

АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

**Институт управления**

на правах рукописи

**Айтымбет Зарина Маратқызы**

**ПРИОРИТЕТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО  
ФОРМИРОВАНИЮ «СЛЫШАЩЕГО ГОСУДАРСТВА»**

Образовательная программа магистратуры  
«Государственная политика»  
по направлению подготовки «7М041 Бизнес и управление»

Магистерский проект на соискание степени  
магистра государственной политики

Научный руководитель \_\_\_\_\_ Кадырова М.Б., к.э.н., профессор,  
директор Института  
профессионального развития  
Академии государственного  
управления при Президенте  
Республики Казахстан

Проект допущен к защите: « \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Директор Института управления \_\_\_\_\_ к.э.н. Турчекенова Р.А.

**Нур-Султан, 2021**

## Содержание

<b>Нормативные ссылки.....</b>	<b>3</b>
<b>Обозначения и сокращения.....</b>	<b>4</b>
<b>Введение.....</b>	<b>5</b>
<b>Обзор литературы.....</b>	<b>7</b>
<b>Методы исследования.....</b>	<b>12</b>
<b>Анализ и результаты исследования.....</b>	<b>14</b>
<b>Заключение.....</b>	<b>35</b>
<b>Список использованных источников.....</b>	<b>37</b>
<b>Аналитическая записка .....</b>	<b>41</b>

## Нормативные ссылки

Закон Республики Казахстан от 02.01.2021 г. № 401-VI «Об общественных советах».

Закон Республики Казахстан от 25.05.2020 г. № 333-VI «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан».

Указ Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 г. № 636 «О Национальном плане развития Республики Казахстан до 2025 года».

Указ Президента Республики Казахстан от 26 февраля 2021 г. № 520 «Об Общенациональных приоритетах Республики Казахстан до 2025 года».

Положение о Национальном совете общественного доверия при Президенте Республики Казахстан, 17 июля 2019 г.

Концепция развития государственного управления в Республике Казахстан на 2020 – 2025 гг.

## **Обозначения и сокращения**

РК	– Республика Казахстан
АП	– Администрация Президента РК
ГО	– Государственный орган
ЦГО	– Центральный государственный орган
МИО	– Местный исполнительный орган
ОЭСР	– Организация экономического сотрудничества и развития
США	– Соединенные Штаты Америки
TWITTER	– Социальная сеть
СМИ	– Средства массовой информации
НПА	– Нормативно-правовой акт
НПО	– Неправительственные организации

## **Введение**

В условиях нарастающей сложности социальных процессов и новых глобальных вызовов, серьезной задачей для системы государственного управления становится необходимость формирования моделей принятия решений и реализации государственных функций, основанных на активном участии гражданского общества в управлении государством, а также на использовании современных механизмов общественного контроля.

**Актуальность темы исследования** определяется важностью для современного общества обратной связи между гражданами и государством.

В рамках исследования особую актуальность приобретает анализ текущих тенденций и моделей взаимодействия государства и граждан. Основным направлением совершенствования государственного управления в развитых странах является построение структуры управления и использование управленческих подходов, нацеленных прежде всего, на обеспечение потребностей и интересов граждан, регулярное распространение достоверной информации и активное взаимодействие между органами государственной власти, экспертным сообществом и институтами гражданского общества.

Открытое правительство, готовое к конструктивному диалогу, оперативному реагированию на запросы граждан, вовлечению граждан к процессу принятия государственных решений, делает государство сильным и демократичным.

Необходимость перехода к «Слышащему государству» вызвана в первую очередь трансформацией формата работы государственных органов, низким уровнем доверия граждан к органам государственной власти и слабой вовлеченностью в процесс принятия государственных решений.

«Нам предстоит восстановить доверие граждан, убеждая их цифрами, фактами, действиями, оперативно реагируя на критику и конструктивные предложения граждан», - отмечает глава государства Касым-Жомарт Токаев[1].

**Цель проекта** – выработать рекомендации по реализации основных направлений государственной политики по формированию «Слышащего государства».

**Задачи проекта:**

-провести анализ современного состояния и существующих проблем во взаимодействии государства с гражданами;

-рассмотреть основные направления государственной политики по формированию Слышащего государства;

-изучить зарубежный опыт по вовлечению общественности в процесс принятия государственных решений;

**Объект исследования** – совокупность отношений, возникающих в процессе взаимодействия государственных органов с гражданами при принятии государственных решений.

**Предмет исследования** – процессы взаимодействия государственных органов с гражданами.

**Гипотеза и ожидаемые результаты** составили предположение, что повышение вовлеченности граждан к процессу принятия решений способно повысить уровень их доверия и снизить критику в отношении государственных органов, на основании чего предложить эффективную модель взаимодействия государственных органов с гражданами.

**Методы исследования** – в процессе написания магистерского проекта применялись теоретические и эмпирические методы исследования: анализ и сравнение. Кроме того, использовался широко применяемый метод стратегического планирования - SWOT-анализ.

**Научная новизна** – на основе анализа порталов Открытого правительства и международного опыта, предложена модель эффективного взаимодействия государственных органов с гражданами– «Гражданское жюри», которая может быть использована как эффективный механизм их коммуникации.

**Практическая значимость** заключается в возможности имплементации модели Гражданского жюри в практическую деятельность государственных органов для активного вовлечения граждан при принятии важных государственных решений. Кроме того, результаты могут быть использованы при реализации проектов, осуществляемых Проектным офисом Администрации Президента РК «Слышащее государство».

**Публикации** – по теме магистерского проекта опубликована 1 научная статья объемом 5 печатных листов в научном журнале «Kazakhstan innovations» № 10 (38), 2020 г.

## Обзор литературы

Образование и развитие гражданского общества является результатом длительной эволюции в социальной и политической сферах. Исследование истории становления гражданского общества опираются на теоретические основы, связанные с концепциями Д. Локка, Ш.Л. Монтескье, Т. Гоббса, А. Фергюсона, Ж.Ж. Руссо. Они рассматривали государство как результат общественного договора, заключенного между членами гражданского общества. Гражданское общество признавало за государством тот объём полномочий, который был оговорен в общественном договоре и было призвано сдерживать стремление государству к абсолютному господству. Государство в свою очередь гарантировало права и свободы граждан, защиту собственности и интересов.

Первая половина XIX века знаменательна идеями гражданского общества и правового государства, заложенная в работах К. Маркса, И. Канта, Г. Гегеля и других мыслителей того времени. Данные авторы представляли гражданское общество как совокупность индивидов, связанных материальными отношениями.

К. Маркс считал отношения государства и гражданского общества неравными и рассматривал процесс создания коммунистического общества главным условием для преодоления разрыва между и государством гражданским обществом. Тогда как Г. Гегель отдавал приоритет государству, которое олицетворяет собой разум, свободу и право, источником прогресса и результатом развития семьи и гражданского общества. «Государство – это шествие Бога в мире; его основанием служит власть разума, осуществляющего себя как волю» [2].

Мыслители первой половины XX века, такие как Г. Кельзен, Г. Радбрух, Р. Штаммлер, Р. Марчич, С.А. Муромцев, изложили современные концепции гражданского общества и правового государства. В данных работах гражданское общество представляется как ядро, в котором зарождаются разновидности социальной жизни, в особенности политико-правовой.

Наиболее фундаментальной работой об истории становления гражданского общества является работа современных американских ученых Д. Коэна и Э. Арато, в которой рассматриваются механизмы взаимодействия современного гражданского общества и государства.

1974-1991 года ознаменованы третьей волной демократизации и разработкой современных концепций гражданского общества. Согласно концепции теории волн демократизации, демократия охватывала страны так называемыми волнами, затрагивая различные сферы как политической, так и общественной. Несмотря на последовательность волн демократизации, различие в социально-экономических показателях и начальных условий, делают процесс демократизации не универсальным для каждой страны, в особенности для посткоммунистических стран.

По мнению американского политолога С. Хантингтона «волна» демократизации — это «совокупность происходящих в некий промежуток

времени транзитов от недемократических к демократическим режимам, когда число таких транзитов значительно превосходит число осуществленных в тот же временной отрезок переходов в противоположном направлении» [3].

Политологи современности Б. Барбер (модель «сильной демократии»), К. Пейтман («демократия участия»), П. Бахрах, К. Макферсон, Дж. Циммерман разработали теорию партисипативной демократии (от англ. *Participate* — участвовать). Основной идеей данной теории является обращение к традиционной демократии участия, при которой граждане активно участвовали в обсуждении тех или иных проблем и принимали решения по насущным проблемам общественной жизни. Они считают социальное равенство одним из важнейших условий партисипативной демократии, в которой каждый имеет право выражать свои взгляды и принимать непосредственное участие во всех сферах, затрагивающих их жизни. Но существуют определенные требования, при которых становится возможным демократия участия, это доступ к информации для вынесения любого решения, доступ к образованию для обеспечения правовой грамотности и участия всех, следование принципам прозрачности и подотчетности, прозрачность избирательных систем и равное голосование, вовлечение молодежи в политическую жизнь, поддержка и поощрения, многопартийность и право выбора любой политической партии.

Изучению механизмов гражданского участия в процедурах стратегического планирования посвящена статья С. Ревякина. В работе рассмотрены основные цели участия общественности, а также представлены три группы моделей участия (модель имитации, модель символического участия, модель реального влияния граждан) [4]. При наличии модели реального влияния, граждане получают от государства делегированные функции и могут выступать в ряде проектов в лице государства. Также они имеют право быть вовлеченными в государственные проекты на этапах разработки, принятия и исполнения принимаемых решений в качестве равноправных участников.

В последние годы тема участия общественности в жизни государства все чаще становится объектом исследования ученых.

Принимая во внимание растущую активность нашего государства в реализации крупных долгосрочных проектов, которые, несомненно, влияют на благосостояние граждан, а также стремление казахстанских граждан быть «услышанными» властями, принципы участия постепенно начинают складываться и в нашей стране. Этот вопрос особенно актуален применительно к высоким рискам и современным крупным проектам. Кроме того, механизмы общественного участия позволяют гражданам чувствовать себя причастными к решению социально значимых проблем, развивать активную гражданскую позицию и качественно коммуницировать с представителями власти.

Анализируя исследования казахстанских ученых, раскрывающих вопросы реализации коммуникативной политики в Республике Казахстан можно отметить работу Ж.К. Медеуова. В данной работе рассматривается коммуникативная политика в условиях модернизации Казахстана, проводится

анализ общественного мнения по вопросам политики государства, изучение реакции граждан на социально-политические реформы.

