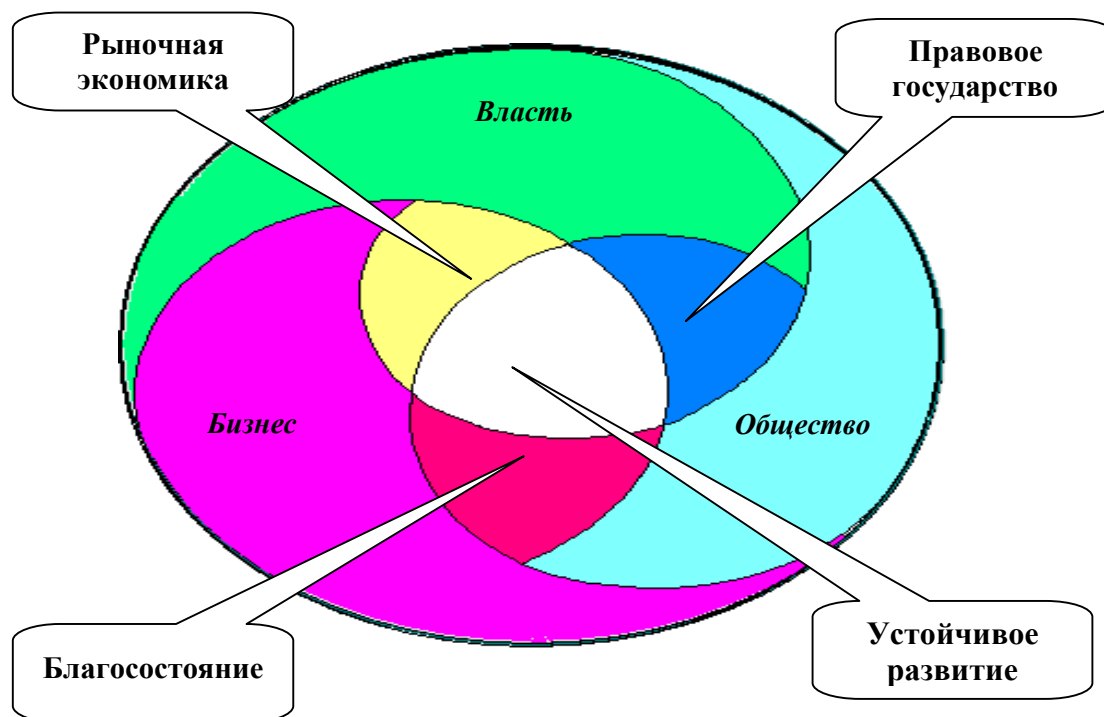




УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ -

ТРИЕДИНСТВО СТОРОН ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ



Учебные материалы

«Концепция деятельности по продвижения в Казахстане принципов прозрачности и устойчивого развития»

Содержание:

I. Выбор оптимальной модели продвижения в Казахстане принципов прозрачности и устойчивого развития.....	3
1. Введение	3
2. Основные определения	4
3. Описание модели	5
3.1. Местный уровень – Региональные советы граждан (РСГ).....	5
3.2. Областной уровень – областные Экспертные Советы по прозрачности и устойчивому развитию (ЭСПУР)	5
3.3. Республиканский уровень – Республиканский ЭСПУР	6
4. Обеспечение деятельности	6
4.1. Исследовательское, аналитическое, информационно-просветительское и образовательное обеспечение деятельности.	6
4.2. Нормативное правовое обеспечение деятельности	6
4.3. Материальное, финансовое и кадровое обеспечение деятельности.	6
II. О содержании деятельности сети по продвижению принципов открытого общества	9
1. Содержание деятельности местного уровня	10
2. Содержание деятельности областного и республиканских уровней.....	12
3. Содержание деятельности инфраструктуры	13
III. О направлении вектора деятельности по продвижению принципов открытого общества	14
1. Обзор ситуации с продвижением международных инициатив в Казахстане	14
2. Определение затруднений и ключевой проблемы деятельности.....	16
3. Определение стратегического направления вектора деятельности	18

I. Выбор оптимальной модели продвижения в Казахстане принципов прозрачности и устойчивого развития¹

1. Введение

Система отношений, доминирующая в компаниях, работающих в Казахстане, не способствует, а порой и препятствует выявлению возможных и разрешению возникающих в связи с их деятельностью споров или конфликтов с заинтересованными лицами (стейкхолдерами), как внутри, так и вне компаний. Работники компаний, местное население, проживающее в регионах их деятельности, институты гражданского общества, НПО и СМИ, субъекты малого и среднего бизнеса не имеют возможности получать полную, достоверную и понятную для них информацию о влиянии компаний на разные аспекты жизни и о перспективах их деятельности. Также они лишены возможности для предъявления компаниям собственных ожиданий или претензий и это разделение (расслоение) общества само по себе несет множество всеобщих угроз.

Закрытая система отношений неизбежно приводит к ущемлению прав и интересов граждан и иных лиц, а порой наносит им прямой ущерб, что вызывает, недоверие, недовольство, претензии и протесты, регулярно проявляемые, причем зачастую в крайне острых формах. Кроме того, эта система является источником негативного влияния на природу, а также коррупции, в еще большей степени усугубляющей ее закрытость.

И вместе с тем, такая система отношений причиняет самим компаниям существенный имущественный и неимущественный вред:

- имущественный вред заключается в отсутствии у работников компаний мотивации к труду, в ограниченности притока профессиональных кадров, в санкциях судебных и иных государственных органов;
- неимущественный вред заключается в негативном имидже компаний в глазах инвесторов, кредиторов и, опять же, работников, местного населения, НПО и СМИ, который транслируется внутри страны и на международном уровне, снижая инвестиционную привлекательность компаний.

Но самые тяжелые последствия влекут за собой аварии, влекущие травмы и гибель людей, отравляющие природу, происходящие потому, что формальные механизмы не эффективны, опять же, в силу закрытости от граждан и коррупциогенности этой системы.

Основной причиной этому является отсутствие у граждан, работников компаний и у местного населения возможности для открытого и безопасного волеизъявления, а у НПО – для проведения независимого мониторинга компаний.

С целью преобразования этой системы и создания открытого общества цивилизованный мир выработал и применяет принципы, закрепленные во множестве международных инициатив, в том числе, в Глобальном договоре ООН (UN Global Compact) и в Инициативе прозрачности добывающих отраслей (EITI).

В 10 принципах Глобального договора ООН нашли свое отражение все ключевые аспекты, на которые компании оказывают то или иное влияние. Это права человека, трудовые права, экология и коррупция. В свою очередь, принципы EITI охватывают один из самых коррупциогенных элементов – отношения между добывающими компаниями и правительством, в частности, потоки средств между ними. Мировое сообщество - ООН, ОБСЕ, ОЭСР; Всемирный банк, ЕБРР и общественные организации, постоянно работают над развитием этих инициатив, в результате чего отчетность в их рамках достигла уровня финансовой отчетности (см. <http://sustdevelopment.narod.ru/GRIindex.html> и <http://sustdevelopment.narod.ru/EITI.html>). Одновременно прилагаются усилия по продвижению этих инициатив и созданию для этого многосторонних механизмов открытого взаимодействия между стейкхолдерами, апробированные в различных странах мира.

¹ Разработаны на основании изучения и анализа различных моделей продвижения международных инициатив, а так же деятельности различных многосторонних механизмов (см. <http://sustdevelopment.narod.ru/analitindex.html>).

К примеру, после экологической катастрофы на Аляске, нанесшей необратимый вред всей планете и причинившей более 5 миллиардов долларов убытков компании «Эксон Мобил», были созданы Региональные Советы Граждан. По трассе трубопровода Баку – Тбилиси – Джейхан, с тем, чтобы не допустить подобных катастроф, компанией ВР при поддержке ЕБРР была создана Сеть Гражданского Реагирования.

