

УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ: ТЕНДЕНЦИИ, ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ

Граждане, объединившись в различные группы, общества, выражают через них свои интересы. Это объясняется тем, что, эффективнее будет услышан голос группы или объединения, чем голос одного человека. Такое понятие прочно вошло в сознание людей, можно сказать всего мира.

Исходя из этого, начиная с последнего десятилетия прошлого века, в Кыргызстане увеличилось количество неправительственных организаций (НПО), и они получили название «третьего сектора». В чем же преимущества данного сектора в отличие от государственного и бизнес-секторов?

С одной стороны, НПО не нуждаются в унификации или стандартизации деятельности, без которых не обходятся государственные чиновники. НПО легко приспосабливаются к местным условиям и соответствуют требованиям человеческого развития. С другой стороны, у НПО больше шансов существовать достаточное время, чтобы ввести какие-либо изменения, так как они не являются государственными органами, но не настолько долго, чтобы возникла зависимость. Одним из преимуществ НПО является то, что их деятельность направлена не на прибыль, поэтому они являются не сильно дорогостоящими, чем коммерческие организации. Работники НПО часть своего вознаграждения видят в самореализации, точнее их самомотивация позволяет им функционировать при меньших затратах. Другим преимуществом НПО является то, что они выступают в роли канала для информации, становятся при этом мостиком между различными организациями, между этими организациями и гражданским обществом и т.д. Такие виды деятельности действительно невозможно измерить и трудно классифицировать как услугу, но, тем не менее, они очень важны.

За последние годы граждане нашей республики сильно активизировались и начали участвовать в процессе принятия решений, оказывать свое влияние через НПО во всех сферах нашего социума.

Для выяснения, насколько активно участвуют наши граждане в процессе принятия решений, в ноябре-декабре 2009 года проведено социологическое исследование при поддержке ПРООН на тему: «Роль институтов гражданского общества в процессе принятия решений». В данном исследовании был применен метод: анкетный и экспертный опросы и приняли участие представители 320 НПО из Бишкека, Таласа и Оша.

В опросе приняли участие представители НПО самых разных сфер деятельности: социальные, экологические, правовые, экономические.

Миссии НПО, участвовавших в опросе, достаточно разнообразны - это защита прав женщин, информационно-консалтинговые услуги, здравоохранение, развитие самих Организаций гражданского общества (ОГО), работа с молодежью и др.

Одним из важных определений является понимание того, что респондентами вкладывается в понятие «гражданское общество».

Как видно из таблицы 1, в трех важнейших выбранных респондентами дефинициях гражданского общества ключевыми моментами являются легальность существования, добровольность объединения и правовое поле, защищающее от чрезмерной регламентации со стороны государства. Такое понимание респондентами совпадает с существующей мировой практикой и говорит о том, что за годы существования

гражданского общества у представителей НПО сформировалось в той или иной степени понимание гражданского общества (ГО).

Таблица 1

Что означает для Вас «гражданское общество»?

	Процент
1.Совокупность независимых добровольных ассоциаций, групп и союзов граждан, функционирующих на легальной основе	62,2%
2.Совокупность зависимых добровольных ассоциаций, групп и союзов граждан, функционирующих на нелегальной основе	7,6%
3.Социальные институты, не входящие в сферу государственного регулирования и управления	32,8%
4.Гражданское объединение, созданное по инициативе власти	5,5%
5.Добровольное взаимодействие и взаимоотношение граждан с политической системой государства	34,0%
6.Совокупность неполитических отношений в обществе	15,5%
7.Сфера самопроявления свободных граждан и добровольно сформировавшихся ассоциаций и организаций, огражденных соответствующими законами от вмешательства и регламентации государства	50,8%

Примечание: Респонденты могли выбрать 3 варианта ответа.

Говоря о принятии предложений и рекомендаций, разработанных и переданных организацией в госструктуры, ЖК для улучшения общественной жизни, респонденты разделили свои мнения следующим образом: свыше 58% из них отметили, что их рекомендации были приняты, а свыше 41% -нет. Остальные респонденты затруднились ответить.

Участвуя в процессе принятия решений, большинство респондентов испытывают хорошие/нормальные ощущения – 47,9% и 42,6% соответственно, и лишь 6% - плохие, а 3,5% при этом испытывают состояние униженности.

Очень важным фактором для эффективного участия ОГО в процессе принятия решений является адекватный организационный потенциал.

Что такое организационный потенциал? Самое простое определение потенциала – это способность организации достигать своей цели, осуществить свою миссию. В этом понимании потенциал измеряется эффективностью той пользы, которую организация принесла людям, ради которых она была создана [3.65]. Хотя мы можем назвать много факторов, составляющих потенциал, - люди, финансы, материально- техническая база, методы и т.д.

Потенциал является мерой способности НПО удовлетворять интересы или оказывать влияние на заинтересованные стороны, участвующие в процессе, в соответствии с их миссией.

