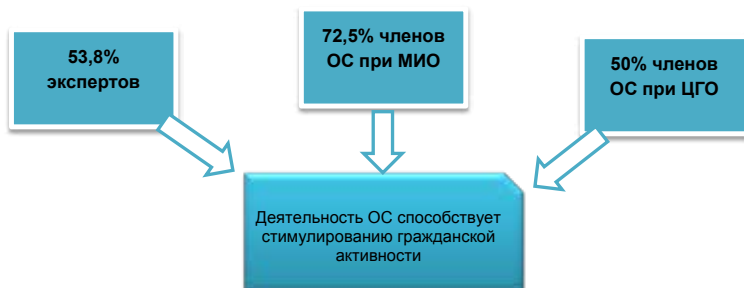


Рисунок 66. Положительные преимущества функционирования ОС

6.3. Оценка работы ОС по информационному сопровождению

Одним из значимых направлений в деятельности ОС является информационное сопровождение, посредством которого осуществляются принципы открытости и публичности функционирования советов, а также повышается степень вовлеченности населения в процессы обсуждения социально значимых вопросов.

Оценивая эффективность информационного обеспечения, **эксперты** склонились к более негативной оценке, отметив, что оно **скорее неэффективное, чем эффективное** (53,8%). Дополнительно отмечалось, что в сравнении с республиканскими ОС **региональные менее эффективно** исполняют данные полномочия.

Члены региональных и республиканских ОС разошлись во мнениях. **Члены ОС при МИО** оценивают свою работу

по данному направлению как эффективную (35%), в то же время 32,5% считают ее скорее неэффективной.

Члены республиканских советов также не сошлись в суждениях. Так, 41,7% опрошенных ответили, что работа осуществляется **вполне эффективно**, в то время как такое же число участников опроса отметили ответ «**скорее неэффективное**» (рис. 67).

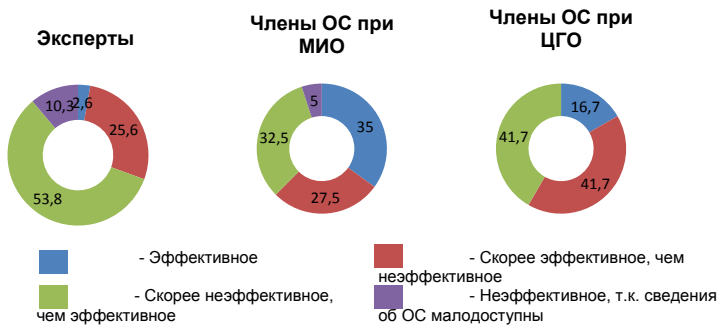


Рисунок 67. Оценка эффективности информационного сопровождения

При этом члены всех уровней отметили, что основной проблемой в сфере информационного сопровождения является слабая информированность населения о целях и задачах деятельности ОС, что негативно сказывается на обратной связи между ОС и гражданами (табл. 10). Вместе с тем членом ОС при МИО было высказано мнение о слабой заинтересованности СМИ и об отсутствии интереса у населения к работе ОС. Участники фокус-группы также отметили, что есть необходимость в штатной единице для полноценного обеспечения деятельности сайта ОС.

Эксперты преимущественно полагают, что **отсутствие эффективных каналов информирования населения** и привело к низкой вовлеченности общественности в деятельность ОС.

Таблица 10. Проблемы слабого информационного сопровождения деятельности ОС

	Эксперты	Члены ОС при МИО	Члены ОС при ЦГО
Слабая информированность населения о целях и задачах деятельности ОС, что негативно сказывается на обратной связи между ОС и гражданами	51,3	60	66,7
Отсутствие эффективных каналов информирования населения, что приводит к низкой вовлеченности общественности в деятельность ОС	53,8	47,5	25
Формальное использование площадок веб-страниц ОС, слабое наполнение контента	46,2	32,5	25
Слабая наполняемость сайта единого информационного ресурса ОС «Kazkenes.kz»	7,7	32,5	8,3
Отсутствие эффективного, отлаженного механизма взаимодействия со СМИ	23,1	30	33,3
Нарушение принципов публичности работы ОС по причине ограничения доступа посетителей административных зданий, где проводятся заседания ОС	25,6	12,5	33,3

6.4. Предлагаемые рекомендации

В качестве совершенствования методов информационного обеспечения деятельности выделяются такие рекомендации, как **активное использование площадок СМИ**, а также **личных страниц членов ОС в социальных сетях** (рис. 68).

При этом **организация собственных публичных мероприятий** (48,7% – эксперты, 40% – члены региональных ОС), **выездные встречи членов ОС с населением** (41% – эксперты, 40% – члены региональных ОС), **проведение регулярных общественных приемных** (50% – члены республиканских ОС) также являются желательными инструментами по усилению информационного сопровождения деятельности ОС.

В целом экспертами дополнительно высказана **необходимость в работе над качеством контента**.

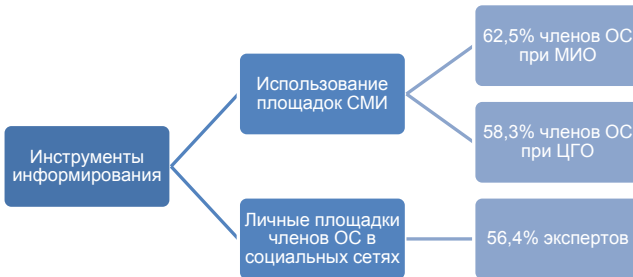


Рисунок 68. Рекомендации касательно усиления информационного сопровождения

В рамках опроса респондентам были предложены вопросы касательно рекомендаций по улучшению функционирования ОС, где результаты анализа показали некоторое различие во мнении экспертов и членов ОС. В этой связи показательными критериями, согласно которым необходимо оценивать работу ОС, были выделены следующие (рис. 69):

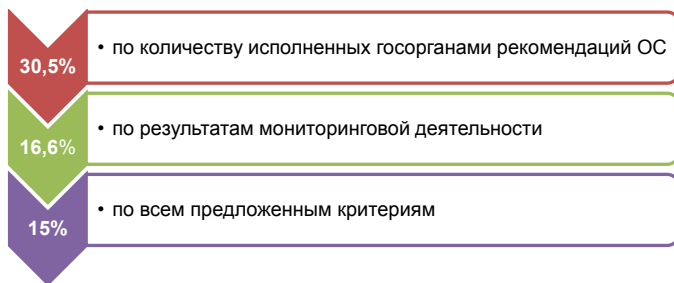


Рисунок 69. Критерии оценки деятельности ОС

То есть, по мнению респондентов, наглядным признаком эффективности работы советов может служить применение рекомендаций в работе государственных органов, так как, несмотря на обязательный характер рассмотрения, на данный момент государственные органы не всегда следуют их реализации.

В особенности данное мнение характерно для группы экспертов (отметили этот вариант 77%) и для членов региональных ОС (60%). Половина субъектов центральных ОС (50%) обозначила иной вариант, включающий в себя более широкий диапазон критериев, в том числе и вышеуказанный.

Вместе с тем в меньшей степени рассматривается как индикатор эффективности проведение заседаний (выбрали 2,6% от общего числа опрошенных). Здесь же можно отметить и индикатор количества проведенных экспертиз (9,5%).

В ходе исследования респондентами были предложены и другие варианты, где в качестве индикаторов эффек-

тивности можно рассматривать «количество и качество решенных вопросов», «информированность населения о деятельности ОС» и «в целом по систематическому исполнению возложенных функций по закону», тем самым акцентируя внимание на содержательной и информационной части работы советов.

Далее респондентам было предложено назвать наиболее, по их мнению, эффективную модель состава ОС, где также отмечаются различия во мнениях (рис. 70).

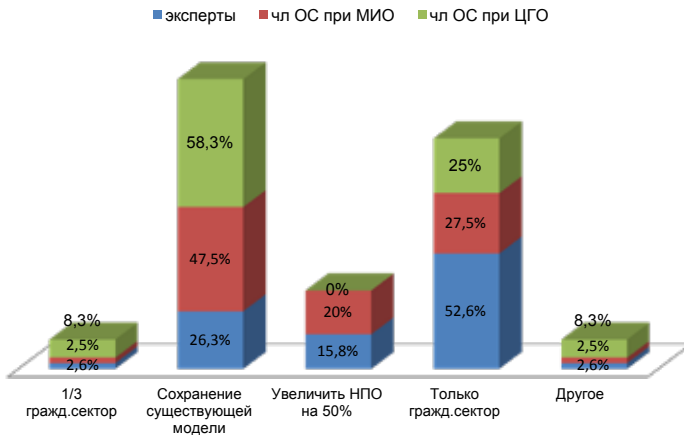


Рисунок 70. Наиболее эффективная модель состава ОС

Например, **модель состава ОС: более половины опрошенных экспертов (52,6%)** считают, что необходимо формировать состав ОС только из числа представителей гражданского общества, тогда как в ответах **представителей ОС (47,5% региональные ОС, 58,3% центральные ОС)** превалирует мнение о сохранении существующей модели, при которой в число членов входят не менее 2/3 предста-

вителей гражданского общества. В качестве других вариантов респондентами была предложена модель, где **«доля участия гражданского сектора увеличилась бы до 4/5 от общего числа»**. Кроме того, в работе советов принимали бы участие «приглашенные представители государственных органов, ответственные за обсуждаемый вопрос».

