

УДК: 323.2

ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ В ПРОЦЕССАХ ПОДГОТОВКИ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Шаболотов Т.Т.

доктор политических наук, профессор

Иванов С.Г.

доктор политических наук, профессор

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДАГЫ САЯСИЙ ЧЕЧИМДЕРДИ ДАЯРДОО ПРОЦЕССТЕРИНЕ КООМЧУЛУКТУН КАТЫШУУСУ

Шаболотов Т.Т.

саясий илимдердин доктору, профессор

Иванов С.Г.

саясий илимдердин доктору, профессор

PUBLIC PARTICIPATION IN THE PREPARATION PROCESSES OF POLITICAL DECISIONS IN THE KYRGYZ REPUBLIC

Shabolotov T.T.

doctor of political sciences, professor

Ivanov S.G.

doctor of political sciences, professor

Аннотация. В статье рассматриваются различные подходы к исследованию процесса принятия политических решений в виде нормативно-правовых актов и участия общества Кыргызстана на стадии принятия правового акта через Единый портал общественного обсуждения нормативных правовых актов Кыргызской Республики. Отмечается возможность граждан Кыргызстана самостоятельно инициировать принятие политических решений в виде нормативно-правовых актов и принимать участие в процессах их принятия, реализации и определения результатов. В процессах их подготовки граждане могут участвовать лишь в том случае, если правовой акт выносится в Жогорку Кенеш в виде народной инициативы. Рассматривается возможность использования новых форм политического участия общества в процессах принятия политических решений в виде нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: политическое решение, государственное управление, нормативно правовые акты, общественное обсуждение, управленческое решение, единый портал, законодательная инициатива, Жогорку Кенеш (Парламент), инициативная группа, народная инициатива, краудсорсинг, политический краудсорсинг.

Аннотация. Макалада ченемдик укуктук актылар түрүндөгү саясий чечимдерди кабыл алуу процессин жана Кыргыз Республикасынын ченемдик укуктук актыларын коомдук талкуулоонун Бирдиктүү порталы аркылуу укуктук актыларды кабыл алуу стадиясында Кыргызстандын коомчулугунун катышуусун изилдөөгө карата ар кандай ыкмалар каралат. Кыргызстандын жарандарынын ченемдик-укуктук актылар түрүндө саясий чечимдерди кабыл алууну өз алдынча демилгелөө жана аларды ка-

был алуу, ишке ашыруу жана натыйжаларын аныктоо процесстерине катышуу мүмкүнчүлүгү белгиленүүдө. Аларды даярдоо процесстерине жарандар укуктук акт элдик демилге түрүндө Жогорку Кеңешке чыгарылган учурда гана катыша алышат. Бул ченемдик-укуктук актылар түрүндө саясий чечимдерди кабыл алуу жараянына коомдун саясий катышуусунун жаңы түрлөрүн пайдалануу мүмкүнчүлүгү каралып жатат.

Негизги сөздөр: саясий чечим, мамлекеттик башкаруу, ченемдик укуктук актылар, коомдук талкуу, башкаруу чечими, бирдиктүү портал, мыйзам чыгаруу демилгеси, Жогорку Кеңеш (Парламент), демилгелүү топ, элдик демилге, краудсорсинг, саясий краудсорсинг.

Abstract. The article discusses various approaches to the study of the process of political decision-making in the form of normative legal acts and the participation of Kyrgyz society at the stage of adoption of a legal act through the Unified Portal of Public Discussion of normative legal acts of the Kyrgyz Republic. It is noted that Kyrgyz citizens can independently initiate political decision-making in the form of normative legal acts and take part in the processes of their adoption, implementation and determination of results. Citizens can participate in the processes of their preparation only if a legal act is submitted to the Jogorku Kenesh in the form of a popular initiative. The possibility of using new forms of political participation of society in political decision-making processes in the form of normative legal acts is being considered.

Keywords: political decision, public administration, regulatory legal acts, public discussion, management decision, single portal, legislative initiative, Jogorku Kenesh (Parliament), initiative group, people's initiative, crowdsourcing, political crowdsourcing.