При этом существенно, что оба этих механизма принципиально отличаются от моделей, построенных на принципах представительства, и обеспечивают непосредственное волеизъявление граждан. В свою очередь, деятельности в рамках Национального совета заинтересованных сторон ЕІТІ позволила освоить принципы и критерии Инициативы, позволяющие и в форме представительского типа, согласовано, эффективно и планомерно трансформировать имеющуюся систему отношений.

Присоединение компаний к указанным инициативам, неукоснительное следование их принципам позволяет преодолеть перечисленные проблемы и является условием устойчивого развития компаний на благо живущих и будущих поколений, в связи с чем предлагается эти механизмы взять за основу модели деятельности по продвижению в Казахстане принципов прозрачности и устойчивого развития.

2. Основные определения

Модель, посредством которой возможно осуществить эффективное и планомерное продвижение в Казахстане международных принципов прозрачности и устойчивого развития, должна быть нацелена на создание системы открытого и равноправного взаимодействия компаний с заинтересованными лицами, т.е. системы открытых отношений.

Под моделью здесь понимается система правил, процедур и средств, нацеленная на достижение оптимальных результатов в кратчайшие сроки при условии приложения минимума материальных средств и усилий.

Под системой отношений здесь понимаются:

- *многоуровневые страновые механизмы, зависимости и связи между ними;*
- *процедуры и положения, регламентирующие права, обязанности и ответственность сторон этих механизмов, интегрированные в страновые нормативные правовые акты;*
- *международные механизмы, зависимости и связи, в которые интегрирована страновая модель, их процедуры и положения.*

Под принципами прозрачности здесь понимается следующая совокупность понятий:

- *ясность, означающая изложение информации, значимой для заинтересованных сторон, в понятной для них форме;*
- *достоверность, означающая объективность, обоснованность, сопоставимость отчетности или подтверждение ее независимым компетентным аудитором.*
- *ответственность, означающая публичное предъявление и соблюдение стратегических ориентиров, принципов и критериев деятельности, подотчетность деятельности;*
- *открытость, означающая наличие процедур и механизмов выявления и учета интересов сторон и контекста, а также наличие условий для свободного и своевременного доступа сторон к значимой для них информации в полном объеме.*

Под принципами устойчивого развития компаний здесь понимается следующая совокупность:

- *поддержка и уважение компаниями подхода, предусматривающего защиту международных прав человека в их сферах влияния;*
- *непричастность к нарушениям прав человека;*
- *поддержка свободы ассоциаций и эффективного признания права на коллективный договор;*
- *поддержка ликвидации всех форм принудительного и обязательного труда;*
- *поддержка эффективной ликвидации детского труда;*
- *поддержка ликвидации дискриминации при найме на работу и в профессиональной деятельности;*
- *поддержка осторожного подхода к экологическим вопросам;*
- *проявление инициативы в поддержку усиления экологической ответственности;*

- поощрение разработки и распространения экологически безопасных технологий;
- борьба со всеми проявлениями коррупции, включая вымогательство и взяточничество.

3. Описание модели

При выборе модели продвижения в Казахстане принципов открытого общества необходимо иметь в виду, что данная модель должна учитывать потребности глобальных, средних и мелких компаний, позволять им легко стать участником этой системы с последующим развитием, и содержать методологии, которые гарантируют успех. И в такой же мере это важно и по отношению к гражданскому обществу и собственно гражданам.

Другим аспектом, определяющим выбор модели, является специфика Казахстана, его законодательство, традиции, территориальное и региональное разнообразие и т.д.

Кроме того, данная модель должна предполагать наличие инфраструктуры, способной обеспечивать должным образом масштабную и эффективную деятельность сети.

Многосторонние механизмы, создаваемые в рамках модели, должны действовать в соответствии с разработанной методологией - они должны быть открытыми для обращений, прилагать усилия для выявления ожиданий или претензий и подотчетными, что соответствует принципам прозрачности, и, согласно принципам устойчивого развития, охватывать все виды воздействия компаний.

Исходя из вышесказанного, предлагается следующая трехуровневая модель (см. рис. 1):

3.1. Местный уровень – Региональные советы граждан (РСГ)

На данном уровне предполагается непосредственно в регионах деятельности компаний создавать городские, районные РСГ, призванные обеспечить:

- заблаговременное выявление возможных коллизий;
- учет обращений по поводу коллизий, уже возникших;
- оперативное и адекватное реагирование;
- разрешение, устраивающее все стороны.

РСГ состоят из собственно граждан, проживающих в данном пункте, представителей компаний и местных органов власти и осуществляют свою деятельность в соответствии с общей методологией, адаптированной при необходимости к местным особенностям.

При возникновении вопросов, не входящих в компетенцию РСГ и их сторон, их разрешение адресуется на иные уровни деятельности.

По ходу деятельности проводится постоянный мониторинг РСГ, призванный устранять возможные отклонения от методологии, а так же выявлять недостатки методологии с целью ее совершенствования.

Вся совокупность деятельности в рамках РСГ образует содержание ежегодных отчетов сети и отчетов компаний в рамках Глобального договора ООН.

3.2. Областной уровень – областные Экспертные Советы по прозрачности и устойчивому развитию (ЭСПУР)

Областные ЭСПУР также являются многосторонними (власть – компании – местные НПО и СМИ), однако в них каждая сторона представлена двумя представителями – лицом, имеющим полномочия принимать решения и обеспечивать их исполнение, и экспертом, ответственным за профессиональную подготовку данных решений.

Принципы взаимодействия в их рамках основаны на методологии EITI.

Задачами деятельности областных ЭСПУР являются:

- переработка типовой общереспубликанской методологии деятельности РСГ в соответствии со спецификой области;
- организация исследовательского, аналитического, информационно-просветительского и образовательного сопровождения деятельности РСГ;
- организация мониторинга деятельности РСГ;
- обработка результатов мониторинга, коррекция методологии деятельности РСГ, изготовление ежегодных областных отчетов.

3.3. Республиканский уровень – Республиканский ЭСПУР

Республиканский ЭСПУР, в свою очередь, представлен правительством, компаниями, лидирующими в применении принципов прозрачности и устойчивого развития или ассоциациями предпринимателей, а так же ассоциациями НПО и республиканскими СМИ и действует согласно тем же принципам, апробированным в рамках ЕІТІ.

Задачами Республиканского ЭСПУР являются:

- разработка типовой общереспубликанской методологии деятельности РСГ;
- координация исследовательской, аналитической, информационно-просветительской и образовательной деятельности;
- сведение результатов областных мониторингов и коррекция методологии деятельности, изготовление ежегодного сводного Национального отчета.

4. Обеспечение деятельности

4.1. Исследовательское, аналитическое, информационно-просветительское и образовательное обеспечение деятельности.

Указанные виды деятельности составляют инфраструктуру всей сети и призваны обеспечить методологическое сопровождение ее деятельности на всех уровнях, своевременное обнаружение затруднений и отклонений, некарательную коррекцию посредством образовательных программ, информирование и просвещение широкого круга граждан и интеграцию в общемировые процессы.

Заказчиком на реализацию проектов по этим направлениям является республиканский ЭСПУР, при этом параметры проектов определяются исходя из результатов мониторинга, а их исполнители - посредством проведения открытых конкурсов, участие в которых могут принимать неправительственные некоммерческие структуры как отечественные, так и зарубежные.

4.2. Нормативное правовое обеспечение деятельности

В целом деятельность сети строится на принципе минимальной регламентации нормативными правовыми актами РК при максимальной методологической регламентации.

При возникновении необходимости в принятии официального акта, областной или, соответственно, республиканский ЭСПУР привлекает экспертов посредством опять же открытых конкурсов.