Анализируя потенциал своей организации при участии в процессе принятия решений (ППР), большинство оценило его как хороший - свыше 43%, отличным потенциал своей НПО посчитали 28,1%. Неудовлетворительным назвали его лишь 7,2% опрошенных НПО.

При этом, поясняя свои оценки, респонденты в качестве важных негативных факторов отметили финансовую зависимость, недостаточный опыт и равнодушие населения. К числу позитивных факторов, позволяющих высоко оценить потенциал своей организации, они отнесли активность членов организации во всех общественных мероприятиях и участие в решении всех общественных вопросов.

Говоря о существовании взаимодействия между гражданским обществом и властью при принятии решений, свыше 60% отметили, что оно существует лишь частично.

Наиболее позитивно отзывались о наличии взаимопонимания респонденты из Оша-12,2%, наиболее критично - из Таласа-1,9%.

Комментируя свое негативное мнение, респонденты отметили, что все решения принимаются сверху и власть не считается с обществом (некоторые даже подчеркнули, что такое взаимопонимание между властью и гражданским обществом не существует, и не будет существовать в будущем). Частичное взаимодействие, по мнению опрошенных, возникает лишь в тех случаях, когда «это выгодно госорганам и тогда они оказывают поддержку». И существование взаимопонимания связывается в основном с оценкой выполненных работ.

Говоря об участии ОГО в ППР, стоит отметить, что они привлекаются в этот процесс практически на всех фазах цикла государственной политики - разработки, реализации и анализа. При этом большинство бишкекских ОГО вовлекаются в этот процесс на стадиях анализа (проведение мониторинга и оценки, подготовки аналитических материалов по достижению целей, издержек, адекватности средств и достигнутых результатов), ошских и таласских – на этапе реализации (выполнение мероприятий).

Таблица 2

На каком этапе вовлекается ваша организация в ППР?

Этапы	Место проживания			Итого
	Бишкек	Ош	Талас	
разработки	14,0%	10,7%	1,6%	26,3%
реализации	7,0%	11,9%	2,1%	21,0%
анализа	9,9%	8,2%	0,8%	18,9%
мониторинга	10,7%	1,6%	0,8%	13,2%
оценки	18,1%	1,2%	1,2%	20,6%
Итого	59,7%	33,7%	6,6%	100,0%

По мнению опрошенных ОГО, граждане Кыргызстана в большинстве случаев имеют лишь частичный доступ к принятию решений. Доля опрошенных ОГО, максимально пессимистично оценивающих наличие такого доступа, максимально высока в Бишкеке и Оша.

По мнению участвовавших в опросе ОГО, активность граждан Кыргызстана проявляется в недостаточной степени. При этом в числе наиболее активных сфер проявления активности является религиозная, которая опережает социальную, что заслуживает пристального внимания. Эта тенденция прослеживается и при анализе числа ответивших на вопрос, и при региональной оценке.

К числу основных причин пассивности (из числа ответивших на этот вопрос) респонденты отнесли следующие:

- пассивность самих людей, поэтому и нет результата;
- у нас не работают официальные указы, законы;
- сильно развита коррупция;
- граждане слабо разбираются в этих направлениях;
- недостаточная информация о проблеме.

Давая оценку существующим механизмам участия граждан в ППР в Кыргызстане, опрошенные ОГО в большинстве -76,8% ответили на этот вопрос отрицательно.

Из числа существующих эффективных методов респондентами были названы следующие:

- участие в обсуждениях экологических, экономических, социальных проблем;
- организация и проведение диалогов (в том числе и видеодиалогов);
- обращения;

- выступление в СМИ с тем, чтобы выразить свои мнения, предложения, идеи;
- все формы, принятые в нашем обществе;
- развитие партнерских отношений.

В региональном аспекте для респондентов из Бишкека и Таласа наиболее эффективными являются участие в обсуждении различных проблем, а для Оша - участие в диалогах (в том числе и видеодиалогах).

В качестве механизмов повышения эффективности гражданского участия в ППР в числе ключевых требуется работа демократических принципов, информирование ГО о правах человека и изменение системы (данная инициатива принадлежит респондентам из г.Ош.).

В числе трех наиболее ключевых факторов, могущих повлиять на мобилизацию и усиление гражданского общества, были названы реформирование социальной политики, усиление роли сообществ и непрерывное улучшение материального благосостояния.

В региональном аспекте для жителей южной столицы наиболее значимо усиление роли сообществ и отдельных лиц, усиление местных институтов, а реформа социальных услуг и политики находится на третьем месте. Для жителей Таласа на первом месте находится также усиление роли сообществ и отдельных лиц, реформирование соцполитики - на втором и усиление местных институтов - на третьем. Для столичных ОГО после реформирования социальных услуг наиболее значимым является улучшение уровня материального благосостояния, что, очевидно, связано с более высоким уровнем жизни Бишкека.

