

ISSN 1811-1815

# ҒЫЛЫМИ ЖУРНАЛ



С. ТҰРАЙҒЫРОВ АТЫНДАҒЫ  
ПАВЛОДАР МЕМЛЕКЕТТІК  
УНИВЕРСИТЕТІ

ГУМАНИТАРЛЫҚ СЕРИЯ



1'2012

ПМУ ХАБАРШЫСЫ  
ВЕСТИНИК ПГУ

**С.К. ИЛЬЯСОВ, Р.Т. РЫМЖАНОВ**  
**РОЛЬ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ В ВОВЛЕЧЕНИИ**  
**ГРАЖДАН В ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЕ**  
**ПРОЦЕССЫ**

Казахстанское государство в качестве цели своего политического развития выбрало демократическое, гражданское общество. За прошедшее десятилетие в государстве прошли становление и развитие многие институты демократии – выборности власти, прав и свобод человека и др. Однако до сих пор многие зарубежные эксперты говорят о «фасадной» демократии в Казахстане. Западная политическая мысль за многие годы накопила достаточно большой опыт наблюдения становления и развития демократических, гражданских институтов в других транзитных обществах, которые уже достаточно далеко продвинулись в этом направлении (например, в странах Восточной Европы). Они выделяют целый ряд определенных условий, необходимых для поддержания эффективного развития демократии:

**Информированность граждан.** Граждане несут ответственность за свою информированность. В представлении Т. Джефферсона, самоуправление осуществляется населением, которое хорошо осведомленно о вопросах и проблемах общества.

**Активное участие.** Граждане участвуют в управлении. Согласно Миллу, «Пищей для чувств является действие. Если человек ничего не делает для своей страны, то ему и нет дела до неё». Дьюи, описывая «великое сообщество», подчеркивал важность активного гражданского участия на всех уровнях управления [1].

**Общественное мнение.** Основной идеей теории демократии является законность общественного мнения по вопросам, касающимся жизни людей. По Даниелю Янкеловичу, общественное мнение означает, что граждане определили тему (обычно влияющую на их повседневную жизнь), пришли к согласию по ее решению и готовы жить с последствиями такого решения. Можно положиться на информированное население, без обязательного привлечения экспертов, чтобы принять обдуманное решение [2].

Для современного состояния казахстанского общества большой проблемой является инертность большей части населения в процессе демократического реформирования страны. Развитие чувства сопричастности граждан в процессе строительства в нашей стране демократического общества – самая главная задача, которая сейчас стоит перед нашим государством. По

нашему мнению, это возможно только при активном политическом участии всех слоев населения страны.

Термин «политическое участие» активно используется для обозначения разнообразных форм непрофессиональной политической деятельности, когда политически активные люди, непосредственно не связанные с функционированием государственного или правительственного аппарата, стремятся влиять на его работу. Субъектами политического участия являются индивиды, социальные группы и слои, культурно-профессиональные, этнонациональные, конфессиональные и иные общности. По масштабу оно осуществляется на уровне местной, региональной, общегосударственной или международной политики. Политическое участие может быть прямым (непосредственным) и косвенным (опосредованным), всеобщим и ограниченным, конвенциональным (легальное, регулируемое законом) и неконвенциональным (незаконным), мирным и насильственным, традиционным и новаторским, законным и противоправным.

С точки зрения форм выделяется:

- участие в деятельности политических партий и общественно-политических организаций и движений;
- участие в восприятии и передаче политической информации;
- участие в избирательных и иных политических кампаниях;
- участие в митингах, шествиях и демонстрациях;
- участие в политических забастовках и массовых кампаниях гражданского неповиновения;
- в освободительных войнах и революциях и т.д.

Политическое участие выполняет функции:

- политической социализации;
- предупреждения и разрешения конфликтов;
- борьбы с бюрократизмом и устранения отчуждения граждан от политики и управления;
- согласование и реализация различных интересов, ожиданий и требований.