4.3. Материальное, финансовое и кадровое обеспечение деятельности.

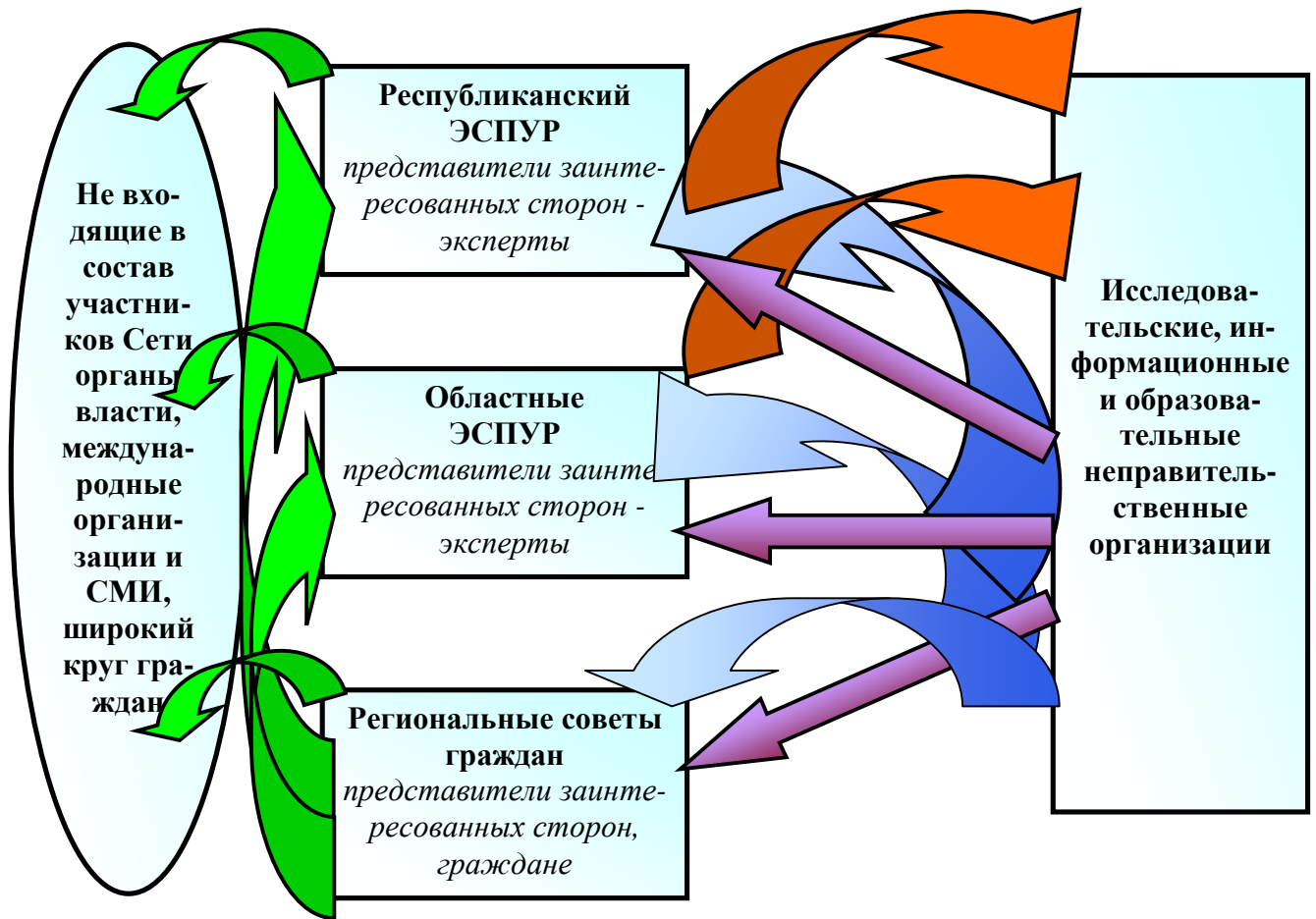
Для финансового обеспечения деятельности создается специальный фонд с участием правительства, компаний и иных лиц без создания в этой связи юридического лица.

В этой связи возможны два варианта финансирования:

А) На основании договора о совместной деятельности (Договор простого товарищества), заключаемого между сторонами при посредничестве республиканского ЭСПУР (см. рис. 1).

Б) Посредством передачи средств определенному банку, который осуществляет управление ими в соответствии с решениями республиканского ЭСПУР (см. рис. 2).

Для материального и кадрового обеспечения деятельности стороны или иные лица могут также на основании договоров о совместной деятельности предоставлять ресурсы, в частности, помещения для работы ЭСПУР и РСГ, оборудование, мебель, связь, транспорт и т.д., а также штатные единицы административного или технического персонала.



Стрелками на схеме обозначены, соответственно:

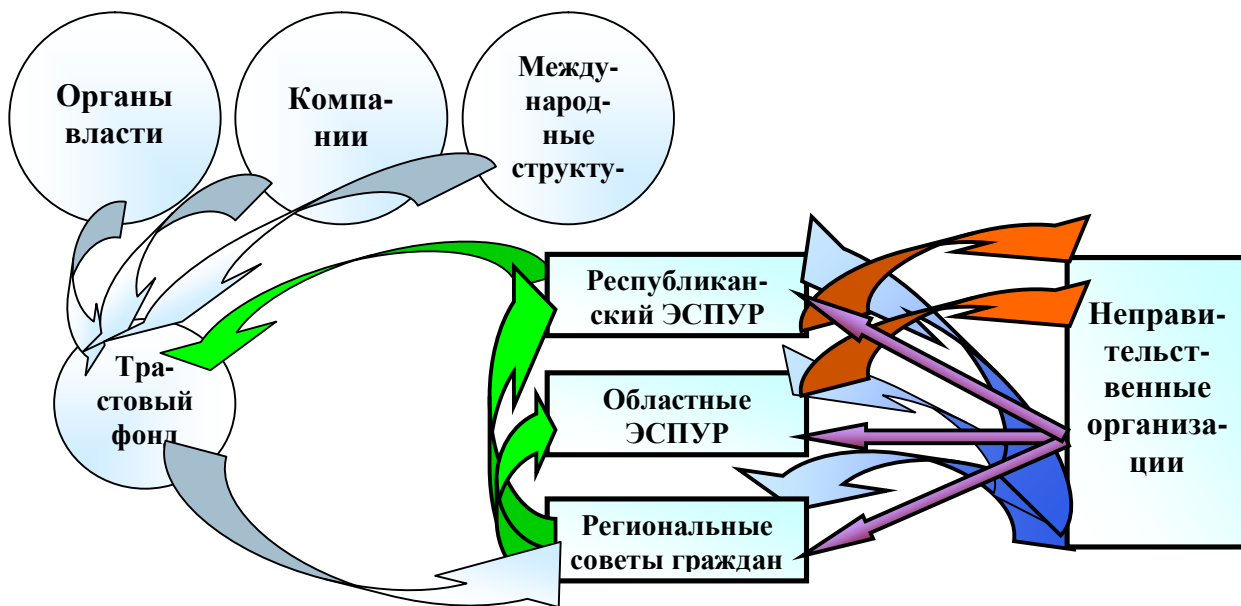
1. Отчеты.

2. Конкурсы на проведение мониторингов и реализацию исследовательской, информационной и образовательной деятельности.

3. Методологические рекомендации по итогам исследований и мониторингов.