Политические решения представляют собой сложное диалектическое переплетение объективного и субъективного в политическом процессе; централизованные процессы, протекающие в условиях высокой степени эмоциональной напряженности, направленные на преобразование общественных требований в общеобязательные для населения цели и директивы, которые, в свою очередь, предполагают распределение общественных ресурсов в целях изменения статусов различных слоев социума и решения наиболее социально значимых проблем.

Политические решения имеют не только политические, но и управленческие, правовые, социологические, экономические, культурологические, психологические, информационные и прочие аспекты. Однако, они являются предметом изучения лишь одной специализированной отрасли научного знания – теории принятия политических решений.

Ее важнейшие принципы были сформулированы в середине XX века американским ученым Г. Саймоном [15]. В теории доминируют два основных подхода. Первый акцентирует внимание на разработке научных (математических и экономических) моделей целеполагания и их применение к сфере политики (Дж. фон Нейман и О. Моргенштерн). Второй нацелен на исследовании политико-административных компонентов принятия политических решений (В. Вильсон, М. Вебер, Ч. Барнард, Р. Снайдер, Дж. Андерсен, Дж. Кингдон и др.). Ко второй группе можно отнести и Р. Даля, который систематизировал факторы, от которых политические решения зависят [13].

Одним из полемичных вопросов в теории является спор, начатый в XIX веке В. Вильсоном, относительно соотношения политических и управленческих аспектов деятельности государства. До настоящего времени одна группа

ученых придерживается мнения о том, что государственное управление – это область деловая, отличная от политики и потому, «хотя политика и определяет задачи для органов правления, ее вмешательство в процессы управления недопустимо». Другая группа считает, что «государственное управление представляет собой исключительно политическую проблему», поскольку «основополагающим вопросом в демократическом обществе является ответственность перед общественностью», что позволяет им трактовать целенаправленные действия государства как изначально политические [10]. Эта противоречивость подходов существует и в Кыргызстане. К примеру, на Едином портале общественного обсуждения нормативных правовых актов Кыргызской Республики [4], последние относятся не к политическим, а к управленческим решениям. Возможно, это объясняется влиянием Европейского союза и Федерального Министерства сотрудничества и развития Германии, которые участвовали в финансировании создания портала. Как известно, одной из основных моделей государственного управления в Европе является концепция сервисного государства. Это модель управления обществом, в котором основной целью государства является эффективное предоставление услуг населению. Соответственно, в этой модели основной акцент смещен не на политической, а на управленческой составляющей деятельности всех ветвей власти, в соответствии с которой любое взаимодействие власти и общества носит, в первую очередь, политический характер.

Существуют различные подходы к исследованию процесса принятия политических решений. По вопросу содержания этапов процесса в теории так же нет единого подхода. Одни ученые считают, что необходима дифференциация процесса, которая предполагает дополне-

ние крупных этапов различными функциональными фазами действий. Другие настаивают на приоритете формальных параметров. Третьи акцентируют внимание на субъективных аспектах процесса. Четвертые – на минимизации этапов процесса.

К примеру, у В.К. Батурина этот процесс включает ряд этапов [2]:

1. Анализ социальной проблемы с целью определения наиважнейших целей для дальнейшей политической деятельности; выбор решения в виде выработки конкретных целей (подцелей) деятельности; формулировка подцелей, призванных дифференцировать программу действий государства в связи с конкретными групповыми и индивидуальными исполнителями: снятие противоречий между краткосрочными и долгосрочными установками и определение соответствующих организационных структур.

2. Моделирование механизма ситуации, как определение состояния объекта управления с точки зрения его принципиального реагирования на управленческие воздействия.

3. Сбор информации.

4. Формирование исходного множества альтернатив и их сравнение по качественным характеристикам.

6. Формирование абстрактных моделей ситуаций.

7. Выбор оптимальной альтернативы.