В любом обществе граждане далеко не одинаково вовлечены в различные сферы политического участия. Фактическое их участие значительно варьируется в зависимости от сферы общественно-государственной жизни и уровня управления. Оно, например, заметно слабее в области обороны и внешней политики, чем во внутренней политике, и в целом имеет тенденцию к обратно пропорциональной зависимости от уровня политико-государственного управления. Наиболее благоприятные условия для участия создают демократия и правовое государство. В этом случае:

- гражданское общество и государство, обладающий всей полнотой прав и свобод граждан и чиновник, должны становиться равноправными партнерами;

- члены представительных органов и ряд должностных лиц демократически избираются всем взрослым населением страны;- деятельность органов трех ветвей власти максимально открыта для граждан;

- независимые средства массовой информации предоставляют объективную и полную информацию о делах общества и государства всем жителям страны.

История свидетельствует о том, все сколько-нибудь крупные социально-политические сдвиги сопровождаются и вызываются стремлением ранее приниженных групп, слоев и общностей получить доступ к политической власти, к участию в делах государства. Возникновение и упадок различных политических образований, политическая стабильность, конфликты и революции становятся понятнее при рассмотрении политического участия, как фактора, существенно влияющего на функционирование политической системы.

Что мы понимаем под участием граждан в демократическом обществе. Существует тонкая, но все же различимая разница между (1) вовлечением кого-либо в установленный административный процесс или политику муниципального совета, (2) возможностью граждан решать непосредственно, какова должно быть политика и каков должен быть порядок ее проведения. Существует разница между определением вопросов самими органами управления и наделением граждан полномочиями определять приоритеты и условия развития.

На сегодняшний день становится понятным, что:

- граждане хотят быть услышанными своими выборными и назначенными представителями органов управления;

- они хотят разделять власть управления;

- они хотят иметь чувство принадлежности к обществу;

Это определенно меняет фокус того, как мы связываем граждан и органы управления, в сторону создания новых ролей для граждан, выборных лиц и представителей администрации. И такой сдвиг от централизованного управления в сторону гражданского управления означает:

- поддержку гражданских инициатив;

- взгляд на граждан, как на лидеров, участвующих в процессе решения;

- обеспечение гражданских полномочий по решению проблем;

- приглашение для граждан стать партнерами органов местного управления.

Теперь можно расширить определение «политического участия граждан», чтобы подчеркнуть роль населения в общественной политике и принятии решений. Итак, рабочее определение, политическое участие

граждан – это процессы, в которых граждане наряду с представителями местной власти играют руководящую роль в принятии решений и разработке политики, непосредственно влияющей на повседневную жизнь общества.

По нашему мнению импульс развития этого процесса может и должен исходить от местных представительных органов власти, на сегодняшний день это – маслихаты областного, городских и районных уровней. В первую очередь политическое участие населения должно развиваться в законодательном процессе. Открытость законодательного процесса полезна целым рядом последствий:

**Рост доверия к представительным органам власти.** С ростом доверия к маслихату граждане проявляют большее стремление поддерживать принимаемые решения. Одним из главных источников правового нигилизма, прочно укрепившегося в нашем обществе, является отстраненность большей части населения от процесса выработки и принятия политических и других управленческих решений.

**Получение мнение населения.** Делая процесс открытым для граждан, маслихат предоставляет им возможность лучше увидеть и понять проблемы и помехи, существующие на пути удовлетворения нужд населения. Наличие большего количества альтернативных вариантов при принятии решения снижает риск его неудачности.

**Информирование населения.** Дает возможность ознакомиться со всеми программами и услугами, выполняемыми маслихатом.

**Обретение поддержки.** Природа демократии такова, что, уделяя внимание мнению населения, она не может выполнять желание каждого гражданина. Население не однородно и власть сталкивается с проблемой удовлетворения самых различных общественных нужд и запросов. Предоставляя возможность участвовать, маслихат обеспечивает форум, на котором люди, по крайней мере, могут понять широкий спектр проблем и конкурирующих нужд. Хотя не все согласятся с принятым решением маслихата, но факт того, что они были услышанными и имели возможность выразить свою точку зрения, делает их более понимающими и принимающими решение, они могут даже поддержать его.

**Поддержка гражданского участия и общественной активности.** Общественный диалог способствует участию населения и активной общественной жизни. Сложные вопросы часто требуют тщательного изучения через диалог. Социальные группы и организации (СМИ, гражданские союзы, торговые, социальные или профессиональные организации, НПО) помогают организовывать общественное обсуждение. Маслихаты как представительный орган, обязан предпринимать усилия для вовлечения граждан в общественный диалог непосредственно или через социальные группы.