В рамках социологического исследования особую актуальность приобретает анализ текущих тенденций во взаимодействии государства и гражданского общества. Различная степень участия граждан в разработке принимаемых решений (государственных или частных, общественных или индивидуальных) или корректировке уже принятых, которые происходят как на государственных площадках, так и на альтернативных, указывает на универсальную значимость коммуникативных действий [5].

Автор рассматривает качественную коммуникацию между властью и гражданами источником решения большого количества актуальных проблем, причем решение этих проблем возлагается как на государство, так и на самих граждан, что в целом положительно сказывается на условиях жизни.

Во всем мире привлечение граждан к процессу принятия решений является одним из основных механизмов налаживания диалога между властью и общественностью. Следует отметить разнообразие в степени вовлеченности общественности в процесс принятия решений. Международная ассоциация по участию общественности International Association for Public Participation предлагает следующий спектр вовлечения граждан [6]:

- информирование – предоставление гражданам информации о проводимой политике посредством справочных материалов, порталов, социальных сетей;

- консультирование – обращение к гражданам за получением обратной связи от них посредством проведения опросов, анкетирований, публичных встреч;

- вовлечение – делегирование полномочий по принятию решений гражданам посредством диалоговых площадок, консультационных голосований, референдумов.

Таким образом, в зависимости от поставленных целей и политики государства, страны используют различные уровни вовлечения общественности в процесс принятия решений. Сочетание в государстве всех трех направлений по привлечению граждан говорит о наличии сильного государственного аппарата, демократизации общества и росте благосостояния граждан.

На основе работы Ш. Айтеновой «Вовлечение общественности к участию в принятии решений на местном уровне» подробно рассмотрена роль общественных советов, его функции, а также ценности, принципы и методы вовлечения общественности. Автор демонстрирует уровни участия общественности на примере зарубежных стран, международных ассоциаций.

По мнению автора, формальное отношение к процессу вовлечения общественности может негативно сказаться на доверии общества, так как деятельность, осуществляемая без подлинного намерения реагировать на предложения и мнение сообщества, приведет к бессмысленному, не отвечающему потребностям сообщества результату. К таким же негативным последствиям может привести и чрезмерное вовлечение общественности, без четкого планирования целесообразности вовлечения, с целью разделить ответственность [7]. Как видно, автор указывает на возможные риски и угрозы,

возникающие в процессе вовлечения общественности к принятию решений и необходимости баланса.

К тому же население не всегда может быть информировано о готовящихся проектах или принятии государственных решений, касающихся их жизнедеятельности, а должностные лица, уполномоченные на принятие решений, не часто владеют полной информацией по готовящемуся решению.

Ж. Бакатова в своей работе рассматривает проблемы общественного участия, указывая на отсутствие закрепления статуса «общественного участия» в действующем законодательстве Республики Казахстан, то есть все инициативы носят только рекомендательный характер. Таким образом разработка и принятие решений остаются за представителями государственных органов.

В Казахстане институт общественного участия еще не получил должного оформления, что во многом связано с несовершенством законодательства и безразличием, и пассивностью самих граждан [8]. Это связано с низким уровнем доверия к государственным органам, а также неуверенностью в том, будут ли услышаны и приняты во внимание конкретные предложения граждан и не превратятся ли в очередную волокиту и бюрократию.

Анализ портала «Открытого правительства», проведенного Е. Мухаметкалиевой, позволил сделать вывод о использовании краудсорсинга в качестве основного инструмента «Открытого правительства» в преобразовании государственного управления в управление на основе сотрудничества с обществом. Краудсорсинг – это привлечение широкого круга лиц для решения тех или иных проблем посредством использования их опыта, навыков и знаний и с применением информационных технологий.

Возможности краудсорсинга для создания стабильного законодательства значительны, но при достаточном участии общественности в этом процессе. При формировании государственной политики на основе широкого участия общественности государственным органам крайне необходимо мнение каждого заинтересованного лица относительно того или иного порядка, установленного государством в отдельных нормативных правовых актах. Публичным обсуждением законопроектов является диалог между властями – авторами проекта и пользователями портала. В связи с этим необходимо усилить работу, направленную на вовлечение общества в деятельность государства в плане нормотворчества [9].

Конструктивным ответом на политическую неудовлетворенность граждан может стать делиберативная демократия, основанная на участии граждан, предложенная Е.Оспан в качестве основы концепции «Слышащего государства».

Автор утверждает, что, не взирая на возможные негативные последствия и риски, осознанное участие граждан в вопросах государственной политики может привести к изменениям в поведении самих граждан, поскольку они берут на себя ответственность за свои собственные решения, а не навязанные. Принимая решения, люди склонны более серьезно относиться к политике и извлекать из нее уроки. Исследование концепции участия говорит о важности роли государства как модератора практики участия. Граждане имеют право и могут

участвовать в принятии решений, что в свою очередь приведет к более эффективной выработке политики [10].

Преимуществом привлечения граждан к процессу принятия решений является принятие более эффективных решений, поскольку граждане, принимающие решения, имеют более полную информацию относительно той или иной проблемы. Решения осуществимы и устойчивы, так как данные решения учитывают потребности и интересы всех заинтересованных сторон, включая уязвимые группы населения. В результате решения, основанные на процессах участия граждан, рассматриваются как более законные и менее подвержены оспариванию.

В условиях пандемии Covid-19 исследования по взаимодействию граждан и государственных органов были продолжены. Так в научном исследовании «Стратегии коммуникации госорганов в условиях кризиса и реформ», проведенного Академией государственного управления при Президенте Республики Казахстан в рамках проекта Астанинского хаба государственной службы, проведен анализ коммуникаций государственных органов в период пандемии коронавируса, который показал что «постоянный конструктивный диалог между центральными и местными органами власти имеет решающее значение для оперативного выявления проблем и препятствий, поиска решений и обеспечения эффективной реализации антикризисных мер, их коррекции по мере необходимости» [11].

Пандемия коронавируса в нашей стране наглядно продемонстрировала, что эффективная коммуникационная стратегия может стать ключевым фактором успешности проводимых правительством антикризисных мер. При этом прямым доказательством неэффективности коммуникаций становится снижение уровня доверия к государственным органам со стороны граждан.

Однако при всем многообразии научных трудов, исследований касательно участия общественности при принятии государственных решений, коммуникации государственных органов и граждан, проблем формирования активного гражданского общества в Казахстане недостаточно. К сожалению, отсутствуют конкретные механизмы делегирования тех или иных функций государства, конкретные этапы разработки и контроля за реализацией решений, а также механизмы, дающие гарантию на учет всех собранных мнений граждан при принятии решений. Не достаточно изучены роли партий и СМИ как связующего моста между населением и государственными учреждениями.

Восполнение вышеуказанных пробелов в изучении взаимодействия гражданского общества и государства в Казахстане представляется актуальной научной проблемой, разрешению которой и посвящена данная работа.

## Методы исследования

В процессе написания магистерского проекта применялись теоретические и эмпирические методы исследования: анализ и сравнение. Кроме того, использовался широко применяемый метод стратегического планирования - SWOT-анализ.

Выбор эффективной модели взаимодействия государственных органов (как на центральном, так и на местном уровнях) с гражданами возможен при проведении качественного и всестороннего анализа. Использование этого метода связано с тем, что анализ помогает последовательно рассмотреть объект исследования, детально изучить факты и основные принципы, четко определить и сделать обоснованные выводы о проблеме исследования.

На начальном этапе исследования проведен теоретический анализ, посредством изучения литературы по исследуемой теме, который позволил выделить и проанализировать объект исследования.

С целью выявления внешних факторов, определяющих удовлетворенность граждан работой правительства проведен системный анализ контекста и PEST-анализ. Далее проведен анализ текущей ситуации по реализации концепции «Слышащего государства».

Изучение взаимодействия государства и общества, невозможно без применения количественного метода. Статистический анализ в исследовании основан на количественных данных, размещенных в открытом доступе на порталах «Открытый диалог» и «Открытые НПА». Примерами количественных данных, использованных для проведения статистического анализа, явились количество обращений на портале «Открытый диалог» и комментариев граждан по различным проектам нормативно-правовых актов на портале «Открытые НПА».

Большой объем информации, использованной при написании магистерского проекта, относится к анализу международного опыта и обзору эффективных практик стран ОЭСР по привлечению граждан к процессу принятия государственных решений. Данное исследование проведено с помощью метода сравнения.

Приведены конкретные кейсы применения различных репрезентативных моделей участия граждан в странах ОЭСР.

Выбор модели «Гражданское жюри» обусловлен практической направленностью проекта, для чего необходимо обозначить сильные стороны и возможности использования предложенной модели, а также возможные угрозы и слабые стороны, которые могут замедлить ее реализацию. Этим и обусловлено применение SWOT-анализа в исследовании. SWOT-анализ основывается на следующих принципах: системность, научный и комплексный подход, конкретность и объективность, отсутствие крупных материальных затрат.

В качестве минимизации слабых сторон и угроз приведена матрица решений. Также представлен конкретный механизм внедрения «Гражданского жюри» в Казахстане и его реализация в государственных органах.

Набор перечисленных методов исследования обоснован и достаточен для подготовки магистерского проекта в соответствии с основными принципами научного исследования – системностью, достоверностью и объективностью.

## Анализ и результаты исследования

До сегодняшнего дня в Казахстане предпринят ряд мер по построению конструктивного диалога между государственными органами и гражданами. Ведется личный прием граждан, проводятся отчетные встречи с представителями гражданского общества, функционирует портал «Электронного правительства», принят Закон «О порядке организации и проведении мирных собраний в РК», созданы общественные советы, принят Закон «О доступе к информации», размещается информация в СМИ, на официальных сайтах и аккаунтах в социальных сетях (Рис.1).

Однако, возросшая критика в отношении деятельности государственных органов и увеличение количества обращений, в том числе повторных, говорят о наличии проблем взаимодействия государственных органов и населения.