У А.И. Соловьева, минимальный набор этапов принятия политических решений включает: подготовку, разработку целей, реализацию (продвижение, имплементацию) целей и завершающий этап [10]:

1. Первый этап включает: формирование базы данных о ситуации; идентификацию политически важной проблемы; выработку приоритетного перечня наиболее важных из них; определение критериев измерения успешности решения проблемы; официальную формулировку проблемы. В организационном плане на первом этапе формируются

группы принятия решений и конкретные команды, решающие проблемы; вырабатываются идеологические, ценностные, концептуальные и иные критерии оценки и сбора информации и т.д.

2. На этапе выработки целей, проблемы формулируются в формально-правовой, легализованной форме, необходимой для их реализации в публичной сфере.

3. На этапе реализации политическое решение формулируется в соответствующей директивно-рекомендательной форме; определяются ответственные органы и лица; формируется программа действий на основе закона; создается резервная система реализации решений; институализируется процесс реализации принятых решений; исключить противоречивость в предназначенных для общественного обсуждения документах; осуществляется законодательный и финансовый контроль за процессом реализации решений; организуется канал получения информации и т.д.

4. На завершающем этапе подводятся итоги деятельности конкретных управленческих структур и кадров управляющих; оцениваются изначально предложенные подходы и принципы решения исходной задачи; определяется эффективность принятых мер; извлекаются уроки и определяются перспективные планы.

В. Батурин классифицировал политические решения. К важнейшему их типу ученый отнес законы высших органов власти и решения местных органов самоуправления [2]. В нашей стране процесс принятия этого типа политических решений, в виде нормативных правовых актов, принимаемых Президентом Кыргызской Республики, Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, Кабинетом министров Кыргызской Республики, Национальным банком Кыргызской Республики; ЦИКом Кыргызской Республики и представительными органами местного

самоуправления регламентирован в Законе «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» [6].

Для рассмотрения участия общества Кыргызстана в процессах принятия политических решений в виде нормативных правовых актов, необходимо разделить его на четыре условных подпроцесса: подготовка, принятие, реализация и подведение итогов (определение результатов).

Идя от обратного, можно констатировать, что общественность нашей страны обладает конституционным правом на «выражение собственного мнения, свободу слова и печати» (Ст. 32) [7]. Этим правом кыргызстанцы активно пользуются, оценивая «реализацию», «эффективность» и «результативность» тех или иных правовых актов в СМИ и социальных сетях.

Закон «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» определяет порядок подготовки нормативных правовых актов, принятия, опубликования, действия, толкования и разрешения коллизий. На стадии подготовки правовых актов Законом предусмотрено привлечение экспертов (физических или юридических лиц) уполномоченным государственным органом в сфере аккредитации, определяемый Кабинетом министров Кыргызской Республики. Привлечение широкой общественности на этой стадии принятия политических решений Законом не предусмотрено.

В то же время, на стадии принятия правового акта Закон предусматривает «Организацию общественного обсуждения». Такому обсуждению подлежат проекты нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающих интересы граждан и юридических лиц, кроме проектов нормативных правовых актов, вытекающих из решения Конституционного суда Кыргызской Республики. То есть, практически все проекты правовых актов. Нормотворческие органы обяза-

ны обеспечить доступ к тексту проекта нормативного правового акта; принять, рассмотреть и обобщить предложения граждан; подготовить по результатам обсуждения итоговую информацию о поступивших предложениях с обоснованием причин включения либо не включения их в проект нормативного правового акта. Общественное обсуждение осуществляется в срок не одного месяца, за исключением актов, направленных на регулирование прав граждан и юридических лиц в условиях обстоятельств непреодолимой силы.

К настоящему времени разработан и эффективно функционирует Единый портал общественного обсуждения нормативных правовых актов Кыргызской Республики. Портал функционирует с 2019 года в целях «построения взаимного доверия между государством и гражданами, содействию повышению прозрачности, подотчетности, вовлечению граждан в процессы принятия управленческих решений, а также использованию возможностей новых технологий, чтобы сделать государство более эффективным и отзывчивым к пожеланиям своего населения. Единый портал обладает развернутой поисковой системой и позволяет гражданам оставлять комментарии, рекомендации, вопросы к проектам законов. Он позволяет отслеживать ход продвижения проекта нормативного акта даже после завершения этапа общественного обсуждения вплоть до его принятия. Через Портал граждане имеют возможность предлагать свои идеи по изменению того или иного закона или подзаконного акта, которые могут быть в дальнейшем поддержаны государственными органами [4].