Согласно полученным результатам, из числа **изменений касательно работы советов** можно выделить три наиболее необходимых, по мнению всех опрошенных (рис. 71).



Рисунок 71. Предлагаемые изменения

В разрезе групп респондентов фиксируются некоторые различия, в особенности среди представителей ОС двух уровней, например:

- **члены региональных ОС** отмечают необходимость создания постоянно действующей структуры/аппарата с оплачиваемым штатом в целях передачи им канцелярских функций (введение протокола, решение организационных вопросов и т.д.);

- **члены центральных ОС** в большей степени указывают на смену с рекомендательного на обязательный для исполнения государственными органами решений советов.

В ходе проведения фокус-групп участники также высказали свои рекомендации и предложения (рис. 72).

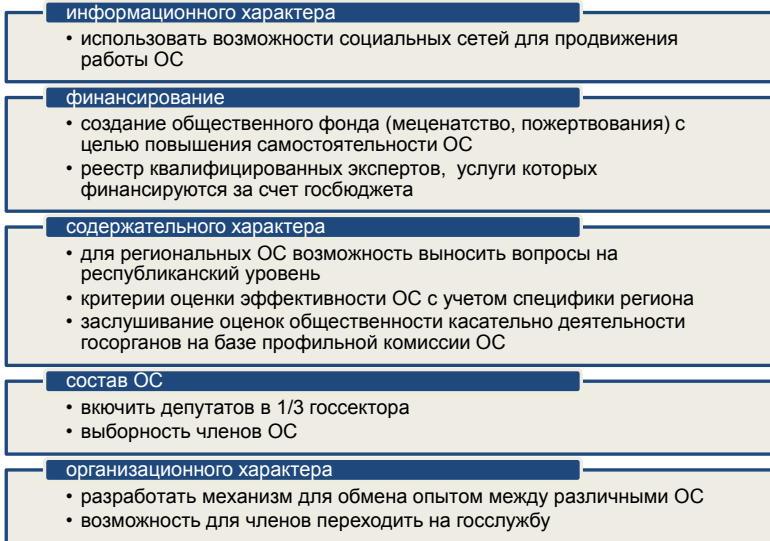


Рисунок 72. Предлагаемые изменения по результатам фокус-групп

В целом принципиальные отличия наблюдаются в разрезе мнений экспертов и членов обоих уровней ОС (более подробно см. в табл. 11). Так, члены ОС в большей мере обеспокоены нерешенностью ряда организационных вопросов: вмешательство государственных органов, отсутствие механизмов сменяемости членов, необходимость в работе постоянно действующего аппарата и др. Эксперты акцентируют внимание на качественном составе членов, отмечая их низкую мотивацию.

Таблица 11. Основные выводы в разрезе групп-респондентов

Эксперты	Члены ОС
Оценка функционирования ОС	
преимущественно отрицательное значение для более 1/3 экспертов, так как решения ОС носят рекомендательный характер	в целом положительное значение, так как ОС зарекомендовали себя как площадку по выявлению проблемных зон, в особенности на региональном уровне
Наиболее эффективное проведение общественных слушаний	
Наиболее эффективное исполнение полномочий:	
создание комиссий по направлениям деятельности	членов региональных ОС – полномочие обсуждения выполнения бюджетных программ, члены центральных ОС – рассмотрение обращений граждан
	низкая заинтересованность членов ОС двух уровней в деятельности других советов
Факторы, препятствующие эффективному функционированию	
Дублирование функций региональных ОС с полномочиями маслихатов	
низкая мотивация и заинтересованность членов в своей деятельности в рамках функционирования ОС	вмешательство и влияние государственных органов в деятельность советов
преобладание в составах ОС лояльных к государственным органам членов	недостаточная регламентация процедуры смены членов представительства от государственных органов в составах ОС
технически непроработанный вопрос реализации рекомендаций (решений) ОС государственными органами	рекомендательный характер решений ОС
отсутствие условий для решения текущих задач, а именно материально-технического обеспечения и пр.	отсутствие финансирования в рамках осуществления общественного контроля
зависимое положение от государственных органов	отсутствие постоянно действующего аппарата/штата советов
Особенности информационной работы	
скорее неэффективная, чем эффективная	скорее эффективная, чем неэффективная
отсутствие в работе советов эффективных каналов информирования населения	слабая заинтересованность СМИ и общества в работе ОС

Вместе с тем опрошенные группы выступили со следующими **рекомендациями** в целях совершенствования деятельности ОС:

По вопросу эффективного метода информационной деятельности советов

- **Эксперты** – организация собственных публичных мероприятий.
- **Члены центральных ОС** акцентируют внимание на методе общественных приемных.
- **Члены региональных ОС** в большей степени выступают за выездные встречи и публичные мероприятия.

По критерию оценки деятельности ОС

- **Эксперты и члены региональных ОС** – применение рекомендаций советов в работе государственных органов.
- **Члены центральных ОС** акцентируют внимание на варианте, включающем все пункты оценки.

Модель формирования состава ОС

- **Эксперты** – только из числа представителей гражданского общества.
- **Представители ОС** – сохранение существующей модели состава.

Необходимые изменения в работе ОС

- **Эксперты** – усиление информационного сопровождения деятельности советов.
- **Члены центральных ОС** – смена решений советов на обязательный для исполнения государственными органами.
- **Члены региональных ОС** – создание постоянно действующей структуры/аппарата с оплачиваемым штатом.

7. ПОЗИТИВНЫЕ ПРАКТИКИ И ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОС

Анализ деятельности республиканских и региональных ОС показал, что в функционировании советов существует ряд как положительных практик, так и негативных тенденций развития. Положительные показатели в деятельности ОС можно условно обозначить в качестве индикаторов эффективности функционирования ОС. Так, **в топ-6 индикаторов включены:**

1. Оптимальный сбалансированный состав на республиканском уровне представлен в составах ОС при Министерстве энергетики и Министерстве оборонной и аэрокосмической промышленности. На региональном уровне следует выделить советы Жамбылской, Северо-Казахстанской областей, а также городов Астаны и Алматы.

В первую очередь данными ОС соблюден принцип пропорциональности, который законодательно закреплен в следующей форме: не менее 2/3 части состава ОС должно быть представлено гражданским сектором и другая часть – государственным. В то же время составы вышеупомянутых ОС имеют широкую представленность различных профессиональных групп в сравнении с другими ОС. В условиях универсального характера рассматриваемых советов вопросов разноплановая специализация членов ОС способствует эффективному принятию решения по ряду вопросов.

2. Социально-демографическая репрезентативность наиболее выражена в региональных ОС Жамбылской и Костанайской областей. При этом гендерное равенство представлено в Министерстве здравоохранения, где в составе совета входит равное количество мужчин и женщин (по 8 чел.). Таким образом, в составах ОС представлены интересы различных социальных групп, что позволяет сформировать многомерное представление о жизни общества и его потребностях, а также определить общественные настроения.

3. Решение проблемы финансирования на примере ОС ЮКО. Согласно законодательству, деятельность членов ОС осуществляется на «общественных началах», что затрудняет исполнение ряда функций ввиду необходимости привлечения финансирования. В этой связи члены общественных советов вынуждены самостоятельно искать средства для покрытия организационных расходов. Здесь примечателен опыт ОС Южно-Казахстанской области, где материально-техническое оснащение, командировочные расходы членов, а также деятельность двух административных штатных единиц обеспечиваются за счет средств областного маслихата. Кроме того, областной маслихат также предоставляет помещение либо конференц-зал для проведения заседаний слушаний и других форм общественного контроля.

Таким образом, в ряде регионов областные маслихаты способствуют обеспечению деятельности общественных советов, что позволяет в полной мере исполнять им свои полномочия и функции.

Однако необходимо отметить, что данная модель актуальна в рамках действующего законодательства, где финансирование ОС не предусмотрено.

4. Исполнение полного спектра общественного контроля, в рамках которого был применен ряд механизмов осуществления общественного контроля. Здесь следует выделить такие ОС, как советы при МВД РК и Акмолинской и Костанайской областей.

Так, за весь период существования советы при МВД РК и двух обозначенных областей провели все формы общественного контроля, куда входят общественные слушания, общественные экспертизы, заслушивание отчетов государственных органов и общественный мониторинг. Данный факт также положительно сказывается на активности использования советами механизмов осуществления общественного контроля: членство в коллегиальных органах, государственных комиссиях, направления запросов и обращений. Также, по итогам мониторинга, советом при МВД РК было дано наибольшее число заключений.

5. Активное информационное сопровождение работы ОС отражается в первую очередь в поддержке и актуализации работ информационных ресурсов ОС. Здесь необходимо отметить, что в настоящее время наиболее эффективным официальным онлайн-ресурсом является **личный сайт ОС**.

Кроме того, учитывая, что практически все члены ОС являются в определенной мере публичными людьми, то информация о работе ОС регулярно поступает посредством интервью и публикаций членов ОС в СМИ.

Вместе с тем в ряде региональных СМИ **социальные сети выступают в качестве канала коммуникации**.

Наиболее активно данный инструмент коммуникации используется советами города Алматы, Атырауской, Кызылординской и Мангистауской областей. Кроме того, в активном информационном режиме работает специально созданный аккаунт «Общественный совет Алматы @almatykenes».