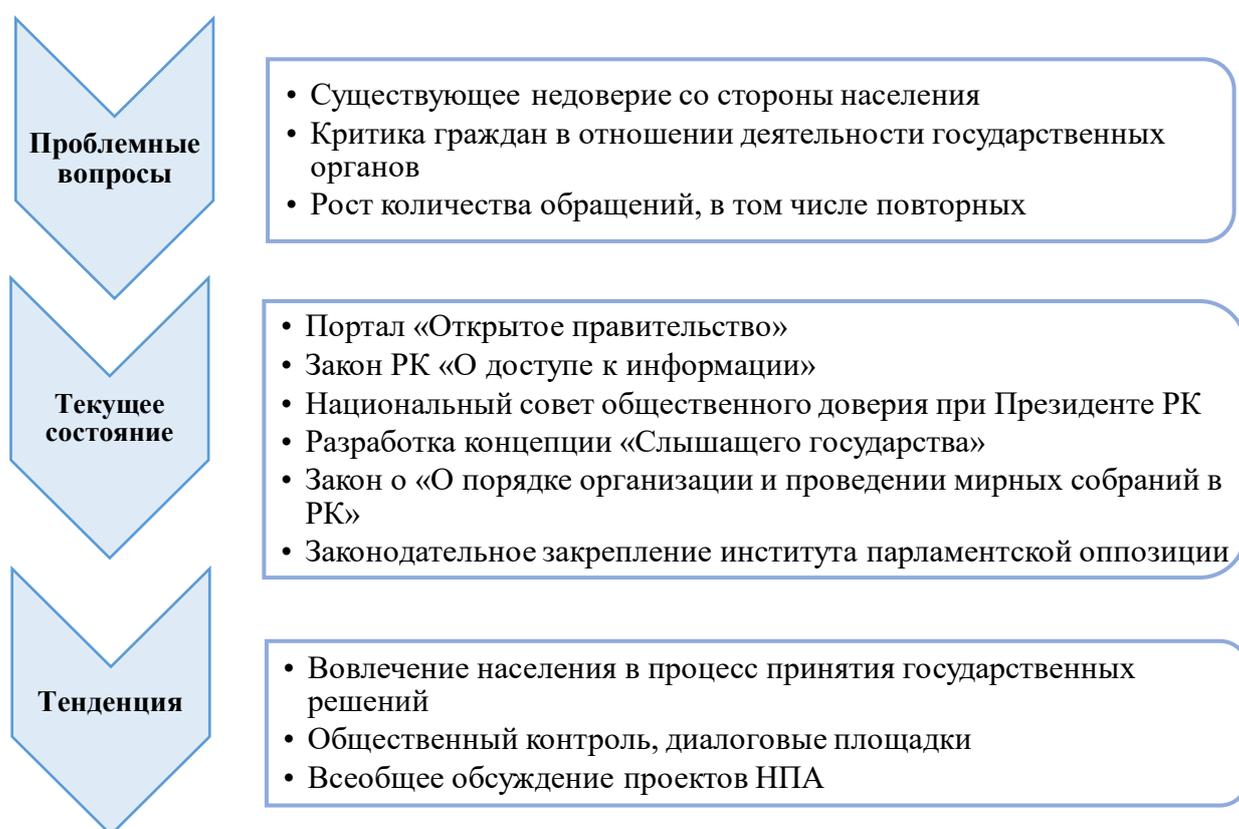


Рис. 1 - Системный анализ контекста  
Составлено автором

В дополнении к этому, в PEST-анализе, приведенном ниже, выявлены различные внешние факторы, определяющие удовлетворенность граждан работой правительства (Рис.2).

Прежде чем исследовать вопросы взаимодействия государственных органов с гражданами важно понимать внешнюю среду и факторы, влияющие на данные взаимоотношения, ее возможности и угрозы.

Политические факторы представлены деятельностью власти, которая регулируют законодательство в данной области. Исследование социальных факторов связано с описанием картины уровня жизни граждан, которая напрямую зависит от удовлетворенности населения работой государственных органов. Не менее важные факторы, как уровень безработицы и величина прожиточного минимума, определяются с помощью экономического компонента PEST-анализа. Последним фактором является технологический аспект. Целью его исследования считается выявление тенденций в развитии технологий, которые зачастую упрощают процессы взаимодействия государственных органов с гражданами и способствуют созданию новых каналов связи.

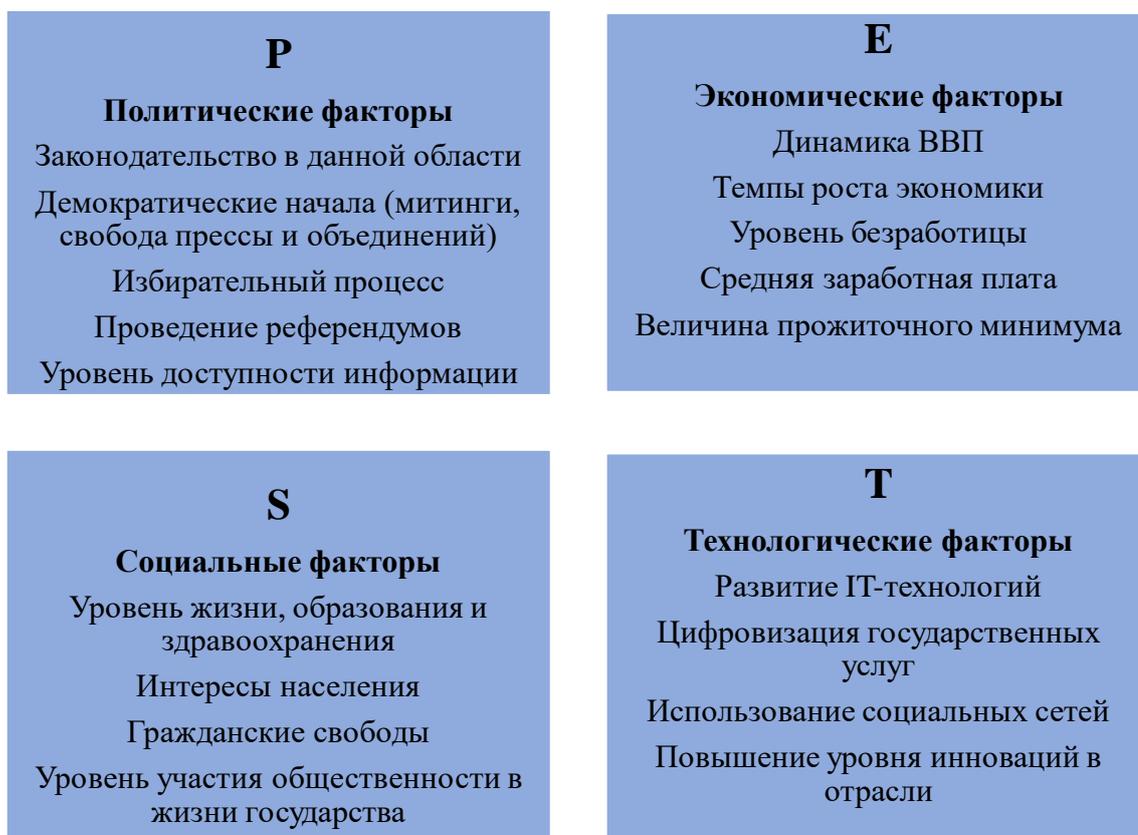


Рис. 2 - PEST- анализ  
Составлено автором

Решения, принимаемые на высоком уровне имеют все вышеуказанные последствия в жизни граждан. В этой связи любое решение должно рассматриваться через призму PEST-анализа. Только в этом случае, принимаемые решения будут работать на благо народа и приниматься без критики со стороны граждан.

Знаменательным моментом в жизни страны стал июнь 2019 года, когда прошли внеочередные выборы президента Республики Казахстан. На выборах, набрав 70% голосов избирателей, одержал победу Касым-Жомарт Кемелович

Токаев, имеющий богатый опыт в государственном аппарате и сделавший блестящую карьеру на внешнеполитическом поприще.

В своем Послании народу Казахстана в сентябре 2019 года, Президент отметил важность выстраивания конструктивного диалога между властью и народом. «Наша общая задача – воплотить в жизнь концепцию «Слышащего государства», которое оперативно и эффективно реагирует на все конструктивные запросы граждан. Только путем постоянного диалога власти и общества можно построить гармоничное государство, встроенное в контекст современной геополитики» [12].

Данное заявление явно показывает приверженность Главы государства формированию открытого государства, выстраиванию продуктивного диалога с гражданами, трансформации государственного аппарата.

При этом стоит отметить, что Глава государства завел страницу в социальной сети Twitter еще в далеком 2011 году, занимая на тот момент пост заместителя генерального секретаря Организации Объединенных Наций в Женеве.

Первым шагом реализации «Слышащего государства» стало поручение Главы государства, данное на встрече с участием акимов областей и городов Нур-Султан, Алматы и Шымкент 27 марта 2019 года. Глава государства обратил внимание руководителей регионов на целесообразность усиления обратной связи с гражданами для оперативного реагирования на насущные проблемы граждан. В качестве уменьшения барьеров Глава государства поручил акимам создать личные аккаунты и проявлять активность в социальных сетях.

Обсуждение проблем в виртуальном пространстве способствует развитию у граждан чувства социальной ответственности и увеличению гражданской вовлеченности в жизнь государства. Наиболее активными пользователями социальных сетей являются граждане в возрасте от 16 до 40 лет. Они имеют возможность выразить свое мнение по тому или иному вопросу, внести предложения по улучшению качества предоставляемых государственных услуг, указать на недочеты в работе городских властей и прочее.

Ряд поручений и инициативы по эффективному взаимодействию с общественностью были реализованы путем запуска Виртуальной приемной Президента на сайте Акорды. Таким образом, новый курс Главы государства направлен на выстраивание конструктивного диалога с населением и вовлечение граждан в процесс принятия решений.

Реализация концепции «Слышащего государства» осуществляется по трем направлениям:

Информационно-разъяснительное направление – государственные органы информирует граждан о реализуемых государственных программах и проектах.

Обратная связь с населением – государственные органы оперативно реагирует на жалобы и обращения граждан, полученные посредством всевозможных каналов и при непосредственном участии граждан.

Формирование консультационных органов – государственный орган привлекает активных граждан страны для поиска и выработки решений по актуальным вопросам государственной политики.

На первый взгляд, эти три направления представляют собой классические средства продвижения демократических реформ. Однако эти инструменты дали новый импульс повышению открытости информации и доступности государственных органов. Политическая система Казахстана приобретает новые формы «Слышащего государства», укрепляя как существующие каналы коммуникации между государственными органами и населением, так и создавая новые платформы для диалога, в которых важны взаимные действия государственных органов и граждан.

Рассмотрим каждое из направлений, чтобы выделить полученные результаты. По направлению «обратная связь с населением» результатом работы Виртуальной приемной Президента является увеличение количества обращений на данную площадку (Рис.3). В результате, за первые четыре месяца на данную платформу поступило более 2400 обращений от граждан. В течение следующих четырех месяцев это число увеличилось вдвое.



Рис. 3 - Динамика обращений граждан в Виртуальную приемную Президента РК за 2019-2020 гг. [13]

Увеличение количества обращений граждан в Виртуальную приемную говорит о существующей в обществе потребности в дополнительных каналах взаимодействия с государственными органами и актуальности решения Главы государства перезапустить работу с обращениями граждан и расширить каналы взаимодействия населения с государственными органами.

В данном направлении образован Отдел по контролю за рассмотрением обращений граждан Администрации Президента Республики Казахстан.