Как было отмечено выше, в процессах нормотворчества общественность Кыргызской Республики начинает принимать участие лишь на стадии принятия правовых актов. В процессах подготовки этих актов общественность не участвует.

Особым случаем является возможность граждан Кыргызстана самостоятельно инициировать принятие политических решений в виде нормативно-правовых актов. Это право общества, гарантировано Конституцией Кыргызской Республики и регламентировано Законом «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике» [5]. В соответствии с этими актами граждане страны не участвуют в подготовке политических решений, а самостоятельно, свободно и добровольно их готовят, внося в дальнейшем на рассмотрение Жогорку Кенеша (Парламента) Кыргызской Республики.

В Законе четко определены принципы, формы, гарантии, порядок и условия реализации права законодательной инициативы общественности Кыргызстана. В частности, определено количество граждан, обладающих законодательной инициативой, это не менее 10 тысяч избирателей. По проектам законов о внесении изменений в положения первого, второго и пятого разделов Конституции Кыргызской Республики, не менее 300 тысяч избирателей. Определены требования к проектам выдвигаемых законов; порядок образования, полномочия инициативной группы, ее регистрации и основания отказа в регистрации; порядок проверки соответствия проекта закона требованиям законодательства; порядок проведения агитации, сбора подписей и их достоверности; источники финансирования (за счет инициативной группы); общие требования, предъявляемые к проектам выносимых законов; сроки; обязательность рассмотрения Жогорку Кенешем; порядок отзыва проекта закона и ответственность за нарушения [5].

Таким образом, общественность Кыргызстана принимает участие в процессах принятия, реализации и определения результатов политических решений (нормативных, правовых актов). В процессах

их подготовки граждане могут участвовать лишь в том случае, если правовой акт выносится в Жогорку Кенеш в виде народной инициативы. Однако эта практика в нашей стране распространение не получила. Возможно, причина кроется в том, что процедура должна финансироваться за счет инициативной группы самих граждан, что является проблемой на республиканском, и тем более на местном уровнях.

Проект любого закона начинает подвергаться критическому обсуждению (объективному и субъективному) с момента его представления по факту профессиональной квалификации его разработчиков. В этой связи возможно использование новых форм политического участия общества. Одной из таких форм является «краудсорсинг (crowdsourcing)», который в последнее десятилетие все активнее используется в политической практике многих стран мира.

Сам термин выдвинул американцем Джеффом Хоуи. При подготовке доклада, посвященного феномену user-generated (приобретение людьми навыков посредством сети Интернет) он обозначил это явление понятием crowdsourcing (crowd – «толпа» и sourcing – «использование ресурсов»). **В 2006 г. в своей книге «Краудсорсинг: Коллективный разум как инструмент развития бизнеса» Дж. Хоуи дал следующее определение краудсорсингу: «привлечение к решению тех или иных проблем инновационной производственной деятельности широкого круга лиц для использования творческих способностей, знаний и опыта по типу субподрядной работы на добровольных началах с применением инфокоммуникационных технологий» [12]. Со временем эта социальная технология, разработанная изначально для предпринимательства, стала использоваться в государственной сфере и политике.**

В настоящее время появилось понятие «политический краудсорсинг», у которого, однако, нет общепринятого научного определения. В качестве наиболее приемлемого считаем следующее: политический краудсорсинг – это «передача части функций от власти обществу в целях аккумуляции политических и управленческих идей, поиска перспективных государственных и муниципальных служащих, сбора средств на политические кампании и акции, общественного контроля над различными политическими институтами и некоммерческими организациями, развития общественного самоуправления, а также выборов и референдумов». Давая это определение Ю.Б. Прибытков считает, что «благодаря участию в краудсорсинговых проектах граждане обретают субъектность совместного решения общих проблем. Повышается уровень гражданственности и политической гражданской культуры за счет практической реализуемости идеи гармоничного взаимодействия триады государства, муниципалитета и гражданского общества» [8].

