

МРНТИ 00.11
УДК 352

Г.О. СПАБЕКОВ,¹
докторант.
Академия государственного
управления при Президенте РК¹

РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОГО СОВЕТА В МЕСТНОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Аннотация

В современном мире общественные советы существуют практически в каждом правовом государстве. Они создаются в разных формах и сферах общественной жизни для достижения политических целей государства. В основном советы широко реализуют свои полномочия в проведении мониторинга государственных органов, осуществлении независимой оценки, общественного контроля, процесса разработки нормативных правовых актов, выражения мнения населения. В реализации концепции «слышащего государства» советы выполняют оперативную и эффективную роль реагирования на конструктивные запросы граждан. Советы являются важным звеном взаимодействия государства и общества, так как функциональные проблемы в государственном аппарате во многом обусловлены отсутствием обратной связи на местах между гражданами и местной властью. Статья освещает практические реалии с момента принятия Закона РК «Об общественных советах» по сегодняшний день, указывающие на наличие ряда проблем, бюрократизирующих и обесценивающих идеологическую основу советов. В то же время практика демонстрирует реальные результаты, положительно воздействующие на выстраивание диалога между государством и обществом. Накопившиеся на сегодня в советах такие проблемы, как дублирование функций, отсутствие мотивации, несовершенство законодательства и другие, требуют принятия мер. Этому предшествовало отсутствие практического опыта Казахстана на момент принятия закона, недостаточность анализа имеющихся зарубежных практик и пробелы в законодательстве. Решение указанных и других проблем, а также выстраивание работы советов по новому принципу способствует эффективности, повышению открытости и ответственности государства перед населением.

Ключевые слова: местное государственное управление, общественный совет, слышащее государство, общественный контроль, зарубежный опыт, законодательство, идеологическая основа.

На сегодняшний день казахстанское общество задействовано в процессе активного участия в политической и экономической жизни страны. В последние годы отмечается повышенная активность населения в вопросах принятия государственных решений, заметно увеличилось количество неправительственных организаций (НПО) в различных сферах жизнедеятельности, что свидетельствует о неравнодушии граждан к проблемам общества и требованию к властям принимать необходимые меры. Граждане активно отстаивают свои гражданские позиции в государственном управлении, а также реализацию прав, свобод и законных интересов. Именно на данном этапе в Казахстане началась деятельность общественных советов, на которые государство возлагает большие надежды, в качестве эффективного механизма взаимодействия с гражданами и НПО, получения обратной связи, принятия своевременных совместных решений, что вконец нацелено на улучшение качества жизни и создание демократического государства.

Понятие «общественный совет» впервые официально стало применяться в Казахстане с принятием Закона РК от 2 ноября 2015 г. № 383–V ЗРК «Об общественных советах». Советы являются консультативно-совещательными, наблюдательными органами, образуемыми министерствами, органами, непосредственно подчиненными и подотчетными президенту РК, а также органами местного государственного управления по вопросам их компетенции. Законодательно закреплён порядок уровня образования советов, а также государственные органы, где не предусмотрены их введение и ограничения. В структуре советов не менее 2/3 от общего числа должны быть представители гражданского общества и не более 1/3 – государственные служащие [1].

Стоит заметить, что численная норма разделения применяется во многих зарубежных странах и присутствие в составе государственных служащих является нормой. Советы образуются на республиканском (министерства и органы, непосредственно подчиненные и подотчетные

Президенту) и местном уровнях (соответствующей административно-территориальной единицы), а также являются автономными и самостоятельными. При этом функции советов сел, поселков, сельских округов, городов районного значения возлагаются на собрание местного сообщества. Советы не ответственны за социально-экономическое развитие, состояние дел в соответствующем регионе, отрасли или сфере деятельности.

На нынешнем этапе финансовых процедур проекты бюджетов исполнительных органов до предоставления представителю органу должны быть рассмотрены соответствующим советом для получения заключения, а в случае каких-либо возражений или рекомендаций они должны быть рассмотрены [2].

Анализ факторов внутренней и внешней среды (SWOT-анализ): слабых и сильных сторон, рисков и возможностей.