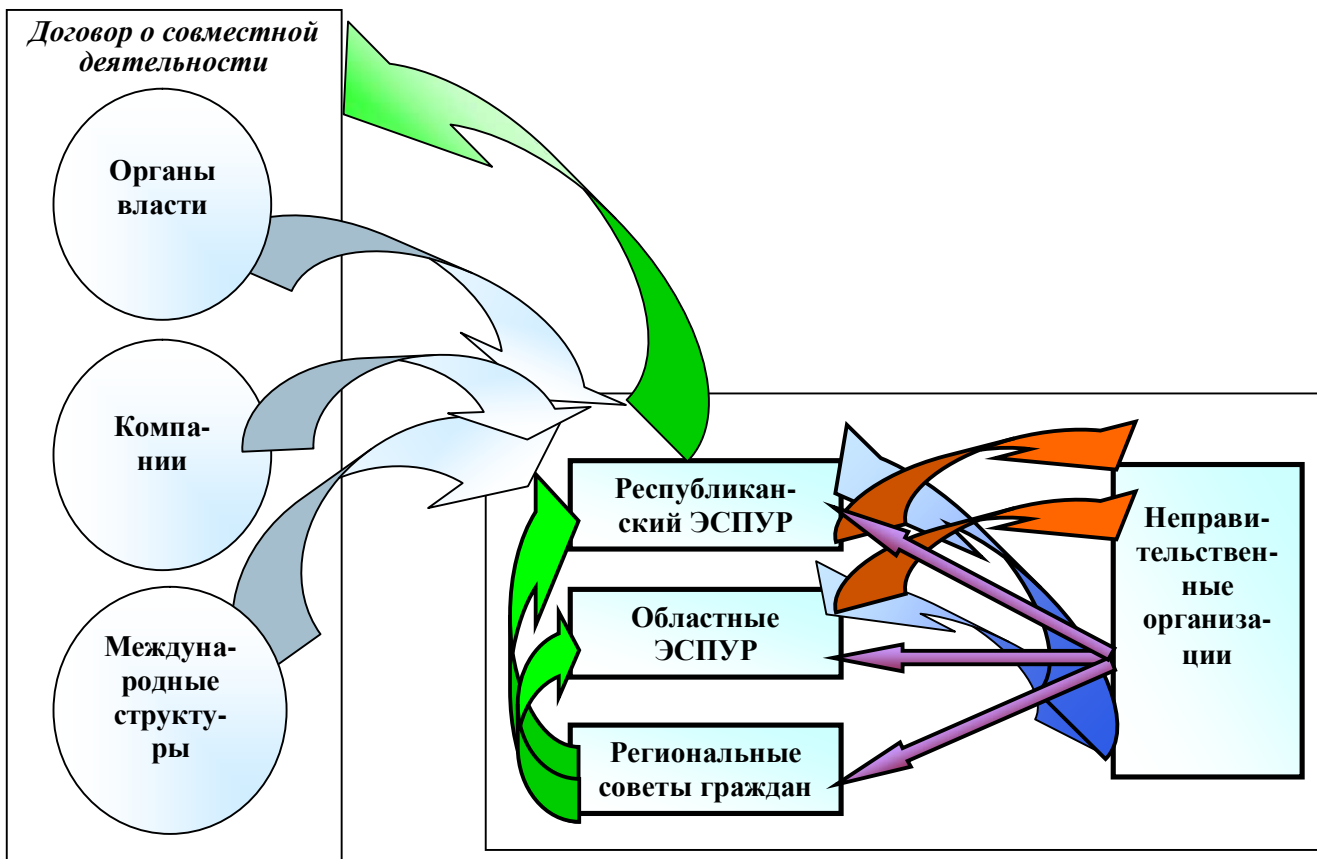
4. Информационные и образовательные программы, мониторинги

Рис.1. Структура и схема взаимодействия Сети



Создание целевого трастового фонда, финансируемого заинтересованными сторонами и передаваемого в управление, осуществляемое согласно бюджету, утвержденному решением республиканского ЭСПУР по итогам конкурсов.

Рис. 2. Первый вариант финансирования деятельности Сети



На основании договора о совместной деятельности заинтересованные стороны перечисляют средства непосредственно на финансирование проектов, утвержденных решениями республиканского ЭСПУР по итогам конкурсов.

Рис. 3. Второй вариант финансирования деятельности Сети

II. О содержании деятельности сети по продвижению принципов открытого общества

Предлагаемая модель трехуровневой сети, как отмечалось ранее, призвана оптимально, в кратчайшие сроки, при минимальных затратах средств и усилий создать в Казахстане открытую систему отношений. Принципы, на которых должны быть основаны отношения между ее сторонами, между ее уровнями и структурами, а также с внешними лицами в значительной (но не в полной!) мере определяют, станет ли эта сеть саморазвивающимся механизмом. Эти качества заключаются в прозрачности отношений внутри и вне сети, т.е. их ясности, достоверности, ответственности и открытости.

В свою очередь, эффективность сети, т.е. ее способность адекватно реагировать на обращения, определяется в большой степени содержанием ее деятельности. В целом это содержание, закрепленное в 10 принципах Глобального договора ООН, включает в себя права человека, трудовые права, экологию и противодействие коррупции и этот перечень не подлежит ограничению. Вместе с тем необходимость детализации тематики деятельности сети очевидна, и от того, насколько адекватно возможностям и ожиданиям участников сети, ее уровней, структур и инфраструктуры, будет определено конкретное содержание деятельности, ее предмет, зависит работоспособность сети (способность производить общественно значимый продукт), а значит мотивация ее участников.

При определении предмета деятельности сети необходимо учитывать ряд противоречий, присущих этим механизмам объективно и заключающихся в следующем:

А) Деятельность сети требует должного нормативно-правового оформления, поскольку иначе решения этих механизмов будут лишены правовых оснований. В то же время излишняя формализация деятельности сети приведет к ее бюрократизации и снижению, а то и полному исчезновению результативности.

В этой связи важно поддерживать баланс этих двух условий посредством использования возможностей сторон, каждая из которых по согласованию с другими может брать на себя обязательства обеспечения решений структур сети нормативно-правовой основой.

Б) Помимо этого, с одной стороны, очевидна необходимость надежного и устойчивого финансирования деятельности и в то же время, также очевидна высокая вероятность различных негативных проявлений, начиная с недобросовестной конкуренции между различными заинтересованными лицами, и заканчивая коррупционностью этих отношений.

Для исключения этого сценария необходимо определить такую схему материально-финансового обеспечения деятельности сети, при которой источники средств и их передвижение были бы предельно прозрачны и подотчетны, а размеры средств - оптимальны.

В) Относительно собственно содержания деятельности противоречие заключается в том, что гражданское общество, НПО, СМИ и граждане, заинтересовано в постоянном его расширении и углублении, тогда как другие стороны - компании и власть - стремятся эти тенденции ограничивать¹.

Поддержание баланса этих двух интересов посредством согласованного, планомерного и последовательного развития тематики деятельности (ее расширения и углубления) позволит сделать это противоречие движущим, а не разрушительным. Напротив, попытки игнорировать или устранить это противоречие приведут к утрате способности сети к саморазвитию или к ее распаду.

Из всего сказанного следует, что определение и развитие тематики деятельности сети, как и иные вопросы деятельности нуждаются в методологическом обеспечении.

На международном уровне в этой связи имеется множество совершенных методик составления отчетности относительно устойчивого развития, в первую очередь, разрабатываемые под эгидой Глобальной Инициативы Отчетности (GRI) - международной организации, действующей

¹ Это противоречие требует особого внимания, поскольку слишком энергичные попытки расширения тематики деятельности и ее углубления могут привести к рискованным или даже ошибочным действиям, дискредитируя тем самым эту деятельность. Вместе с тем, ограниченность тематики или ее поверхностность могут привести к утрате доверия к сети со стороны гражданского общества – основной заинтересованной стороны.

щей согласованно с бюро Глобального договора ООН, что отражено в руководстве «Устанавливая связь».

