

«Вовлечение общественности к участию в принятии решений на местном уровне»

Астана, 2015

Данная публикация подготовлена в рамках Совместной программы ООН «Повышение конкурентоспособности региона через внедрение инновационных подходов к региональному планированию и оказание социальных услуг населению (на примере Семипалатинского региона) экспертами ОФ «Центр экономических исследований, оценки и мониторинга» по заказу Программы Развития ООН в Казахстане

Составители: Шолпан Айтенова при участии
Асель Крыкбаевой, Айгуль Жарас

Содержание

- 1. Что такое вовлечение общественности?**
- 2. Ценности и принципы вовлечения общественности**
- 3. Уровни участия общественности**
- 4. Правовые основы вовлечения общественности**
- 5. Планирование вовлечения общественности**
- 6. Методы вовлечения общественности**
- 7. Институционализация вовлечения общественности**
- 8. Примеры вовлечения общественности к участию**

Заключение

Использованные источники

Приложения

1. ЧТО ТАКОЕ ВОВЛЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ?

Общественное участие – это процесс переговоров между гражданами и лицами, принимающими решение, по учету интересов тех лиц, кого это решение затрагивает.

Общественное участие предполагает активное участие граждан при отстаивании своих прав и интересов в процессе принятия решений, а также выбор и использование различных методов участия.

Вовлечение общественности предполагает проактивные действия со стороны лиц, принимающих решения, по учету мнения граждан по принимаемым решениям.

Члены местного сообщества не всегда могут знать о разработке программ или решений, затрагивающих их интересы, а лица, принимающие решения, не всегда могут владеть исчерпывающей информацией по теме готовящегося решения. Задачей вовлечения общественности становится принятие продуктивных решений, способных эффективно использовать такие имеющиеся ресурсы, как бюджет местного самоуправления. Преимущество вовлечения общественности в диалог на местном уровне заключается в лучшем экспертном знании членов местного сообщества о нуждах и потребностях, а также в росте доверия к принимаемым решениям руководителями органов местного самоуправления. Для того чтобы вовлечение общественности состоялось, руководителям органов местного самоуправления необходимо предпринять ряд усилий по организации учета мнения местного сообщества, включающего все заинтересованные группы.

Механизмом согласования интересов общества и органов власти на местном уровне является **местное самоуправление**, которое признается статьей 89 Конституции РК как обеспечивающееся населением **самостоятельное решение вопросов местного значения**. В соответствии с пунктом

2 данной статьи, местное самоуправление осуществляется **населением непосредственно**, а также **через маслихаты и другие органы местного самоуправления** в местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения.

В соответствии со ст. 2-1 Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (далее – Закон РК о МСУ), **местное самоуправление осуществляется членами местного сообщества** отдельно в пределах области, района, города, района в городе, аульного (сельского) округа, поселка и аула (села), не входящего в состав аульного (сельского) округа. Акимы указанных регионов, наряду с функциями государственного управления, осуществляют функции органов местного самоуправления.



Рис 1.

2. ЦЕННОСТИ И ПРИНЦИПЫ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ

Основными ценностями вовлечения общественности в принятие решений является прозрачность, подотчетность и учет мнения.

Прозрачность предполагает открытость процесса принятия решений, широкое информирование общественности о готовящемся решении, принятых решениях и их реализации;

Подотчетность предполагает ответственность реализующих политику перед теми, ради кого эти решения принимаются, то есть перед местным сообществом, информирование о принятых решениях, их реализации, затраченных ресурсах и достигнутых результатах;

Учет мнения заключается в подлинности намерений использовать идеи и предложения членов местного сообщества и повышении качества принимаемых решений.

При умелом применении процесс вовлечения общественности может иметь реальную выгоду для всех сторон.

Руководителям этот механизм позволяет правильно расставлять приоритеты и принимать продуктивные решения, основанные на лучшем знании потребностей сообщества. Прозрачность и подотчетность придают легитимность и законность принимаемым решениям, основанным на большем знании о приемлемости либо неприемлемости различных вариантов решения. Процесс вовлечения дает возможность выслушать общественные дискуссии по спорным вопросам, непосредственное знание нужд и, как следствие, более успешные результаты принимаемых решений. Вовлечение общественности строит мост доверия между руководителями и гражданами с потенциалом для более эффективного и долгосрочного партнерства.

Принципы вовлечения общественности в процесс принятия решения

Принципы вовлечения общественности в участие в принятии решений на местном уровне включают в себя следующие десять элементов:

1. Планирование. Обязательное планирование вовлечения делегированных от общественности участников на этапе планирования, разработки проекта, программы, решения.

2. Прозрачность. Наличие ясных и прозрачных процедур вовлечения общественности в процесс принятия решений, как будут использованы результаты процесса вовлечения общественности.

3. Подлинность намерений. Основной целью вовлечения общественности является учет мнения населения, принятие лучших решений на основе опыта и знаний о нуждах сообщества, а не убеждение жителей принять то решение, которое утверждено.

4. Широкое участие. Процесс общественного участия включает вовлечение всех заинтересованных групп, которых может коснуться принимаемое решение.

5. Осознанное участие. Участники процесса вовлечения общественности информированы и/или имеют доступ к информации по разработанному решению.

6. Доступное участие. Лица, принимающие решения, должны в процессе вовлечения общественности обеспечить доступ всем заинтересованным группам населения с точки зрения места, времени и языка и поддерживать привлечение жителей с ограниченными возможностями.

7. Соответствующий процесс. При вовлечении общественности используются формы и методы, которые отзывчивы к потребностям отдельных участвующих групп; поощряется полное, подлинное, эффективное и равноправное участие, совместимое с целями процесса.

8. Подлинное использование полученной информации: идеи, предпочтения и/или рекомендации, внесенные общественностью, документируются (ведется протокол) и серьезно рассматриваются лицами, принимающие решения.

9. Обратная связь с участниками: руководители в обязательном порядке сообщают широкой общественности о принятых решениях, с описанием того, как были или почему не были учтены предложения членов местного сообщества.

10. Оценка. Лицам, принимающим решения, необходимо изучать и оценивать результаты вовлечения общественности, какие методы вовлечения более действенны, какие методы вовлечения требуют меньших затрат при максимальном охвате и т.д., для использования в будущих усилиях по учету мнения общественности.

3. УРОВНИ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

Результатом любого общественного участия в процессе принятия решения является повышение качества управления. В международной практике существует ряд моделей, иллюстрирующих уровни общественного участия в принятии решений. В данном руководстве мы предлагаем ознакомиться с двумя широко признанными моделями разделения уровней общественного участия – Кодексом рекомендованной практики гражданского участия в процессе принятия решений Совета Европы и Международной Ассоциации Общественного Участия (IAP2). Разделение видов общественного участия выявляет степень вовлеченности общественности в процесс принятия решений и содействует правильному выбору методов и инструментов вовлечения, в зависимости от уровня участия.

Для обеспечения эффективного участия общественности в процессе принятия решений **Кодекс рекомендованной практики гражданского участия в процессе принятия решений**

Совета Европы¹ предлагает различные уровни привлечения граждан, которые должны использоваться как органами власти (в частности, местными), так и организациями гражданского общества.

Существуют четыре постепенных уровня участия – от наименьшей до наибольшей вовлеченности. Это следующие уровни: информация, консультации, диалог и партнерство.

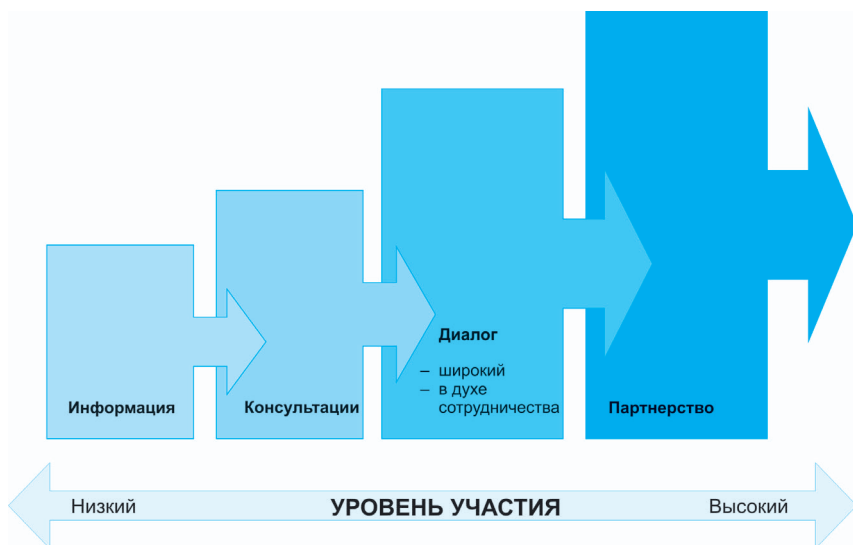


Рис. 2

Уровни могут применяться на любом этапе процесса принятия решений, однако они особенно актуальны на определенных ступенях в этом процессе.