Слабые стороны:

1) наличие в составе государственных служащих. Представители государственных органов подотчетны перед советом и их присутствие в составе и занимаемые разные должностные позиции ведет к подчиненности, то есть член совета подотчетен перед другими, такими же участниками;

2) дублирование функций. Представительный орган (маслихат) подотчетен (секретарь маслихата является содокладчиком акима по отчету перед советом) совету, однако во многом имеет схожие функции по одному и тому же предмету вопроса (заслушивание руководителей государственных органов, рассмотрение бюджета, запрос информации, прием граждан, посещение государственных органов и др.);

3) рекомендательный характер. Принятые по итогам заседания совета решения носят рекомендательный характер для государственных органов. Формальный характер рассмотрения рекомендаций совета не имеет порядка обжалования и разрешения споров;

4) отсутствие финансирования. На сегодня в Казахстане деятельность советов не оплачивается, хотя требует временных, умственных, физических и материальных затрат. Член совета должен быть вовлечен в процесс, а также заинтересован в выполнении своей миссии, и тогда его деятельность будет эффективной и незатратной;

5) лояльность совета. Бывшие государственные служащие, особенно бывшие руководители, представители НПО и предпринимательского сектора, выполняющие работы и оказывающие услуги в рамках государственного социального заказа, лояльны к исполнительным органам и удобны для сотрудничества.

Сильные стороны:

1) запрашивать информацию от государственных органов;

2) иметь свободный доступ в государственные органы;

3) заслушивать руководителя государственного органа;

4) участвовать в разработке проектов нормативных правовых актов;

5) вносить предложения по внесению поправок в законодательство РК.

Риски:

1) население с негодованием относится к деятельности советов из-за дублирования функции маслихатов, консультативно-совещательных и иных органов, то есть считает их не имеющей никаких новых функций организацией;

2) функции общественного контроля и порядка обжалования решения не регламентированы и носят лишь формальный характер.

Возможности:

1) дальнейшая реализация функций советов на сельском уровне;

2) внедрение советов в непредусмотренных государственных органах;

3) участие советов в принятии решений на государственном уровне.

Рассмотрим практический опыт некоторых зарубежных стран, а также возможность его применения в Республике Казахстан.

В Беларуси существует большое число общественных советов, созданных еще в 90-х гг. в различных органах власти, учрежденных как в республиканских, так и в местных органах власти. Они практически охватывают всю страну, распространяют свою деятельность на все

основные направления государственной политики. Только общественных советов по охране правопорядка, создание которых предусмотрено Законом Республики Беларусь «Об основах деятельности по профилактике правонарушений», создано около 1 500 единиц. Деятельность советов Беларуси схожа с консультативно-совещательными органами и не имеет отдельного закона. В большинстве зарубежных стран законодательством предусматривается деятельность общественных советов за счет соответствующего бюджета. Однако в то же время в Украине многие общественные советы являются финансово независимыми от создающих их органов [3].

Интересный путь взаимодействия государства и общества предложен исследователями Канады. Члены некоммерческого форума «The Crossing Boundaries National Council» и исследовательского центра «Canada–2020» разработали форму диалога, сделав попытку перейти от консультативной модели к активному участию, основывающемуся на следующих положениях.

1. Представления о самостоятельности правительства в государственной политике, устаревшей и нуждающейся в изменении.

2. Роль правительства в регионе – быть организатором процессов, а также партнером со всеми заинтересованными в развитии региона группами.

3. Для эффективного управления необходим диалог с привлечением разных общественных групп и с использованием различных вариантов диалога.

4. Привлечение активных неформальных лидеров, желающих и имеющих возможность брать на себя ответственность за решение региональных проблем.

Для понимания формы общественного диалога важно выяснить роль власти в отношениях с населением и для этого выделяются несколько ключевых ролей.

1. Правительство – «организатор», запускающий процесс участия граждан в государственном управлении, определяющий цель и участников диалога.

2. Правительство – «посредник», нейтральный руководитель диалога, судья и учитель, поощряющий активность участников.

3. Правительство – «участник», одна из равноправных сторон, профессионально разбирающаяся в сути обсуждаемого вопроса.

4. Правительство – «партнер», одна из трех сторон: власть, бизнес и общественная организация, сотрудничающих для достижения общих целей.

Данная форма общественного диалога взята за основу преобразований правительства провинции Нью-Брансуик. Демографический спад и экономические трудности в регионе заставили пересмотреть традиционные формы гражданского участия в государственном управлении. Эффективное взаимодействие граждан и власти объявлено главным условием социально-экономического развития и эффективного государственного управления [4].

Совет г. Порту-Алегри, Бразилия, состоит из 48 членов, из которых 46 – представители гражданского сектора. Остальные 2 – представители государственных органов, при этом они не обладают правом голоса и ограничены представлением аргументов и необходимой информации от имени государства. Данный факт является очень важным, так как не допускает влияния представителей власти на решения советов [5].

Роль государства в процессах становления и реализации института общественного диалога должна быть не более чем регулятивной. Вмешиваясь в процесс гражданских образований, предоставляя для них материальную базу и создавая механизмы взаимоотношений, государство контролирует их, разрушая основу независимости. Однако смысл этих образований не только в критичности по отношению к власти, но и в поддержке, которую они могут оказать в силу неформальных механизмов влияния на людей.