Стандарты GRI регламентируют содержание и процедуры отчетности устойчивого развития, доводя их до уровня финансовой отчетности. Эта система отчетности применима к организациям любого размера, типа и местонахождения. Более тысячи компаний, ассоциаций и организаций всех отраслей по всему миру уже используют ее в качестве основы для отчетности по устойчивому развитию. Она постоянно совершенствуется и расширяется по мере накопления опыта отчетности и изменения потребностей отчитывающихся организаций и аудитории.

«Руководство по отчетности в области устойчивого развития» (G3), которое разрабатывалось GRI в течение трех лет при активном участии более 3000 представителей различных секторов мировой экономики, включает в себя принципы, определяющие содержание отчета, обеспечение качества содержащейся в нем информации и определение границ отчета. Отраслевые приложения дополняют «Руководство G3», и в них внимание уделено вопросам устойчивости, специфическим для разных отраслей (горнодобывающей промышленности, автомобилестроения, финансов, государственных организаций и др.), а национальные приложения касаются вопросов устойчивого развития, специфических для разных стран и регионов.

«Руководство G3» также включает в себя систему уровней его применения, которая призвана способствовать постепенному развитию, расширению и углублению отчетности в течение нескольких циклов отчетности, что и является образцом методологии развития содержания (материалы относительно GRI см. <http://sustdevelopment.narod.ru/GRIindex.html>).

Так же и процесс реализации Инициативы прозрачности добывающих отраслей - EITI (материалы относительно EITI см. <http://sustdevelopment.narod.ru/EITI.html>), обеспечен проработанными методологиями развития содержания деятельности, при этом эта инициатива содержит следующие существенные отличия от Глобального договора ООН и GRI:

- обязательность проведения независимой сверки отчетных данных;
- обязательность многосторонних механизмов;
- регулярное проведение независимым оценщиком валидации процесса реализации.

Методики перечисленных и иных инициатив требуют их освоения и адаптации к нашим условиям, и настоящие предложения являются попыткой такой адаптации.

Исходя из изложенного, при организации сети предлагается реализовать следующую методологию развития содержания ее деятельности.

1. Содержание деятельности местного уровня

Прежде чем перейти к конкретному раскрытию содержания деятельности Региональных советов граждан, необходимо отметить, что в целом оно охватывает реальные отношения между сторонами - органами власти, компаниями, институтами гражданского общества, НПО и СМИ, и гражданами, а продуктом их деятельности являются эти отношения, приведенные в состояние, адекватное возможностям и ожиданиям всех этих сторон.

Конкретнее наиболее актуальным предметом деятельности сети на местном уровне являются на начальном этапе следующие отношения:

А) Влияние деятельности компаний на жизнь и здоровье своих работников и жителей близлежащих пунктов, т.е. техника безопасности, охрана труда и экология.

В этой связи уместно рассмотреть, каким образом работают модели, призванные решать именно эти вопросы, на примере Советов граждан, созданных в «Karachaganak Petroleum Operated b.v.» для информирования местного населения в районах Западно-Казахстанской области, и института волонтеров, созданного на предприятиях АО «АрселорМиттал Темиртау» с целью выявления интересов работников.

Обе эти модели, в отличие, к примеру, от Сети гражданского реагирования, созданной в Азербайджане, однозначно характеризуются неэффективностью, закрытостью и, как следствие, полным недоверием к этим механизмам их бенефициаров – населения и работников предприятия (см. <http://sustdevelopment.narod.ru/analitindex.html>).

Б) Квазифискальная деятельность компаний – строительство, ремонт и содержание социальных объектов, социальные программы и мероприятия, которые компании финансируют или осуществляют сами.

По этому поводу также существует пример, подтверждающий недостаточность имеющийся практики взаимодействия органов власти, компаний и гражданского общества - деятельность в рамках советов общественности, созданных на всех уровнях власти и во всех регионах страны. Все эти модели без какого-либо исключения характеризуются теми же недостатками, что и указанные выше - неэффективностью, закрытостью и недоверием со стороны граждан.

В) Социально-экономическое влияние компаний.

Учитывая крайне неустойчивое состояние мировых финансовых и экономических рынков, к этому перечню наиболее актуальных тематик работы Региональных советов граждан относится все, что может быть вызвано сокращением объемов производства – отпуска без сохранения заработной платы, снижение размеров заработной платы или задержки в ее выплате, сокращения численности работников и пр.

Одновременно, эта неустойчивость деятельности крупных компаний неизбежно оказывает негативное влияние на деятельности их местных партнеров, поставщиков и потребителей.

В этой связи показательна общераспространенная практика заключения двусторонних меморандумов по поводу реализации социально-экономических программ и системы связей с общественностью, действующие в компаниях. В частности, на том же АО «АрселорМиттал Темиртау», где введена подобная система связей и, более того, предусмотрен механизм рассмотрения жалоб, данная система характеризуется теми же недостатками - она не многосторонняя, задачи ее деятельности определяются без участия граждан, и она неподотчетна перед целевыми группами, а, следовательно, не пользуется их доверием. Меморандумы о взаимопонимании и, в целом, вся практика применения в Казахстане принципов Корпоративной социальной ответственности, также как и описанная система связей АО «АрселорМиттал Темиртау», является ярким примером того, к чему приводит формализация неплохой по своей сути идеи, в результате чего эта суть оказалась выхолащенной - вместо полной, достоверной и актуальной (релевантной) отчетности перед обществом, КСО используется как способ обложения компаний бременем социальных расходов, дополнительных к предусмотренным налоговым законодательством, а по существу для латания дыр.

Аналогично этому действуют и системы связи компаний с поставщиками и потребителями (опять же не механизмы, а системы!). Малый бизнес находится в полной зависимости от них, а Меморандумы по поводу теперь уже казахстанского содержания являются опять же формализованной моделью взаимодействия, исключившей само взаимодействие.

Помимо закрытости компаний данная система отношений, сложившихся в Казахстане, характеризуется и закрытостью органов власти, что в еще большей степени усугубляет негативные последствия. Деятельность НПО в рамках ЕІТІ, осуществляемая в течение более трех лет, а также проведенный в течение последних месяцев мониторинг социальных программ компаний, выявили почти полную закрытость информации об этих программах. Парадоксальное и недопустимое явление, поскольку цель этих программ – благополучие граждан, а сами они – закрыты от своих бенефициаров и на стадии их заключения, и после того. Исключения составили лишь акимат Мангистауской области и несколько компаний, предоставивших развернутую информацию о Меморандумах, заключаемых в этой связи. И это исключение лишь подтверждает правило – остальные 13 областных акиматов и подавляющее большинство компаний или отказали в предоставлении этой информации, или не отказали, в последующем так и не предоставив, или же вообще не ответили на обращения НПО (копии ответов компаний и органов власти см. http://sustdevelopment.narod.ru/advokacy_1_index.html).

Таким образом, все вышеперечисленные системы отношений компаний и органов власти, как между собой, так и с заинтересованными лицами, оперируют понятиями «прозрачность» и «устойчивое развитие» лишь формально.

Г) Соблюдение прав и интересов человека в их самом широком контексте, от прав местных жителей, чьи жилища или земельные участки затрагивает деятельность компании, вплоть до прав НПО и СМИ на получение и распространение информации, является не менее острой тематикой деятельности. С точки зрения основ либерально-демократического развития страны эта тема, закрепленная в первой группе принципов Глобального договора ООН, имеет крайне большое значение, в связи с чем данные организации принимают участие в деятельно-

сти сети не только функционально, но и как непосредственные заинтересованные лица. В настоящих рамках не приводятся примеры имеющихся в реальности моделей, тем более, что примеры, описанные ранее, в той или иной мере их затрагивали.