¹ Принят Конференцией МНПО на заседании 1 октября 2009 года
https://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Russian_final.pdf

Таблица 1

Уровень участия	Содержание	Что включает?	Этапы цикла политики
Информирование	Открытый и свободный доступ к необходимой, полной и своевременно предоставленной информации является важным для обеспечения прозрачной и ответственной политики. Информация должна быть доступной для граждан, а также для общественных организаций в целях эффективного выполнения ими функции контролера	• Процессы принятия решений органами местной власти • Документы, касающиеся разработки политики • Документы, касающиеся проектов решений, а также утвержденных решений • Документы и стенограммы консультаций, других публичных мероприятий • Постоянное освещение процесса на веб-сайтах вовлеченных субъектов	Важно на всех этапах цикла политики
Консультации	Способ широкого обсуждения представителями органов местной власти и организаций гражданского общества различных способов решения конкретной проблемы политики. Ожидается, что в ходе консультаций органы местной власти собирают и обобщают мнения и позиции, которые могут оказаться очень разными. Тематика консультаций часто определяется властью, а не общественностью	• Проведение общественных слушаний и круглых столов с участием субъектов принятия решений с целью определения актуальных вопросов и сбора предложений • Проведение экспертных семинаров и встреч с целью подготовки экспертных рекомендаций по решению проблемы • Проведение сессий или комитетских встреч с возможностью для общественности высказать свои позиции • Организация публичных мероприятий, конференций, форумов и семинаров с целью информирования и обсуждения результатов внедрения политики при участии организаций гражданского общества и отдельных граждан	Важно на всех этапах цикла политики

Диалог	Двусторонняя коммуникация между органами власти, с одной стороны, и организациями гражданского общества и гражданами, с другой. Широкий диалог часто не связан с конкретным вопросом или актуальным процессом разработки политики – он является общим способом обсуждения вопросов органами власти и организациями гражданского общества. Поэтому вопросы для обсуждения могут определяться обеими сторонами. Диалог-сотрудничество строится вокруг специфического вопроса политического развития. Он является более сфокусированным и организуется по результатам широкого диалога. Диалог-сотрудничество является важным для определения этапов стратегии реализации политики, а потому часто ведет к принятию решений, политических инициатив	• Проведение регулярных встреч для обмена мнениями, а также специализированных встреч по конкретным вопросам • Предоставление отзывов о проведенных встречах как со стороны органов власти, так и со стороны организаций гражданского общества	Важно на этапах формирования повестки дня, разработки и пересмотра политики
Партнерство	Партнерство предусматривает разделение ответственности за процесс разработки политики.	• Вовлечение организаций гражданского общества на этапе разработки политики или выполнения решения • Организации гражданского общества должны иметь право оставаться независимыми – организовывать кампании, связанные с определенными вопросами политики	Важно на этапах разработки политики, принятия и выполнения решения

	Оно актуально для разработки и внедрения определенной политики или проектов, в которых организации гражданского общества могут быть привлечены к их реализации	• Возможность принятия совместных решений (например, при формировании местных бюджетов)	
--	---	---	--

Международная ассоциация по вопросам общественного участия (IAP2) предлагает следующую классификацию уровней общественного участия:

Таблица 2

Информирование	Консультации	Вовлеченность	Сотрудничество	Предоставление полномочий
Цель общественного участия	Цель общественного участия	Цель общественного участия	Цель общественного участия	Цель общественного участия
Информирование со стороны органа управления о проводимой политике, без вовлечения граждан	Получение обратной связи, отзывов по принятым решениям	Фиксация мнений граждан, доведение до населения планируемых действий	Обсуждение с общественностью вариантов решений и определение наиболее предпочтительных решений с учетом мнения граждан	Делегирование полномочий
Взятые обязательства	Взятые обязательства	Взятые обязательства	Взятые обязательства	Взятые обязательства
Донесение до сведения общественности	Донесение до сведения общественности, выявление потребностей и приоритетов населения	Обязательство предпринимать меры по учету предложений общественности	Учет мнения и предложения общественности в принятии решений	Общественность непосредственно принимает участие в реализации решений

Эффективное вовлечение общественности в процесс принятия решений не является легкой и простой инициативой. Продуктивное вовлечение общественности в процесс принятия решений – это результат накопленного опыта, постоянного взаимодействия с членами местного сообщества. Основным условием успеха является наличие регулярно повторяющихся мероприятий по привлечению населения в процесс обсуждения приоритетов и вариантов решения вопросов местного значения.

На сегодняшний день в казахстанской практике из пяти описанных уровней участия распространены два первых уровня общественного участия – информирование и консультации с общественностью. В то же время в международной практике эти два уровня участия признаются как минимальные или даже символические, так как не приводят к изменению ранее принятого решения и не учитывают мнение, опыт и предложение общественности.

Оставшиеся три вида участия – вовлеченность, сотрудничество и делегирование – признаются как реальное участие, так как требуют внесения изменений в проекты решений с учетом поступивших пожеланий и предложений от общественности, и лица, принимающие решения, предпринимают определенные меры и выражают подлинную заинтересованность в сборе и учете мнения общественности.

Проводимая реформа местного самоуправления расширила правовые рамки участия общественности в принятии решений. В таблице приводятся правовые основания вовлечения общественности руководителями органов местного самоуправления в процесс принятия решений вопросов местного значения, а механизмы более подробно рассмотрены в следующем разделе.

Таблица 3

Информирование	Консультации	Вовлеченность	Сотрудничество	Предоставление полномочий
Цель общественного участия	Цель общественного участия	Цель общественного участия	Цель общественного участия	Цель общественного участия
Информирование со стороны органа управления о проводимой политике, без вовлечения граждан	Получение обратной связи, отзывов по принятым решениям	Фиксация мнений граждан, доведение до населения планируемых действий	Обсуждение с ответственностью вариантов решений и определение наиболее предпочтительных решений с учетом мнения граждан	Делегирование полномочий
Решения, принятые на сходе местного сообщества или собрании местного сообщества, распространяются через средства массовой информации или иными способами (Закон о местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан)	Сход местного сообщества проводится по мере необходимости по наиболее важным вопросам местного значения (Закон о местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан)	Согласование с собранием местного сообщества плана поступлений и расходов, направленных на реализацию акимом города районного значения, поселка, села, сельского округа функций местного самоуправления	План поступлений и расходов денег , направленных на реализацию акимом города районного значения, поселка, села, сельского округа функций местного самоуправления, утверждается после его согласования с собранием местного сообщества (Пункт 383-4 ППРК 220)	Мониторинг за использованием бюджетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения, и доходов источников местного самоуправления миссий из членов местного сообщества, отчет по форме согласно приказу Минфина РК №405

4. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВОВЛЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

Статья 18 п. 3 Конституции РК² устанавливает право доступа к информации, которая непосредственно затрагивает права и интересы: «Государственные органы, общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации». Кроме того, в соответствии со ст. 20 п. 2 Конституции РК, «каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым не запрещенным законом способом. Перечень сведений, составляющих государственные секреты Республики Казахстан, определяется законом».

В п. 4 статьи 4 Бюджетного кодекса³ заложен **принцип транспарентности**, который означает:

1. Обязательное опубликование нормативных правовых актов в области бюджетного законодательства Республики Казахстан, утвержденных (уточненных, скорректированных) бюджетов и отчетов об их исполнении, стратегических планов и отчетов об их реализации, о формировании и об использовании Национального фонда Республики Казахстан, за исключением сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну.

В соответствии с п. 6 ст. 37 Закона РК о МСУ, акты акимата и (или) акима, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан (кроме актов, содержащих государственные секреты Республики Казахстан и иную охраняемую законом тайну), подлежат обязательному официальному опубликованию.

Обращение является одной из форм общественного участия и реализации гражданами права на доступ к информации. Общественные отношения, связанные с подачей и рассмотрением обращений физических и юридических лиц в целях реа-

¹ Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г.

² Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV

лизации и защиты их прав, свобод и законных интересов, регулирует Закон Республики Казахстан от 12 января 2007 года № 221-III «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» (далее – Закон РК №221-III).

В соответствии с п. 4 статьи 1 данного Закона, **обращение** – это направленное субъекту, рассматривающему обращение, или должностному лицу индивидуальное или коллективное письменное, устное либо в форме электронного документа, заверенного электронной цифровой подписью, предложение, заявление, жалоба, запрос или отклик. На основании данного понятия можно сделать вывод, что существует 5 видов обращений:

1) предложение – рекомендация лица по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества (п. 11, ст. 1 Закона №221- III);

2) заявление – ходатайство лица о содействии в реализации его прав и свобод или прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе субъектов, рассматривающих обращения, должностных лиц, либо критика их деятельности (п. 1, ст. 1 Закона №221- III);

3) жалоба – требование лица о восстановлении или защите нарушенных прав, свобод или законных интересов его или других лиц, об устранении неправомерных действий или бездействия государственных органов, органов местного самоуправления, юридических лиц со стопроцентным участием государства либо предоставляющих товары (работы, услуги) в соответствии с условиями государственного заказа и (или) государственного закупа, субъектов крупного предпринимательства по обращениям физических и юридических лиц, с которыми заключен договор на поставку (выполнение, оказание) им товаров (работ, услуг), их должностных лиц, а также отмене их незаконных решений (п. 13, ст. 1 Закона №221- III);

4) запрос – просьба лица о предоставлении информации по интересующим вопросам личного или общественного характера (п. 10, ст. 1 Закона №221- III);

5) отклик – выражение лицом своего отношения к проводимой государством внутренней и внешней политике, а также к событиям и явлениям общественного характера (п. 12, ст. 1 Закона №221- III).

Таким образом, общественность на местном уровне, в лице отдельного гражданина или своих представителей, для реализации своего права на участие в управлении делами государства и направления обращений, в зависимости от задач, может: разрабатывать рекомендации по совершенствованию НПА, деятельности госорганов, улучшения социально-экономической ситуации в своем регионе; ходатайствовать о содействии в реализации прав и свобод, сообщать о нарушении законов; требовать восстановления или защиту нарушенных прав и устранение неправомерных действий органов государственной власти и их должностных лиц, органов местного самоуправления и некоторых категорий юридических лиц; запрашивать информацию по интересующим вопросам; выражать свое отношение к проводимой государством политике, а также к событиям и явлениям общественного характера.