Первое, разработан иной алгоритм встреч с населением. Он включает в себя несколько направлений, а именно: по принципу открытого окна Администрации Президента и в рамках визитов регионов помощника первого руководителя страны. В данном контексте у любого гражданина страны имеется 2 варианта обращения к руководству страны:

-путем предварительной записи и принятие участие на встрече по каналам видеосвязи с офисом Администрации Президента на базе акимата г. Нур-Султан;

-участие на встрече по месту жительства в рамках графика выездных встреч помощника Президента.

Следует отметить, что второй вариант передачи своего обращения наиболее удобен гражданам, так как не требует дополнительных финансовых и временных расходов на поездку в г. Нур-Султан.

Второе, обращение от граждан принимают уполномоченные лица, непосредственно работающие в Администрации Президента.

Третье, в рамках приема граждан по интересующим их вопросам, привлекаются уполномоченные государственные органы, в чью компетенцию относится поднимаемый гражданином вопрос. Данный аспект позволяет оперативно решать вопросы граждан.

Четвертое, в работе с населением также задействованы неправительственные, некоммерческие и другие организации, представляющие интересы гражданского общества. К примеру, Ассоциация палат юридических консультантов содействуют в осуществлении независимой оценки поступающих вопросов и оформляют необходимое заключение, в последующем перенаправленное в правоохранительные и исполнительные компетентные органы.

Несмотря на все вышеназванные пути взаимодействия граждан с государственными органами, в частности с Администрацией Президента, гражданину, при первом канале связи, не предоставляется возможность получить прямую связь с представителями АП, так видеоконференц связь не заменит живое общение между людьми. Кроме того, в виду отсутствия финансовой возможности, а также при наличии признаков недееспособности гражданина (наличие группы инвалидности), гражданину приходится ждать выезда помощника Президента в свой регион и данный аспект может затянуть решение насущного вопроса. Более того, присутствие представителей уполномоченных государственных органов не всегда гарантирует оперативное решение проблем на местах, так за решение этих вопросов ответственны территориальные подразделения государственных органов. Центральные государственные органы только могут дать поручение решить проблемы гражданина, а на деле решение вопроса может затянуться на местном уровне.

По направлению «формирование консультативных органов» поручением Главы государства в 2019 году был создан Национальный совет общественного доверия при Президенте Республики Казахстан, что в свою очередь стало выверенным продолжением прогрессивной политики Главы государства по выстраиванию эффективных коммуникаций государственных органов с

гражданами. Создание Национального совета не было сиюминутным решением, а было апробировано и принято исходя из текущей политической ситуации, с учетом требований граждан о расширении диалога.

Основными функциями Национального совета являются рассмотрение значимых стратегических проблем с учетом мнения общественности и гражданского общества, обеспечение конструктивного диалога между представителями общественности, политических партий, неправительственного сектора и государственных органов; проведение общественной экспертизы проектов концепций, государственных программ и нормативных правовых актов [14].

Таким образом основной целью его деятельности является выработка предложений и рекомендаций по актуальным вопросам государственной политики на основе широкого обсуждения с представителями общественности, политических партий, гражданского общества.

Национальный совет общественного доверия сыграл непосредственную роль при разработке нового Закона «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» [15].

В начале 2020 года Министерство информации и общественного развития РК представило на обсуждение проект о мирных собраниях. Однако первая версия законопроекта получила широкий отклик и подверглась резкой критике общественности. Граждане отметили внесение небольшого количества изменений в действующий Закон 1995 года, который, по их мнению, был устаревшим и не отвечал современным потребностям общества.

В целях дальнейшего совершенствования законопроекта и учета общественного мнения, касательно необходимых изменений в девяти регионах страны Министерство организовало общественные обсуждения, в результате чего были внесены изменения в законопроект. Таким образом, окончательная редакция закона содержала главное требование - изменить порядок согласования митингов с разрешительного на уведомительный.

Практически исключены все нормы, ограничивающие деятельность средств массовой информации. Следующие нормы являются обязательными для представителей СМИ:

-не препятствовать законным действиям организатора и участников мирных собраний, а также сотрудников государственных органов, организаций;

-не совершать действия, которые создают помехи для бесперебойного функционирования транспорта, объектов инфраструктуры, сохранности имущества, а также препятствуют свободному передвижению граждан, не участвующих в мирных собраниях [15].

Важным новшеством стало определение основных понятий, форм и механизмов организации мирных собраний. В новом законе определены понятия «мирное собрание», «участник мирного собрания», «местный исполнительный орган», «митинг», «пикет», «демонстрация», «шествие», «организатор мирных собраний», «специализированное место для организации и проведения мирных собраний», «уведомления» [15].

В итоге 25 мая 2020 года Глава государства подписал Закон «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан».

В целом принятые правила призваны сформировать новую культуру собраний и организовать диалог между властью и гражданским обществом, тем самым регулируя отношения между всеми участниками мирных собраний.

В целом, эти другие законодательные изменения, реализуемые на площадке Национального совета, могут иметь положительные правовые и социальные последствия. В частности, повышение эффективности партийной системы; создание условий для образования политических партий; повышение гражданской активности в обществе; стимулирование участия женщин и молодежи в общественно-политических процессах путем введения 30% квоты участия женщин и молодежи в избирательных списках. Более того, поправки, касающиеся парламентской оппозиции, станут важной политической реформой.

Однако, несмотря на активную работу Национального совета общественного доверия, нет уверенности что рядовые граждане осведомлены о самом Совете как о совещательном органе и о его деятельности. Даже несмотря на то, что в состав Национального совета общественного доверия входят известные, медийные личности, известные в определенных кругах. Однако, по нашему мнению, в состав Национального совета общественного доверия должны входить эксперты, которые имеют отличающееся от остальных мнение. Следует признать, что эксперты, которые в основном критикуют власть, государственную внешнюю и внутреннюю политику пользуются популярностью в интернет пространстве и их интервью, речи и обращения набирают большое количество просмотров, лайков и комментариев.

В данном контексте возникает необходимость вовлечения таких экспертов в работу Национального совета общественного доверия, налаживая сотрудничество, применяя приемы *soft power* и проводить широкую информационную кампанию по разъяснению и предоставлению информации населению о Национальном совете общественного доверия. Национальный совет общественного доверия – по сути беспрецедентный орган, который может стать связующим мостом между государственными органами и гражданами, рупором воли народа, проводником информации в массы и лакмусовой бумагой народного настроения.

Что касается информационно-разъяснительного направления, то как показала практика, в острый период пандемии Covid-19 высветились проблемы во взаимодействии государственных органов с гражданами.

Коммуникационный блок государственных органов оказался не готовым к работе в кризисных условиях. В результате медиа-пространство заполнили такие негативные процессы как преувеличение и беспрепятственное распространение слухов, фейков, мифов, различной недостоверной информации. Пандемия стремительно обрела форму «инфодемии».

Термин «инфодемия» определяется как переизбыток информации—как точной, так и нет, которая затрудняет людям поиск надежных источников и надежных указаний, когда они в этом нуждаются, был придуман для

классификации некоторых общих черт слухов, стигматизации и теорий заговора во время чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения [16]. Таким образом инфодемию можно охарактеризовать как стремительно развивающийся вирус, поражающий информационную среду.

Пользователи интернет-пространства, воспользовавшись всеобщей паникой, публиковали вымышленную информацию, тем самым еще больше усугубляя положение. В социальных сетях и мессенджерах, широко используемых на территории Казахстана, появлялась различная, порой доходящая до абсурда информация касательно коронавируса. При этом, государственные и местные исполнительные органы не оценили последствия данной ситуации. В результате большое количество ложной информации привели к возросшему недоверию граждан к государственным информационным источникам. Вследствие чего катастрофическими последствиями стали игнорирование обществом предпринимаемых карантинных мер и профилактических мероприятий в целях недопущения заражения и распространения вируса среди населения.

Различность мнений, публикуемых в СМИ представителями уполномоченных, центральных и местных органов системы здравоохранения Казахстана, несвоевременность предоставления информации и ее недостоверность также способствовали возникновению паники и недоверия среди населения.

В целях предоставления актуальной и достоверной информации государственные органы проводили всевозможные брифинги, пресс-конференции, запустили сайт [coronavirus2020.kz](http://coronavirus2020.kz), на котором ежедневно размещалась статистика Covid-19 в Казахстане [17]. На сайтах государственных органов размещалась информация о методах борьбы с коронавирусом, о соблюдении карантинных мер и другие типовые материалы информационного характера. Для предотвращения распространения в Сети ложной информации и в целом снижения уровня путаницы и заблуждений [18], в течении 4 месяцев после объявления чрезвычайного положения в Казахстане разработан и запущен ведомственный сайт [Stopfake.kz](http://Stopfake.kz), курируемый Министерством информации и общественного развития Республики Казахстан.

Таким образом пандемия Covid-19 продемонстрировала важность коммуникаций со стороны государственных органов, умения качественно управлять, обрабатывать и своевременно реагировать на информацию.

В результатах исследования «Стратегии коммуникации госорганов в условиях кризиса и реформ» проведенного Академией государственного управления при Президенте Республики Казахстан говорится о том, что «когда наступает какой-либо кризис большого масштаба, правительства должны быть достаточно гибкими, чтобы игнорировать старые нормы и модели реагирования, приспосабливаться к изменившимся условиям и действовать оперативно для спасения максимального количества жизней и в целом поддержки населения и социально-экономической инфраструктуры общества. В этих условиях эффективные коммуникации власти с обществом являются ключевым моментом,

недостаточно просто принять решение о стратегии действий в кризисное время» [11].

Таким образом, усиление работы коммуникационных блоков государственных органов и качественная связь с населением в условиях кризиса становится одним из важных факторов смягчения кризисных явлений и народных волнений.

«Высоки риски снижения уровня доверия населения к правительству, особенно в период кризиса, что требует постоянного взаимодействия и общения с населением. Коммуникация с населением должна быть построена не на риторике обвинения, а на доверии и вовлеченности граждан в эффективную реализацию кризисных задач» [11].

Конечно, Казахстан, как и все без исключения страны мира, оказались в сложном положении, но, с другой стороны, любой кризис представляет собой шанс перестроить многие механизмы государственной политики, от проблем с коммуникацией и обратной связи до повышения доверия со стороны граждан.

### **Анализ обращений, поступивших на блог-платформы руководителей государственных органов на портале «Открытый диалог»**

В 2018 году количество обращений, поступивших на блог-платформы руководителей государственных органов на портале «Открытый диалог» по различным категориям составило 47 024, из которых отвеченных – 46 498, не отвеченных – 536 (Рис.4). В 2018 году наибольший показатель, а это 18 010 обращений, приходится на категорию «О работе государственных органов (гос. услуги)».