В целом же важно обратить внимание на том, что несоответствие имеющейся системы отношений международным критериям, помимо исходных проблем, обозначенных выше, обуславливает недоверие со стороны заинтересованных лиц не только к компаниям и органам власти, но и к международным инициативам и к НПО и СМИ, занимающимся их продвижением. Последнее, в свою очередь, влечет за собой сокращение внимания к этим инициативам со стороны компаний и институтов гражданского общества. Свидетельством этому является то, что в Глобальном договоре ООН на данный момент участвуют всего лишь 10 казахстанских компаний (7 из них представляли свои отчеты в бюро Глобального договора ООН) и 3 НПО. А в Инициативе прозрачности ЕІТІ, даже учитывая необычайно ответственный подход к ее реализации со стороны правительства и значительные усилия, прилагаемые международными финансовыми и общественными организациями и НПО Казахстана, фактически участвует всего лишь менее трети добывающих компаний и не больше 15 – 20 НПО.

Подводя итог описанию подходов, предлагаемых для определения содержания деятельности на местном уровне, необходимо отметить, что деятельность Региональных советов граждан должна являться базовой, определяющей содержание деятельности областных и республиканского уровней и всей сети в целом. Импульс к развитию содержания деятельности сети, таким образом, должен проистекать из этого уровня, от местных органов власти, компаний, НПО и СМИ, а его методология может быть основана на упомянутой выше методологии последовательного прохождения уровней GRI.

2. Содержание деятельности областного и республиканских уровней

Переходя к определению содержания деятельности экспертных советов на областном и республиканском уровнях, важно отметить следующее:

Структуры сети на областном и республиканском уровне не должны подменять органы власти и компаний. Ответственность за реализацию принятых решений должна нести каждая сторона соответственно ее компетенции и в случае, если для этого полномочий представителей органов власти или компаний какого-либо уровня оказывается недостаточно, то решение данного вопроса не должно передаваться на вышестоящий уровень сети. В подобных ситуациях, учитывая, что данное решение согласовано всеми сторонами, соответствующая сторона должна обращаться в свои вышестоящие органы, обеспечивая тем самым принятие необходимых решений. Такие же обязательства лежат и на представителях гражданского общества - они должны все свои действия согласовывать с гражданами и также должны постоянно информировать их о рабочем процессе и о принимаемых решениях¹.

Так же совершенно ошибочно, если между уровнями сети будет происходить перераспределение пределов компетенции, при котором каждый последующий уровень распоряжается большей властью, полномочиями и финансовыми ресурсами. Распределение пределов компетенции между уровнями сети должно представлять собой изменение содержания деятельности. Поскольку перечисленное выше содержание деятельности местного уровня является базовым, содержанием деятельности следующего, областного уровня должны быть затруднения и проблемы, возникающие в базовой деятельности. Соответственно, предмет деятельности каждого последующего уровня состоит в определении методов и инструментов, позволяющих избежать или преодолеть возникающие в деятельности каждого предыдущего уровня затруднения и проблемы.

Помимо этого, недопустимо расчленять структуры сети на некие тематические подструктуры, из которых, к примеру, одна будет заниматься социальными программами, другая – техникой безопасности, третья – экологией, а четвертая – социальной защитой работников компа-

¹ Необходимо уточнить, что для краткости в этом и других подобных случаях имеется в виду иная, нежели общераспространенная, практика согласования с широким кругом лиц. Методики ответственного проведения подобных мероприятий, а так же их мониторинга имеются и посредством их реализации эти мероприятия перестанут быть формальными.

нии. Это расчленение цельной проблематики приводит к подмене истинных причин мнимыми и являет собой опять же один из видов расслоения общества, в результате чего, к примеру, правозащитники совершенно не озабочены проблемами экологии и наоборот. А ведь именно так устроена система отношений и в органах власти и в компаниях, что приводит к тому, что экономический блок начинает доминировать относительно социального, экология попадает в еще большую немилость, ну а права и интересы граждан совсем выпадают из сферы внимания.

Исходя из изложенного, предлагается реализовать следующую методологию определения содержания областного и республиканского уровней деятельности сети.

К компетенции областных Экспертных советов необходимо отнести решение следующих вопросов:

- разработку областных программ развития деятельности;
- координацию реализации этих программ сторонами и местными структурами сети;
- организацию мониторинга деятельности сторон и Региональных советов граждан и выявления затруднений, возникающих в ней;
- составление по результатам мониторинга ежегодных областных отчетов.

Продуктом деятельности областных ЭСПУР являются дееспособные РСГ и условия для реализации инфраструктурных проектов.

К компетенции Республиканского Экспертного совета необходимо отнести решение следующих вопросов:

- разработку направлений исследовательской, аналитической, информационной и образовательно-просветительской деятельности, определяемых исходя из выявленных затруднений в деятельности областных ЭСПУР и местных структур сети;
- реализацию процедур распределения указанных направлений деятельности;
- координацию и мониторинг деятельности сети в масштабах страны;
- организацию взаимодействия структур сети с международными структурами по поводу получения исследовательского, аналитического, информационного и образовательно-просветительского содействия;
- составление исходя из вышеперечисленного ежегодного Республиканского отчета.

Продуктом деятельности республиканского ЭСПУР являются своевременно и адекватно сформулированные задачи для инфраструктурной деятельности и дееспособность структур областного и местного уровней.

3. Содержание деятельности инфраструктуры

Помимо обязательных функциональных требований, специфичных для этих видов деятельности, деятельность каждого из них в рамках сети должна быть интегрирована в передовые мировые процессы, цельна и взаимоувязана с деятельностью всех структур и уровней сети.

Исходя из этого, содержанием деятельности исследовательской компоненты являются социально-экономические процессы, протекающие в стране, а также мониторинг деятельности структур сети и ее участников, а ее продуктом являются материалы, исходные для деятельности всех остальных составляющих инфраструктуры сети. При этом конкретно предмет того или иного исследования задается аналитической компонентой. Само собой разумеется, что эта деятельность должна соответствовать всем критериям, предъявляемым к исследованиям, т.е. быть методологически обоснованной, обеспеченной инструментарием и профессиональными сотрудниками, что в совокупности позволит иметь реальную картину отслеживаемых процессов.

Аналитическая компонента, опять же обеспеченная методологией и кадрами, призвана, с одной стороны, перерабатывать поступающие исследовательские материалы и выдавать продукты, актуальные для остальных составляющих инфраструктуры. Исследовательская составляющая будет получать аналитически определенные задачи на проведение исследований, информационная – материалы для публикаций и программ, образовательно-просветительская – проблематику для соответствующих мероприятий (семинаров, тренингов и т.д.).

Информационная деятельность, построенная на продуктах деятельности аналитической, должна обладать методологией и журналистами, способными переработать эти материалы, с тем, что бы обеспечить деятельность мотивацию широких кругов граждан, не лакируя и не очерняя исходные тексты, а показывая способность механизмов развивать позитивные качества

и преодолевать негативные. Таким образом, продуктом этой деятельности является мотивация целевых групп.

Образовательно-просветительская деятельность, обладая опять же адекватными методологиями и кадрами, имея на руках результаты аналитической работы, определяет способы развития проблемных ситуаций в деятельности структур сети и ее участников на всех уровнях, а также широких кругов граждан. Тем самым, продуктом этой деятельности является освоенные представителями целевых групп способы открытого равноправного и ответственного взаимодействия в структурах сети.

Совокупность всех описанных элементов, характеризующих деятельность сети, позволит создать саморазвивающуюся систему отношений между органами власти, компаниями, гражданским обществом, НПО и СМИ, и собственно гражданами:

- наполненную конкретным и актуальным для всех содержанием,
- приносящую измеримые и адекватные возможностям и ожиданиям сторон результаты,
- работающую в соответствии с международными принципами,
- интегрированную в мировое сообщество,
- согласованно, планомерно и эффективно создающую в Казахстане открытое общество.

