

ПОСОБИЕ
по эффективному взаимодействию
государственных органов с гражданским обществом
с целью обеспечения прав детей на защиту от буллинга
и прав женщин на участие в делах государства

Алматы

2022

Введение

Глава государства Касым-Жомарт Токаев в послании народу Казахстана определил главный принцип «слышащего государства»: госаппарат должен работать в интересах граждан.

В соответствии с п.п.4 п.1 ст.4 Закона «О государственной службе Республики Казахстан» государственная служба основывается на приоритете прав, свобод и законных интересов граждан перед интересами государства, о чем многие государственные служащие совершенно забыли.

Указом Президента Республики Казахстан от 27 августа 2020 года № 390 утверждена Концепция развития гражданского общества в Республике Казахстан до 2025 года.

Государственные органы при выполнении возложенных на них функций постоянно взаимодействуют с гражданским обществом. Однако реальная эффективность существующего взаимодействия оказывается недостаточно высокой, что является одной из причин нарастающего недовольства граждан работой государственного аппарата и возникающих в связи с этим конфликтов.

Существенными проблемами в современном казахстанском обществе остаются буллинг детей, а также недостаточное участие женщин в делах государства.

В данном пособии для государственных служащих содержатся рекомендации по выстраиванию эффективного взаимодействия с гражданским обществом с целью обеспечения прав детей на защиту от буллинга и прав женщин на участие в делах государства. Неотъемлемой частью пособия являются приложения по выполнению практических заданий, подготовленные различными авторами.

Глава 1.

Общие способы повышения эффективности взаимодействия государственных органов с гражданским обществом.

Фундаментальной основой «слышащего государства» является постоянный диалог между обществом и государственной властью. Гармоничное сотрудничество между данными институтами возможно обеспечить лишь при постоянной консолидации и совершенствовании взаимодействия общества и государства.¹

Ранее государственные органы зачастую ограничивались созданием пресс-служб, отделов по связям с общественностью и распространением «объективной» информации о своей деятельности в СМИ. Фактически получалась лишь односторонняя информированность общественности о деятельности государственных органов. Такая модель называется «асимметричной», так как она направлена только на удовлетворение потребностей государственных органов и создание положительного имиджа любыми путями. Ее целью не является удовлетворение потребностей гражданского общества.²

В дальнейшем государственные органы стали использовать как пропагандистские приемы и методы распространения информации о своей деятельности, так и технологии PR, направленные на убеждение важных кругов общественности в необходимости принимаемых решений. Данная модель называется «двухсторонней асимметричной» исходя из того, что реакция общественности учитывается, потому что это может быть выгодно или не выгодно для органов государственной власти. Такая система

¹ Атоян, Ш. М. К вопросу об эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства / Государственное и муниципальное управление: ученые записки СКАГС. - 2013. - № 4. - с. 147

² Фндкян Д.А., Кумова А.А. Взаимодействие гражданского общества и органов государственной службы как фактор развития демократии в РФ / Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. Выпуск № 3 - 4 (июль – декабрь) 2015, с.1067

приобретает все большее распространение, например, в России, и усиливается во время предвыборных кампаний или при принятии непопулярных решений.³

В Казахстане в настоящее время используется модель, которая является синтезом методов эффективного взаимодействия государства и гражданского общества и более всего отвечает интересам демократического государства, поскольку предполагает косвенное участие граждан в управленческом процессе. Такая модель носит название «двусторонняя симметричная» и предполагает постоянную координацию деятельности государственных органов, исходя из интересов общественности, изучения их потребностей и ожиданий.

Также двусторонняя симметричная модель предполагает регулярное информирование со стороны органов управления о своей деятельности граждан, что улучшает взаимопонимание между данными субъектами и предотвращает возможные конфликтные ситуации.

Для двусторонней симметричной модели определен круг задач, включающий в себя:

- систематическое информирование общественности;
- объяснение действий органов государственной власти;
- организация обратной связи;
- стимулирование развития общественной активности;
- работа с общественностью (НКО, лидерами общественного мнения и т.д.);
- привлечение коммерческих структур к участию в социально значимых процессах;

³ Игнатов В.Г. Государственная гражданская служба. Изд. 2-е. «МарТ» - Ростов н/Д, 2008. с. 528.

– создание положительной репутации государственных органов и каждого чиновника в отдельности.⁴

Таким образом, для улучшения взаимодействия органов государственного управления и гражданского общества необходимо: повышать прозрачность деятельности государственных органов, создавать и улучшать методы и процедуры процесса обратной связи, проводить фактическую работу с лидерами мнений и опорными группами, выработать положительный образ современного чиновника и органов государственной власти.