Кроме того, большинство членов ОС города Алматы активно используют площадку социальных сетей для освещения деятельности представляемого ОС. Например, член ОС города Алматы М. Шibuтов регулярно публикует материалы касательно работы ОС и запрашивает у интернет-пользователей жалобы и проблемные места для их обсуждения на заседаниях ОС. Таким образом, персональные страницы и аккаунты членов ОС выступают дополнительным ресурсом по сбору обращений и запросов населения. Подобный подход значительно упрощает для населения процедуру обращения в соответствующие органы для решения своего вопроса (жилищно-бытовые и пр.).

Кроме того, эта схема работы позитивно воспринимается населением.

6. Обратная связь в виде электронной почты как механизм взаимодействия с населением налажена в четырех региональных общественных советах, некоторые параллельно с электронной почтой используют рубрику **«Ваши предложения»**. На республиканском уровне в качестве обратной связи использует возможности «портала электронного правительства», к примеру, МВД РК.

В то же время практика работы ОС указывает на существование **следующих недостатков по четырем направлениям** (рис. 73).

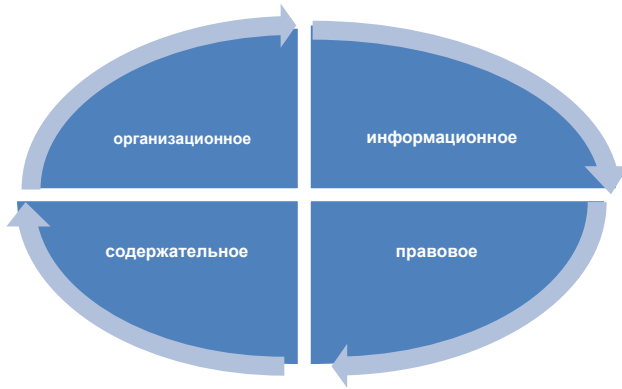


Рисунок 73. Основные направления

Организационного характера

➤ **Несоблюдение соотношения представителей гражданского сектора и государственных органов.** Согласно пункту 7 ст. 1 Закона Республики Казахстан «Об общественных советах», представители гражданского сектора должны составлять не менее двух третей от общего числа его членов. В ряде перечней состава ОС действующие депутаты парламента представлены как лица гражданского сектора, что противоречит их правовому положению как представителей государственного сектора.

➤ **Нарушение законодательной нормы на республиканском уровне о членстве в ОС.** В некоторых советах на центральном уровне фиксируется включение одного лица в состав нескольких советов одновременно, что противоречит пункту 4 ст. 9 Закона Республики Казахстан «Об общественных советах», где указано, что на республи-

канском уровне *«одно и то же лицо может быть избрано членом только одного Общественного совета».*

➤ **Отсутствие штатной единицы/аппарата по ведению документации** (протоколы заседания, отчеты и др.), которое приводит к чрезмерной загруженности членов, в частности секретаря ОС. Следствием данной проблематики может стать снижение эффективности ОС.

➤ **Отсутствие финансирования текущих расходов и материально-технического обеспечения функционирования ОС.** Данная практика ограничивает деятельность советов, в частности, по привлечению сторонних экспертов, организации выездных заседаний, в особенности в отдаленные регионы. Кроме того, способствует развитию зависимого положения от государственного органа, при котором находится совет.

Информационного характера

➤ **Отсутствие единой стратегии продвижения информационного ресурса Kazkenes.kz.** К данному пункту относится неполная заполняемость контента, в особенности критику вызывает степень заполнения раздела «Республиканские ОС». Кроме того, индикатором недостаточного информационного продвижения является низкий уровень посещаемости и пользовательского интереса.

➤ **Несоблюдение принципа публичности и открытости деятельности ОС.** В ряде региональных и центральных ОС представлена неактуальная информация, последнее обновление которой датируется 2016 годом. Вместе с тем стоит отметить, что некоторые данные полностью

отсутствуют и не в полной мере отражают информацию касательно профессионально-партийной принадлежности членов совета.

➤ **Информационная раздробленность данных** о функционировании советов, в особенности на региональном уровне, что приводит к искажению информации и препятствует формированию целостного представления о результатах работы ОС.

➤ **Недостаточно полное освещение деятельности ОС**, в том числе и в языковом разрезе, ограничивающее доступ для отдельного сегмента населения.

➤ **Зависимое положение ОС от IT государственных органов** по обеспечению технической поддержки по причине размещения веб-страницы советов на базе официальных ресурсов областных и/или городских акиматов, маслихатов. Данное обстоятельство может способствовать снижению информационной активности самих советов и актуальности предоставляемой информации.

➤ **Низкий охват пользовательской аудитории социальных сетей** в результате слабой интегрированности ОС на данной площадке.

➤ **Недостаточная представленность инструментов обратной связи**, следствием которой является незначительный процент обращаемости граждан к представителям ОС и в целом информированности граждан о деятельности советов.

Содержательного характера

➤ **Наличие конфликта интересов** ввиду тесного взаимодействия ОС с государственными органами. В

частности, представительство государственных органов в составах ОС, а также зависимое положение советов от материально-технического обеспечения от государственных органов препятствуют свободному функционированию советов по части организации общественного контроля и обеспечения прозрачности деятельности исполнительных органов. Данное положение, в свою очередь, на практике создает прецедент и условия для вмешательства и влияния государственных органов на функционирование ОС.

➤ **Дублирование функций советов с отдельными полномочиями маслихатов**, что прослеживается в рамках осуществления членами ОС функций общественной экспертизы, которая, в свою очередь, сужена до рассмотрения и утверждения НПА. Подобное дублирование отрицательно сказывается на эффективности как работы государственных органов в части дополнительной нагрузки, так и самих ОС.

➤ **Недостаточно четкое понимание содержаний полномочий ОС членами советов.** Так, в настоящее время общественные экспертизы в большей степени исполняются в рамках рассмотрения и утверждения НПА, а заслушивание отчетов государственных органов сводится к участию членов республиканских ОС в ежегодных встречах руководителей государственных органов с населением. Согласно законодательству о деятельности ОС, данные компоненты общественного контроля содержат расширенную трактовку.

➤ **Непопулярность таких инструментов общественного контроля, как осуществление мониторинга и направление запросов в государственные органы.** Отдельными ОС данные компоненты и вовсе игнорируются.

При этом данные ресурсы общественного контроля являются значимыми элементами в рамках осуществления контроля и проверки деятельности государственных органов, а также служат одними из индикаторов эффективного функционирования ОС.

➤ **В составе ОС наблюдается преобладание лояльных к государству представителей от гражданского общества**, что отражается в пассивности членов и формальном осуществлении возложенных на них полномочий. Кроме того, необходимо отметить **слабую репрезентативность составов ОС**: низкий уровень представленности молодого поколения, а также представителей политических партий.

Правового характера

➤ **Отсутствие правового регулирования механизмов ротации членов ОС**. В частности, не прописана методика отбора нового члена ОС вместо выбывшего.

➤ **Не в полной мере законодательно представлена модель формирования ОС**. Так, если, согласно пункту 7 статьи 1 Закона Республики Казахстан «Об общественных советах», количество представителей гражданского общества определено в размере, равном $\frac{2}{3}$ части от общего числа его членов, то при этом отсутствует предписание касательно другой его части ($\frac{1}{3}$), что вызывает вопросы относительно того, кто должен представлять $\frac{1}{3}$ состава.

Подобное преобладание негативных трендов в функционировании ОС сигнализирует о необходимости совершенствования регламентации деятельности ОС.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Анализ деятельности Общественных советов выявил ряд проблемных моментов и сложностей, которые необходимо устранить. Создание относительно нового для казахстанской практики консультативно-совещательного органа в формате ОС требует дальнейшей «настройки» и оптимизации его работы. В связи с этим предлагаются следующие рекомендации:

Организационного характера

➤ В целях исполнения пунктов законодательства касательно формирования состава ОС:

– **провести правовую работу** среди членов советов двух уровней, региональном и республиканском, по разъяснению предъявляемых в ЗРК требований;

– **пересмотреть состав ОС** и привести его в соответствие с законодательными требованиями.

➤ Для обеспечения репрезентативности состава советов **расширить представленность социальных** (в т.ч. категории молодежи и женщин) **и профессиональных групп, политических партий.**

➤ С целью систематизации деятельности ОС **разработать единый стандарт всех документов:** график приема граждан, протокола, отчетов, списка членов совета, заключений по итогам общественного мониторинга и т.д.

➤ В целях наиболее эффективного осуществления функций **организовать проведение семинаров, тренингов** по повышению квалификации в области внутренней

политики, сферы государственных услуг, информационных технологий и т.д. Особое внимание уделить **обучению по реализации форм общественного контроля**, в частности, по общественной экспертизе, мониторингу, наряду с **разработкой методического пособия по исполнению своих полномочий**.

➤ С целью беспрепятственного доступа граждан к участию в работе советов рекомендуется **проводить заседания любого формата вне зданий государственных органов**, тем самым способствуя активизации гражданского сектора в рамках деятельности советов.

➤ Для получения сведений от жителей региона об имеющихся проблемах с последующей разработкой рекомендаций необходимо **стимулировать проведение общественного мониторинга, выездных встреч с населением в районы, области и т.д.**

Информационного характера

➤ В целях обеспечения принципов открытости и публичности, а также централизации данных **все сведения об ОС систематизировать на базе сайта Kazkenes.kz**. При этом на сайте государственных органов установить гиперссылки с возможностью перехода на вышеуказанный ресурс.