В качестве основных рекомендаций по укреплению роли ГО в ППР респондентами анкетного опроса были даны следующие:

- повышение активности граждан при принятии решений;
- необходимо понимание и поддержка госструктур;
- вести борьбу с равнодушием населения;
- разъяснить гражданам их права и обязанности;
- совместная работа ЖК, Правительства, ГО;
- увеличить объем внешних инвестиций;
- соблюдать Закон о некоммерческих организациях;
- НПО также должны ежегодно отчитываться перед населением;
- усовершенствовать законы о ГО.

Как видно из этого списка, все рекомендации сводятся к 3 основным группам - повышение гражданской активности населения, взаимопонимание и совместная работа ГО и властных структур, совершенствование и соблюдение законодательства о ГО. Важным моментом является также информирование населения о деятельности НПО путем предоставления отчетов. И рекомендация, которая отражает современные реалии нашей страны - о внешних инвестициях.

В качестве ключевых рекомендаций для укрепления роли ОГО в ППР эксперты назвали следующие:

- повышение потенциала гражданского общества путем обучения и повышения уровня образования;
- мобилизация и консолидация ОГО;
- активизация участия в ППР через законные механизмы;
- повышение политической культуры;
- усиление прозрачности с обеих сторон.

В силу ограниченности временных ресурсов результаты исследования нельзя в полной мере распространять на всю республику, но они позволяют проследить существующие тенденции и перспективы. Для более полной картины требуется проведение широкомасштабного исследования с развернутой программой во всех регионах Кыргызстана.

Как показывают результаты исследования, у ОГО Кыргызстана сегодня есть желание участвовать в ППР на любом из этапов цикла принятия решений - от определения проблемы и выбора решений до реализации политики и ее мониторинге и оценке.

Но какие структуры гражданского общества в настоящее время могут играть эту роль?

Многие исследователи отмечают, что в Кыргызстане НПО компенсируют слабость госорганов и политических партий.

Деятельность политических партий Кыргызстана сегодня, в основном, сводится только к электоральным мероприятиям, так как отсутствует последовательная и регулярная деятельность партий как следствие отсутствия эффективных стратегий. Поэтому их деятельность по-прежнему остается в зачаточном состоянии. В силу этого некоторые НПО (в основном правозащитного характера) в той или иной мере реализуют функции политических партий, правда, не ставя своей целью получение власти, а выполняя лишь критические функции по отношению к действующим структурам. Но при этом и состояние самого гражданского общества, и сектора НПО как его наиболее институционализированной части также несовершенно. Главными проблемами являются отсутствие консолидации сектора, пассивность граждан, неисполнение законов на практике (несмотря на то, что их качество одобрено многими международными организациями типа Венецианской комиссии и т.д.), а также отток квалифицированных специалистов либо в бизнес, либо госструктуры, что также снижает потенциал НПО и как следствие - их участие в ППР незначительно.

Для усиления позиций гражданского общества и его влияния на процесс принятия решений НПО-сектору необходима более тесная внутренняя консолидация и усиление сотрудничества с политическими партиями. Так как практически ни одна партия не имеет такого опыта работы с населением в целом или его отдельными группами, как НПО, целесообразно усиливать партнерство в определении социальной базы партий, работе для целевых групп, реализации совместных проектов.

Несмотря на то, что ряд НПО имеет определенную экспертизу в процессах мониторинга и оценки (и даже существует Независимая сеть мониторинга и оценки), потенциал многих НПО сегодня все же нуждается в повышении с помощью проведения тренингов, семинаров и других обучающих мероприятий.

Очень актуальными являются также вопросы партнерства с госструктурами.

Для того, чтобы государственные структуры воспринимали ОГО как партнеров, нужно не только наращивать потенциал, но и осуществлять эффективную PR-стратегию (включающую компоненты, направленные на население и на представителей госструктур), публиковать отчеты о своей деятельности в СМИ (да и вообще шире использовать сотрудничество со СМИ).

Но одной из актуальных проблем, связанной с установлением партнерства НПО и их участием в ППР является степень доверия к ним со стороны органов государственной власти и МСУ. Зачастую причины недоверия заключаются в финансировании НПО международными донорскими организациями, критической позицией, занимаемой отдельными лидерами НПО по отношению к госорганам и недостатком информации о потенциале НПО. (В то же время на местном уровне участие НПО в ППР более результативно). Поэтому НПО нужно искать и другие способы финансирования в рамках закона об НКО (оказание платных услуг, установление партнерства с бизнес - структурами, участие в реализации закона о госсоцзаказе), информировать госорганы и местные сообщества о своей миссии, целях, деятельности.

Литература:

1. Бестужев – Лада И.В. Альтернативная цивилизация. - М.: Владос. - С.349
2. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. - М.: Аспект Пресс, 1997. -С.285.

3. Фаулер А. В поисках равновесия. / An INTRAC Publication. – М.,1997.- С. 65