Для того чтобы данные обращения были рассмотрены, они должны быть поданы в соответствии с предусмотренной законодательством процедурой и формой подачи, указанной в Законе РК №221-III, а также Законе Республики Казахстан от 27 ноября 2000 г. №107-II «Об административных процедурах» и других нормативных правовых актов, а также направлены лицу, которое уполномочено и способно решить вопрос на местном уровне.

5. ПЛАНИРОВАНИЕ ВОВЛЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

Качество принимаемых решений повысится при условии вовлечения граждан в процесс принятия решений на этапе планирования проектов и программ, а также наличия утвержденных механизмов и процедур учета мнений граждан. Другими словами, процесс вовлечения общественности в процесс принятия решений тоже необходимо планировать. Наличие выработанной и регулярно применяемой системы вовлечения общественности в процесс принятия решений является признаком зрелой и развитой системы управления.

Планирование вовлечения является ключом к успешному принятию решений при участии общественности. Планирование вовлечения общественности требует соблюдения четырех условий, приведенных ниже. Если вовлечение общественности в обсуждение проекта решения не будет отвечать описанным критериям, успешность планируемого мероприятия сомнительна.

Прежде чем запустить тот или иной процесс вовлечения общественности, необходимо провести оценку намерения на соответствие описанным критериям. Например, проведение публичных слушаний на предмет выброса твердых бытовых отходов (мусора) отдельным домохозяйством (один дом на одной улице).

Таблица 4

Критерии	Оценка
1. Технические возможности	Наличие зала и других технических средств для проведения слушаний
2. Экономическая целесообразность	Необходимость проведения слушаний, необходимость приглашать весь населенный пункт, если это касается одного домохозяйства, или проведение встречи для жителей одной улицы

3. Экологичность	Убедиться, что сход не предполагает мероприятий, наносящих вред экологии
4. Доступность	Убедиться, что в мероприятии смогут участвовать все заинтересованные стороны (члены сообщества, которые работают в будни, или члены сообщества с ограниченными физическими возможностями)

То есть необходимо произвести оценку, насколько целесообразно планируемое мероприятие по вовлечению общественности.

После того как была проведена оценка необходимости вовлечения общественности, нужно начинать планировать сам процесс вовлечения. Успешное планирование возможно, если придерживаться следующих этапов:

Таблица 5

№	Этапы планирования	Вопросы планирования
1	Определение цели Контекст	Почему вовлекаем общественность в процесс принятия данного конкретного решения?
		Какие нужды и потребности сообщества предполагается учесть?
2	Определение этапа цикла принятия решения, на котором вовлекается общественность	Цикл принятия управленческого решения состоит из шести этапов. Для успешного вовлечения важно определить, на каких этапах будет вовлечена общественность.
3	Определение целевой группы	Кто, какие именно группы затрагивает принимаемое решение, кто должен принять участие. Заинтересованные в принятом решении участники или на кого данное решение распространяется. Хорошее вовлечение подразумевает охват всех заинтересованных сторон. После составления карты процесса принятия решений необходимо определить все стороны (физические лица, группы физических лиц, организации и т.д.).

4	Выбор методов вовлечения	Какой именно метод будет выбран в этом процессе и почему.
5	Правовые рамки	Как законодательство регулирует выбранный механизм, какие условия необходимо соблюсти.
6	Проведение мероприятий по вовлечению общественности	Какой результат планируется достичь.
7	Оценка	Необходимо провести оценку ожиданий сторон процесса вовлечения: какие были ожидания у лиц, принимающих решение, были ли они достигнуты, соответствовали ли выбранные методы целям и процессу, удовлетворена ли общественность своей ролью.

Выбор методов вовлечения общин в процесс принятия решений зависит от ряда факторов, которые необходимо рассматривать в процессе планирования.

Шаг 1. Определение цели вовлечения

После того как была проведена оценка целесообразности и необходимости вовлечения, важно сформулировать цель вовлечения. В зависимости от принимаемого решения, цели и контекст могут быть различными.

Цели вовлечения:

- Информирование
- Поиск альтернативных решений
- Сбор предложений
- Экспертиза проекта решения
- Соблюдение требований законодательства (например, утверждение плана поступлений и расходования средств местного самоуправления по закону требует согласования с собранием местного сообщества)

- Делегирование полномочий (например, мониторинг за использованием средств местного самоуправления должен проводиться членами схода местного сообщества)

- Следование ценностям общественного участия

Шаг 2. Определение этапа цикла принятия решений, на котором будет вовлекаться общественность

Цикл принятия решений состоит из шести стадий (этапов):

- Установление повестки дня (определение проблемы, вопроса требующего своего решения)
 - Разработка вариантов решения
 - Поиск решения, выбор варианта решения
 - Проектирование и принятие решения (разработка и утверждение проекта документа/решения)
 - Реализация (исполнение решения, мониторинг)
 - Оценивание (оценка достижения результата)

Для успешного вовлечения важно определить, на какой стадии принятия решения будет вовлечена общественность.

Таблица 6

Этапы принятия решений	Цель вовлечения	Примеры
Установление повестки дня (определение проблемы, вопроса, требующего своего решения)	Осознание и формулирование проблемы Осознание необходимости принятия управленческого решения проблемы Определение социальных групп – на кого определенная политика непосредственно влияет или может повлиять опосредованно (бенефициариев) Определение путей, каким образом политика может удовлетворить потребности бенефициариев наиболее полно	Предоставление информации

Разработка вариантов решения	Привлечение субъектов принятия решений к диалогу и консультациям Изучение информации и имеющихся доказательств по проблеме, а также политических, экономических и социальных условий Определение и анализ различных альтернатив решения проблемы	Фокус-группы, рабочие группы, заседания советов общест-венности
Поиск решения, выбор варианта решения	Обобщение анализа альтернатив, а также определение оптимальной или наиболее приемлемой из них	Сходы и собрания местного сообщества, публичные слушания
Проектирование и принятие решения (разработка и утверждение проекта документа/решения)	Согласование принимаемого решения с общественностью	Собрание местного сообщества по утверждению бюджета местного самоуправления
Реализация (исполнение решения, мониторинг)	Распространение информации относительно решения и его ожидаемого воздействия	П у б л и к а ц и я утвержденного бюджета местного самоуправления
Оценивание (оценка достижения результата)	Определение и распространение информации об успешной практике Определение эффективности политики и уроков, которые можно извлечь после ее реализации Использование результатов оценки при принятии нового решения	Деятельность мониторинговой комиссии за использованием средств местного самоуправления

Шаг 3. Определение целевой группы вовлечения

Выбор целевой группы и методов вовлечения общественности зависит от уровня влияния принимаемого решения. На примере таблицы, которая приводится ниже, можно оценить уровень влияния принимаемого решения и выбрать целевую группу и методику вовлечения общественности в процесс принятия решения.

Четыре уровня общественного влияния и оценочные критерии

Таблица 7

Уровень влияния	Критерии	Примеры
Первый уровень: высокое влияние на все местное сообщество (общество)	• Высокое влияние между общинами, включая значительные изменения, влияющие на окружающую среду или здравоохранение и безопасность жителей • Высокая степень интереса между общинами • Большая вероятность противоречий в вопросах	• Стратегический план населенного пункта, территории • Ликвидация объекта или услуги, которая обслуживает все сообщество
Второй уровень: высокое влияние на отдельную область и/или группу местного сообщества	• Высокое влияние на определенный район, группу в сообществе или специальную услугу или программу • Большая вероятность противоречий на уровне района или необходимость рассматривать возможные компромиссы среди той или иной группы	• Смена места расположения молодежного центра • Предложения о внесении изменения в культурную программу • Переезд автостоянки

Третий уровень: невысокое влияние на все местное сообщество (общество)	• невысокое влияние между общинами • достаточная степень интереса между общинами для вовлечения общественности • небольшая вероятность противоречий	• Предлагаемые меры по улучшению широко распространенных услуг, таких как библиотечные услуги или сбор мусора • Предлагаемые меры по улучшению обслуживания клиентов в общественных центрах • Проведение в местных общинах крупного мероприятия
Четвертый уровень: невысокое влияние на отдельную область и/или группу местного сообщества	• невысокое влияние на район, группу (-ы) в обществе или конкретный объект или услугу • небольшое изменение по локализации объекта или услуги • небольшой риск возникновения спора или конфликта на местном уровне	• субботник • ремонт разрушенных тротуаров • Изменения в программе местной молодежи, такие как время и место проведения

Целевой группой процесса вовлечения общественности, в зависимости от уровня влияния принимаемого решения, может выступить:

- отдельная группа граждан (жители одной улицы)
- все местное сообщество
- отдельная категория граждан (молодежь, аксакалы, женщины и т.д.)
- организованная группа граждан (совет ветеранов, совет общественности)

Шаг 4. Выбор методов вовлечения общественности

Методы и инструменты вовлечения общественности подробно описаны в следующем разделе. Выбор методов вовлечения также зависит от уровня вовлечения.

Таблица 8

Информирование	Консультации	Вовлеченность	Сотрудничество	Предоставление полномочий
Цель общественного участия	Цель общественного участия	Цель общественного участия	Цель общественного участия	Цель общественного участия
Информирование со стороны органа управления о проводимой политике, без вовлечения граждан	Получение обратной связи, отзывов по принятым решениям	Фиксация мнений граждан, доведение до населения планируемых действий	Обсуждение с общественностью вариантов решений и определение наиболее предпочтительных решений с учетом мнения граждан	Делегирование полномочий
Примеры используемых методов	Примеры используемых методов	Примеры используемых методов	Примеры используемых методов	Примеры используемых методов
Отчеты акима перед общественностью Сайт акимата или специально созданные сайты Информационные буклеты, плакаты	Анкетирование Опрос Фокус-группы Консультации	Общественные приемные Общественные слушания «Горячие линии»	Собрание местного общества Сход местного сообщества	Заседания Советов Общественности Деятельность мониторинговых комиссий

Шаг 5. Правовые рамки

При определении роли и возможностей общественного участия в местном самоуправлении основополагающей является Глава 3-1 Закона РК о МСУ – **«участие граждан в местном самоуправлении»**, в которой определяются права и обязанности членов местного сообщества, предусматривается собрание (сход) местного сообщества, определяются обязанности и ответственность органов местного самоуправления.