➤ В целях актуализации сведений рассматривается необходимым регулярное и своевременное **обновление информации** о деятельности ОС в соответствии с текущими итогами работы.

➤ Рассмотреть возможность **расширения инструментов обратной связи**: для всех общественных советов запуск на базе «Открытого диалога» отдельной вкладки по обращениям и жалобам граждан, создание ящиков в ЦОНах, электронной почты с целью выявления проблемных зон, требующих участия ОС.

➤ В целях охвата большего числа категорий населения, а также повышения эффективности информационного сопровождения **обеспечить соблюдение языкового баланса** при освещении деятельности ОС.

➤ С целью расширения информационных каналов, помимо сайта **Kazkenes.kz**, усилить информационное сопровождение деятельности ОС через различные **площадки СМИ и аккаунты в социальных сетях**, что позволит привлечь внимание пользовательской аудитории.

Правового характера

➤ Подробно расписать требования к формированию ОС с **уточнением перечня оставшейся 1/3 (менее) от общего числа его членов ОС**, имеющих право на представительство в советах, что обеспечит надлежащую реализацию на практике пункта 7 статьи 1 Закона Республики Казахстан «Об общественных советах» по части соблюдения соотношений представительства в советах.

➤ Необходимо законодательно четко прописать **механизм ротации членов ОС** во избежание затруднений в процессе необходимости замены членов в течение трех-летнего срока полномочий сформированного состава ОС.

➤ **Пересмотреть модель формирования ОС в пользу 4/5 (9/10) представителей гражданского общества** и

1/5 (1/10) представителей государственных органов с целью снижения фактора «давления» и «зависимого положения», а также стимулирования гражданской активности. Предложенная модель позволит повысить общественное доверие к деятельности ОС.

➤ В целях снижения загруженности ОС и устранения дублирующих функций **сократить перечень полномочий ОС**, а именно: в пункте 1 и 2 статьи 5 «обсуждение проектов бюджетных программ администратора бюджетных программ, проектов стратегических планов или программ развития территорий, проектов государственных и правительственных программ» исключить проекты бюджетных программ, а также их выполнение, исключить пункт 5 статьи 5 «участие в разработке и обсуждении проектов нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан», а также пункт 7 «разработка и внесение в государственные органы предложений по совершенствованию законодательства Республики Казахстан.

➤ **Рассмотреть возможность введения частичного финансирования деятельности ОС** или другие форматы финансирования на основе международного опыта (**менеджмент**) для обеспечения деятельности постоянно действующего аппарата, выездных заседаний, в особенности в отдаленные регионы, привлечения сторонних экспертов.

С целью положительного влияния и содействия деятельности ОС **уполномоченному центральному органу рекомендуется:**

➤ **Провести поэтапную информационно-разъяснительную работу** среди населения касательно целей и задач ОС, что позволит привлечь население к деятельности ОС как к одной из эффективных диалоговых площадок по взаимодействию общества и государственных органов.

➤ **Разработать единую стратегию продвижения информационного ресурса Kazkenes.kz, а также общий механизм наполнения контента сайта** с целью централизации информации касательно деятельности всех ОС.

➤ **Организовать сбор и систематизацию данных об ОС** в целях актуализации нормативно-правовых документов, регулирующих деятельность ОС, а также контроля качества функционирования ОС: процесса ротации, исполнения полномочий, осуществления принципа публичности и открытости и пр.

➤ **Разработать единую систему оценки эффективности деятельности ОС и ее членов**, что позволит отслеживать как позитивные, так и отрицательные тенденции в работе советов и своевременно реагировать на происходящие изменения.

➤ С целью налаживания связей и установления тесного взаимодействия между республиканскими и региональными ОС **рассмотреть возможность организации и проведения ежегодных съездов на базе различных диалоговых площадок:** скайп-конференций, *TED talks*, *TED* конференций членов ОС и др.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Сравнительный анализ полномочий общественных советов зрелых стран

Общественные советы, Республика Казахстан	Общественные советы, Российская Федерация	Социально-экономический совет, Франция	Порту Алгерия, Бразилия	Совет национальных меньшинств, Чехия	Щецин, Польша	Совет Инвалидности, Дания	Совет по вопросам старения, Канада
Обсуждение проектов бюджетов и стратегических планов	Рассмотрение общественно-значимых проектов нормативно-правовых актов и иных документов	Предоставление консультаций правительству по вопросам, входящим в компетенцию совета	Рассмотрение и внесение предложений по стратегическим правительственным планам	Подготовка государственных законов по правам национальных меньшинств	Оценка исполнения политики городской администрации в отношении НПО	Наблюдение и предоставление оценки условиям жизни инвалидов в обществе	Анализ текущих нужд и проблем пожилых людей в обществе
Обсуждение выполнения бюджетов и стратегических планов	Участие в мониторинге качества оказания государственных услуг	Внесение предложений по за-контролям, и участие в разработке законопроект, входящих в компетенцию совета	Рассмотрение и внесение предложений по проекту основных направлений бюджетной	Внесение предложений в отношении проектов декретов, постановлений и законов, касающихся национальных меньшинств	Внесение предложений по улучшению деятельности НПО, городской администрации	Консультирование парламента и министерств Дании по всем вопросам, касающимся жизнедеятельности инвалидов	Предоставление консультаций министерства здравоохранения по всем вопросам, касающимся жизни престарелых
Обсуждение отчетов исполнительных органов о достижении целевых индикаторов	Участие в антикоррупционной работе, оценке эффективности гос. закупок и кадровой работе федерального органа	Разработка рекомендаций для правительства в целях улучшения социально-экономических индикаторов	Рассмотрение и внесение предложений по проекту плана инвестиций	Подготовка общего отчета о национальных меньшинствах правительству Чешской Республики	Внесение предложений в проект бюджета, касающихся приоритетов и финансовых нужд НПО	Внесение предложений парламенту и министерствам Дании по вопросам улучшения жизни интересов престарелых	Взаимодействие с национальными и местными ассоциациями, представляющими интересы престарелых
Обсуждение стратегии бюджета о реализации бюджетных программ	Участие в работе аттестационных комиссий по замещению должностей местной	Создание отделов по вопросам, входящим в компетенцию совета	Контроль ежегодного исполнения бюджета и плана инвестиций	Подготовка рекомендаций правительству для улучшения социально-экономических нужд национальных меньшинств	Внесение предложений по дополнительному финансированию НПО, городской администрации	Распространение информации в СМИ и интернет-площадках о нуждах престарелых людей	

Общественные советы, Республика Казахстан	Участие в разработке и осуществлении проектов НПА	Общественные советы, Российская Федерация	Рассмотрение ежегодных планов деятельности федерального органа исполнительной власти	Социально-экономический совет, Франция		Порту Аллегри, Бразилия	Рассмотрение и внесение предложений по налоговой политике и поступлениям налоговых доходов в казну	Совет национальных меньшинств, Чехия	Сотрудничество с органами местного самоуправления в целях осуществления государственной политики в отношении национальных меньшинств	Щецин, Польша	Постоянное улучшение концепции взаимодействия городской администрации с НПО	Совет Инвалидности, Дания		Совет по вопросам старения, Канада	Стимулирование общественного обсуждения проблем престарелых людей
Общественные советы, Республика Казахстан	Рассмотрение обращений физических и юридических лиц по вопросам совершенствования государственного управления	Общественные советы, Российская Федерация	Проведение экспертиз проектов нормативных правовых актов				Рассмотрение возможности увеличения внебюджетных расходов	Внесение предложений по распределению бюджетных средств в целях поддержки национальных меньшинств			Предоставление информации и комментариев в отношении НПО				
Общественные советы, Республика Казахстан	Разработка и внесение в государственные органы предложений по совершенствованию законодательства Республики Казахстан	Общественные советы, Российская Федерация	Утверждение результатов общественных обсуждений решений и отчетов федеральных органов исполнительной власти по итогам общественной экспертизы нормативных правовых актов				Анализ отчетов правительства по исполнению бюджета и плана инвестиций								
Общественные советы, Республика Казахстан	Осуществление общественного контроля в иных формах, предусмотренных настоящим Законом	Общественные советы, Российская Федерация	Осуществление выборочного анализа качества ответов федерального органа исполнительной власти на обращения граждан				Создание тематических комиссий по основным проблемам жителей города								
Общественные советы, Республика Казахстан	Создание комиссий по вопросам направлениям деятельности	Общественные советы, Российская Федерация	Создание комиссий и рабочих групп по вопросам, относящимся к компетенции Общественного совета												