Россия на начальном этапе становления гражданского общества проявляется в неразвитости его институтов: рыночной экономики и частной собственности, политических партий и общественных объединений, частной сферы образования и средств массовой информации и др. Конституция провозглашает приоритет гражданских прав и свобод, но на практике наталкивается на большие трудности. Однако в перспективе отдельные граждане и институты гражданского общества могли бы оказывать содействие в обеспечении прав и интересов граждан, не препятствуя государству [6].

Институциональная устойчивость и стабильность политической системы может рассматриваться как неотъемлемое условие демократического контроля. Делегирование некоторых контрольных функций институтам гражданского общества является экономически и политически целесообразной мерой, направленной на повышение эффективности управления государством.

Государство в лице администратора развития формулирует «правила игры», в процессе осуществления модернизации экономики играет ключевую роль. От указанных «правил» зависит, успешной или провальной будет модернизация экономических проектов. Опыт зарубежных стран, успешно реализовавших проекты модернизации, показывает, что для мотивации служения обществу администраторам развития необходимо сформировать внутренние и внешние механизмы контроля. При этом возможно использование как формальных, так и неформальных каналов связи и главное их действие оказывалось под контролем гражданского общества, ориентированного на развитие [7].

Не вполне корректно отождествляется демократический контроль общественного надзора государственной политики и в формальном мониторинге законности соблюдения установленных процедур. В этом же ключе рассматривается понятие «общественная экспертиза», применяемое для обозначения процедуры независимой оценки проектов, которое, в отличие от контроля, носит преимущественно рекомендательный характер [8].

Понятие «общественный совет» в Республике Казахстан стало широко применяться с принятием закона. Однако в рамках Закона «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК» осуществляют деятельность консультативно-совещательные органы, советы, комиссии и рабочие группы по определенным секторам (рабочие органы). В обязанности рабочих органов входит реализация законодательства РК, обсуждение, выработка рекомендаций, принятие решений, исполнение и другие. В составе рабочих органов – руководители ответственных (заинтересованных) государственных органов, депутаты, представители НПО, услугодатели, правоохранительные органы и т.д.

Деятельность рабочих органов регламентирована положениями, и участие определенных лиц обязательно. В ходе заседания рабочих органов видеосъемка и онлайн-трансляция обязательны, что подтверждает открытость к диалогу. Рабочие органы вправе обращаться к первому руководителю при необходимости проведения срочных мер и ставить вопрос об ответственности. Руководит рабочим органом представитель исполнительного органа, а решение принимается коллегиально большинством голосов. Таким образом, понятие «общественный совет» для Казахстана все-таки не было новшеством, а сфера рассматриваемых вопросов не оставалась без внимания.

Для повышения эффективности советов Казахстана возможно применение следующих шагов.

1. Реализация общественных советов на сельском уровне, в результате которой местное (сельское) сообщество обретет новые функции управления. Наряду с внедрением четвертого уровня бюджета местный аким будет подотчетен перед местным советом.

2. Деятельность рабочих органов необходимо охватить Законом РК «Об общественных советах» с установлением определенных для исполнения требований, а также именовать «общественный совет по вопросам...».

3. Продолжить деятельность советов на центральном уровне, где принимаются основные нормативно-правовые акты, стратегические и программные документы, действие которых распространено на всей территории РК и требует всестороннего обсуждения.

4. Исключение формальных функций общественного контроля, которые должны оставаться за государством. Государственные органы должны нести ответственность за правильное применение закона и принимаемые решения.

5. Создать советы при национальных центрах и Высшем судебном совете с привлечением общественности. Это позволит более качественно реализовывать функции по анализу и мониторингу нарушений в сфере прав граждан, а также отбору и дальнейшему продвижению судей.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Закон Республики Казахстан «Об общественных советах»: <http://adilet.zan.kz/rus> (дата обращения: 20.03.2020).
- 2 Бюджетный кодекс Республики Казахстан: <http://adilet.zan.kz/rus> (дата обращения: 20.03.2020).
- 3 Смолянок О., Чаусов Ю. Общественные советы в Беларуси: правовое регулирование и практика: материалы комплексно-правового исследования, 2011. – С. 5–10.
- 4 Гублицын А.В. От консультаций к диалогу: опыт Канады по участию граждан в государственном управлении // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 3. – С. 155–165.
- 5 Общественные советы в Казахстане: основные тренды развития: брошюра Казахстанского института стратегических исследований при Президенте РК, 2017. – С. 19.
- 6 Зубарев С.М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. – 2011. – № 5. – С. 7–13.
- 7 Курбатова М.В., Саблин К.С. Администраторы развития в процессе модернизации экономики // Общественные науки и современность. – 2013. – № 2. – С. 45–49.
- 8 Фельдман П.Я., Хорхордина Н.П. Российская модель демократического контроля: современное состояние и перспективы эволюции // Общественно-политический журнал «Власть». – 2017. – № 8. – С. 95–99.