Согласно ст. 39-1 Закона РК о МСУ, основанием для признания гражданина Республики Казахстан членом местного сообщества является **факт его регистрации по месту жительства** на территории административно-территориальной единицы, в границах которой осуществляется местное самоуправление. При этом не допускается установление каких-либо иных условий вступления граждан в члены местного сообщества, кроме основания, предусмотренного данной статьей. Иностранцы и лица без гражданства, имеющие постоянное место жительства на территории местного сообщества, также имеют право на участие в осуществлении местного самоуправления в установленных пределах.

Статьей 39-2 Закона РК о МСУ определяются **права и обязанности** членов местного сообщества. Ограничение прав члена местного сообщества на участие в местном самоуправлении не допускается, кроме случаев, предусмотренных законодательными актами Республики Казахстан, и может быть обжаловано в судебном порядке.

Члены местного сообщества имеют право:



- ☐ на осуществление местного самоуправления **непосредственно**, а также **через выборные органы** местного самоуправления, независимо от происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, принадлежности к политическим партиям и общественным объединениям;
- ☐ **избирать и быть избранным** в выборные органы местного самоуправления в порядке, предусмотренном законодательством РК о выборах;
- ☐ **обращаться** лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления;
- ☐ **на осуществление иных прав**, предусмотренных настоящим Законом и другими законодательными актами Республики Казахстан.

Члены местного сообщества обязаны:



- ☐ **соблюдать Конституцию** и законодательство Республики Казахстан;
- ☐ **способствовать укреплению единства** народа Казахстана и межнационального согласия в стране;
- ☐ **уважительно относиться** к государственному и другим языкам, традициям и обычаям народа Казахстана и способствовать их развитию.

Рис. 3

Шаг 6. Проведение мероприятий по вовлечению общественности

Проведение мероприятий по вовлечению общественности должно отвечать следующим критериям:

- **Прозрачность.** Широкая информационная доступность процесса вовлечения общественности. Местное сообщество должно быть информировано о происходящих мероприятиях, даже если не принимает в них участие.
- **Технические условия,** обеспечивающие возможность процесса вовлечения общественности. Необходимо убедиться, что предоставлены технические возможности - такие, например, как отапливаемое просторное помещение, если планируется собрание местного сообщества зимой и т.д.

- **Социальная доступность.** Мероприятия по вовлечению общественности должны быть доступны всем группам населения, лицам с ограниченными физическими возможностями, работающим и т.д.

- **Обратная связь.** Обеспечение обратной связи является обязательным условием успешно организованного процесса вовлечения общественности. Все проведенные мероприятия должны быть оформлены, а результаты – опубликованы и доведены до сведения лиц, которых касается принимаемое решение, и широкой общественности. Поддержка обратной связи формирует доверие к лицам, принимающим решения, даже при условии, что не все предложения общественности могут быть учтены и приняты.

При организации процесса вовлечения общественности необходимо принимать и соблюдать следующие правила:

Таблица 9

Лицам, принимающим решения:	Общественности:
Вовлечение общественности необходимо организовывать на стадии формирования решения, до его окончательного утверждения	Понимать цель вовлечения и выражать готовность внести вклад в принятие лучшего решения
Посредством вовлечения общественности можно получить качественную экспертизу	Проявлять взаимное уважение ко всем участникам процесса, в том числе и лицам, принимающим решения
Необходимо обеспечить достаточно времени, чтобы общественность могла ознакомиться с проектом решения	Детально изучать проекты документов до момента обсуждения, чтобы компетентно участвовать в процессе принятия решений
Обеспечить своевременную и доступную информацию по проекту принимаемого решения в простой и сжатой форме	Проявлять заинтересованность и активность – возможно, ваши экспертные знания в той или иной области позволят принять эффективное решение

Иметь навыки управления многообразием мнений и предложений, поступающих от общественности	Выстраивать взаимный диалог, поскольку противостояние не способствует конструктивному процессу принятия решений
Иметь навыки завершения общественных дискуссий	Общество разнообразно, как его потребности и нужды, все предложения общественности должны быть учтены, но не все могут быть приняты
Все мероприятия по вовлечению общественности необходимо документировать и оформлять в виде протоколов	Интересоваться результатами принятых решений

Шаг 7. Оценка процесса вовлечения общественности

По окончании каждого мероприятия по вовлечению общественности в процесс принятия решений необходимо проводить оценку. Это может быть оценка ожиданий сторон процесса вовлечения: какие были ожидания у лиц, принимающих решение; были ли они достигнуты; соответствовали ли выбранные методы целям и процессу; удовлетворена ли общественность своей ролью. Результаты оценки могут скорректировать действия по вовлечению общественности в будущем и улучшить качество процесса и, соответственно, качество принимаемых решений.

6. МЕТОДЫ ВОВЛЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

Инструменты вовлечения общественности можно разделить в зависимости от цели вовлечения.

Инструменты вовлечения с целью информирования

- **Отчеты руководителей органов местного самоуправления о проделанной работе**
- **Пресс-релизы, буклеты, инфографики**
- **Почтовые адресные рассылки**
- **Баннеры, постеры**
- **Ящики для приема предложений**
- **Публикации в местных СМИ**

Инструменты вовлечения с целью получения обратной связи

- **Анкетирование, опрос**

Анкетирование – это один из наиболее проработанных и эффективных методов вовлечения общественности в процесс принятия решений. Анкетирование является полезным инструментом сбора информации для целей принятия решений. В приложении 1 предлагается вариант анкеты по выявлению общественного мнения жителей о стратегических приоритетах, возможностях и перспективах развития своего населенного пункта.

- **Телефонные опросы, «горячая линия»**

«Горячая линия» – это система сбора и обработки информации с помощью широко разрекламированного номера телефона, куда могут позвонить люди, чтобы оставить сообщения, предложения, комментарии или ответить на вопросы по заранее определенной тематике «горячей линии».

Условием успешной проведенной «горячей линии» или телефонного опроса является наличие подготовленного и хорошо осведомленного специалиста – оператора. Также необходимо помнить, что для эффективности «горячей линии» специалист должен быть двуязычным, либо в штате должны быть разные специалисты.

- **Общественная приемная**

Общественная приемная является механизмом содействия гражданам при реализации их законных прав и интересов через обеспечение их бесплатной информацией правового характера. Общественная приемная руководителя органа местного самоуправления может действовать регулярно, в определенные часы и дни недели. Информация о работе общественной приемной должна быть доступной для всех членов местного сообщества.

К основным задачам общественной приемной можно отнести следующие:

- 1) Обеспечить каждого обратившегося необходимыми нормативно-правовыми документами и разъяснениями к ним.

- 2) Помочь людям сориентироваться в системе общественных и государственных структур, которые могут содействовать решению их проблем (здесь имеется в виду справочно-информационная помощь, с указанием телефонов и адресов конкретных организаций, контактных лиц в этих организациях, при необходимости – активный выход на эти структуры).

- 3) Указать возможные пути реализации законных прав конкретного человека (с указанием перечня необходимых для решения проблемы документов, государственных органов, куда следует обратиться по конкретному вопросу, содержания требуемых для обращения заявлений).

- 4) Провести анализ житейской ситуации, дать необходимый совет (учитывая, что в общественную приемную обращаются, когда необходима помощь – информационная, консультационная и т.д.). Неотъемлемой составляющей обществен-

ной приемной является справочно-информационная служба. Кроме того, важной частью работы общественной приемной является статистическая обработка обращений и анализ проблем, с которыми сталкиваются члены местного сообщества. Анализ обращений помогает выявить тенденции социальной ситуации в местном сообществе, сделать выводы относительно необходимости внесения изменений в законодательство и социальную политику, как на республиканском, так и на местном уровне.

Инструменты вовлечения с целью получения экспертного заключения, вариантов решений

- **Аналитическая группа**

Это формальная группа представителей с экспертными знаниями в ключевых областях, например, по потребностям инвалидов или событиям различных групп. Обзорная группа может обеспечить экспертные знания в необходимой области на длительной основе. Это позволит получить информацию по рискам, основным моментам, возможностям для действий. Членов групп зачастую принимают на работу через формальный процесс рекрутинга, участникам часто платят. Создание аналитической группы больше всего подойдет средним и крупным организациям, у которых есть возможность посвятить необходимое время и ресурсы созданию и управлению группой. Аналитическая группа может быть привлечена на длительной основе и на всех стадиях процесса принятия решений.

- **Фокус-группа**

Фокус-группы относятся к качественным методам исследования и предназначены для глубинного изучения мнения членов сообщества.

Важная задача - поиск и подготовка участников группы. Они должны соответствовать тематике фокус-группы, быть в рамках целевой выборки – соответствовать определенным критериям (определенная демографическая или социальная группа), которые задаются заранее. Размер фокус-группы – 7-8 человек (не более 10-12). Минимальное количество фокус-групп по одному сценарию – три. Фокус-группа проводится по заранее составленному сценарию (гайду). Ведёт фокус-группу профессиональный модератор-эксперт. В ходе групповой дискуссии участники фокусируются на определенных вопросах и проблемах, изучается реакция участников группы на различные элементы.