Приложение 2

Статистика составов республиканских общественных советов

Область	М	Ж	Возраст			Сфера деятельности											
			18-29	30-45	46-60	60...	Наука, образование	Здравоохранение	Бизнес	Проф. сообщества	НПО	СМИ	ГО	Культура	Ветераны/пенсионеры	Др./неучаствавшие	
МВД РК	16	2	-	3	9	6	4	-	-	-	-	6	1	7	-	-	-
МИД РК	19	8	1	7	14	5	5	-	1	-	-	7	2	10	-	-	2
МИК РК	18	2	-	13	5	2	-	-	2	-	-	6	3	9	-	-	-
МКС РК	13	2	-	3	4	7	2	-	2	1	1	1	-	8	1	-	-
МНЭ РК	11	2	-	3	10	-	4	-	-	-	-	3	-	6	-	-	-
МИР РК	16	4	1	4	8	7	-	-	3	-	-	8	1	5	-	-	3
МОН РК	14	9	-	7	10	6	1	-	-	1	9	1	10	-	-	-	1
МТЖСЗ РК	7	5	-	5	3	4	1	-	-	-	4	1	4	-	-	-	2
МФ РК	17	5	-	9	9	4	3	-	4	-	8	-	7	-	-	-	-
МЭ РК	21	8	-	6	16	7	2	-	1	1	16	-	9	-	-	-	-
МЮ РК	15	12	-	6	20	1	3	-	-	-	13	-	8	-	-	-	3
МДРГО РК	10	3	-	5	4	4	3	-	-	-	7	-	5	-	-	-	-
МЗ РК	8	8	-	5	6	5	2	-	1	-	9	-	4	-	-	-	-
МомАП РК	15	2	-	10	5	2	1	-	7	1	1	-	5	-	-	-	-
МСХ	17	1	-	4	5	9	1	-	3	-	6	-	8	-	-	-	-
АГДС	10	2	-	2	2	8	4	-	1	-	4	-	4	-	-	-	-

Статистика мероприятий ОС

ОС	Кол-во заседаний		Кол-во слушаний		Кол-во экспертиз		Кол-во слушаний отчетов государственных органов		Кол-во мониторингов	
	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.
МВД РК	8	3	3	2	140	136	2	2	4	13
МИД РК	3	2	-	-	-	-	3	2	-	-
МИК РК	3	2	1	1	70	40	-	1	-	-
МКС РК	4	2	2	1	85	83	1	1	-	-
МНЭ РК	2	2	-	-	256	188	2	2	-	-
МИР РК	11	5	-	2	325	313	2	2	-	-
МОН РК	7	3	1	1	219	228	1	1	-	-
МТыСЗ РК	4	2	2	1	-	-	1	1	-	-
МФ РК	4	3	-	-	114	105	1	1	-	-
МЭ РК	3	9	-	-	0	313	1	1	-	-
МЮ РК	8	4	2	2	42	35	1	1	-	-
МДРМО РК	-	19	-	-	-	-	-	-	-	-
МЗ РК	-	6	-	-	-	104	-	1	-	1
МОИАП РК	-	2	-	-	-	-	-	1	-	-
МСХ РК	11	-	8	-	237	206	1	1	106	70
АДГОПИК РК	-	10	-	-	-	-	-	-	-	-

Данные по активности ОС

ОС	Члены ОС в коллегиальных органах		Члены ОС в гос. комиссиях		Кол-во поданных обращений		Кол-во поданных запросов		Кол-во заключений ОС	
	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.
МВД РК	3	3	4	4	22	14	5	3	4	10
МИД РК	8	8	4	6	-	-	-	-	-	-
МИК РК	20	19	1	1	-	-	-	-	-	-
МКС РК	данные не представлены и на сайте соответствующего органа не отражены									
МНЭ РК	13	13	5	5	-	-	-	-	-	-
МИР РК	данные не представлены и на сайте соответствующего органа не отражены									
МОН РК	23	23	-	-	-	-	-	-	-	-
МТиСЗ РК	15	12	-	-	-	-	1	3	-	-
МФ РК	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
МЭ РК	данные не представлены и на сайте соответствующего органа не отражены									
МЮ РК	2	2	-	-	-	-	1	1	-	-
МДРиГО РК	данные не представлены и на сайте соответствующего органа не отражены									
МЗ РК	-	14	-	6	-	-	-	-	-	7
МоиАП РК	данные не представлены и на сайте соответствующего органа не отражены									
МСХ РК	-	-	-	-	-	-	13	2	-	-
АДСиП РК	-	12	-	4	-	-	-	-	-	-

Статистика составов областных общественных советов

Область	М			Ж			Возраст			Сфера деятельности								Общая численность
	18-29	30-45	46-60	60...	18-29	30-45	46-60	На-ука, обра-зова-ние	Здра-воох-ране-ние	Биз-нес	Проф. сооб-щества	НПО	СМИ	МИО	Ма-сти-хат	Вете-ра-ны/пен-сион-еры	Другое/не указавшие	
Акмолинская	15	6	5	9	7	1	1		2			4	1	6	5	2		21
Актюбинская	22	10	6	11	15	2	2			1	17	9	1				2: Ак жол, Нур Отан	32
Алматинская	19	6	1	5	9	10	1			1	17	5	2					25
Атырауская	14	7	7	9	5	2	2			1	1	6	1	2			8: Нур Отан, самовыд-виженцы (5), КНПК, Ауыл	21
ВКО	13	6	3	5	11	4	4		3	1	5	3	2				1: Нур Отан	19
Жамбылская	23	5	1	3	10	14	1	1/1 культ.	6	2	6	1	6	1	3		1: общ. деятель	28
ЗКО	33	8	11	15	15	3	3	1/1 культ.	3	2	15	11	2	2			3: не указано (2), АНК	41
Карагандинская	21	4	1	5	7	12	1	1/1 культ.		1	6	3	6	6				25
Костанайская	12	5	1	3	3	10	1		2		9/1 жас-отан	3					1: АНК	17
Кызылординская	27	6	2	16	15	3	3		3	1	5	3	4	7			7: АНК (2), Нур Отан (4), КНПК (1)	33
Мангистауская	13	4	2	6	9	1	1		1	1	7	2	2	1			2: Нур Отан (1), КНПК (1)	17
Павлодарская	31	8	1	7	13	18	1	1/1 культ.	2	2	13	8	6	2			3: Нур Отан, Бірлік, Ауыл	39
СКО	17	5	3	11	8	1	1	1	5	1	6	2	1	2			3: Нур Отан, АНК, КНПК	22
ЮКО	33	7	11	20	9	3	3		3		13	2	9	5	4		1: обл. избирком	40
г. Алматы	30	5	14	10	11	5	5		5		16	2	5	1			3: депутат 5-го созыва межлиса, Ак жол, 5-го созыва маслихата	37
г. Астана	20	5	4	8	13	2	2	1 культ.	1	1	7	1	5	2			5: 1	25

¹ Партии «Ак жол», КНПК, «Ауыл», «Бірлік», «Нур Отан».

Председатели областных ОС

Общественный совет	Председатель	Должность
Акмолинская область	Нурмудин Дулат Нурахметович	Секретарь Акмолинского областного маслихата
Актюбинская область	Илюбаев Куаныш Далабаевич	Общественное объединение «Ветераны органов КНБ РК» – председатель совета
Алматинская область	Тойбаев Алихан Абдиқанович	Общественный фонд «Елім-ай»
Атырауская область	Өтешов Мұрат Сақтайұлы	Ветеран труда, почетный гражданин области
Восточно-Казахстанская область	Головатюк Владимир Михайлович	Секретарь Восточно-Казахстанского областного маслихата
Жамбылская область	Карибайев Жандар Карибаевич	Общественный деятель
Западно-Казахстанская область	Салыков Ербол Гумарович	Председатель Западно-Казахстанского профсоюзного центра
Карагандинская область	Аймагамбетов Еркара Балкараевич	Ректор Карагандинского экономического университета Казпотребсоюза
Костанайская область	Буканов Сайран Балкенович	Директор ТОО «Каркен», Герой труда Республики Казахстан
Кызылординская область	Имандосов Самурат Жубанович	Президент АО «РЗА»
Мангистауская область	Крымкулов Сагын Еркасович	Председатель ТОО «Технотрейдинг LTD»
Павлодарская область	Сыздыков Тито Уалиханович	Президент ОФ «Малайсары-тархан», почетный гражданин Павлодарской области
Северо-Казахстанская область	Едресов Каирлы Едресович	Почетный гражданин СКО, ветеран труда
Южно-Казахстанская область	Мелдеханов Умерзак Пердебекович	Депутат Южно-Казахстанского областного маслихата
г. Алматы	Алшанов Рахман Алшанович	Ректор университета «Туран», депутат маслихата г. Алматы
г. Астана	Есилев Сансызбай Сейтжанович	Председатель Астанинского городского филиала Республиканского общественного объединения «Организация ветеранов»

Количественные показатели исполнения полномочий ОС 2016–2017 гг.