**Повышение легитимности маслихата.** Общественное мнение способствует повышению шансов у депутатов маслихатов быть переизбранными, то есть вовлечение граждан в политический процесс становится для выборных органов вопросом политического самосохранения.

Дальнейшая реформа политической системы в сторону введения выборности акимов сельских округов и районов, городов может привести к вовлечению в активное содействие развитию политического участия населения и местных исполнительных органов власти.

Однако, не смотря на очевидность позитивных последствий вовлечения граждан в политический процесс на сегодняшний день трудно сказать, что это стало повсеместной практикой. Основными препятствиями в этом процессе выступают:

- политика;
- апатия;
- недостаток понимания;
- недостаток информации;
- страх;
- стремление избежать ответственности;
- рассматривание как угрозы власти;
- потеря влияния (контроль над информацией – это влияние и власть).

Удерживание информации является источником власти и денег в системе.

То есть с одной стороны власть боится излишней «политизированности» общества, с другой в массовом сознании населения еще достаточно большое влияние имеют рудименты прошлого негативного опыта активного участия в политической жизни страны.

Несмотря на это уже сейчас можно выделить некоторые уже прочно укрепившиеся виды и направления взаимодействия между гражданами и местными представительными органами власти и их результаты:

- голосование;
- письма и звонки;
- прямое обращение;
- участие в лоббировании групп, имеющих специальные интересы;
- доступ к маслихату, деятельности маслихата, сенаторам и депутатам;
- получение информации о маслихате;
- открытые/публичные совещания;
- публикация и распространение информации по связям с общественностью (информационных бюллетеней), законодательной, статистической и программной информации;
- образование общественных совещательных комитетов;
- регулярное проведение публичных слушаний;
- издание регулярных пресс-релизов;

- распространение информации и обмен мнениями через телевидение, радио и газеты, бюллетени;

- выполнение роли «сторожевой собаки»: раскрытие и показ нарушений в работе местных исполнительных органов власти;

- точное, объективное и независимое освещение вопросов управления

При этом большое значение и роль в процессе взаимодействия маслихата с населением играют местные средства массовой информации. Здесь также можно выделить несколько основных направлений:

- организация диалога с общественностью

- сообщение о деятельности/проблемах маслихата

- возможность для представителей власти «высказаться» через печать, СМИ, ток-шоу, прямые линии.

- разработка «стратегий общения» маслихата с СМИ

- установление взаимоотношений с местными СМИ, регулярные встречи с репортерами и редакторами

- регулярное информирование об исполнении работы.

Однако необходимо сказать, что усилий только одной из ветвей власти в этом процессе недостаточно. В современном состоянии политической системы Республики Казахстан исполнительная ветвь власти объективно является самой сильной и поэтому ее привлечение в этот процесс жизненно необходимо. Президент Республики Казахстан на самом высоком уровне уже не раз заявлял о необходимости привлечения граждан в социальное партнерство с государством. [3] Теперь необходимо, чтобы больше инициативы и стремления проявили местные органы исполнительной власти.

В данной статье мы решили подробнее остановиться на одной из форм привлечения населения в процесс принятия решений на местном уровне власти – публичные слушания или общественные обсуждения.

Публичные слушания – это формальное, организованное мероприятие, обычно проводимое выборными органами, например, парламентом или маслихатом. Публичные слушания являются эффективным способом передачи парламенту или маслихату мнения или взглядов населения относительно определенной программы или вопроса. Местные органы также часто используют публичные слушания, чтобы изучить мнение населения по важным вопросам, предложениям по приватизации муниципальных услуг или значительному увеличению тарифов. Во время публичных слушаний должностные лица могут быть уверены, что все аспекты вопроса будут открыто обсуждены. Публичные слушания могут предоставить ценную информацию относительно того, насколько граждане поддерживают решение, и что можно изменить, чтобы сделать его более приемлемым для населения.