III. О направлении вектора деятельности по продвижению принципов открытого общества

Для определения направления вектора данной деятельности необходимо исследовать и проанализировать в контексте принципов прозрачности и устойчивого развития состояние основных заинтересованных организованных участников сети (органов власти, компаний, институтов гражданского общества, НПО и СМИ) выявить их ожидания, потребности и возможности. Подобная работа требует привлечения ресурсов, что должно явиться предметом обсуждения сторон непосредственно после достижения принципиальных договоренностей по поводу сотрудничества в реализации настоящего проекта. На данном же этапе предлагается рассмотреть роль и значение сторон в этом проекте, и оценить их реальное состояние исходя из общеизвестных параметров.

1. Обзор ситуации с продвижением международных инициатив в Казахстане

А) Органы власти.

Предварительное изучение участия республиканских органов власти в продвижении международных инициатив прозрачности и устойчивого развития выявило, что основными уполномоченными органами в продвижении ЕІТІ являются Министерство энергетики и минеральных ресурсов РК, министерство финансов РК, Министерство индустрии и торговли РК и Мажилис Парламента РК. При этом ключевую позицию занимает Министерство энергетики и минеральных ресурсов РК, тогда как участие министерства финансов РК ограничено лишь специальными вопросами, связанными с отчетностью, а остальные органы власти в процессе фактически не участвуют.

Относительно Глобального договора ООН ведущими органами являются Министерство труда и социальной защиты населения и Министерство охраны окружающей среды РК, стратегической задачей которых является продвижение принципов Глобального договора ООН, охватывающих, соответственно, трудовые права граждан и экологию. Таким образом, продвижение первой и четвертой групп принципов - прав человека и борьбы с коррупцией, ни за каким органом не закреплено. Деятельность иных органов в этих направлениях никак с Глобальным договором ООН не связана и строится на иных принципах, не предполагающих, в частности, отчетности компаний перед обществом.

Как относительно Глобального договора ООН, так и имея ввиду всю совокупность международных инициатив, в Казахстане не назначено интегрального органа по координации их продвижения. В качестве подтверждения можно отметить, что на местном уровне отношение со стороны почти всех без исключения представителей органов власти к деятельности НПО по продвижению инициатив прозрачности и устойчивого развития - или безразличное или отрицательное. Они полагают это частной инициативой отдельных общественных организаций, т.е.

чем-то не обязательным и незначимым. И это, несмотря на наличие более 10-ти нормативных правовых актов, которыми данным инициативам присвоен статус стратегических направлений развития страны.

О степени формальности отношения государства говорит и упомянутый выше факт, что на данный момент в Глобальном договоре ООН участвует всего 10 компаний (одна из ранее участвующих компаний, ФУР «Казына», прекратила свое существование) и только 7 из них представили свои отчеты в бюро Глобального договора ООН.

Относительно ожиданий органов власти в связи с реализацией настоящего проекта, можно уверенно предположить, что самым значимым для этих структур на всех уровнях власти ожиданием от деятельности сети является возможность качественно отслеживать социально-экономические процессы, оценивать их, прогнозировать и регулировать. Их потребности, соответственно, состоят в наличии адекватных механизмов и инструментов для этого. Возможности, которыми обладает данная группа участников сети в целом, это, конечно же, административные и материальные ресурсы, т.е. возможности для организации и обеспечения процесса.

Б) Компании

Из компаний, действующих в Казахстане, в Глобальном договоре ООН, помимо упомянутых 10 отечественных, опосредовано участвуют все компании, аффилированные с крупными иностранными и транснациональными компаниями, участвующем в нем, такими как «ENI», «British Gas», «Exxon Mobil», «Statoil Hudro», «ArcelorMittal», «Shell» и «Lukoil». А такая транснациональная компания, как «Chevron», более того - представляет отчетность согласно GRI. В то же время эти головные компании не озабочены вовлечением в эту отчетность своих зависимых компаний, действующих на национальном уровне, что противоречит их обязательствам по Глобальному договору ООН.

Если вкратце коснутся 7 компаний, представивших свои отчеты по устойчивому развитию, то из них АО «КазМунайГаз» и СП «Инкай» представляют добывающий сектор, АО «Казпочта», АО «GSM Kazakhstan/Kcell» - сферу услуг, а финансовый сектор представлен «Казкоммерцбанком», «Альянс Банком» и страховой компанией «Лондон-Алматы», ставшей первым участником Глобального договора ООН в Казахстане. Средний и малый бизнес Казахстана в Глобальном договоре ООН представляет лишь СП «Инкай».

В ЕІТІ участвует более 100 компаний, действующих в Казахстане, в том числе, все крупнейшие, однако и в данном случае надо объективно признать, что их отношение к продвижению этой инициативы совершенно недостаточное и так же не соответствует их обязательствам.

Наиболее показательными в этой связи являются отказы «Exxon Mobil», полученный на наши предложения начать процесс продвижения принципов устойчивого развития в Казахстане (http://sustdevelopment.narod.ru/answ_company.html) и АО «АрселорМиттал Темиртау» уже относительно отчета по ЕІТІ, участниками которой и головное предприятие и эта компания являются.

Ожидания компаний, их потребности и возможности за небольшими отличиями аналогичны тем, что имеются у органов власти. Специфичным их ожиданием может быть, к примеру, получение прозрачных механизмов и инструментов, позволяющих им поддерживать баланс интересов в отношениях с обществом и органами власти, а также с трудовыми коллективами.

В) НПО и СМИ

Относительно этих структур, являющихся ключевыми институтами гражданского общества, в целом можно сделать однозначный вывод о том, что активное и последовательное участие в продвижении принципов прозрачности и устойчивого развития принимает не более 15-20 НПО. Показательно при этом, что по данным миссии ПРООН в Казахстане, в Глобальном договоре ООН участвует 105 НПО, однако попытки обнаружить следы реальной деятельности этих НПО не принесли положительного результата. Более того, некоторые из этих организаций, с представителями которых удалось установить контакт, даже и не знают о том, что они включены в этот список и не имеют никакого представления о Глобальном договоре ООН.

Целенаправленного участия СМИ в продвижении международных инициатив в Казахстане не выявлено совершенно. Помимо сухих информаций, более подробное их освещение можно

изредка обнаружить на страницах газет «Республика - экономическое обозрение» и «Деловая неделя» и некоторых аналитических изданий, которые имеют незначительные тиражи и специфичную аудиторию, местные же органы массовой информации освещают эти процессы в еще меньшей степени. Характерно при этом, что, в частности, при освещении процесса продвижения ЕІТІ большинство СМИ совершенно низко оценивают роль и значение НПО, хотя их лидирующее значение в этом процессе является фактом, признанным всеми его непосредственными участниками – и правительством и компаниями.

Имея ввиду специфичные ожидания НПО и СМИ, можно предположить, что самым значимым для этих структур ожиданием от деятельности сети является возможность выявлять актуальные общественнозначимые проблемы и эффективно влиять на их решение. Их потребности, можно предположить состоят в получении и освоении адекватных методик, механизмов и инструментов для этого и в наличии условий для их применения. Данная группа участников сети обладает, прежде всего, интеллектуальными ресурсами, интегрированностью в казахстанское и международное сообщество и их большим, нежели иные участники, доверием.

2. Определение затруднений и ключевой проблемы деятельности

Исследование сложившегося в Казахстане отношения к международным инициативам со стороны практически всех ключевых участников общественных отношений¹, которое можно однозначно охарактеризовать как неудовлетворительное, и анализ глубинных причин этому позволил сделать следующие выводы.