Название министерства/области, города	Число членов ОС и субъектов общественного контроля, участвующих в заседаниях коллегиальных органов государственного органа		Число членов ОС, вошедших в состав различных государственных комиссий		Число поданных индивидуальных или коллективных обращений граждан членами ОС		Число поданных запросов членами ОС		Количество заключений ОС по результатам общественного мониторинга	
	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.
Акмолинская	16	16	16	16	5	7	более 15	порядка 30	1	3
Актюбинская	12	13	13	15	9	33	12	32	2	3
Алматинская	25	25	4	4	–	2	–	–	2	–
Атырауская	10	10	9	9	10	2	15	6	4	2
ЗКО	7	9	8	11	–	–	3	1	1	–
Жамбылская	29	29	–	–	23	24	5	9	2	2
Карагандинская	8	8	18	18	–	11	–	–	23	26
Костанайская	17	17	17	17	12	3	11	5	8	5
Кызылординская	данные не представлены и на сайте соответствующего органа не отражены									
Мангистауская	30	30	26	26	–	–	Более 10	Более 20	3	5
ЮКО	данные не представлены и на сайте соответствующего органа не отражены									
Павлодарская	11	14	5	9	8	11	5	14	5	9
СКО	4	4	3	3	2	1	2	2	–	–
ВКО	–	–	–	3	1	1	9	101	20	15
г. Астана	данные не представлены и на сайте соответствующего органа не отражены									
г. Алматы	35	35	10	10	5	30	48	120	6	17

Количественные показатели осуществления общественного контроля

Название области, города	Кол-во заседаний		Кол-во слушаний		Кол-во экспертиз		Кол-во слушаний отчетов о результатах работы госорганов		Кол-во мониторинга		За весь период выбыло членов		Основные причины выбытия	
	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.
Акмолинская	15	11	1	-	347	63	11	10	-	4	1	-	переезд за пределы страны	2017 г.
Актюбинская	12	6	2	1	-	-	-	-	2	2	-	11	-	по собственному желанию; переход на другую работу
Алматынская	15	6	12	3	-	-	7	5	2	2	-	-	-	-
Атырауская	13	6	15	10	-	-	15	10	4	2	1	3	переход на другую должность	переход на другую должность
ЗКО	20	18	153	99	-	-	2	3	1	-	2	11	выход на пенсию; в связи с переводом на другую работу	выход на пенсию; в связи с переводом на другую работу
Жамбылская	39	25	2	2	-	-	3	4	2	2	-	1	-	в связи с УКО-дом на пенсию
Карагандинская	13	4	0	1	239	26	20	1	1	1	0	0	-	-
Костанайская	15	11	8	5	1	-	12	4	2	1	-	-	-	-

Название области, города	Кол-во заседаний		Кол-во слушаний		Кол-во экспертиз		Кол-во слушаний отчетов о результатах работы госорганов		Кол-во мониторинга		За весь период выбыло членов		Основные причины выбытия	
	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.
Кызылординская	11	4	5	7	0	0	5	7	0	0	0	0	-	-
Мангистауская	30	26	3	16	-	4	30	26	3	5	-	3	-	переезд
ЮКО	15	8	3	1	-	-	1	1	-	-	9	3	по месту работы	-
Павлодарская	8	6	-	-	1	4	3	18	8	8	-	4	-	выезд за пределы региона
СКО	11	8	128	86	-	-	11	8	-	-	2	-	-	выход на пенсию; смена места работы
ВКО	5	1	12	7	-	-	5	4	20	15	7	-	-	выход в связи с болезнью, загрузкой на ос-на новой работе
г. Астана	20	15	2	2	-	-	4	1	-	-	-	4	-	по личному заявлению
г. Алматы	29	55	6	-	-	-	21	24	6	17	-	9	-	по собственному желанию

Уважаемый эксперт!

Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан (KazISS) проводит экспертный опрос, целью которого является анализ и оценка деятельности общественных советов (далее – ОС). Просим Вас принять участие в экспертном опросе и ответить на следующие вопросы **до 25 сентября** включительно. Исследование носит прикладной характер; полученные данные будут использованы в обобщенном виде. Анонимность и конфиденциальность данных гарантируем. Заранее благодарим Вас за помощь и сотрудничество!

.....

1. Как Вы оцениваете итоги первых лет функционирования ОС (с начала 2016 г.)?

1. Положительно, деятельность ОС отвечает возложенным на него функциям.
 2. Скорее положительно, однако есть необходимость в дальнейшем совершенствовании института ОС.
 3. Скорее отрицательно, в работе ОС прослеживается дисбаланс.
 4. Отрицательно.
- (99) Затрудняюсь ответить*

2. В целом считаете ли Вы деятельность общественных советов эффективной?

1. Да эффективна, ОС являются важным институтом в системе государственного управления и эффективной формой участия граждан в принятии решений.

2. Скорее эффективна, ОС являются полезной площадкой по выявлению проблем с допустимой вероятностью их разрешения.

3. Скорее неэффективна, так как их решения носят рекомендательный характер.

4. Нет, не эффективна, работа ОС носит формальный характер.

5. Другое (*напишите*) _____
 (99) Затрудняюсь ответить

3. Как бы Вы оценили деятельность общественных советов в разрезе общественного контроля?

	Эффективная	Скорее эффективная	Скорее неэффективная	Неэффективная	З/О	Примечания
Центральные общественные советы						
Общественный мониторинг	1	2	3	4	99	
Общественные слушания	1	2	3	4	99	
Общественная экспертиза	1	2	3	4	99	
Заслушивание отчета о результатах работы государственного органа	1	2	3	4	99	
Региональные (региональный разрез)						
Общественный мониторинг	1	2	3	4	99	
Общественные слушания	1	2	3	4	99	
Общественная экспертиза	1	2	3	4	99	
Заслушивание отчета о результатах работы государственного органа	1	2	3	4	99	

4. Как бы Вы оценили исполнение своих полномочий членами ОС, установленных согласно Закону Республики Казахстан «Об общественных советах»?

	Эффективная	Скорее эффективная, чем неэффективная	Скорее неэффективная, чем эффективная	Неэффективная	З/О	Примечания
Обсуждение проектов бюджетных программ администратора бюджетных программ, проектов стратегических планов и др.	1	2	3	4	99	
Обсуждение выполнения бюджетных программ администратора бюджетных программ, стратегических планов и др.	1	2	3	4	99	
Обсуждение отчетов исполнительных органов о достижении целевых индикаторов	1	2	3	4	99	
Обсуждение отчетов администратора бюджетных программ о реализации бюджетных программ, об исполнении планов поступлений и расходов денег и др.	1	2	3	4	99	
Участие в разработке и обсуждении проектов НПА	1	2	3	4	99	
Рассмотрение обращений физических и юридических лиц по вопросам совершенствования государственного управления	1	2	3	4	99	
Разработка и внесение в государственные органы предложений по совершенствованию законодательства Республики Казахстан	1	2	3	4	99	
Осуществление общественного контроля в иных формах, предусмотренных настоящим законом	1	2	3	4	99	
Создание комиссий по направлениям деятельности	1	2	3	4	99	

5. Какие положительные факторы в деятельности ОС Вы могли бы выделить? (выбрать не более трех вариантов ответа)

1. ОС стали эффективной площадкой для свода и систематизации общественно значимых проблем и поиска их решений на институциональном уровне.

2. Деятельность ОС способствует стимулированию гражданской активности населения в вопросах решения общественных проблем.

3. Вовлеченность активных и ведущих экспертов в состав ОС эффективно сказывается на функционировании советов.

4. Участие членов ОС в заседаниях коллегиальных органов госоргана и включение их в состав госкомиссий плодотворно влияет на сотрудничество между госорганами и ОС.

5. Заинтересованность госорганов в развитии института ОС как площадки по взаимодействию с гражданским обществом.

6. Создание специальных комиссий внутри ОС способствует более детальному рассмотрению и решению актуальных вопросов.

7. Другое (напишите) _____

6. Какие, на Ваш взгляд, существуют барьеры, негативно влияющие на эффективность функционирования ОС? (выбрать не более трех вариантов ответа)

1. Дублирование функций региональных ОС с функциями маслихатов.

2. Недостаточное правовое регулирование деятельности ОС.

3. Низкий статус членов ОС в силу отсутствия легитимности их действия/рекомендательный характер решений ОС.

4. Отсутствие четко сформулированных механизмов реализации решений (рекомендаций) ОС.

5. Отсутствие регламентированной процедуры осуществления общественного контроля (мониторинг, экспертиза и др.), а также требований к оформлению итоговых документов.

6. Ограниченность прав и полномочий членов ОС при выполнении функции общественного контроля.

7. Разная степень активности ОС как на центральном уровне, так и на региональном. Некоторые характеризуются своей пассивностью.

8. Большой объем работы, возлагаемый на членов ОС.

9. Отсутствие контроля над исполнением решений по результатам общественного контроля и доведения рекомендаций до реальных дел.

10. Общий характер тем заседаний, не основанных на обращениях граждан.

11. Другое (*напишите*) _____

7. По Вашему мнению, какие проблемы наиболее актуальны в деятельности ОС? (выбрать не более двух вариантов ответа для подраздела 7.1, 7.2 и 7.3)

7.1. В сфере финансового обеспечения

1. Отсутствие материально-технического обеспечения деятельности ОС: постоянного помещения, ограниченность в доступе к техническому оборудованию и т.д.

2. Проблема финансирования работы ОС в рамках проведения общественной экспертизы, мониторинга и других видов деятельности, требующих денежных расходов.

3. Невозможность проведения выездных заседаний в регионы ввиду необходимости покрытия транспортных и иных командировочных расходов.

4. Отсутствие финансирования работы внешних экспертов, привлеченных к осуществлению одного из компонентов общественного контроля.

5. Другое (*напишите*) _____

7.2. В вопросах формирования состава ОС

1. Наличие конфликта интересов ввиду того, что представитель госоргана входит в состав ОС, который также должен выполнять функции общественного контроля.

2. Отсутствие механизмов последующей ротации членов ОС: регламентированной процедуры исключения и включения новых членов.

3. Преобладание в составе ОС лояльных к госорганам членов, для которых проблематичным является выражение замечаний и внесение предложений по корректировке деятельности.

4. Совмещение членства в ОС с основной работой, способствующее низкой посещаемости заседаний, что отражается на качестве выработки рекомендаций и предложений.

5. Недостаточность компетенций членов ОС, так как в некоторых вопросах требуется квалифицированная оценка узкого специалиста.

6. Присутствие случайных, незаинтересованных людей в составе ОС.