Прозрачность деятельности государственных органов должна быть практически абсолютной, поскольку государственные служащие, по сути, наняты обществом для обслуживания интересов общества, и именно общество фактически оплачивает их работу за счет средств общества, которыми управляет государственный аппарат. Ведь никаких иных финансов в реальности у государства не существует, кроме государственного бюджета, формируемого за счет налогов, взимаемых с общества, а также полученных от управления имуществом (в т.ч. недр), принадлежащих обществу в целом.

В эпоху Интернета достижение прозрачности государственных структур возможно, как никогда, поэтому каждому государственному органу и каждой государственной организации необходимо обеспечить на своем официальном интернет-ресурсе:

- Полный и актуальный состав всех служащих и работников с их фотографиями, биографиями, наименованиями должностей, функциональными обязанностями, указанием точных реквизитов (адрес, этаж, номер кабинета, номер телефона, в т.ч. мобильного, электронная почта, мессенджеры, аккаунты в социальных сетях и т.п.), объявленных поощрениях и наложенных дисциплинарных взысканиях, даже с указанием величины

⁴ Ковалев, В. В. Гражданская культура как базовый конструкт гражданского общества / Ковалев В. В. // Государственное и муниципальное управление: ученые записки СКАГС. - 2014. - № 1. - с. 179

заработной платы, марки и номера закрепленного служебного автомобиля и т.п.

- По каждому служащему, работнику фактически должна быть отдельная страничка, на которой любой из желающих смог бы увидеть актуальные планы работы и отчеты о выполненной работе, желательно, чтобы указанная страничка велась настолько актуально, чтобы работу государственного служащего можно было отслеживать чуть ли не в режиме реального времени, определяя, во сколько он пришел на рабочее место, чем конкретно занимался в каждый час работы, куда выезжал, на какое совещание ходил, какие документы подготовил и т.д. Это может показаться излишним, но только для тех служащих, кому есть что скрывать, в т.ч. в связи со злоупотреблениями, из-за которых у гражданского общества и появляется недоверие к работе государственных служащих, до которых невозможно достучаться, которые заняты по мнению многих граждан непонятно чем. Также указанная информация может быть использована при различных проверках.

- Аналогичная прозрачность должна быть в отношении имущества и финансов каждой государственной структуры, чтобы любой желающий мог увидеть полный подробный перечень находящегося на балансе имущества с указанием его стоимости приобретения и актуальной стоимости, результатов инвентаризации этого имущества с фотографиями, сделанными при каждой инвентаризации. Например, по автомобилям должны быть доступны путевые листы, архив показаний GPS и т.п. В государственных финансах любой желающий должен иметь возможность проследить получение и расходование каждого тенге, то есть, фактически весь бухгалтерский учет государственных структур должен быть полностью открытым.

- Все документы и информация, которые поступают в государственные структуры, которые обобщаются, используются и выходят из государственных структур, должны быть в открытом доступе, за исключением сведений, составляющих охраняемую законом тайну.

По каждому государственному служащему на его официальной страничке интернет-ресурса должна быть обеспечена обратная связь для граждан, которые могли бы оставлять свои мнения о работе и этике каждого государственного служащего. Любой гражданин должен иметь возможность для анализа критики, поступающей от других граждан.

Для взаимодействия с гражданским обществом прежде всего необходимо выстроить должным образом отношения с лидерами мнений, активистами, представителями НКО.

Выстраивание отношений с вышеуказанными лицами – такой же сложный процесс, как построение и поддержание отношений, к примеру, между супругами. Для начала необходимо как-то познакомиться, чтобы вас просто запомнили, когда вы свяжетесь в следующий раз, чтобы начать общение. Любое общение необходимо заранее продумывать, каждое следующее общение должно приводить к еще большему сближению и доверию.

Важно отметить, что в основном государственным служащим законодательство не запрещает так называемые «внепроцессуальные контакты» с гражданами (за исключением судей). Во многих странах подобные взаимоотношения государственных служащих с представителями гражданского общества и бизнеса, которые пытаются продвигать свои личные, групповые и т.п. интересы, урегулированы законодательством о лоббировании. Цель данного законодательства заключается не в запрете таких контактов, а в их прозрачности для общества.

В нашем случае речь идет об обратном процессе, то есть, когда продвижение интересов необходимо государственному служащему через лидеров мнений, активистов и представителей НКО. Данный процесс в настоящее время законодательно не урегулирован.