За последние годы в стране реализовано значительное количество международных программ, направленных на формирование в обществе представлений о принципах открытых отношений и на их применение. По этим программам обучено множество государственных служащих, специалистов компаний, журналистов СМИ и сотрудников НПО, многие из которых в этой связи были обеспечены и материальными ресурсами. Тем не менее, наблюдаются лишь отдельные попытки оказывать реальное воздействие на общественные процессы, практически все из которых не приводят к качественному результату - к развитию общественных отношений. Да и носители общественных потребностей, граждане, зачастую эти попытки игнорируют или, более того, отвергают, предпочитая новым отношениям отношения традиционные, проверенные. Вследствие этого, в Казахстане отсутствует общественный спрос на деятельность, направленную на коренное изменение общественных отношений, и, как следствие, конкурентная среда в этой сфере, что приводит к стагнации этой деятельности.

Описанное затруднение в той или иной степени характерно для всех институтов Казахстана, в той или иной мере озабоченных реализацией общественно ориентированных замыслов – и органов власти, и компаний, и НПО и СМИ. Сами же их представители объясняют его причины не недостатками собственной деятельности, а специфичными качествами, которыми обладает наш народ, при этом считая эти качества непреодолимыми в обозримом будущем и, тем самым, снимая с себя ответственность за отсутствие результативности этой деятельности.

Таким образом, наиболее характерным затруднением всех организованных участников общественных отношений, возникающим при попытках продвижения принципов открытого общества в Казахстане, является их неспособность обеспечить восприятие и принятие обществом этих принципов, а общей причиной этого затруднения является их нежелание признать эту свою неспособность. Всеобщность этого затруднения и его причины, а также то, что они со временем не устраняются, означает, что в Казахстане в нынешней реальности объективно существует их единый источник. Далее предлагаем Вашему вниманию попытку определить этот источник, исходную проблему деятельности по продвижению в Казахстане принципов открытого общества.

Распространенные предположения о том, что специфичные качества казахстанцев обусловлены неизгладимыми последствиями Гулага и массовых переселений народов, так же как и рассуждения о том, что эти качества заложены в национальном менталитете или на генетиче-

¹ Как и ранее, так и в этом описании не рассматриваются политические общественные структуры – партии, поскольку все международные инициативы строго придерживаются внеполитических рамок.

ском уровне, имеют под собой реальные основания. Однако эти факторы имеют историческую природу, не будучи актуальными в настоящее время, и, как говорилось ранее, являются непреодолимыми, что лишает какого-либо смысла поиск путей их преодоления. Для того, что бы сделать эту деятельность актуальной и действенной необходимо опираться на факторы, для преодоления которых нет необходимости ожидать появления каких-то неизвестных пока средств массовой коррекции ментальных или генетических качеств. Таким образом, при определении факторов, препятствующих продвижению принципов открытого общества, мы исходили из следующего:

1. Нынешние общественные отношения в Казахстане, будучи еще далекими от развитых, тем не менее, более не подвержены тотальному контролю и ограничениям, сопровождаемым угрозой физической гибели человека. Следовательно, эти затруднения не имеют в Казахстане источников их возникновения и механизмов их поддержания и, таким образом, они преодолимы.

2. Общественные отношения имеют природные и ментальные источники возникновения, однако они существуют и развиваются уже в культурной среде, охватывающей всех участников общественных отношений, поэтому преодоление этих затруднений достижимо культурными средствами.

3. Наибольшее влияние на воспроизводство и развитие общественных отношений оказывает система образования, следовательно, в ней и лежит первопричина всеобщих затруднений при реализации попыток эти отношения изменить.

Таким образом, эти факторы а) имеются; б) они существенны; в) они обусловлены применяемой системой образования. Из этого сделан вывод, что их преодоление может быть обеспечено применением иных, нежели сейчас, образовательными средствами.

Рассмотрим вкратце, в чем должно состоять это отличие.

Концепция традиционного образования, применяемая в целом в системе образования, нацелена на передачу обучаемым (в том числе, представителям органов власти, компаний, гражданского общества), определенных знаний о предмете изучения. При этом субъект (лектор, тренер) передает объекту (обучаемому) некие знания, умения и навыки, требует их запоминания и повторения. Этот подход предполагает проверку обучаемых на соответствие их знаний учебному материалу и иное представление о предмете обучения влечет соответствующую оценку.

Таким образом, отношения в такой системе образования являются субъект-объектными и она по способам и задачам нацелена на формирование у участников исполнительского, зависимого отношения (к предмету изучения, к преподавателю, к собственной деятельности и т.д.), ограничивая их субъектность и творческий потенциал. В силу этого, концепция традиционного образования, адекватная административно-командной системе отношений, вступает в глубокое противоречие с концепцией открытого общества, являясь препятствием для ее продвижения.

Исходя из сказанного, ключевая проблема в деятельности по продвижению принципов открытого общества состоит в том, что открытые общественные отношения, неопределяемые в силу их направленности на саморазвитие, не воспринимаются носителями имеющихся общественных отношений, поскольку весь их личный опыт и образовательные потребности ориентированы на получение и воспроизводство вполне определенных знаний, а образовательные методики, применяемые при их обучении, ориентированы, на запоминание и дословное повторение этих знаний.

Таким образом, что бы реализовать глубинное и масштабное изменение системы общественных отношений необходимо преодолеть эту, по сути, образовательную проблему, при этом образование означает не обучение, а сотворение (not learning, but creation of). Достичь понимания необходимости для Казахстана сотворения (совместного творения) образа будущей модели общественных отношений, а затем самой этой модели и является целью этих предложений и, в целом, Круглого стола.

3. Определение стратегического направления вектора деятельности

Из исследований деятельности различных моделей сети, проводимых под эгидой ООН, международными финансовыми учреждениями (ВБ и ЕБРР) и общественными организациями (IIDE, RWI, PWYP) следует, что стратегия деятельности сети должна быть направлена на граждан Казахстана, имея ввиду не абстрактные цели, а предельно конкретные задачи, в решение которых вовлекаются непосредственные заинтересованные лица - заявители. Примерами подобных механизмов являются Региональные советы граждан, действующие в Аляске в районах деятельности Exxon Mobil, ячейки Сети гражданского реагирования, действующие в поселках по трассе трубопровода Баку - Тбилиси - Джейхан, эксплуатируемого British Petroleum, и др.

При таком подходе непосредственными участниками взаимодействия являются граждане, проживающие в регионах деятельности компаний, а контроль над деятельностью всех структур сети осуществляется неправительственными организациями в соответствии с разработанными методиками проведения мониторинга, а также другими институтами гражданского общества, в том числе СМИ. В свою очередь, определение организаций, осуществляющих мониторинг, также методологически защищено от случайных или преднамеренных ошибочных действий.

Предлагая реализовать в Казахстане подобный подход, авторы исходят из следующего:

1. Создаваемая сеть, процедуры и предмет ее деятельности, отношения внутри и вовне ее, являются инновационными, т.е. не статичными и не повторяющимися какие-либо, извне заданные.

2. Подобные отношения неприменимы в органах власти и компаниях.

3. Неправительственные организации по своей сути и роду деятельности имеют опыт многостороннего взаимодействия и имеют соответствующую организационно-правовую форму.

4. Неправительственные организации в большей степени открыты для инноваций, не обременены нормативными рамками и способны апробировать инновационные проекты.

Подводя итог всему описанию возможных подходов к созданию и организации деятельности сети по прозрачности и устойчивому развитию, подчеркиваем, что эти предложения являются поводом для их критического осмысления и совершенствования, или же для предъявления своих, иных подходов.

**Ассоциация «Азаматтық Кұрылтай»
(Гражданское Собрание)**

<http://sites.google.com/site/azamattykkurultaj/>

Общественное объединение «Благо»

100000 г. Караганда,

ул. Лободы, д. 3-а. кв. 24

т./факс +7 (7212) 42-06-87

телефон +7 (7212) 49-35-10

e-mail: varpet54@mail.ru

<http://sustdevelopment.narod.ru/>