7. Другое (*напишите*) _____

7.3. В сфере административно-организационного обеспечения

1. Отсутствие понимания госорганами важности и пользы функционирования ОС, что приводит к трудностям в осуществлении деятельности советов.

2. Зависимое положение от госорганов, которые решают организационные и материально-технические вопросы ОС.

3. Чрезмерная загруженность членов ОС, в частности секретарей, административными вопросами (подготовка документов, введение информационной работы и др.).

4. Другое (*напишите*) _____

8. Как Вы оцениваете информационное сопровождение деятельности ОС?

1. Эффективное, вся информация доступна, члены ОС оказывают активную информационную поддержку на личных страницах в социальных сетях.

2. Скорее эффективное, чем неэффективное, так как в информационном пространстве представлен незначительный объем информации о деятельности ОС.

3. Скорее неэффективное, чем эффективное, так как информация о деятельности ОС размещена только на интернет-страницах ОС и носит общий характер.

4. Неэффективное, так как сведения об ОС малодоступны.

(99) Затрудняюсь ответить

9. Назовите основные проблемы в информационной деятельности ОС (выбрать не более трех вариантов ответа)

1. Слабая информированность населения о целях и задачах деятельности ОС, что негативно сказывается на обратной связи между ОС и гражданами.

2. Отсутствие эффективных каналов информирования населения, что приводит к низкой вовлеченности общественности в деятельность ОС.

3. Формальное использование площадок веб-страниц ОС, слабое наполнение контента, ограничивающегося сведениями о составе, планах работ, отчетах и т.п.

4. Отсутствие эффективного, отлаженного механизма взаимодействия со СМИ (приглашение на заседания, рассылка анонсов и др.)

5. Нарушение принципов публичности работы ОС по причине ограничения доступа посетителей административных зданий, где проводятся заседания ОС, из-за необходимости предварительной регистрации.

6. Слабая наполняемость сайта единого информационного ресурса ОС «Kazkenes.kz».

7. Другое (*напишите*) _____
(99) *Затрудняюсь ответить*

10. Через какие инструменты, по Вашему мнению, ОС могут более результативно освещать свою деятельность?
(выбрать не более трех вариантов ответа)

1. Личные площадки членов ОС в социальных сетях.
2. Использование площадок СМИ.
3. Участие в мероприятиях, организуемых органами власти.

4. Организация собственных публичных мероприятий.

5. Проведение регулярных общественных приемных.

6. Использование электронной почты ОС для установления обратной связи.

7. Выездные встречи членов ОС с населением.

8. Прием обращений граждан посредством «Горячей линии».

9. Использование возможностей мессенджеров: рассылка, чаты, боты и др.

10. Организация и проведение видеоконференций посредством Skype.

11. Другое (*напишите*) _____
(99) Затрудняюсь ответить

11. Как Вы считаете, по каким критериям необходимо оценивать работу ОС? (выбрать не более трех вариантов ответа)

1. По количеству обращений граждан в ОС.
2. По количеству исполненных госорганами рекомендаций ОС.
3. По количеству проведенных общественных экспертиз.
4. По количеству проведенных общественных слушаний.
5. По результатам мониторинговой деятельности.
6. По количеству проведенных заседаний.
7. Все вышеперечисленное.
8. Другое (*напишите*) _____

12. Укажите, пожалуйста, наиболее эффективную, на Ваш взгляд, модель состава ОС.

1. Представительство в ОС должно состоять из 1/3 активистов гражданского общества и 2/3 представителей государственных органов.
2. Сохранить существующую модель, при которой в состав ОС входят не менее 2/3 представителей гражданского общества и 1/3 из числа государственных органов.
3. Увеличить долю представителей НПО более чем на 50%.
4. Сформировать состав ОС только из числа представителей гражданского общества.
5. Другое (*напишите*) _____

13. Какие изменения, по Вашему мнению, необходимо включить в работу общественных советов? (выбрать не более пяти вариантов ответа)

1. Совершенствование законодательства, регулирующего деятельность ОС.

2. Сделать обязательными для исполнения госорганами решения ОС.

3. Необходимость правовой регламентации вопросов ротации состава ОС.

4. Обеспечить финансирование деятельности ОС по части организационных расходов.

5. Выделить в отдельную статью расходов на формирование фонда заработной платы членам ОС.

6. Обеспечить организационно-административную деятельность: выдать удостоверяющий документ члена ОС, разработать официальные бланки, печати и пр.

7. Необходимость создания постоянно действующей структуры/аппарата с оплачиваемым штатом в целях передачи им канцелярских функций (введение протокола, решение организационных вопросов и т.д.).

8. Усилить информационное сопровождение деятельности ОС – необходимость расширения каналов информирования и содержания публичных материалов ОС (итоговые заключения, рекомендации, планы и т.д.) с целью повышения доступности и открытости данных.

9. Приглашать на заседание ОС представителей государственных органов с отчетами по своим направлениям.

10. Оперативность в планировании повесток заседаний ОС, что предполагает возможность внесения предложений и изменений в повестку заседаний.

11. Исключить из деятельности ОС необходимость обсуждения проекта НПА ввиду дублирования функций маслихатов и портала «Открытые НПА».

12. В изменениях нет необходимости.

13. Другое (*напишите*) _____
(99) *Затрудняюсь ответить*

Вы являетесь:

Председателем ОС центрального уровня	1
Председателем ОС регионального уровня	2
Членом ОС центрального уровня – представитель от гражданского общества	3
Членом ОС регионального уровня – представитель от гражданского общества	4
Экспертом	5

БЛАГОДАРИМ ЗА УЧАСТИЕ В ОПРОСЕ!

Линейное распределение ответов на вопросы экспертного опроса

№		Вар. 1	Вар. 2	Вар. 3	Вар. 4	Вар. 5	Вар. 6	Вар. 7	Вар. 8	Вар. 9	Вар. 10	Вар. 11	Вар. 12	Вар. 13	з/о
1	эксперты	0,0%	61,5%	30,8%	5,1%										2,6%
	чл. регион ОС	30,0%	70,0%	0,0%	0,0%										0,0%
	чл. центр ОС	33,3%	66,7%	0,0%	0,0%										0,0%
2	эксперты	7,7%	35,9%	25,6%	23,1%	7,7%									0,0%
	чл. регион ОС	40,0%	55,0%	5,0%	0,0%	0,0%									0,0%
3.1	чл. центр ОС	33,3%	50,0%	8,3%	8,3%	0,0%									0,0%
	эксперты	5,1%	33,3%	38,5%	10,3%										12,8%
	чл. регион ОС	27,5%	20,0%	2,5%	7,5%										42,5%
	чл. центр ОС	25,0%	33,3%	25,0%	0,0%										16,7%
3.2	эксперты	7,7%	41,0%	20,5%	15,4%										15,4%
	чл. регион ОС	27,5%	22,5%	2,5%	5,0%										42,5%
	чл. центр ОС	50,0%	25,0%	8,3%	0,0%										16,7%
	эксперты	5,1%	23,1%	48,7%	10,3%										12,8%
3.3	чл. регион ОС	17,5%	20,0%	10,0%	7,5%										45,0%
	чл. центр ОС	41,7%	25,0%	8,3%	8,3%										16,7%
3.4	эксперты	10,3%	30,8%	38,5%	10,3%										10,3%
	чл. регион ОС	25,0%	20,0%	10,0%	2,5%										42,5%
	чл. центр ОС	33,3%	41,7%	8,3%	0,0%										16,7%
	эксперты	10,3%	17,9%	38,5%	15,4%										17,9%
3.5	чл. регион ОС	50,0%	37,5%	5,0%	5,0%										2,5%
	чл. центр ОС	16,7%	16,7%	16,7%	0,0%										50,0%
3.6	эксперты	12,8%	25,6%	28,2%	15,4%										17,9%
	чл. регион ОС	57,5%	32,5%	5,0%	2,5%										2,5%
	чл. центр ОС	25,0%	25,0%	0,0%	0,0%										50,0%
	эксперты	10,3%	17,9%	41,0%	12,8%										17,9%
3.7	чл. регион ОС	17,5%	55,0%	12,5%	5,0%										10,0%
	чл. центр ОС	0,0%	50,0%	0,0%	0,0%										50,0%
3.8	эксперты	15,4%	12,8%	46,2%	7,7%										17,9%

Қазақстан Республикасының Президенті жанындағы Қазақстан стратегиялық зерттеулер институты (KazISS)

Қазақстан Республикасының Президенті жанындағы Қазақстан стратегиялық зерттеулер институты (ҚСЗИ) Қазақстан Республикасы Президентінің 1993 жылғы 16 маусымдағы Жарлығымен құрылған. 2014 жылдың сәуір айында ҚР Президентінің Жарлығымен ҚСЗИ Астана қаласына көшірілді.

Қазақстан Республикасының Президенті жанындағы Қазақстан стратегиялық зерттеулер институтының құрылған күнінен бастап оның негізгі мақсаты – Қазақстан Республикасының ішкі және сыртқы саясатының стратегиялық аспектілерін аналитикалық қамтамасыз ету.

ҚСЗИ кәсіби ғылыми-талдау орталығы болып табылады. Дүниежүзілік талдау орталықтарының индекс-рейтингінің 2016 жылғы қорытындысы бойынша ҚСЗИ қауіпсіздік, қорғаныс және сыртқы саясат салалары бойынша үздік 100 зерттеу орталықтарының қатарына енді. Институт ең үздік мемлекеттік «ақыл» орталықтарының қатарына қосылып, әлем бойынша 56-ші орынды иемденді (http://repository.upenn.edu/think_tanks/10/).