Поскольку речь идет об отношениях конкретных людей, они в любом случае выстраиваются по законам психологии, в знаниях которых необходимо постоянно совершенствоваться.

Для начала необходимо определиться с перечнем конкретных лидеров мнений, активистов и представителей НКО, от которых действительно может зависеть результат в достижении определенной цели. Это возможно только в результате серьезного анализа. Затем необходимо по каждому такому представителю наглядно вычертить все его связи с представителями истеблишмента и указать конкретные группы гражданского общества, на взгляды которых такой представитель может оказывать влияние. После следует приступать к знакомству и выстраиванию отношений. Все встречи и даже телефонные разговоры необходимо планировать. Каждый знает, что если заглянуть в свою адресную книгу в телефоне, то можно разделить людей на группы, с которыми приходится общаться часто, реже или совсем редко (например, раз в год). Это зависит от многих факторов. С одним человеком можно не общаться год, но после телефонного звонка вы тут же будете разговаривать, как будто виделись вчера. А с другим, если не виделись всего месяц, то как будто уже появилась пропасть. Поэтому частоту, продолжительность, вид, обстановку общения и т.п. необходимо продумывать и анализировать. Рекомендуется по каждому такому контакту отразить его день рождения, профессиональный праздник, дни рождений его супруги, детей и т.п., чтобы совершать очередные звонки или очные встречи для поддержания отношений с учетом приятного для респондента повода.

У каждого государственного служащего, ответственного за взаимодействие с представителями гражданского общества, в календаре на ежедневной основе должны планироваться конкретные формы взаимодействия с представителями гражданского общества (звонки, встречи и т.п.).

Также необходимо понимать истинные мотивы, по которым представитель гражданского общества взаимодействует с государственным органом. Кто-то

мечтает попасть на государственную службу, кто-то хочет прославиться, кто-то предполагает часто ездить за рубеж, кто-то преследует иные сугубо меркантильные интересы. Мы перечислили не совсем «высокие» мотивы поведения, но они абсолютно реальны. Не следует полагать, что люди, одержимые подобными мотивами, обязательно аморальны. Вовсе нет. Это как у булочника Адама Смита, который печет булки исключительно для наживы, но попутно кормит людей, и тем самым приносит пользу обществу. Также и в нашем случае. Просто знание истинных мотивов поведения помогает лучше выстраивать отношения. Кстати, зачастую люди, которые, к примеру, пишут заявления, жалобы и прочие обращения, тоже преследуют отнюдь не высокоморальные цели (мстят, подсиживают, завидуют, пытаются нажиться и т.д.), но в результате их обращений, последующих проверок и разбирательств общество получает пользу, например, от выявления и наказания виновных лиц, а также устранения причин совершения определенных правонарушений.

После того, как отношения налажены, достигнута определенная близость, можно начинать «использовать» человека (в хорошем смысле слова) для достижения конкретного общественно-полезного результата (государственные служащие, как было указано выше, трудятся исключительно на пользу общества).

Высшим пилотажем такого «использования» будет являться ситуация, при которой представитель гражданского общества будет полагать, что использует вас, но попутно сам окажет так необходимую вам услугу, и при этом даже не заметит этого, желая, наоборот, чем-то отблагодарить вас за оказанную услугу ему. Но такого достичь не просто. Поэтому важно продумывать меры стимулирования представителей гражданского общества, которые помогают вам в достижении необходимых целей и результатов. Речь не идет обязательно о каких-то расходах государственного бюджета. Всем известны почетные грамоты, наградные знаки и т.п. Но необходимо

постоянно креативить в этом направлении. Кому-то будет огромным поощрением, например, удостоверение некоего внештатного советника или чего-то похожего (члена общественного совета и т.п.).

Вообще, в каждом государственном органе должен быть разработан документ, раскрывающий критерии и методику поощрения представителей гражданского общества за помощь в реализации задач каждого конкретного государственного органа с учетом соответствующих особенностей.

В данной главе были отражены некоторые общие способы повышения эффективности взаимодействия государственных органов с гражданским обществом, которые в настоящее время недостаточно применяются государственными служащими.

Глава 2.

Особенности взаимодействия государственных органов с представителями гражданского общества с целью обеспечения прав детей на защиту от буллинга.