Можно выделить несколько преимуществ данной формы привлечения граждан:

- охватывает большую аудиторию;
- дают населению возможность высказаться;
- создают форум для общественных лидеров представить информацию;
- недорогой способ узнать общественное мнение;
- способ заручиться поддержкой общественности;
- возможность появления новых идей;
- восприимчивость к мнению других;

Однако вместе с тем, эта форма привлечения граждан содержит несколько объективных недостатков:

- мало эффективны для передачи сложной информации;
- не создают условия для глубокого обсуждения;
- отдельные личности и группы могут доминировать при обсуждениях;
- не подходят для достижения консенсуса или принятия решения;
- трудно управляемы;
- могут спровоцировать ложные ожидания у людей (мнение население принимается в качестве информации и не обязательно будет полностью отражено в конечном решении);
- могут создать возможность манипулирования для отдельных групп интереса.

Как и во многих других формах вовлечения граждан в политический процесс, большое значение для проведения успешных публичных слушаний играет использование средств массовой информации, которое, прежде всего, заключается в следующем:

- пресс-конференции/круглые столы
- пресс-релизы
- объявление для общественности
- пресс-конференции после публичных слушаний

Как уже было указано, публичные слушания являются одним из распространенных видов гражданского участия. В настоящее время, в Казахстане публичные слушания практикуются для получения мнения по ряду вопросов. Если обратиться, например, к процессу бюджетного планирования, то публичные слушания были бы уместны в двух случаях. Первый относится к его началу, до того, как проект готов и отправлен на рассмотрение в маслихат. Такой процесс дает акиму возможность получить ценную информацию во время разработки бюджета и позволяет администрации рассмотреть предложения населения, что в будущем обернется поддержкой административных предложений. После предоставления бюджета маслихату, публичные слушания могут служить хорошим методом для того, чтобы понять, что думают жители о предложенном проекте. Это позволит депутатам



принять во внимание комментарии, полученные от граждан, когда они будут принимать решения.

В практике западных законодателей и муниципалитетов слушания по бюджету проводятся не только на стадии принятия бюджета, но и во время подготовки. Проведение публичных слушаний на ранней стадии бюджетного процесса предоставляют местному управлению предложения от населения и служат барометром того, какие предложения получают поддержку, и какие нет.

Среди основных позитивных воздействий на политическую систему от проведения публичных слушаний в период активных электоральных процессов можно выделить:

- максимально возможно широкий количественный охват граждан в мероприятиях публичной политики, обучении демократии, умении выражать интересы различных социальных групп;
- наработка конкретных форм общественных диалога в результате процесса институционализации публичной политики, начатого в ходе проекта;
- обеспечение прозрачности для избирателей механизмов выборного процесса;
- появление дополнительного канала политического информирования населения;
- создание предпосылок для разрешения социально-политических конфликтов в обществе путем позитивного участия власти, бизнеса, НПО, граждан, что также будет способствовать дальнейшему развитию гражданского общества.

Следует признать, что проведение «public policy» неправительственными организациями, при финансовой поддержке западных доноров, в регионах на сегодняшний день – одно из эффективнейших средств демократизации нашего общества.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Каменская Г.В. Генезис идей демократии // Социс. 1994. № 4.
- 2 Алмонд Г. Политическая наука: история дисциплины. – Политическая наука: новые направления. М., 1999.
- 3 Из выступления президента Республики Казахстан Н.А.Назарбаева на Гражданском форуме, Астана, 15 октября, 2003.

Павлодарский государственный университет имени С. Торайгырова, г. Павлодар. Материал поступил в редакцию 19.11.12.

С.К. ИЛЬЯСОВ, К.Т. РЫМЖАНОВ,  
КӨПШІЛІК АЛДЫНДА АЗАМАТТАРДЫ САЯСИ ЖӘНЕ  
ЭЛЕКТОРАЛДЫ ПРОЦЕСТЕРДІҢ ТЫҢДАЛУЫНА ҚАТЫСТЫРУ РӨЛІ  
S.K. ILYASOV, P.T. RYMZHANOV  
THE ROLE OF PUBLIC HEARINGS IN THE INVOLVEMENT  
OF CITIZENS INTO POLITICAL AND ELECTORAL PROCESSES

***Түйіндеме***

*Бұл мақалада қазақстандық қоғамда азаматтардың саяси қатысу салтының даму мәселесі қарастырылады. Автор Павлодар облысында халықтың саяси қатысу түрі ретінде қоғамдық отырыстарды өткізу тәжірибесі талқыланады.*

***Resume***

*This article tells about a problem of current interest – Kazakhstan citizens' political participation traditions. The author analyses the experience of public hearings as a form of citizens political participation in Pavlodar oblast.*