- **Формализованные структуры**

Один из организованных и разработанных методов вовлечения - использование существующих общественных структур, таких как различные советы – молодежи, ветеранов, женщин, попечительские советы родителей при школах, объединения предпринимателей. Вовлечение общественности через существующие структуры полезно, когда необходимо в краткие сроки организовать обратную связь. В то же время необходимо убедиться, что в существующих структурах общественности есть представители тех групп, чьи интересы затрагивает принимаемое решение.

- **Всемирное кафе**

Эта техника применяется в тех случаях, когда неформальная обстановка может располагать к более эффективному вовлечению общественности в процесс обсуждения. Условием применения метода является создание неформальной обстановки, где участники чувствуют себя комфортно, а организаторы могут обеспечить чай и неофициальное обсуждение различных вопросов.

- **Открытое пространство**

Открытое пространство – это методика проведения собраний для решения конкретных задач, при которой обсуждение и поиск решений происходит без подготовленной заранее повестки и проектов решений. В рамках данного метода участники сами выбирают повестку и разрабатывают варианты решений. Этот метод применяется при поиске ответов на сложные вопросы и при большом количестве разных мнений. Применение метода требует полдня работы всех вовлеченных в процесс. www.openspaceuk.com

Инструменты вовлечения с целью принятия решений

Предложенные ниже методы относятся к обязательным, их механизм регулируется законодательством, который подробно изложен в разделе 4 данного руководства.

- **Общественные слушания**
- **Сходы членов местного сообщества**
- **Собрания членов местного сообщества**
- **Голосования**
- **Заседания членов мониторинговой комиссии по использованию средств местного самоуправления**

Сходы местного сообщества

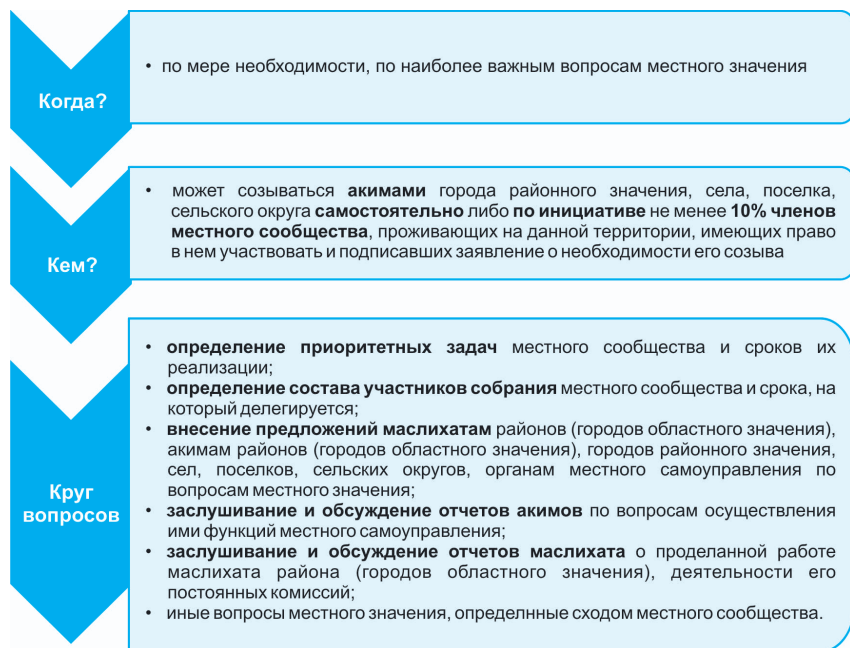


Рис. 4

Допускается проведение отдельных сходов местного сообщества жителей села, улицы, многоквартирного жилого дома. На отдельных сходах местного сообщества жителей села, улицы, многоквартирного жилого дома избираются представители для участия в сходе местного сообщества.

Порядок проведения отдельных сходов местного сообщества и определение количества представителей жителей села, улицы, многоквартирного жилого дома для участия в сходе местного сообщества **разрабатывается акимами** городов районного значения, села, поселка, сельского округа и утверждается маслихатами районов (городов областного значения).

Типовой порядок проведения отдельных сходов местного сообщества утверждается Правительством Республики Казахстан. В частности, Постановлением Правительства Республики

Казахстан от 18 октября 2013 года № 1106 «Об утверждении Типовых правил проведения раздельных сходов местного сообщества».

Количество представителей жителей села, улицы, многоквартирного жилого дома для участия в сходе местного сообщества определяется на основе принципа равного представительства от жителей села, улицы, многоквартирного жилого дома.

Схема организации схода местного сообщества

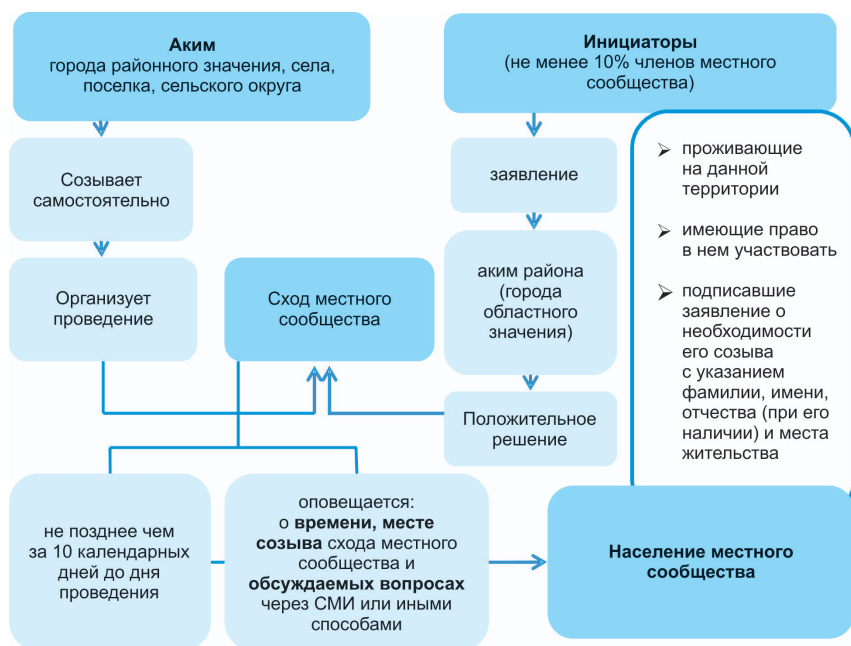


Рис. 5

Сход местного сообщества считается состоявшимся при участии в нем **не менее десяти процентов членов** местного сообщества. В случае проведения сходов местного сообщества с участием представителей сход местного сообщества считается состоявшимся при участии в нем не менее половины от общего количества избранных представителей на раздельных

сходах местного сообщества жителей села, улицы, многоквартирного жилого дома.

Собрание местного сообщества может созываться акимами города районного значения, села, поселка, сельского округа самостоятельно либо по инициативе не менее десяти процентов членов собрания, делегированных сходом местного сообщества.

Инициаторы собрания местного сообщества обязаны обратиться с заявлением о проведении собрания местного сообщества к акиму соответствующего района (города областного значения). Проведение собрания местного сообщества допускается при получении положительного решения акима соответствующего района (города областного значения).

Собрание местного сообщества

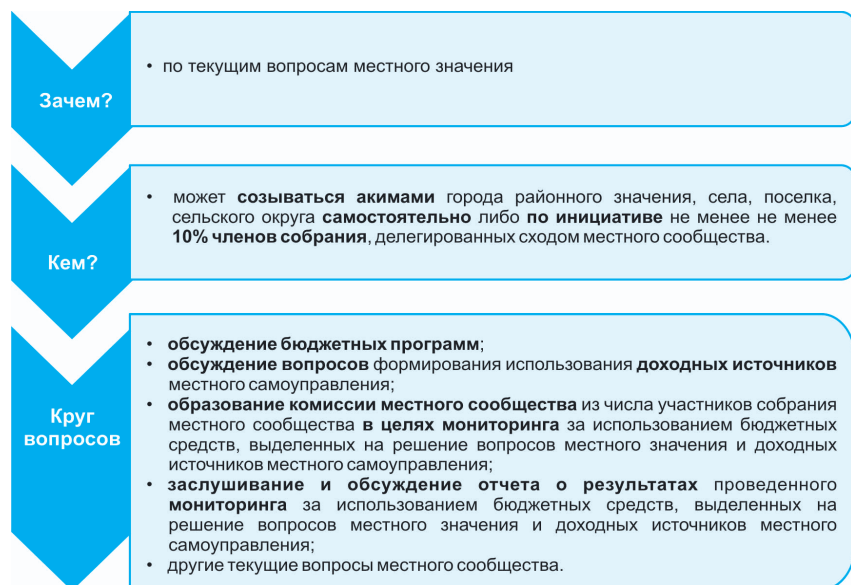


Рис. 6

Собрание местного сообщества считается состоявшимся **при участии в нем не менее половины членов**, делегированных сходом местного сообщества.

Сход местного сообщества или собрание местного сообщества открывается акимами города районного значения, села, поселка, сельского округа или уполномоченным ими лицом.

Для ведения схода местного сообщества или собрания местного сообщества открытым голосованием **избираются председатель и секретарь** схода местного сообщества или собрания местного сообщества. Повестка дня утверждается сходом местного сообщества или собранием местного сообщества.

На сходе местного сообщества или собрании местного сообщества **ведется протокол**, в котором указываются:

1) дата и место проведения схода местного сообщества или собрания местного сообщества;

2) общее число членов местного сообщества, проживающих на соответствующей территории и имеющих право участвовать в сходе местного сообщества или на собрании местного сообщества;

3) количество и список присутствующих, с указанием фамилии, имени, отчества (при его наличии);

4) фамилия, имя, отчество (при его наличии) председателя и секретаря схода местного сообщества или собрания местного сообщества;

5) повестка дня, содержание выступлений и принятые решения.