Однако вышеназванный показатель сократился более чем в три раза в 2019 году и составил всего 5 742 обращения. Данное резкое сокращение, вероятно, связано с новым курсом Главы государства, включающий в себя концепцию «Слышащего государства», озвученную в 2019 году в послании народу, которая заметно повлияла на эффективность работы государственных органов и оказания государственных услуг.

Для сравнения, количество обращений в 2019 году составило 58 721, из которых отвеченных – 57 762, не отвеченных – 959.

Сравнительный анализ обращений на блоги руководителей ГО за 2019-2020 годы показал значительный рост обращений в категории «Здравоохранение». Если в 2019 году данный показатель составлял 2 575 обращений, то в 2020 году вырос почти в два раза, составив 4 191. Данный факт, скорее всего, связан с пандемией Covid-19, в результате чего возросло количество обращений граждан по вопросам, связанным со здравоохранением.



Рис.4- Обращения на блоги руководителей ГО за 2018-2020 гг.  
Составлено автором на основе данных портала «Открытый диалог» [19].

В целом количество обращений за 2020 год составило 71 921, из которых отвеченных-68 076, не отвеченных- 3 845.

Исходя из приведенных данных, можно сделать вывод, что наблюдается тенденция роста обращений на блог-платформы руководителей государственных органов, что является возможно доказательством большого количества проблем у населения, которые не находят своего решения на локальном уровне и гражданам приходится адресовывать эти обращения в вышестоящие инстанции.

### **Анализ комментариев граждан по проектам НПА на портале «Открытые НПА»**

Количество комментариев граждан по тем или иным проектам НПА на портале «Открытые НПА» в 2018 году составило 10 787, при этом отвеченных – 9 227, не отвеченных – 1 560 (Рис.1). Наибольший показатель 2018 и 2019 года приходится на категорию «Экономика/экономическая деятельность», который составлял 2 087 и 2 536 комментариев соответственно.

Также, значительно возрос показатель комментариев в категории «Сельское хозяйство». Если в 2018 году он составлял 593, то в 2019 году данный показатель увеличился до 937.

Количество проектов НПА в 2019 году составило 16 133, комментариев граждан- 14 866 и отвеченных комментариев- 13 529.

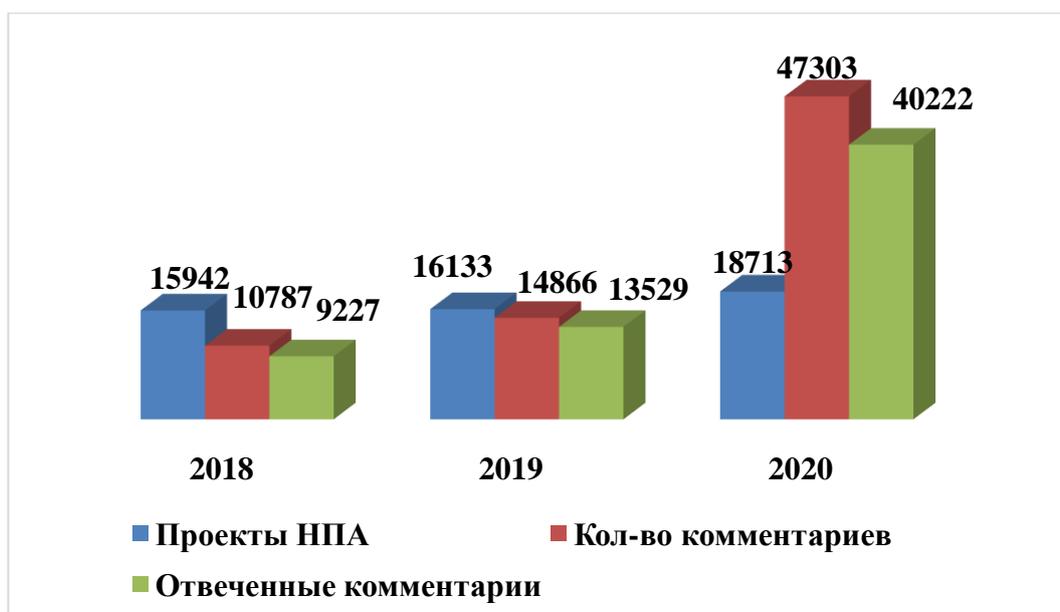


Рис. 5 - Всего комментариев по проектам НПА за 2018-2020 гг.  
Составлено автором на основе данных портала «Открытые НПА» [20].

В 2020 году общее количество комментариев на портале составило 14 866. Наибольший показатель приходится на категорию «Социальное обеспечение». Если в 2018 году данный показатель составлял 912, то в 2020 году он составил 3 036 комментариев.

Что касается обсуждения НПА, то в целом, наблюдается положительная динамика роста комментариев граждан по проектам НПА, что является свидетельством возросшего уровня активной гражданской позиции у населения.

Тем не менее, общество настроено не столь оптимистично, и уровень доверия к государственным органам все еще остается на достаточно низком уровне. Даже при наличии таких совещательных органов, как Общественные советы, практически отсутствует вовлечение граждан в процесс принятия государственных решений. Эта тенденция совпадает с тем, что все большее число людей чувствуют, что их голос не имеет значения и что правительство не слушает таких, как они [21].

На основе проведенного анализа текущей ситуации можно сделать вывод, что несмотря на все шаги и предпринимаемые меры со стороны государства, существуют проблемные участки во взаимодействии с гражданами со стороны уполномоченных органов. В этой связи, есть острая необходимость во внедрении действенного механизма: инструмента эффективной коммуникации государства и населения.

### **Анализ репрезентативных совещательных моделей с участием граждан в странах ОЭСР**

На сегодняшний день в казахстанской практике взаимодействие с обществом в вопросах принятия решений осуществляется исключительно путем

информирования и консультаций. Международными экспертами данные формы участия граждан признаются как минимальные, так как не приводят к реальному изменению государственной политики и не учитывают мнение и опыт общественности.

Согласно рекомендациям ОЭСР открытое правительство состоит из [22]:

-Политический цикл: 1) определение приоритетов политики, 2) разработка фактического политического документа, 3) реализация политики; 4) мониторинг реализации и оценка воздействия политики.

-Заинтересованные стороны: любая заинтересованная сторона, в том числе: лица, независимо от их возраста, пола, сексуальной ориентации, религиозной и политической принадлежности; учреждения и организации, правительственные или неправительственные, представители гражданского общества, академических кругов, средств массовой информации или частного сектора.

-Участие заинтересованных сторон: все способы, которыми заинтересованные стороны могут быть вовлечены в политический цикл, а также в разработку и предоставление услуг, включая такие направления, как:

-Информирование: начальный уровень участия, характеризующийся односторонними отношениями, при которых правительство производит и доставляет информацию заинтересованным сторонам. Данный способ охватывает как предоставление информации по запросу, так и проактивные меры правительства по распространению информации.

-Консультации: более продвинутый уровень участия, предполагающий двусторонние отношения, при которых заинтересованные стороны предоставляют обратную связь правительству и наоборот. Он основан на предварительном определении проблемы, по которой запрашивается мнение, и требует предоставления соответствующей информации в дополнение к обратной связи по результатам процесса.

-Вовлеченность: когда заинтересованным сторонам предоставляется возможность и необходимые ресурсы (например, информация, данные и цифровые инструменты) для сотрудничества на всех этапах политического цикла, а также в разработке и предоставлении услуг.

Репрезентативные совещательные процессы можно разделить на консультации или участие в зависимости от того, как они разработаны. Они представляются как форма участия граждан, которую можно рассматривать как подкатегорию участия заинтересованных сторон, поскольку в этих случаях граждане наделены полномочиями в этом процессе: они собирают данные и задают вопросы заинтересованным сторонам, которые не являются основными участниками.

Под совещательными институтами понимаются формы обсуждения граждан, которые были встроены в процедуры принятия государственных решений через правовые механизмы.

Ниже приведены различные репрезентативные совещательные модели с участием граждан в странах ОЭСР:

## Гражданское жюри

Гражданское жюри было разработано в Соединенных Штатах Недом Кросби и Центром Джефферсона в 1971 году. Нед Кросби разработал его, когда писал докторскую диссертацию по социальной этике. Его целью было изобрести процесс, который привлек бы граждан к обсуждению вопросов государственной политики [23].

Отличительными характеристиками гражданских жюри Центра Джефферсона является то, что состав варьируется от 12 до 24 человек, и обычно они работают от трех до шести дней. Жюри и группы граждан следуют этапам обучения, обсуждения и принятия решений (Рис.6).

Первоначальный план и метод следуют жесткой модели, однако многие процессы, обозначенные как Гражданские жюри в других странах, не следуют тем же строгим критериям проектирования, что и исходная модель.



Рис. 6 - модель Гражданского жюри [24].

Гражданские жюри и комиссии часто сочетаются с широким спектром других практик участия граждан, которые предшествуют жюри или проводятся как параллельные мероприятия по вовлечению граждан. Сюда входят собрания сообщества, опросы и онлайн-конкурсы предложений, консультативные комитеты, обсуждения в сообществе, общественные консультации, фокус-группы и другие.

Хотя этот подход был разработан в Соединенных Штатах, он активно применяется в других странах, включая Австралию, Канаду, Данию, Францию, Корею, Испанию и Великобританию.

Кейсы Гражданского жюри:

1. В Великобритании в 2018 году проходило Гражданское жюри Forest of Dean District Citizens Jury. Органы Национальной службы здравоохранения назначили Гражданское жюри, которое предоставило жителям возможность оценить предполагаемые места постройки больниц и выбрать те места, которые лучше всего соответствуют их потребностям. В итоге, местные органы единогласно поддержали рекомендации жюри, и в данный момент идет строительство больницы. «В каком-то смысле было очень воодушевляюще видеть такую демократию в действии» - отзывался один из членов жюри [25].

2. Группа жителей Мельбурна в 2014 году в Австралии предоставила 43 случайно выбранным гражданам возможность внести свой вклад в 10-летний финансовый план города Мельбурна и дать свои рекомендации по распределению ресурсов. Это был самый крупный городской бюджет, доступный для обсуждения, достигнув 400 миллионов австралийских долларов, предоставляя гражданам такой уровень доступа и полномочий [26].

### Гражданская ассамблея

Гражданская ассамблея считается наиболее надежной и продуманной моделью представительных совещательных процессов [27]. Впервые она была введена в Канаде в начале 2000-х, в 2004 году в Британской Колумбии и в 2006 году в Онтарио – для решения вопроса избирательной реформы. Первая Гражданская ассамблея была организована в ответ на необходимость создания платформы, на которой обычные граждане, а не политические элиты, могли бы внести свой вклад в разработку новой избирательной системы для Британской Колумбии.