Қазіргі таңда институтта саясаттану, әлеуметтану, мемлекеттік басқару, тарих және экономика секілді салалардың танымал мамандары – ҚР ҰҒА екі корреспондент-мүшесі, бір Әскери ғылымдар академиясының корреспондент-

мүшесі, тоғыз ғылым докторы, бес ғылым кандидаты, үш Ph.D. мен он екі ғылым магистрлері қызмет атқарады.

ҚСЗИ өзінің 24 жылдық қызметі барысында институт халықаралық қатынастар, жаһандық және аймақтық қауіпсіздік мәселелері бойынша 250-ден астам кітап басып шығарды. Институтта үш журнал басылып шығарылады: «Қоғам және Дәуір» тоқсандық ғылыми-сараптамалық журналы, «Қазақстан-Спектр» тоқсандық ғылыми журналы және «Central Asia's Affairs» тоқсандық сараптамалық журналы (ағылшын тілінде). Үш тілде жүргізіліп отыратын сайты және Facebook әлеуметтік желісінде өз парақшасы бар.

Институт өзінің негізгі зерттеу бағыттары бойынша семинарлар, ғылыми конференциялар, дөңгелек үстелдер, халықаралық форумдар өткізіп отыр. 2003 жылдан бері институт Орталық Азия аймағының қауіпсіздігіне арналған ҚСЗИ-дың жылсайынғы 15 конференциясын өткізді.

ҚСЗИ-дың ғылыми басқосуларына Қазақстан өңірлерінің және Орталық Азия елдерінің сарапшылары, сонымен қатар, АҚШ, Ауғанстан, Әзербайжан, Германия, Грузия, Жапония, Иран, Корея, Қытай, Монғолия, Пәкістан, Ресей, Түркия, Үндістан, Ұлыбритания, Франция, Швеция және басқа да мемлекеттердің ғалымдары белсене қатысады.

ҚСЗИ көп жылдардан бері Қазақстанның жетекші жоғарғы оқу орындарының студенттері, магистранттары мен докторанттары ғылыми-зерттеу, кәсіби және дипломалды тәжірибелер мен тағылымдамалардан өтетін алаң болып келеді.

Бүгінгі таңда институтта қызметкерлердің кәсіби және ғылыми өсулері үшін барлық қажетті жағдайлар жасалынған. 2017 жылы Қазақстан Республикасының Білім және ғылым министрлігі ҚСЗИ үшін Л.Н. Гумилёв атындағы Еуразия ұлттық университеті мен әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университетінде Ph.D. докторантура («әлеуметтану», «саясаттану» және «экономика» мамандықтары бойынша үш грант) мен магистратураға («саясаттану» мамандығы бойынша бір грант) мақсаттық гранттар бөлді.

ҚСЗИ туралы толық ақпаратты төмендегі мекен-жайдан алуға болады:

Қазақстан Республикасы, 010000, Астана,

Бейбітшілік көшесі, 4

Тел.: +7 (7172) 75-20-20

Факс: +7 (7172) 75-20-21

E-mail: office@kisi.kz

www.kisi.kz, www.kaziss.kz

Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан (KazISS)

Казахстанский институт стратегических исследований (КИСИ) при Президенте Республики Казахстан создан Указом Президента Республики Казахстан 16 июня 1993 года. В апреле 2014 года Указом Президента Республики Казахстан КИСИ был передислоцирован в город Астану.

С момента своего возникновения основной задачей Казахстанского института стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан является прогнозно-аналитическое обеспечение стратегических аспектов внутренней и внешней политики Республики Казахстан.

КИСИ является профессиональным научно-аналитическим центром. По итогам 2016 года Всемирного индекса-рейтинга аналитических центров КИСИ вошел в топ-100 лучших исследовательских центров в сфере безопасности, обороны и внешней политики. Институт вошел в список лучших государственных «мозговых» центров, заняв 56-е место в мире (http://repository.upenn.edu/think_tanks/10/).

В настоящее время в институте работают два члена-корреспондента НАН РК, один член-корреспондент Академии военных наук РК, девять докторов наук, пять кандидатов наук, три доктора Ph.D., двенадцать магистров – специалисты в области политологии, социологии, государственного управления, истории и экономики.

За 24 года деятельности институтом было издано более 250 книг по международным отношениям, проблемам глобальной и региональной безопасности. В КИСИ издаются три журнала: «Қоғам және Дәуір» (на казахском языке), «Казахстан-Спектр» (на русском языке), «Central Asia's Affairs» (на английском языке). Институт располагает собственным сайтом на трех языках: казахском, русском и английском, а также ведет аккаунты в социальной сети Facebook.

В КИСИ ежегодно проводится большое количество международных научных конференций, семинаров, круглых столов. С 2003 года институт провел 15 ежегодных конференций KazISS по вопросам безопасности и стабильности в Центральной Азии.

В научных форумах КИСИ принимают участие эксперты из Казахстана и стран Центральной Азии, а также ученые из Азербайджана, Афганистана, Великобритании, Германии, Грузии, Индии, Ирана, Китая, Республики Корея, Монголии, Пакистана, России, США, Турции, Франции, Швеции, Японии и др.

КИСИ является многолетней базой для прохождения научно-исследовательских, профессиональных, преддипломных практик и стажировок для студентов, магистрантов и докторантов высших учебных заведений страны.

В настоящее время в институте созданы необходимые условия для профессионального и научного роста сотрудников. В 2017 году Министерство образования и науки Республики Казахстан выделило для КИСИ целевые гранты в Ph.D. докторантуру (три гранта по специальностям

«социология», «политология» и «экономика») и магистратуру (один грант по специальности «политология») в Евразийском национальном университете им. Л.Н. Гумилёва и Казахском национальном университете им. аль-Фараби.

Более подробную информацию о КИСИ можно получить по адресу:

Республика Казахстан, 010000, Астана,

ул. Бейбитшилик, 4

Тел.: +7 (7172) 75-20-20

Факс: +7 (7172) 75-20-21

E-mail: office@kisi.

www.kisi.kz, www.kaziss.kz

The Kazakhstan Institute for Strategic Studies under the President of Kazakhstan (KazISS)

The Kazakhstan Institute for Strategic Studies under the President of Kazakhstan (KazISS) was established on June 16, 1993, by the Decree of the President of Kazakhstan. In April 2014, the President of Kazakhstan issued the Executive Order to relocate the KazISS to Astana.

Since its foundation, the mission of the KazISS has been to provide prognostic and analytical support of strategic development of the domestic and foreign policies of Kazakhstan.

The KazISS is a professional think tank. According to *2016 Global Go To Think Tank Index*, the KazISS was listed among the 100 best Defense and National Security Think Tanks and was ranked the 56th among the Best Government Affiliated Think Tanks (https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1011&context=think_tanks)

The KazISS employs a highly professional pool of experts; at present it includes two Corresponding Members of the National Academy of Science, one Corresponding Member of the Military Academy of Kazakhstan, nine Doctors of Science, five Candidates of Science, three Ph.D.s and twelve Masters who specialize in political science, sociology, public administration, history, and economics.

For the twenty-four years since its establishment, the KazISS have published more than 250 books on international relations, global and regional security. The Institute issues three journals: the *Kogam zhane Dayir* in Kazakh, the *Kazakhstan-Spectrum* in Russian and the *Central Asia's Affairs*

in English. The KazISS has a trilingual website in Kazakh, Russian, and English and a Facebook account.

The KazISS holds a great number of international conferences, seminars and round-table discussions. Since 2003, the KazISS has held fifteen Annual Conferences on Security and Stability in Central Asia. The KazISS fora are participated by reputable experts from Kazakhstan and Central Asia as well as from Azerbaijan, Afghanistan, China, France, Georgia, Germany, India, Iran, Korea, Mongolia, Pakistan, Russia, Sweden, Turkey, Japan, the UK, the USA and others.

The KazISS provides an opportunity for internship the graduate and post-graduate students of Kazakhstan universities and the basis for research fellowships.

The Institute is striving to provide for professional development of its experts. In 2017, the Ministry of Education and Science of Kazakhstan allocated three grants for Ph.D. degree in social science, political science and economics and one grant for Master's degree in political science at Al-Farabi Kazakh National University and Gumilev National University.

For any further information, contact us:

4, Beybitshilik St.

Astana, 010000

Republic of Kazakhstan

Tel: +7 (717) 75-20-20

Fax.: +7 (717) 75-20-21

E-mail: office@kisi.kz

www.kisi.kz, www.kaziss.kz

Для заметок

Научное издание

**ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ В КАЗАХСТАНЕ:
ОСНОВНЫЕ ТРЕНДЫ РАЗВИТИЯ**

Редактор-корректор: Н. Шестакова

Дизайн обложки: В. Глухов

Верстка: В. Глухов

Формат 60x90 1/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная. Печ. л. 9,75.

Тираж 500 экз.

Казахстанский институт стратегических исследований
при Президенте Республики Казахстан
010000, Астана, ул. Бейбітшілік, 4

Отпечатано в типографии КФ «Буланды» ОО «КОС»
г. Макинск, ул. Громова, 73/2, тел.: 2-32-27