Травля (буллинг — англ. bullying) — агрессивное преследование одного из членов коллектива (особенно коллектива школьников и студентов, но также и коллег) со стороны другого, но также часто группы лиц, не обязательно из одного формального или признаваемого другими коллектива. Травлю организует один (лидер), иногда с сообщниками, а большинство остаются свидетелями. При травле жертва оказывается не в состоянии защитить себя от нападков, таким образом, травля отличается от конфликта, где силы сторон примерно равны. Травля может быть и в физической, и в психологической форме. Проявляется во всех возрастных и социальных группах. В сложных случаях может принять некоторые черты групповой преступности.⁵

Буллинг детей является причиной их низкой самооценки и более высокого уровня депрессии и тревоги. Жертвы также больше думают о самоубийстве.

Данные подтверждают, что жертвы частого или постоянного буллинга в школе, становясь взрослыми, существенно чаще жалуются на здоровье, страдают от депрессии, нервных расстройств и склонны к суициду. Они менее успешны в профессиональной деятельности, у них более низкий доход, выше риск остаться без работы.

Поскольку государство обязано создать детям безопасные условия в школе, в настоящее время вопросу кибербуллинга в отношении детей в Казахстане

⁵ Википедия <https://ru.wikipedia.org/>

уделено особое внимание, что также привело к разработке специального закона.

Для взаимодействия с гражданским обществом по вопросу детского буллинга заинтересованные государственные органы, в первую очередь, должны наладить поступление полной и достоверной информации от учреждений образования, родителей детей-жертв буллинга, самих детей-жертв буллинга, родителей детей-свидетелей буллинга, самих детей-свидетелей буллинга, активистов, общественных деятелей и представителей НКО.

Зачастую по такому деликатному вопросу как буллинг люди не решаются обращаться напрямую в государственные органы, поэтому государственные органы должны пропагандировать и размещать, в т.ч. на своих интернет-ресурсах и в учреждениях образования, контакты соответствующих НКО, специализирующихся в этом вопросе, поскольку таким организациям взрослые и в особенности дети доверяют намного больше, если конечно у таких организаций сложилась соответствующая положительная репутация.

В заинтересованных государственных органах должна быть разработана четкая последовательность (алгоритм) действий при поступлении информации о каждом случае буллинга. Разработка алгоритма действий должна производиться в тесном сотрудничестве с представителями специализирующихся на данном вопросе НКО, психологами, общественными деятелями и активистами.

Учитывая деликатность проблемы, информации с персональными данными соответствующих лиц необходимо обеспечить защиту от разглашения, особенно на стадии выработки решений по предотвращению конкретного буллинга.

В то же время, по каждому случаю буллинга должны приниматься соответствующие меры реагирования с информированием общественности с целью предупреждения подобных случаев в будущем. Обезличенные

сведения, статистика и анализ по случаям детского буллинга должны размещаться на интернет-ресурсах соответствующих государственных органов.

Конкретные случаи и проблема детского буллинга в целом без разглашения персональных данных соответствующих лиц должна открыто обсуждаться в обществе и, в первую очередь, на интернет-ресурсах заинтересованных государственных органов, которые должны организовать мониторинг СМИ и социальных сетей для самостоятельного выявления случаев детского буллинга по определенной методике и дальнейшему принятию мер по установленному алгоритму.

В заключение данной главы необходимо отметить, что детский буллинг на 100% конечно исключить невозможно, но задача соответствующих государственных органов состоит в том, чтобы снизить это негативное явление в обществе до минимальных показателей.

Глава 3.

Особенности взаимодействия государственных органов с представителями гражданского общества с целью обеспечения прав женщин на участие в делах государства.

Официальные сведения об участии женщин в делах государства намного более полные по сравнению с детским буллингом, поскольку правам женщин и гендерному равенству в странах-участниках ОБСЕ уже много лет уделяется серьезное внимание, и Казахстаном в указанном вопросе уже многое сделано.

При Президенте Казахстана много лет функционирует Национальная комиссия по делам женщин и семейно-демографической политике.

В 2016 году Президентом утверждена первоначальная редакция, а в 2022 году – новая редакция Концепции семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года.

В Концепции обозначены следующие проблемы обеспечения прав женщин на участие в делах государства:

- Недостаточная представленность женщин на верхних ступенях власти в составе политических государственных служащих;
- Наличие в обществе стереотипов, препятствующих продвижению женщин в политике,
- Наблюдается дисбаланс представленности женщин по сферам деятельности в органах управления в квазигосударственном секторе.

Так, из 728 действующих политических государственных служащих 65, или 8,9% - женщины (в 2016 году - 9,7%). Доля женщин в составе Правительства Республики Казахстан составляет 9%. Для сравнения, в Испании и

Финляндии более 60% членов правительств - женщины. В Австрии, Бельгии, Швеции - 57,1%, Канаде - 51,4%, Франции, Финляндии, Испании - 50%, соответственно. Среднемировой показатель доли женщин в национальных правительствах составляет 21,9%.