Например, Ассамблея граждан Ирландии в 2016–2018 годах была создана для устранения политического и социального разрыва по спорным вопросам, не решавшимся годами, - однополым бракам и абортам.

Кейс гражданской ассамблеи:

Ассамблея граждан Ирландии включала 100 случайно выбранных граждан-членов, которые рассмотрели пять важных правовых и политических вопросов: восьмая поправка к конституции об абортах; старение населения; процессы референдума; Парламент с фиксированным сроком полномочий и изменение климата. Рекомендации Ассамблеи были представлены в Парламент для дальнейшего обсуждения. Основываясь на своих рекомендациях, правительство созвало референдум о внесении поправок и объявило чрезвычайную климатическую ситуацию [28].

### Консенсусная конференция

Конференция консенсуса была разработана в Дании в 1987 году Датским советом по технологиям. Она основана на модели оценки технологий, которая зародилась в США в 1960-х годах, и в то время не включала в себя элементы обсуждения со стороны граждан, поскольку граждане несли единоличную

ответственность за выбор группы экспертов, которая будет совещаться между собой.

Консенсусные конференции специфичны, поскольку граждане обычно должны прийти к консенсусу по выработанным ими рекомендациям с указанием точек, по которым был достигнут 100% консенсус.

На сегодняшний день эта модель использовалась более 50 раз во всем мире для решения вопросов политики, связанных с новыми технологиями, здоровьем и окружающей средой [29].

Кейс консенсусной конференции:

В 1999 году в Дании четырнадцать случайно выбранных граждан были собраны вместе, чтобы поделиться своими отзывами и прийти к консенсусу относительно использования генных технологий в производстве продуктов питания. Граждане рекомендовали создать Управление генных технологий, которое отвечает за маркировку генетически модифицированных продуктов питания. Они также рекомендовали лицензионный сбор для компаний, продающих генетически модифицированные продукты. В итоге, через пару месяцев после проведения консенсусной конференции правительство Австралии объявило о создании нового органа *Biototechnology Australia* для координации регулирования генных технологий [30].

#### Ячейка планирования

Ячейка планирования – это репрезентативная модель совещательного процесса, разработанная Питером Динелем из Вуппертальского университета в 1970-х годах в Германии, где она с тех пор используется как на местном, так и на региональном уровнях для решения различных вопросов государственной политики, чаще всего касающихся вопросов городского планирования. Наблюдая за односторонними отношениями между правительством и гражданами, Питер Динел разработал Ячейку планирования, как инструмент, позволяющий гражданам выражать свое мнение и участвовать в принятии решений. Особенностью этой модели является то, что она обычно состоит из множества ячеек планирования, работающих параллельно друг другу, иногда с учетом различных элементов одной и той же всеобъемлющей проблемы.

Ячейка планирования также была адаптирована в Японии, где она в основном использовалась на муниципальном уровне и называлась собраниями гражданского обсуждения – Шимин тугикай [31].

Кейс ячейки планирования:

В Германии в 2016 году 48 случайно выбранных граждан собрались вместе, чтобы обсудить возможность строительства канатной дороги для жителей Вупперталя. Граждане встречались четыре полных дня и участвовали в обучении и обсуждениях. Они перечислили аргументы за и против канатной дороги и в заключение рекомендовали местному правительству провести тщательный анализ затрат и выгод и варианты финансирования перед принятием решения [32].

## Гражданский диалог

Гражданские диалоги менее интенсивны, часто это двухдневные совещательные процессы. Их использование широко распространено в разных странах и на всех уровнях государственного управления. Они часто рассматривают более одного политического вопроса и в среднем собирают 148 случайно выбранных граждан, хотя размер может сильно варьироваться – от 18 до 499 участников. Обычно они имеют очень короткие этапы обучения и обсуждения и включают групповые обсуждения экспертов [33].

Они больше подходят для информирования граждан по вопросам политики и сбора их общих идей и реакций, а не для выработки подробных рекомендаций для политиков. Часто гражданские диалоги являются частью более широкой стратегии взаимодействия с гражданами, их также иногда называют Гражданскими саммитами, совещательными мероприятиями, гражданскими форумами и совещательными семинарами.

Кейс гражданского диалога:

В 2017 году Федеральное правительство Канады собрало 35 случайно выбранных граждан на три дня, чтобы обсудить будущее энергетической политики Канады [33]. Процесс был дополнен пятью региональными диалоговыми мероприятиями. Горожане рекомендовали следующее:

1. Разработка новых форм управления и надзора по вопросам энергетики.
2. Стимулы для ускорения внедрения существующих экологически чистых или низкоуглеродных энергетических технологий.
3. Правила по защите окружающей среды или сокращению выбросов парниковых газов.
4. Инвестиции в энергетическую инфраструктуру, обслуживающую Канаду и ее сообщества.

## Совещательный опрос

Совещательный опрос – это процесс, направленный на то, чтобы зафиксировать изменение мнения граждан по политическому вопросу до и после того, как участники изучили и обсудили вопрос. Джеймс Фишкин разработал и запатентовал Совещательный опрос в США в Стэнфордском университете в 1988 году. Идея этого метода впервые появилась в академической статье и была вдохновлена древней афинской демократией и методами опроса общественного мнения Гэллапа [34].

Поскольку Д. Фишкин запатентовал совещательный опрос, аналогичные подходы, которые не следуют точной методологии, обычно называются совещательными опросами.

Данная модель использовалась для решения вопросов политики, связанных с принятием государственных решений в таких странах, как Бразилия, Китай, Италия, Япония, Корея и Монголия.

Он лучше подходит для выявления изменений мнения граждан, чем для выработки подробных рекомендаций или расширения влияния на принятие решений граждан.

Кейс совещательного опроса:

В Корее в 2017 году был проведен совещательный опрос относительно строительства ядерных реакторов Шин-Гори № 5 и №6. Правительство собрало 471 гражданина на три дня, чтобы решить, следует ли возобновить строительство атомных электростанций. Горожане рекомендовали возобновить строительство, и правительство их рекомендацию выполнило [35].

Выводы. В результате анализа международного опыта репрезентативных совещательных моделей с участием граждан в странах ОЭСР можно сделать вывод что, учитывая высокий уровень взаимодействия государства с гражданами, применяемые механизмы доказали свою эффективность. Однако, следует принять во внимание, что не каждый европейский опыт полностью соответствует нашему менталитету, культуре и прочим особенностям. В этой связи, необходимо прежде всего комплексно изучить, провести процедуру адаптации к нашим условиям и апробировать в пилотном режиме одну модель. Далее, адаптированные под казахстанские реалии модели таких совещательных органов могут быть внедрены и стать в свою очередь действенным механизмом эффективного и продуктивного взаимодействия государственных органов с гражданами.

В частности, модель «Гражданское жюри» – наиболее оптимально коррелируется с нашей страной. Однако при имплементации данной модели необходимо учитывать административно-территориальное разделение, культурно-ментальные особенности населения и возможные риски.

### **Рекомендации по реализации основных направлений государственной политики по формированию «Слышащего государства»**

Проведенное исследование позволило выработать рекомендации по реализации основных направлений государственной политики по формированию «Слышащего государства»:

1. Государственным органам предлагается разработать стратегию коммуникации, включающая в себя не только базовые направления, но и мероприятия проактивного характера по предоставлению достоверной информации в кризисные и посткризисные периоды.
2. На основе изучения международного опыта нами предлагается внедрение модели «Гражданское жюри», как наиболее оптимальной и адаптируемой в государственных органах Казахстана.

## Механизм внедрения и реализация модели «Гражданское жюри»

Модель «Гражданское жюри» предлагается к внедрению как на центральном, так и на местном уровнях. Внедрение данного механизма не повлечет дополнительной нагрузки на бюджет центральных государственных и местных исполнительных органов, так как предлагаемый инструмент может стать альтернативой для существующего Общественного совета. Кроме того, учитывая тот факт, что «Гражданское жюри» не является органом, подразумевающим постоянную работу в рамках того или иного государственного органа, то и нет необходимости предусматривать финансирование, направленное на деятельность данного органа.

Ниже приведена схема модели «Гражданское жюри» в соответствии с системой государственного устройства Республики Казахстан (Рис.7).

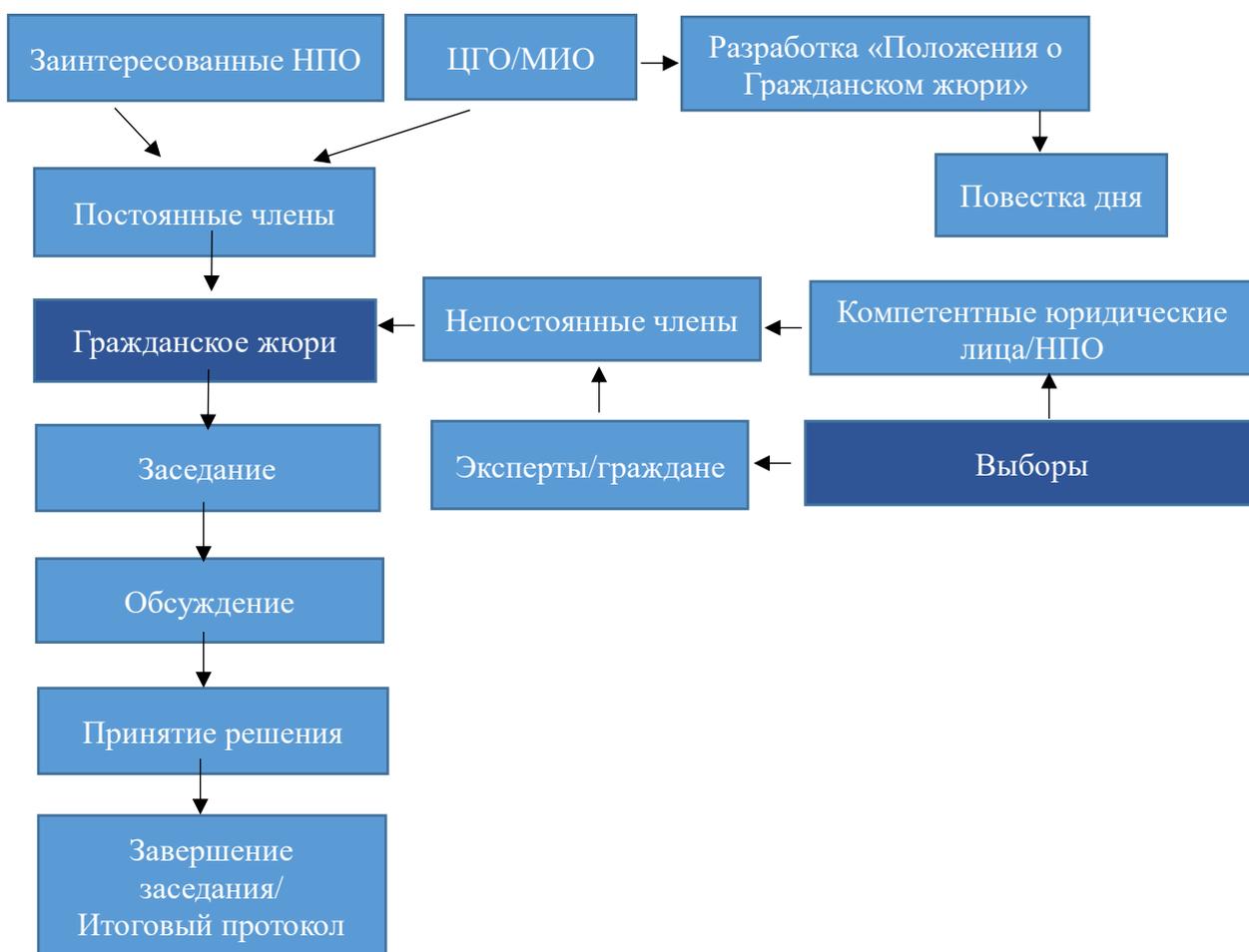


Рис. 7 - Механизм внедрения и реализация модели «Гражданское жюри»  
Составлено автором