Краудсорсинг имеет ряд составляющих его крауд-практик. В качестве таковых в политических процессах используются (краудфандинг, краудкриэйшн, краудвоутинг, краудвиздом, краудрекрутинг и т.д.): краудфандинг – сбор средств на реализацию политических проектов. Позволяет не только собрать деньги, но и привлечь внимания потенциального электората, подчеркнуть собственную легитимность и степень общественной поддержки [9]; краудкриэйшн – коллективное участие в разработке идеи; краудвоутинг – процесс, когда определенные политические вопросы выносятся на публичное голосование; краудвиздом – использование экспертности определенной группы людей; краудрекрутинг – поиск сотрудников и волонтеров для непосредственной реализации политического проекта с помощью сарафанного

радио и соцсетей и т.д. В процессах подготовки политических решений в виде нормативных правовых актов наибольшую эффективность могут иметь такие крауд-практики, как краудкриэйшн, краудаутинг и краудвиздом.

По мнению Ю.Н. Гамбеевой и ее коллег эффективность использования технологии краудсорсинга в этом случае будет состоять в следующем:

- Привлечение широких масс населения к разработке законопроектов позволит власти разделить политические риски с гражданской общественностью и повысить лояльность и доверие населения к деятельности органов государственной и местной власти.

- Достижение максимального учета мнения граждан.

- Формируется активное политическое сообщество и обеспечивается прозрачность процесса принятия политических решений [14].

- Аккумуляция и разработка новых направлений достижения поставленных целей.

- Формирование и организация интеграционного взаимодействия власти и общества позволит развивать навыки самостоятельной деятельности и самообслуживания населения на местном уровне.

- Привлечение гражданских экспертов из всех регионов страны позволит осуществить сбор, обработку и систематизацию больших данных в государственных масштабах.

- Работа над законопроектом позволит выявить талантливых и креативных групп и индивидов [3].

- Добровольное участие граждан на безвозмездной основе позволит сэкономить средства, которые в обычном порядке тратятся на оплату работы привлеченных экспертов и специалистов.

Использование краудсорсинга в политических процессах имеет и серьезные объективные препятствия. Н. Хома

систематизировала их следующим образом: цифровая изоляция значительного числа взрослых; краудсорсинг не является эквивалентом демократии; краудсорсинг не меняет мнение экспертов, то есть не влияет на конечное решение, влияющее на принятие политического решения; краудсорсинг всегда требует наличия новых технических решений; проблема привлечения участников; проблема обобщения и интеграции взглядов людей в окончательное решение [14].

По мнению Г. Асмолова, политический краудсорсинг несет следующие угрозы для гражданского общества:

- он может выступать не только помощником гражданскому обществу, а и его симулякр. Акт «доната» превращается в гражданский акт. Гражданину теперь ничего не нужно делать в реальной жизни, чтобы повлиять на ситуацию в той или иной сфере: достаточно перевести деньги и становишься «соучастником» гражданского процесса;

- краудсорсинг может служить эффективным средством замалчивания мнения большинства посредством тиражирования мнения меньшинства. Краудсорсинг оказывается не инструментом демократии, а превращается в инструмент дедемократизации общества;

- использование политического краудсорсинга несет в себе риск возникновения культуры исключения: право получает не тот, кто «говорит», а тот, кто имеет возможность «говорить», то есть обладает возможностью коммуникативного действия;

- краудсорсинг может быть использован не для агрегирования ресурсов и идей, а как информационный повод для привлечения внимания граждан к решаемой проблеме, пробуждения ложного чувства сопричастности [1].

И.А. Фокин видит главную проблему краудсорсинга как инструмента не только гражданской кооперации, но и управления в том, что мнение людей,

судьбы конкретных должностных лиц и возможности общественности донести свое мнение напрямую зависят от того, кто именно контролирует коммуникационно-директивную платформу [11].