Согласно указанной Концепции доля женщин в исполнительных, представительных и судебных органах власти, государственном, квазигосударственном и корпоративном секторах на уровне принятия решений к 2022 году составит 24,5%, к 2023 году - 25,0%, к 2024 году - 25,3%, к 2025 году - 25,5%, к 2026 году - 26,0%, к 2027 году - 27,0%, к 2028 году - 28,0%, к 2029 году - 29,0%, к 2030 году - 30%.

Естественно, что требования Главы государства по представительству женщин в органах власти основано не просто на соблюдении равенства гендерных прав, а на значительном повышении качества принимаемых управленческих решений в том случае, если в их выработке участвуют женщины.

К примеру, если бы во время трагических январских событий 2022 года в составе лиц, принимавших решения о силовом разгоне мирных демонстрантов, о применении оружия и т.д. участвовали бы женщины, возможно удалось бы избежать такого количества жертв и пострадавших, а также такого жесткого противостояния государственных структур и демонстрантов. Женщины более склонны к компромиссам, они зачастую апеллируют к чувствам, эмоциям, значительно учитывают психологическую составляющую принимаемых решений, а не только холодный разум и расчет, к которым склонны мужчины.

Для достижения вышеуказанных целей Концепции по вопросу участия женщин в делах государства необходимо эффективное взаимодействие государственных органов с представителями гражданского общества.

Данный вопрос, в отличие от детского буллинга, затрагивает интересы каждого государственного органа. Поэтому в каждом государственном органе должна вестись полная статистика об участии женщин в управлении государством касательно компетенции данного государственного органа. Указанная статистическая информация с пояснениями и анализом должна быть размещена на официальном интернет-ресурсе государственного органа для всеобщего доступа.

У каждого государственного органа должна быть налажена обратная связь для беспрепятственного обращения женщин с целью реализации своих прав на участие в делах государства. Учитывая, что женщины (по аналогии с детским буллингом) могут комплексовать по поводу непосредственного обращения в государственные органы, необходимо пропагандировать и размещать на своих интернет-ресурсах контакты соответствующих НКО, специализирующихся в вопросе защиты прав женщин, поскольку таким организациям женщины доверяют намного больше, если конечно у таких организаций сложилась соответствующая положительная репутация.

При взаимодействии с женщинами-активистками необходимо учитывать особенности женской психологии. Например, для создания доверительной атмосферы беседы и дальнейшего выстраивания отношений с женщиной зачастую достаточно просто внимательно и с интересом ее выслушать.

Выговорившись, женщина успокаивается, у нее создается чувство удовлетворения и хорошего самочувствия, даже если по существу пока никакого вопроса решено не было. Просто так устроен женский организм, и это следует учитывать.

Следует помнить, что для многих женщин их собственные дети являются самой главной темой жизни, поэтому при выстраивании отношений с женщинами-активистками следует получить максимально подробную информацию об их детях, чтобы в нужный момент поздравить женщину с днем рождения или каким-то достижением ее ребенка, что может

существенно повлиять на отношение женщины к государственному служащему. Это же обстоятельство следует учитывать при разработке форм поощрений женщин-активисток за оказанную помощь государственным органам в реализации возложенных на них функций.

Заключение

В настоящем пособии для государственных служащих были приведены практические рекомендации для выстраивания эффективного взаимодействия с представителями гражданского общества, в том числе с целью обеспечения прав детей на защиту от буллинга и прав женщин на участие в делах государства.

Важно помнить, что в государственных органах в обязательном порядке должны быть разработаны алгоритмы реагирования на запросы и мнения граждан и представителей гражданского общества, должен проводиться анализ – каким образом последние вовлечены в решение проблем общества, участвуют ли граждане в диалоге и взаимоотношениях с государственными органами (кроме социологических опросов, социальных проектов, Национального совета общественного доверия, диалоговых площадок и общественных советов, сходов граждан).

Постоянно должны разрабатываться и совершенствоваться формы и средства работы с представителями гражданского общества, поскольку действующие зачастую оказываются неэффективными (повышается недовольство граждан работой государственных органов, снижается уровень доверия и т.д.).

Новые формы гражданского участия, вовлеченности граждан (в том числе женщин и детей) в любой сфере государственного управления должны повысить качество решений, принимаемых государственным аппаратом,

которые необходимо фокусировать на достижение конкретных результатов, а не просто на процесс их исполнения.