Протокол подписывается председателем и секретарем схода местного сообщества или собрания местного сообщества и передается акиму соответствующего города районного значения, села, поселка, сельского округа.

Решение схода местного сообщества или собрания местного сообщества **считается принятым, если за него проголосовало более половины участников** схода местного сообщества или собрания местного сообщества. **Акимы** города районного значения, села, поселка, сельского округа **вправе выразить несогласие** с решением схода местного сообщества или собрания местного сообщества, которое **разрешается путем повторного обсуждения** вопросов, вызвавших такое несогласие.

В случае невозможности разрешения вопросов, вызвавших несогласие акимов города районного значения, села, поселка, сельского округа, вопрос **разрешается вышестоящим акимом** после его предварительного обсуждения на заседании маслихата соответствующего района (города областного значения).

Решения, принятые на сходе местного сообщества или собрании местного сообщества, **подлежат обязательному рассмотрению акимами** города районного значения, села, поселка, сельского округа.

Органы местного государственного управления и самоуправления, должностные лица в пределах их компетенции **обеспечивают исполнение решений**, принятых на сходе местного сообщества или собрании местного сообщества и **одобренных акимами** города районного значения, села, поселка, сельского округа.

Решения, принятые на сходе местного сообщества или собрании местного сообщества, распространяются через средства массовой информации или иными способами. В случае необходимости по итогам решения схода местного сообщества или собрания местного сообщества акимы города районного значения, села, поселка, сельского округа принимают решение.

Взаимоотношение государственных органов с органами местного самоуправления, в соответствии со ст. 39-5 Закона, состоит в создании государственными органами необходимых условий:

Государственные органы создают необходимые правовые, организационные и иные условия для становления и развития местного самоуправления, оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан и иными нормативными правовыми актами, включая методическое и информационное обеспечение деятельности органов местного самоуправления.

Еще одним механизмом общественного участия на местном уровне служит проведение **общественных публичных слушаний**. В статье 13 Закона РК о МСУ определено, что постоянные комиссии маслихата, **по собственной инициативе** или **по решению маслихата**, могут проводить публичные слушания. Публичные слушания проводятся с целью обсуждения наиболее важных и общественно значимых вопросов, отнесенных к ведению постоянных комиссий, в форме расширенных заседаний этих комиссий с участием депутатов, представителей исполнительных органов, органов местного самоуправления, организаций, средств массовой информации, **граждан**. Порядок проведения публичных слушаний в постоянных комиссиях определяется регламентом маслихата.

Другим действенным инструментом взаимодействия общественности и государственных органов в большинстве развитых стран служит проведение неправительственными организациями и независимыми экспертами **мониторинга и оценки** эффективности деятельности государственных органов и программ. Мониторинг и оценка служат инструментом для принятия решений и определения степени достижения поставленных целей и задач.

Пунктом 4. ст.39-3 Закона РК о МСУ определяется проведение мониторинга с целью сбора, систематизации, анализа и обобщения информации об использовании бюджетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения, и доходных источников местного самоуправления.

Мониторинг осуществляется один раз в полугодие членами комиссии местного сообщества путем сопоставления запланированных и достигнутых результатов использования бюджетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения, и доходных источников местного самоуправления. В случае необходимости, по решению собрания местного сообщества, может проводиться внеочередной мониторинг.

Комиссия местного сообщества **вправе привлекать специалистов для проведения мониторинга** за использованием

бюджетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения, и доходных источников местного самоуправления.

Методологическое и методическое руководство по проведению мониторинга обеспечивает центральный уполномоченный орган по исполнению бюджета, в частности, Приказом Министра финансов Республики Казахстан от 26 августа 2013 года № 405. «Об утверждении Методики по проведению мониторинга за использованием бюджетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения, и доходных источников местного самоуправления» (далее - Приказ МФРК).

В соответствии с Приказом МФ РК, отчет о результатах мониторинга, подписанный членами комиссии местного сообщества, выносится **на обсуждение собрания** местного сообщества **до 20-го числа месяца**, следующего за отчетным периодом.

По итогам обсуждения отчета о результатах мониторинга **собрание** местного сообщества **принимает рекомендации** по эффективному использованию бюджетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения, и доходных источников местного самоуправления, которые оформляются соответствующим протоколом.

Протокол подписывается председателем и секретарем собрания местного сообщества и передается акиму города районного значения, села, поселка, сельского округа. **Рекомендации** по эффективному использованию бюджетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения, и доходных источников местного самоуправления **рассматриваются акимом** города районного значения, села, поселка, сельского округа **и выносятся на очередное собрание** местного сообщества с обоснованным заключением **до 25-го числа месяца**, следующего за отчетным периодом.

Результаты итогов по рассмотрению заключения, представленного акимом города районного значения, села, поселка, сельского округа, и рекомендации, данные собранием местного сообщества, учитываются при формировании и уточнении

соответствующих местных бюджетов и планов поступлений и расходов денег.

В соответствии со ст. 39-3 Закона РК о МСУ, на территории городов районного значения, сел, поселков, сельских округов для решения вопросов местного значения проводятся **сход местного сообщества и собрание местного сообщества**.

Не имеют права участвовать в сходе местного сообщества и на собрании местного сообщества несовершеннолетние лица, лица, признанные судом недееспособными, а также лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Инструменты вовлечения с использованием онлайн-технологий

С ростом развития онлайн-технологий онлайн-вовлечение - это полезный и относительно недорогой механизм вовлечения широкого круга общественности. Онлайн-инструменты помогают вовлечь в процессы принятия решений тех, кто по тем или иным причинам не может обеспечить свое физическое участие (родители с маленькими детьми, пожилые люди, лица с ограниченными физическими возможностями). Они обеспечивают широкий доступ практически для всех групп, имеющих доступ к интернету, создают возможности проводить форумы и обсуждения для отдельных целевых групп. Онлайн-инструменты эффективны при подтверждении приверженности, прозрачности и подотчетности для руководителей органов местного самоуправления. Отчеты, размещенные на сайтах органов местного самоуправления, блоги лиц, принимающих решения, аккаунты в социальных сетях создают условия для открытости для всех членов местного сообщества и не только. Такие примеры лучшей практики становятся доступными за пределами местного сообщества и способствуют формированию благоприятного имиджа в районе, области, стране в целом. В то же время, чтобы онлайн-вовлечение стало эффективным механизмом вовлечения общественности, необ-

ходимо развивать культуру использования онлайн-технологий среди членов местного сообщества.

- **Размещение полезной информации на сайте акимата сельского округа**
- **Использование социальных сетей**
- **Блоги руководителей органов местного самоуправления и членов советов общественности**
- **Онлайн-форум**
- **Электронная рассылка**
- **Использование сервиса облачных хранилищ для совместного доступа к документам**

7. ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ВОВЛЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

В демократических странах мнение гражданского сектора по тем или иным вопросам оказывает существенное влияние на процесс формирования государственной политики и решения вопросов на местном уровне. Одним из механизмов взаимодействия, консультаций государства с общественностью являются **общественные советы** и иные подобные органы.

Законодательством общественные советы определяются как консультативно-совещательные органы, образование которых на местном уровне входит в компетенции акимата. Акимат области, области, города республиканского значения, столицы, района (города областного значения) образует консультативно-совещательные органы по вопросам межведомственного характера с привлечением представителей Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан по вопросам, затрагивающим интересы субъектов частного предпринимательства, согласно законодательству Республики Казахстан.⁴

⁴ пп.17, п.1, статьи 31 и пп.21, п. 1, статьи 27 Закона РК о МСУ

Аким данных административно-территориальных единиц, в свою очередь, предоставляет персональные составы консультативно-совещательных органов по вопросам межведомственного характера на утверждение в маслихат.⁵

Маслихат, в соответствии с пп. 12 п. 1 статьи 6 Закона РК о МСУ, утверждает предоставленным акимом персональный состав консультативно-совещательных органов при акимате по вопросам межведомственного характера. Таким образом, акимат образует консультативно-совещательные органы межведомственного характера, аким предоставляет персональный состав, а маслихат его утверждает.

Последовательное осуществление в Казахстане преобразований, направленных на дальнейшую демократизацию государства и повышение роли социального диалога в принятии государственных решений, способно существенно повысить эффективность всего общественного сектора и создать благоприятные условия для успешного социально-экономического развития страны. Качество и направленность решений, принимаемых государством во взаимодействии со структурами гражданского общества, во многом будут определяться тем, какие именно структуры и на каком этапе подключатся к данному процессу. Привлечение общественности к работе местных государственных органов является следующим шагом в развитии взаимодействия и сотрудничества, так, п. 5, п. 1 статьи 14 Закона РК о МСУ предусматривается **право постоянных комиссий маслихатов привлекать к работе комиссий представителей организаций, иных органов местного самоуправления и граждан.**

Делегирование полномочий населению является признанным механизмом поддержания устойчивого развития в условиях ограниченных ресурсов. Вовлечение общественности позволяет принимать эффективные решения, более успешно отвечать различным вызовам и находить возможности для рационального использования ресурсов за счет эффективности

⁵ пп.9, п.1 статьи 29 и пп.12, п.1, ст. 33 Закона РК о МСУ

и инноваций. Вовлечение может быть еще продуктивнее, если оно примет постоянный характер, как неотъемлемый элемент процесса принятия решений.