Центральный государственный/местный исполнительный орган разрабатывает «Положение о Гражданском жюри», где будет предусмотрены состав, порядок избрания постоянных и непостоянных членов жюри. Под словом «Постоянные члены» подразумеваются представители государственных органов, НПО. Под «Непостоянные члены» подразумеваются эксперты той или иной области, в зависимости от затрагиваемого вопроса, которые будут привлекаться не на постоянной основе. При этом, государственный орган выставляет требования к непостоянным членам, которые также согласуются всеми постоянными членами. Кроме того, в «Положении о Гражданском жюри» необходимо предусмотреть состав, с избранными, постоянными членами, председательствующим лицом, порядок проведения заседаний, согласования, голосования и принятия решения. Состав «Гражданского жюри» будет состоять из 25 членов: 15 постоянных, 10 непостоянных. «Положение о Гражданском жюри» необходимо согласовать со всеми постоянными членами.

После утверждения «Положения о Гражданском жюри», ответственный государственный орган формирует повестку дня. Данная повестка дня должна опубликовываться на интернет портале в специальном разделе государственного органа либо на страницах в социальных сетях за 1 месяц до даты запланированного заседания.

Заинтересованные юридические/физические лица ознакомившись с вопросом, выносимым на рассмотрения в рамках заседания «Гражданского жюри», выдвигают кандидатуры для включения в состав непостоянных членов жюри. При этом кандидатам необходимо заполнять/загружать свое портфолио, включающее в себя общую информацию, опыт работы и достигнутые результаты в той или иной сфере для подтверждения своей компетенции. Граждане, используя ЭЦП, путем голосования отдают свои голоса за тех или иных кандидатов на портале государственного органа.

Также голосование возможно на странице в социальных сетях, путем оставления комментариев. Для голосования за того или иного кандидата предусматривается 14 календарных дней. По истечении 14 дней ответственный государственный орган собирает статистику с портала/социальных сетей и производит подсчет голосов. Кандидаты, набравшие наибольшее количество голосов избираются в состав «Гражданского жюри» в качестве непостоянных членов.

Ответственный государственный орган назначает дату проведения, оповещает членов жюри и направляет необходимые материалы за 1 неделю до даты заседания.

Порядок проведения заседания будет включать в себя презентацию государственного органа по рассматриваемому вопросу, заслушивание позиции представителей других государственных органов и НПО. Непостоянные члены «Гражданского жюри» могут также представить свое видение по рассматриваемому вопросу.

По окончании демонстрации презентационного материала, все члены жюри принимают участие в обсуждении.

Решения принимаются голосованием членов «Гражданского жюри». Решение будет считаться принятым если за него будет отдано большинство голосов (не менее 20 из 25). При невозможности прийти к единому решению, назначается повторное заседание (через 14 календарных дней) для подготовки позиции с учетом высказанных мнений, комментариев и рекомендации.

По итогам заседания составляется итоговый протокол, который визируется всеми членами «Гражданского жюри». При этом, протокольные поручения, решения и прочие положения, вошедшие в итоговый протокол, являются обязательным для исполнения. Итоговый протокол подлежит публикации для всеобщего ознакомления и является документом, обозначающим завершение заседания «Гражданского жюри».

Ответственный государственный орган на еженедельной основе публикует информацию об исполнении итогового протокола на портале государственного органа, а также на страницах социальных сетей и в печатных СМИ. При этом, правомочность непостоянных членов жюри не заканчивается до тех пор, пока все пункты итогового протокола не будут исполнены и информация не будет обнародована для широкой публики.

При неисполнении или некачественном исполнении членами «Гражданского жюри» своих обязательств согласно итоговому протоколу, председатель заседания «Гражданского жюри» в письменной форме уведомляет ответственную сторону о необходимости выполнения либо устранении недочетов в работе. В случае, если сторона, получив такое уведомление не исполняет или не устраняет недочеты в указанные сроки, то председатель заседания от имени всех членов «Гражданского жюри» готовит коллективное обращение в суд.

Ниже, в SWOT-анализе проанализированы сильные и слабые стороны, а также угрозы и возможности, возникающие при внедрении модели «Гражданского жюри» в Республике Казахстан. При составлении SWOT-анализа осуществлена попытка всесторонне учесть все возможные аспекты, которые в той или иной мере могут повлиять на внедрение «Гражданского жюри» (Таб.1).

Таблица 1. SWOT-анализ внедрения модели «Гражданское жюри» в Казахстане  
Составлено автором

<b>Сильные стороны (Strength)</b>	<b>Слабые стороны (Weakness)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- привлечение граждан к процессу принятия государственных решений;</li> <li>- сокращение количества обращений в государственные органы;</li> <li>- уменьшение критики в отношении государственных органов;</li> <li>- подотчетное и открытое правительство</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- расходы на организацию;</li> <li>- сложность принятия консенсуального решения;</li> <li>- неготовность государственных органов сотрудничать с гражданами</li> </ul>

<p><b>Возможности (Opportunities)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- развитие принципов демократии;</li> <li>- воспитание активной гражданской позиции у населения;</li> <li>- повышение грамотности населения;</li> <li>- площадка для конструктивного диалога;</li> <li>- повышение степени информированности граждан</li> <li>- качественная коммуникация граждан с государственными органами</li> </ul>	<p><b>Угрозы (Threats)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- формальность учета мнений;</li> <li>- лоббирование деструктивных решений;</li> <li>- пропаганда антигосударственного настроения среди населения</li> </ul>
---	--

Как показано в таблице выше, в целях минимизации угроз, необходимо пересечение их с сильными сторонами. В результате, мы искореняем угрозы и получаем положительные результаты. Таким же образом можно укрепить слабые стороны, соотнося их с получаемыми возможностями.

В целом при применении данного подхода можно минимизировать негативные аспекты и максимизировать необходимые для взаимодействия государственных органов и граждан эффективные результаты. Более детальное пояснение приведено в матрице решений ниже (Рис.8).



Рис. 8 – Матрица решений  
Составлено автором

## Заключение

Казахстан вступил в новую эпоху государственного управления, когда механизмы и приоритеты государственной политики подвергаются изменениям, адаптируются к современным реалиям и интересы граждан выходят на первое место. В данных условиях правительству важно не только оперативно реагировать, но и предупреждать и опережать кризисные ситуации работая в проактивном формате, но также прислушиваться и действовать во благо граждан посредством качественной коммуникации и находить наилучшее и оптимальное решение.

Следует понимать, что задача концепции «Слышащего государства» - не только собирать и аккумулировать запросы граждан, но и вовлечь само население в поиск решений этих проблем и предупреждать возникновение новых, тем самым, воспитывая и прививая чувство гражданской ответственности.

Применение модели «Гражданское жюри» позволит усилить взаимодействие государственных органов и граждан, воспитать и приумножить гражданскую ответственность у населения и повысить доверие населения к государственным органам.

Плюсами внедрения модели «Гражданское жюри» в Казахстане можно назвать следующее:

1. Для государственных органов:

- осуществление деятельности в соответствии с первоочередными для граждан задачами;
- повышение доверия со стороны граждан;
- сокращение количества обращений;
- уменьшение критики в отношении государственных органов;
- повышение имиджа государственных органов.

2. Для граждан:

- повышение грамотности населения;
- информированность граждан;
- получение навыков государственного управления;
- коммуникация с государственными органами;
- воспитание чувства гражданской активности и нулевой терпимости к иррациональному использованию ресурсов.

3. Для государства:

- развитие принципов демократии;
- активная гражданская позиция населения;
- повышение качества жизни населения;
- воспитание духа патриотизма.

Участие общественности – это не просто необходимый фактор, на самом деле, это может привести к лучшему управлению и эффективной государственной политике. При осмысленном подходе участие общественности приведет к двум значительным преимуществам:

1. Государственные органы будут принимать более эффективные и легко реализуемые решения, которые отражают общественные интересы и ценности и лучше понимаются обществом.

2. Граждане развивают способность решать сложные социальные проблемы, часто преодолевая давние разногласия и недопонимания.

В целом, предложенный механизм может быть полезен в форме одного из инструментов реализации концепции «Слышащего государства», основанной на принципах доверия, открытости и прозрачности принимаемых решений при повсеместном активном вовлечении граждан в процесс государственной политики и принятия жизненно важных государственных решений.