Автор разработал Интернет-портал и мобильное приложение «Карта народного доверия» как средство коммуникации между гражданами и органами власти. Он предлагает к использованию умные алгоритмы, способные агрегировать и систематизировать мнения граждан. И.А. Фокин приходит к выводу о том, что «краудсорсинговые инструменты должны ориентироваться на трансляцию социальной гетерогенности в управлении и кооперации. Эмансипация в публичной политике возможна только лишь посредством обретения субъектности, то есть обретение возможностей самостоятельно ставить цели, агрегировать ресурсы и проводить в собственных интересах политику. Обретение

или повышение субъектности общества посредством краудсорсинга возможны только лишь посредством осознанности своих интересов, осведомленности о существующих технических и социальных механизмах влияния и проактивной включенности в коммуникативные процессы. Всё это требует от граждан просвещенности и грамотности, а от власти – готовности и желания считаться с общественным мнением» [11].

Таким образом, использование краудсорсинга в процессах принятия политических решений на стадии подготовки нормативных правовых актов имеет как очевидные преимущества, так и объективные проблемы. Поэтому, широкое общественное, научное и экспертное обсуждение вопроса его применения способно привести к взвешенному решению, способствующему демократизации общественных отношений в Кыргызской Республике.

Литература:

1. Асмолов Г. Борьба за волонтеров: у кого в руках цифровой штурвал // Open democracy. 28.04.2020. URL: <https://www.opendemocracy.net/ru/borbaza-volonetrov/> (дата обращения: 3.07.2024).
2. Батурин В.К. О технологии принятия политических решений: философский анализ // Электронное научное издание Альманах Пространство и Время. Т. 1. Вып. 2. 2012. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-tehnologii-prinyatiya-politicheskikh-resheniy-filosofskiy-analiz> (дата обращения: 23.07.2024).
3. Гамбеева Ю.Н., Медведева С.Н., Балашов Е.Л. Краудсорсинг – технология гражданского участия в государственном управлении // МГУ в г. Севастополе. URL: (дата обращения: 12.07.2024).
4. Единый портал общественного обсуждения нормативных правовых актов Кыргызской Республики. URL: <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/article/o-portale> (дата обращения: 2.08.2024).
5. Закон Кыргызской Республики О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике от 16 ноября 2011 года № 212. В редакции Закона от 6 февраля 2023 года № 22. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/203452/edition/1222654/ru> (дата обращения: 1.08.2024).
6. Закон Кыргызской Республики О нормативных правовых актах Кыргызской Республики от 20 июля 2009 года № 241. С поправками от 3 апреля 2020 года № 33. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/202591/edition/1086595/ru> (дата обращения: 4.08.2024).

7. Конституция Кыргызской Республики. Введена в действие Законом Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/1-2/edition/1202952/ru> (дата обращения 4.07.2024).

8. Прибытков Ю.Б. Политический краудсорсинг в системе местного самоуправления как фактор проявления гражданской политической культуры России // Наука Красноярья. 2017. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/politicheskiy-kraudsorsing-v-sisteme-mestnogo-samoupravleniya-kak-faktor-proyavleniya-grazhdanskoj> (дата обращения: 14.07.2024).

9. Соколов А.В. Особенности возникновения политического крауд-фандинга в российской политической практике // Вестник РУДН, Серия Политология, 2014, № 2. С. 31-38.

10. Соловьев А.И. Политология: Лексикон. Под редакцией А. И. Соловьева. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. URL: (дата обращения: 12.07.2024).

11. Фокин И.А. Краудсорсинг как инструмент вовлечения и участия граждан в публичной политике: опыт регионов России (2015-2021 гг.) // Бизнес, общество, власть. Май 2021. №2 (40). URL: <https://www.hse.ru/data/2021/07/26/1420432920/БОВ%2040%202021-85-119.pdf> (дата обращения: 27.07.2024).

12. Хоуи Дж. Краудсорсинг: Коллективный разум как инструмент развития бизнеса / Пер.с англ. С.Новицкой. М.: Альпина Паблишер, 2014. 288 с.

13. Dahl 1985, 1990; Dahl, Lindblom 1976.

14. Khoma N. Technologies of political (socio-political) crowdsourcing and crowdfunding: world experience and steps towards implementation in Ukraine // Torun international studies. 2015. Vol. 1, No 8. P. 49-60.

15. Simon 1976.