Включение участия населения в постоянную повестку дня при принятии управленческих решений требует институционализации процесса вовлечения общественности. Институционализация и формализация процесса вовлечения граждан уже широко используется и интегрирована в процесс принятия решений при местных органах власти во множестве стран. Некоторые страны пошли дальше в этом процессе, приняв целые принципы и стандарты - например, «Принципы участия общественности в работе городского управления Портленда» (приняты городским управлением Портленда, штат Орегон, США) или «Национальные стандарты Шотландии по вовлечению общественности». Подобные документы свидетельствуют о подлинной заинтересованности и приверженности ценностям общественного участия со стороны органов управления, что является условием институционализации вовлечения общественности. Институционализация вовлечения общественности через разработку и утверждение соответствующих документов создает ясные и понятные для всех заинтересованных сторон рамки участия. В результате институционализации вовлечения общественности процесс принятия решений становится более плодотворным и стимулирующим для всех участников. Постоянность, прозрачность и подлинное желание вовлекать общественность потребует построения более устойчивых организационных отношений между активными жителями и лицами, принимающими решения.

Институционализация вовлечения общественности частично осуществлена через законодательные требования привлекать местное сообщество к принятию решений органами местного самоуправления. В то же время законодательство не прописывает постоянно действующего механизма вовлечения общественности. Данный пробел можно восполнить принятием собственных механизмов институционализации вовлечения общественности в процесс принятия решений. Одним из

механизмов являются консультативно-совещательные органы на местном уровне, успешный опыт деятельности которых в некоторых регионах Казахстана описан в следующем разделе. Выгода от институционализации процесса вовлечения общественности заключается в развитии организационного потенциала и культуры участия.

8. ПРИМЕРЫ ВОВЛЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ К УЧАСТИЮ

Опыт города Усть-Каменогорск, Восточно-Казахстанская область.

В 2009 году Усть-Каменогорск начал реализацию проекта по развитию системы советов самоуправления в городе. Инициатором проекта выступил Общественный Фонд «Центр Развития Местного Самоуправления». Инициативу поддержали секретарь маслихата и аким города Усть-Каменогорск. Основной целью данного проекта является развитие территориального общественного самоуправления в форме советов самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление города Усть-Каменогорска выполняет следующие функции:

- обеспечение участия граждан в процессе принятия решений;
- осуществление общественного контроля;
- общественная экспертиза государственных программ;
- обеспечение коммуникации между гражданами и властью;
- непосредственное участие в выявлении и решении проблем территорий.

Территориальные советы самоуправления



Рис. 7.

Основные преимущества системы советов самоуправления г. Усть-Каменогорск:

- Снижение нагрузки на исполнительные органы власти, так как решение многих проблем микрорайонов происходит более конструктивно, поскольку жалобы поступают не разрозненно - вначале проблему изучает совет самоуправления и предлагает варианты ее решения;
- Снижается социальная напряженность в отдаленных микрорайонах;
- Улучшается информированность населения о деятельности местной исполнительной и представительной власти, что существенно повышает ее имидж и доверие со стороны населения;
- Жители активнее вовлекаются в решение проблем микрорайонов;

- ТОСы могут активно осуществлять общественный контроль при реализации различных программ благоустройства территорий;

- Органы власти получают больше информации об имеющихся проблемах.

Опыт Илийского района Алматинской области

Илийский район включает в себя 34 населенных пункта, объединенных в 11 сельских и поселковых округов. Численность населения насчитывает 191 700 человек

Идея создания общественных советов назрела из необходимости вовлечения населения и их участия в решении вопросов местного значения.

Во-первых, было необходимо вовлечение населения в решение вопросов по вопросам санитарного состояния и благоустройства территорий.

Во-вторых, надо было проводить контроль за проводимыми работами по благоустройству села, строительству социальных объектов.

В-третьих, это должно было повысить ответственность самих жителей за благополучие и качество жизни.

Таким образом, была обозначена цель создания Советов общественности – укрепление гражданской инициативы и сотрудничества на местном уровне, повышение гражданской активности и ответственности за развитие местной жизни.

В результате многочисленных консультаций с населением 11 округов Илийского района были поделены на 47 микроучастков. Например, в крупном населенном пункте, где численность жителей переваливает за 40 тысяч, были определены 6 микроучастков. При участии районного маслихата в каждом микроучастке были проведены встречи с жителями, на которых велась разъяснительная работа о целесообразности развития советов общественности и активного участия самих жителей. Было решено избрать в совет по 5-9 человек, в зави-

симости от числа проживающих на данной территории. Всего в работе советов общественности были задействованы 157 человек - 110 членов и 47 председателей. Далее на общем собрании утвердили Положение совета общественности, в котором определили полномочия председателей. На втором этапе каждый председатель Совета общественности провел встречи на своем микроучастке, на которых из числа равнодушных людей избрали старших улиц, домов. На третьем этапе старшие улиц переписали жителей домов. Таким образом, в селе была составлена карта, или паспорт микроучастка (количество жителей, возраст, пол, социальный статус и др.). Деятельность советов общественности поддерживается Илийским районным маслихатом.

Следующий этап – это обучение акимов сельских округов и председателей советов общественности, которое включает в себя проведение конференций, семинаров, тренингов, круглых столов по вопросам развития местного самоуправления, выставок и конкурсов для обмена опытом работы советов общественности.

Роль общественных советов – показывать реальные «разрывы» и проблемы, которые сегодня существуют во взаимоотношениях между гражданами и государственными органами, осуществлять гражданский контроль деятельности и политики от имени гражданского общества и строить совместно с государственным органом механизмы, обеспечивающие возможности для реализации гражданских прав.

Заключение

Номинально организованное вовлечение общественности без ясной цели может быть пустой тратой времени для всех заинтересованных сторон – населения и организаторов, лиц, принимающих решения. Формальное отношение к процессу вовлечения общественности может негативно сказаться на доверии общества, так как деятельность, осуществляемая без подлинного намерения реагировать на предложения и мнение сообщества, приведет к бессмысленному, не отвечающему потребностям сообщества результату. К таким же негативным последствиям может привести и чрезмерное вовлечение общественности, без четкого планирования целесообразности вовлечения, с целью разделить ответственность. Подобные действия приводят к перегруженности процесса принятия решений, дублирующим инициативам по вовлечению общественности и усталости местного сообщества от многочисленных мероприятий по вовлечению общественности.

Вовлечение общественности может потерять свою значимость в глазах местного сообщества, если оно плохо организовано, неверно определена целевая группа или цели вовлечения, неправильно выбраны методы вовлечения.

Одним из способов избежать вышеперечисленных негативных факторов является надлежащее планирование и наличие стратегии вовлечения общественности в процесс принятия решений. Наличие четкой, проработанной стратегии (правил, процедур) вовлечения общественности в принятие решений в рамках существующих процессов позволит создать согласованный и понятный для всех сторон механизм взаимодействия.

Важно не политизировать процесс вовлечения общественности, а инструменты вовлечения не превращать в пропаганду, помнить, что основной задачей вовлечения является участие населения в решении вопросов местного значения под свою

ответственность. Целью данного Руководства было улучшить навыки планирования процесса вовлечения общественности в процесс принятия решений. Надлежащее планирование процесса вовлечения общественности в процесс принятия решений, подлинная заинтересованность и прозрачность действий лиц, принимающих решения, способствуют укреплению связей с общественностью и создают возможности для долгосрочного взаимодействия и устойчивого развития местного сообщества.

Использованные источники

1. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г.
2. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV.
3. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-II О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан *(с изменениями и дополнениями по состоянию на 29.09.2014 г.)*.
4. *Как написать действенный аналитический документ в сфере государственной политики. Практическое пособие для советников по государственной политике в Центральной и Восточной Европе*, Эойн Янг и Лиза Куинн, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2002, стр. 13.
5. *Community engagement handbook. A Model Framework for leading practice In Local Government in South Australia*, Project Consultants: Margaret Heylen (Project Manager) and Barbara Chappell (Author), 2008.
6. *Community engagement toolkit*, Sunshine Coast Council, www.sunshinecoast.qld.gov.au
7. *Вовлечение общественности: построение институционального потенциала*, Тайлер Д. Ноултон, Университет Центральной Азии, Институт государственного управления и политики, 2013.
8. *Community engagement toolkit*, This toolkit was prepared by the social planning and research council of British Columbia, 2013.
9. Принципы участия общественности в работе городского управления Портленда, Приняты городским управлением Портленда, штат Орегон, 4 августа 2010 г.
10. *Engaging Queenslanders: A guide to community engagement methods and techniques*, Queensland government, Department of Communities.
11. *Citizen engagement handbook, REACH project, Singapore*.
12. Участие общественности в принятии решений на местном уровне, Британский Совет в Украине, Лаборатория законодательных инициатив, Ассоциация «Социально-Экономические Стратегии и Партнерства», пособие, 2012.
13. *Principles of Local Government Public Engagement*, The Institute for Local Government's Public Engagement program, www.ca-ilg.org, 2012.

Приложение 1

Анкета

Местность

Июнь 2014 г.

Уважаемый житель сельского округа, просим Вас принять участие в опросе по оценке нужд местного сообщества.

Благодаря Вам результаты опроса помогут определить основные направления развития сельского округа. Можете не указывать имя и фамилию при заполнении анкеты.

Мы ценим вашу помощь!

Пожалуйста, отметьте галочкой «✓» варианты ответов, которые, по Вашему мнению, точно оценивают качество услуг в селе.