## Список использованных источников

1. Выступление Главы государства Касым-Жомарт Токаева на расширенном заседании Правительства от 15 июля 2019 года. – URL: [https://www.akorda.kz/ru/speeches/internal\\_political\\_affairs/in\\_speeches\\_and\\_addresses/vystuplenie-glavy-gosudarstva-k-tokaeva-na-rasshirenno-zasedanii-pravitelstva](https://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-glavy-gosudarstva-k-tokaeva-na-rasshirenno-zasedanii-pravitelstva). Дата обращения: 25.12.2019
2. Гегель, Г.В. Философия права. –Москва: Издательство «Мысль»,1990. – 524 с.
3. Хантингтон, С. Третья волна. Демократизация в конце XX века. – Москва: Издательство «РОССПЭН», 2003. – 368 с.
4. Ревякин, С.А. Механизмы общественного участия в процедурах стратегического планирования в Российской Федерации. 2017 г. – 8 с. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mehanizmy-obschestvennogo-uchastiya-v-protsedurah-strategicheskogo-planirovaniya-v-rossiyskoy-federatsii/viewer>. Дата обращения: 11.11.2020
5. Медеуов, Ж.К., Кудайбергенов, Р.А., Каппаров, К.Н. и др. Коммуникативная политика Республики Казахстан: современное состояние и перспективы развития» – Астана: Институт Евразийской интеграции, 2017. – 348 с.
6. Международная организация, продвигающая практику участия общественности IAP2. – URL: <https://www.iap2.org/page/pillars>. Дата обращения: 12.03.2020
7. Айтенова, Ш. Вовлечение общественности к участию в принятии решений на местном уровне, 2015. – 51 с. – URL: <https://www.kz.undp.org/content/dam/kazakhstan/docs/research-and-publications/B9.pdf>. Дата обращения: 09.12.2019
8. Бакатова, Ж. Е. Участие общественности в принятии управленческих решений как принцип современного государственного управления, 2018. – С. 37-42. – URL: <https://pps.kaznu.kz/kz/Main/FileShow2/146123/90/446/18180/2020/1>. Дата обращения: 11.01.2020
9. Мухаметкалиева, Е.М., Бастаубаева, А.Ж. Вовлечение общественности в нормотворческую деятельность Казахстана посредством использования краудсорсинга, 2018. – С.138-163. – URL: <https://cyberleninka.ru/journal/n/voprosy-gosudarstvennogo-i-munitsipalnogo-upravleniya?i=1080560>. Дата обращения: 07.01.2020
10. Оспан, Е. Делиберативная демократия как основа концепции «Слышащего государства», 2020. – С.11-16. – URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/323239915.pdf>. Дата обращения: 12.01.2021
11. Кадырова, М.Б. Стратегии коммуникации госорганов в условиях кризиса и реформ, 2020. – 71 с. – URL: [https://repository.apa.kz/bitstream/handle/123456789/425/5\\_RUS.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.apa.kz/bitstream/handle/123456789/425/5_RUS.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Дата обращения: 10.03.2021
12. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана» от 11 сентября 2019 г. – URL: [https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana](https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana). Дата обращения: 10.11.2019

13. Ulttyq keñes: Хроника. Особенности. Результаты / Под ред. Шаукеновой, З.К. – Нур-Султан: Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан, 2020. – 212 с.
14. Положение о Национальном совете общественного доверия при Президенте Республики Казахстан, 17 июля 2019 г.– URL: [https://www.akorda.kz/ru/legal\\_acts/decrees/ob-utverzhdanii-polozheniya-i-sostava-nacionalnogo-soveta-obshchestvennogo-doveriya-pri-prezidente-respubliki-kazahstan](https://www.akorda.kz/ru/legal_acts/decrees/ob-utverzhdanii-polozheniya-i-sostava-nacionalnogo-soveta-obshchestvennogo-doveriya-pri-prezidente-respubliki-kazahstan). Дата обращения: 25.02.2021
15. Закон Республики Казахстан от 25.05.2020 г. № 333-VI «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан». – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002126>. Дата обращения: 13.04.2021
16. World Health Organization, 2020. Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Situation Report –13. – URL: [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200202-sitrep-13-ncovv3.pdf?sfvrsn=195f4010\\_6](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200202-sitrep-13-ncovv3.pdf?sfvrsn=195f4010_6). Дата обращения: 03.11.2020
17. Статистика коронавируса. – URL: <https://www.coronavirus2020.kz>. Дата обращения: 12.11.2020
18. Сайт по опровержению фейковой информации. – URL: <https://stopfake.kz/ru/>. Дата обращения: 12.11.2020
19. Обращения, поступившие на блог-платформы руководителей ГО. Интернет-портал «Открытый диалог». – URL: <https://dialog.egov.kz/analyticscontroller/index>. Дата обращения: 07.01.2021
20. Комментарии по проектам НПА. Интернет-портал «Открытые НПА». – URL: <https://legalacts.egov.kz/application/infographics>. Дата обращения: 15.01.2021
21. Отчет аудита политической активности 16: The 2019 Report, Hansard Society, 2019. – URL: <https://www.hansardsociety.org.uk/publications/reports/audit-of-political-engagement-16>. Дата обращения: 15.10.2020
22. Рекомендации Совета по открытому правительству, 2017. – URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>, OECD. Дата обращения: 13.05.2020
23. Jefferson Center. Citizens' Jury Handbook, 2004. – URL: [http://www.rachel.org/filedocument/Citizens\\_Jury\\_Handbook.pdf](http://www.rachel.org/filedocument/Citizens_Jury_Handbook.pdf). Дата обращения: 13.05.2020
24. Models of representative deliberative processes. – URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/339306daen/1/3/2/index.html?itemId=/content/publication/339306daen&csp=07698b7c924c319dbb92a6500bf563da&itemIGO=oecd&itemContentType=book#>. Дата обращения: 13.05.2020
25. Forest of Dean District Citizens Jury. – URL: <https://jefferson-center.org/forest-of-dean-citizens-jury/>, 2018. Дата обращения: 13.02.2020
26. City of Melbourne People's Panel, 2014. – URL: <https://www.newdemocracy.com.au/2014/08/05/city-of-melbourne-people-s-panel/>. Дата обращения: 13.05.2020
27. Escobar & Elstub, Forms of Mini-Publics: An introduction to deliberative innovations in democratic practice, 2017. – URL: <https://www.newdemocracy.com.au/2017/05/08/forms-of-mini-publics>. Дата обращения: 14.05.2020

28. The citizen's assembly. – URL: <https://www.ie/en/what-we-do/what-we-do>. Дата обращения: 14.05.2020
29. Tracking Danish-Style, Citizen-Based Deliberative Consensus Conferences Worldwide. – URL: <http://www.loka.org/TrackingConsensus.html>. Дата обращения: 24.01.2020
30. The Consensus conference. – URL: <https://www.abc.net.au/science/slab/consconf/current.htm>. Дата обращения: 20.05.2020
31. Nagano, M. Citizen Deliberation Meetings, Shimin Tougikai, 2021. – URL: [https://www.researchgate.net/publication/349943091\\_Citizen\\_Deliberation\\_Meetings\\_Shimin\\_Tougikai](https://www.researchgate.net/publication/349943091_Citizen_Deliberation_Meetings_Shimin_Tougikai). Дата обращения: 05.03.2021
31. Stabsstelle bürgerbeteiligung und bürgereengagement. – URL: [https://www.wuppertal.de/microsite/buergerbeteiligung/abgeschlossene\\_projekte/content/sei/bahn.php](https://www.wuppertal.de/microsite/buergerbeteiligung/abgeschlossene_projekte/content/sei/bahn.php). Дата обращения: 20.05.2020
32. Citizen dialogues on Canada's energy future. – URL: <https://canadaenergyfuture.ca/citizen-dialogues/>. Дата обращения: 20.05.2020
33. Luskin, R.C., Fishkin, J.S. & Jowell, R. Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public opinion, 2005. – С.284-298. – URL: <https://www.uvm.edu/~dguber/POLS234/articles/fishkin.pdf>. Дата обращения: 13.05.2020
34. Deliberation in South Korea on Closing Two Nuclear Reactors. – URL: <https://cdd.stanford.edu/2017/proposed-deliberation-in-south-korea-on-closing-two-nuclear-reactors>. Дата обращения: 13.05.2020
35. Заиченко, Г. А. Джон Локк. – Москва: Издательство «Мысль», 1988. – 207 с.
36. Длугач, Т. Б. Три портрета эпохи Просвещения. Монтескьё. Вольтер. Руссо (от концепции просвещенного абсолютизма к теориям гражданского общества). – Москва: Издательство Института философии РАН (ИФРАН), 2006. – 249 с.
37. Гоббс, Т. Левиафан. – Москва: Издательство «Мысль», 2001. – 478 с.
38. Милль, Дж.Ст. Размышления о представительном правлении. Санкт-Петербург: Издательство «Яковлев», 1863. – 263 с.
39. Фергюсон, А. Опыт истории гражданского общества / Пер. с англ. Под ред. Абрамова, М.А. – Москва, 2000. – 326 с.
40. Эрмэ, Г. Культура и демократия. Москва: Прогресс: ЮНЕСКО, 1994. – 285 с.
41. Шумпетер, Й. А. Капитализм, Социализм и Демократия. – Москва: Экономика, 1995. – 342 с.
42. Коэн Дж., Арато, Э. Гражданское общество и политическая теория. Пер. с англ. – Москва, 2003. – 784 с.
43. Дацюк, С. А. Коммуникационные стратегии. Центр гуманитарных технологий, 1999. – URL: <https://gtmarket.ru/library/articles/2751>. Дата обращения: 04.09.2020
44. Линц, Х. Государственность, национализм и демократизация. – Москва: Полис, 1997. – С.21-22.
45. Дарендорф, Р. После 1989: Мораль, революция и гражданское общество. Размышления о революции в Европе. – Москва: Издательство «Ad Marginem», 1998. – 116 с.

46. Кин, Дж. Демократия и гражданское общество. – Москва: Прогресс-Традиция, 2001. – 400 с.
47. Шмиттер, Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии // Политология: хрестоматия / сост. Василик, М. А., Вершинин, М. С. – Москва: Гардарики, 2000. – 381 с.
48. Miller, D. Deliberative democracy and social choice, 1992. – P.54-67. – URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9248.1992.tb01812.x>. Дата обращения: 04.09.2020

## Аналитическая записка

Автор проекта: Айтымбет З.М.

Научный руководитель: Кадырова Б.М.

<b>Идея проекта</b>	Приоритеты государственной политики по формированию «Слышащего государства»
<b>Проблемная ситуация (кейс)</b>	-Существующее недоверие со стороны населения -Критика граждан в отношении деятельности госорганов -Рост количества обращений, в том числе повторных
<b>Имеющиеся решения данной проблемы</b>	-Портал «Открытое правительство» -Закон РК «О доступе к информации» -Положение об Общественном совете -Разработка концепции «Слышащего государства» -Закон «О порядке организации и проведении мирных собраний в РК» -Законодательное закрепление института парламентской оппозиции -Создание Национального совета общественного доверия
<b>Предлагаемое решение данной проблемы</b>	-Внедрение Гражданского жюри в центральных и местных исполнительных органах Возможности -Качественная коммуникация граждан с государственными органами -Повышение степени информированности граждан Риски -Формальность учета мнений -Лоббирование деструктивных решений
<b>Ожидаемый результат</b>	-Сокращение количества обращений в центральные государственные органы и в Виртуальную приемную Президента РК. -По итогам опросов населения повышение доверия к государственным органам.
<b>Литература</b>	Список