Ғ.О. СПАБЕКОВ,¹

докторант.

ҚР Президентінің жанындағы
мемлекеттік басқару академиясы¹

ЖЕРГІЛІКТІ МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДАҒЫ ҚОҒАМДЫҚ КЕҢЕСТІҢ РӨЛІ

Аңдатпа

Қазіргі әлемде қоғамдық кеңестер әрбір құқықтық мемлекетте іс жүзінде бар. Олар мемлекеттің саяси мақсаттарына қол жеткізу үшін қоғамдық өмірдің түрлі нысандары мен салаларында құрылады. Негізінен кеңестер мемлекеттік органдарға мониторинг жүргізуде, тәуелсіз бағалауда, қоғамдық бақылау жасауда, нормативтік құқықтық актілерді әзірлеу процесінде, халықтың пікірін білдіруде өз өкілеттіктерін кеңінен іске асырады. «Тыңдайтын мемлекет» тұжырымдамасын іске асыруда кеңестер азаматтардың сындарлы сұрауларына ден қоюдың жедел және тиімді рөлін атқарады. Кеңестер мемлекет пен қоғамның өзара іс-қимылының буыны болып табылады, өйткені мемлекеттік аппараттағы функционалдық проблемалар көп жағдайда азаматтар мен жергілікті билік арасында кері байланыстың жоқтығынан. Мақала қоғамдық кеңестердің идеологиялық негізін бюрократизациялайтын және құнсыздандыратын бірқатар проблемалардың болуын көрсететін «Қоғамдық кеңестер туралы» ҚР заңының практикалық болмысын, оны қабылдаған сәттен бастап баяндайды. Сонымен қатар, практика мемлекет пен қоғам арасында диалог құруға оң әсер еткен, сондай-ақ қоғамға орындауға міндетті нормативтік рәсімдер әсер етпейтін нақты нәтижелерді көрсетеді. Бүгінгі күні кеңестерде жинақталған бірқатар проблемалық сәттер, функциялардың қайталануы, уәждеменің болмауы, заңнаманың орындалмауы және басқалары, белгілі бір шаралар қабылдауды талап етеді. Осыған дейін тиісті заңды қабылдау сәтінде Қазақстанның практикалық тәжірибесінің болмауы, бар шетелдік практикаларды талдау жеткіліксіздігі және заңнамадағы жол берілген олқылықтар болды. Аталған және басқа да проблемаларды шешу, сондай-ақ кеңестер жұмысын жаңа қағидат бойынша құру мемлекеттің халық алдындағы ашықтығы мен жауапкершілігін арттыра отырып, басқа ұйымдардың тиімділігіне де ықпал етеді.

Тірек сөздер: жергілікті мемлекеттік басқару, қоғамдық кеңес, тыңдайтын мемлекет, қоғамдық бақылау, шетелдік тәжірибе, заңнама, идеологиялық негіз.

G.O. SPABEKOV,¹

PhD student.

Academy of public administration under
the President of the Republic of Kazakhstan¹

THE ROLE OF THE PUBLIC COUNCIL IN LOCAL GOVERNMENT

Abstract

In the modern world, public councils (councils) exist in almost every legal state. They are created in various forms and spheres of public life to achieve the political goals of the state. In general, councils widely exercise their powers in monitoring the activities of state bodies, public control, developing regulatory documents, and expressing the opinion of the population. In implementing the concept of a “hearing state”, councils effectively respond to constructive requests from citizens and are the most important link between the state and society, since problems in the state apparatus are caused by the lack of feedback from the population between local government and citizens. The article highlights the realities from the moment of adoption of the Law of the Republic of Kazakhstan “On public councils” to the present day, indicating the presence of a number of problems that bureaucratize and devalue the ideological basis. At the same time, practice shows real results that have a positive impact on building a dialogue and mandatory regulatory procedures that have no impact on society. The problems that have accumulated today, such as duplication of functions, lack of motivation, imperfect legislation, and others, require certain measures to be taken. This was preceded by the lack of practical experience of Kazakhstan at the time of adoption of the law, insufficient analysis of foreign practice and gaps in legislation. Solving these and other problems, as well as building the work of councils on a new principle, promotes openness and responsibility of the state to the population.

Key words: local government, public council, hearing state, public control, foreign experience, legislation, ideological basis.