1. Как бы Вы оценили качество услуг в следующих сферах:

№	Сферы услуг	Отлично	Хорошо	Удовлетворительно	Плохо	Не знаю
1	Правовые (выдача справок и т.д.)					
2	Здравоохранение					
3	Уборка мусора					
4	Пожарная служба					
5	Контроль над бродячими животными					
6	Благоустройство					
7	Работа почты					
8	Уличное освещение					
9	Полиция					
10	ЖКХ					
11	Дома культуры, библиотеки					
12	Общественный транспорт					
13	Водоснабжение					
14	Канализация					
15	Состояние дорог					
16	Другое (укажите)					

2. Как Вы оцениваете работу полиции в следующих сферах:

№	Сферы услуг	Отлично	Хорошо	Удовлетворительно	Плохо	Не знаю
1	Предупреждение бытового насилия					
2	Кража скота и личного имущества					
3	Профилактика преступности среди несовершеннолетних (в школах)					
4	Предупреждение наркоторговли					
5	Незаконное использование оружия					
6	Уличные драки					
7	Общественная безопасность					
8	Распитие спиртных напитков и курение в общественных местах					
9	Мусор в общественных местах					
10	Хулиганство					
11	Вандализм					

3. Доверяете ли Вы полиции в вашем сельском округе?

Да	Нет	Не знаю
1	0	8

4. Насколько безопасно Вы себя чувствуете в Вашем селе?

№	Время суток	Очень безопасно	Безопасно	Не знаю	Небезопасно	Опасно
1	Дневное время	4	3	2	1	0
2	Ночное время	4	3	2	1	0

5. Какие проблемы из списка требуют решения в первую очередь в Вашем селе?

№	Направления	Да	Нет	Не знаю
1	Нехватка мест в детских садах			
2	Канализация			
3	Общественный транспорт			
4	Кражи			
5	Состояние домов, ЖКХ			
6	Оформление прав собственности на недвижимость			
7	Нехватка медицинских кадров (врачей)			
8	Уборка мусора			
9	Водоснабжение			
10	Асфальтирование дорог			
11	Отсутствие мест досуга для молодежи			
12	Алкоголизм			
13	Ваши предложения			

6. Вы знаете, что аким сельского округа может формировать на специальном счете доходы местного самоуправления из 4 источников: административные штрафы, поступления от рекламы, доходы от аренды, добровольные поступления от жителей? При этом решение о расходовании средств принимается на собрании местного населения?

Да	Нет	Не знаю
1	0	8

7. Ниже приведен список направлений, на улучшение которых, как правило, требуется финансирование. По Вашему мнению, на решение каких из этих проблем должны быть потрачены средства специального счета местного самоуправления?

№	Направления	Да	Нет	Не знаю
1	Уличное освещение	1	0	8
2	Асфальтирование дорог			
3	Тротуары и бордюры			
4	Детские площадки			
5	Обустройство парков скамейками			
6	Улучшение мусорных контейнеров			
7	Улучшение канализации			
8	Улучшение арычной системы			
9	Жилищно-коммунальное обслуживание			
10	Обустройство спортивной площадки общего пользования			
11	Другое (укажите)			

8. Ниже приведен список направлений, на улучшение которых, как правило, требуется финансирование. Вы были бы готовы добровольно платить в бюджет местного сообщества (специальный счет местного самоуправления), если бы знали, что деньги будут потрачены для этой конкретной цели?

№	Направления	Да	Нет	Не знаю
1	Уличное освещение	1	0	8
2	Асфальтирование дорог			
3	Тротуары и бордюры			
4	Детские площадки			
5	Обустройство парков скамейками			
6	Улучшение мусорных контейнеров			
7	Улучшение канализации			
8	Улучшение арычной системы			
9	Улучшение пожарной службы			
10	Строительство площадок общего пользования			
11	Другое (укажите)			

9. Как бы Вы оценили эффективность работы каждого уровня власти в решении проблем местного сообщества?

№	Уровни власти	Отлично	Хорошо	Удовлетворительно	Плохо	Не знаю
1	Сельский акимат					
2	Районный акимат					
3	Областной акимат					

10. Как бы Вы оценили Ваш опыт обращения в следующие органы за последние 12 месяцев?

№	Органы власти	Отлично	Хорошо	Удовлетворительно	Плохо	Не было контакта
1	Сельский акимат					
2	Районный акимат					
3	Областной акимат					

11. Как бы Вы оценили эффективность сельского акима Вашего сельского округа в решении проблем местного населения?

1	2	3	4	5
Отлично	Хорошо	Удовлетворительно	Плохо	Не знаю

12. Принимаете ли Вы участие в ежегодном собрании, отчете акима сельского округа перед местным сообществом?

Да	Нет	Не знаю
1	0	8

13. Принимаете ли Вы участие в ежегодном весеннем субботнике?

Да	Нет	Не знаю
1	0	8

14. Принимаете ли Вы участие в других мероприятиях Вашего сельского округа?

Да	Нет	Не знаю
1	0	8

15. Как Вы оцениваете соблюдение жителями следующих норм?

№	Вариант ответа	Отлично	Хорошо	Удовлетворительно	Плохо	Не знаю
1	Чистота улиц и дворов					
2	Соблюдение общественного порядка					
3	Выпас скота в специально отведенных местах					
4	Содержание домашних животных					

16. Выберите три вопроса, которые, по Вашему мнению, аким сельского округа и собрание местного сообщества должны рассмотреть в этом году. Расставьте приведенные ниже приоритеты по степени важности – 1 (самое важное), 2, 3.

№	Вопросы, требующие решения	Приоритеты по степени важности
1	Асфальтирование улиц	
2	Установка/ремонт тротуаров	
3	Установка уличного освещения	
4	Установка канализации	
5	Парки и зоны отдыха	
6	Занятость/поддержка предпринимательства	
7	Уборка мусора	
8	Другое	

17. Как бы Вы оценили качество досуга в Вашем сельском округе?

№		Отлично	Хорошо	Удовлетворительно	Плохо	Не знаю
1	Местные парки					
2	Стадион					
3	Дома культуры					
4	Спортивные секции					
5	Кафе, рестораны					
6	Другие развлекательные учреждения (укажите)					

18. Пользуетесь ли Вы порталом электронного правительства, есть ли у Вас электронная цифровая подпись?

Да	Нет	Не знаю
1	0	8

19. Если Вы не пользуетесь порталом электронного правительства, поясните, почему?

№	Вариант ответа
1	Не знаю, что это такое
2	Не имею доступа к Интернету
3	Не умею пользоваться компьютером или Интернетом
4	Не знаю, как заходить на портал электронного правительства и пользоваться электронной цифровой подписью
5	Удобнее/привычнее ездить в ЦОН

20. У Вас есть доступ к Интернету?

1	2	3
да	нет	не знаю

21. Если есть, то доступ к Интернету через:

№	Вариант ответа	Да	Нет
1	Компьютер в вашем доме		
2	Компьютер на работе		
3	Компьютер в школе или на почте		
4	Другое		

22. Хотите ли Вы принимать активное участие в обсуждении и решении вопросов местного значения совместно с другими жителями сельского округа?

1	2	3
да	нет	не знаю

Сведения о респонденте:

Эта информация необходима для статистики. Анкетирование является конфиденциальным, пожалуйста, не указывайте свое имя в анкете.

23. Ваш пол: (обведите вариант ответа).

1.	Мужской
2.	Женский

24. Сколько лет живете в данном сельском округе? (обведите вариант ответа)

1	2	3	4	5	6
0-3 года	4-6 лет	7-10 лет	11-15 лет	16-25 лет	больше 25 лет

25. Вы арендуете или имеете собственное жилье? (обведите вариант ответа)

1.	Аренда
2.	Собственное

26. Сколько членов семьи живет в Вашем доме?

(обведите вариант ответа)

1 2 3 4 5 6 7 8 и больше

27. В какой возрастной категории находится глава семьи? (обведите вариант ответа)

1	2	3	4	5	6
18-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 и старше

28. Каков средний доход на одного члена Вашей семьи в месяц? При ответе учитывайте общий доход семьи – всех ее членов в сумме (обведите вариант ответа).

1	2	3	4	5	6
Меньше 19 000 тенге	19 000– 35 000 тенге	35 000– 55 000 тенге	55 000– 75 000 тенге	75 000– 95 000 тенге	100 000 тенге и больше

29. Какая сфера является Вашим основным источником дохода? (обведите вариант ответа)

№	Вариант ответа
1	Растениеводство
2	Животноводство
3	Розничный бизнес (продажи)
4	Транспорт/коммуникации
5	Образование
6	Государственная служба
7	Другое (укажите)

30. Укажите ваше образование (обведите вариант ответа).

№	Вариант ответа
1	Незаконченное среднее
2	Полное среднее
3	Среднее профессиональное образование (техникум, колледж)
4	Высшее образование
5	Ученая степень

Планирование

Таблица 1

Предварительные вопросы для вовлечения общественности

Ключевые вопросы	Ответы
Какова цель вовлечения?	
Какие группы населения, общественности должны быть вовлечены и каким образом?	
Достаточно ли ваших ресурсов и организационного потенциала для проведения работ по вовлечению общественности? Есть ли необходимость привлечения внешнего консультанта для помощи?	
Каков уровень влияния на принятие решения?	

Таблица 2

План действий по вовлечению общественности

Используйте данную таблицу для описания действий, которые необходимо осуществить, ответственного лица, необходимых ресурсов, даты завершения, инструментов коммуникации и методов использования обратной связи.

Действия	Описание
<i>Мероприятия</i> Какие мероприятия будут проведены, сколько мероприятий, количество участников	
<i>Ответственные лица</i>	
<i>Необходимые ресурсы</i> Какие ресурсы необходимы (зал, проектор, микрофоны и т.д.)	

<i>Время и даты проведения мероприятий</i> Дата, место и время проведения мероприятий, объявление, анонс предстоящих мероприятий в СМИ	
<i>Индикаторы достижения результата</i> Какие показатели будут свидетельствовать об успешно проведенном мероприятии.	
<i>Обратная связь</i> Опрос участников мероприятия, каковы недостатки и достоинства проведенного мероприятия, что нужно изменить в будущем.	

