

Алуа Жолдыбалына¹, Слямжар Ахметжаров², Эрмек Байсалов³

¹ заместитель директора Казахстанского
института стратегических исследований при Президенте РК, Ph.D.
e-mail: zholdybalina@kisi.kz

² руководитель Методологической лаборатории
Казахстанского института стратегических
исследований при Президенте РК,
магистр социальных наук
(Астана, Казахстан)
e-mail: Akhmetzharov@kisi.kz

³ специалист по связям с общественностью
Университета Центральной Азии, магистр социальных наук,
(Бишкек, Кыргызстан)
e-mail: ermek.baisalov@gmail.com

ОНЛАЙН-ПЕТИЦИЙ КАК ИНСТИТУТ ГРАЖДАНСКОГО АКТИВИЗМА: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Аннотация. В рамках статьи проведен анализ международного опыта по развитию местных сообществ, рассмотрена реализация отдельных социальных проектов по повышению потенциала местных сообществ в сельской местности Казахстана, а также согласно экспертному опросу изучены основные инструменты вовлечения сельских граждан в процесс принятия решений на местном уровне. Кроме того, представлены рекомендации по повышению потенциала местных сообществ в сельских территориях.

Ключевые слова: село, сельские сообщество, местное самоуправление, сельские жители, участие, процесс принятия решения, гражданское участие, НПО.

Алуа Жолдыбалына, Слямжар Ахметжаров, Эрмек Байсалов ОНЛАЙН ӨТІНІШТЕР АЗАМАТТЫҚ БЕЛСЕНДІЛІКТІҢ ИНСТИТУТЫ РЕТІНДЕ: ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ТӘЖІРИБЕ

Андатпа. Мақала аясында жергілікті қауымдастықтарды дамытудың халықаралық тәжірибесіне талдау жүргізіліп, Қазақстан ауылдарында жергілікті қауымдастықтардың әлеуетін арттыру бойынша жеке әлеуметтік жобаларды іске асыру қарастырылып, сараптамалық сауалнама нәтижелері бойынша жергілікті деңгейде шешім қабылдау үдерісіне ауыл азаматтарын тартудың негізгі құралдары талдау жасалған. Сонымен қатар, ауылдардағы жергілікті қауымдастықтың әлеуетін арттыру бойынша ұсыныстар берілген.

Түйін сөздер: ауыл, ауылдық қауымдастық, жергілікті өзін-өзі басқару, ауыл тұрғындары, қатысу, шешім қабылдау процесі, азаматтық қатысу, ҰЕҰ.

Alua Zholdybalina, Slyamzhar Ahmetzharov, Ermek Baisalov
**ONLINE PETITIONS AS AN INSTITUTE FOR CIVIL ACTIVITY:
INTERNATIONAL EXPERIENCE**

Abstract. Within the framework of the article, an analysis of international experience in the development of local communities was carried out, the implementation of individual social projects to increase the capacity of local communities in rural areas of Kazakhstan was considered, and, according to an expert survey, the main tools for involving rural citizens in the decision-making process at the local level were studied. In addition, recommendations are presented to increase the capacity of local communities in rural areas.

Key words: *village, rural community, local self-government, rural residents, participation, decision-making process, civic participation, NGOs.*

Введение

В последние годы в Казахстане отмечаются изменения в мотивах и формах политического участия. Общественный интерес и запрос граждан на участие в деятельности государства устойчиво растет. Между тем возможности интернета и онлайн-ориентированность современного общества актуализируют необходимость и своевременность внедрения цифровых технологий в том числе и в вопросах политического участия населения.

Как в информационном пространстве, так и в социальных сетях поднимаются все более животрепещущие проблемы, касающиеся различных сфер функционирования общества, деятельности центральных и местных исполнительных органов. Безуспешные попытки решения тех или иных вопросов, а также недостаток возможности хоть как-то повлиять на эффективность реализации государственной политики на местах, приводит граждан к необходимости обращений и коллективным призывам через социальные сети или на известных, но не имеющих юридической силы, петиционных платформах.

Данная тенденция была отмечена и в Послании Главы государства 2020 года, где важная роль инструмента гражданского участия отводится онлайн-петициям. *«Благодаря социальным сетям проблемы, не находящие решения на местах, становятся известными всей стране. Надо создать единый легитимный институт онлайн-петиций для инициирования гражданами реформ и предложений».*

Как известно, вопрос онлайн-петиций периодически возникал в общественном пространстве. Его рассматривали центральный аппарат партии «Нур-Отан», общественное движение «Казахстан-2050», цифровое

подразделение корпорации ERG. Но в связи с ресурсной недостаточностью и другими факторами данные проекты не были реализованы в полной мере.

В этой связи суть поручения Президента РК Касым-Жомарта Токаева направлена именно на **легитимизацию и институализацию механизма онлайн-петиций**. *«Такой механизм должен быть полностью защищен от каких-либо манипуляций. Правительству во взаимодействии с гражданским обществом предстоит разработать нормативно-правовую базу и решить все технические вопросы, касающиеся этого важного проекта»* [1].

Для Казахстана представляет большой интерес, накопленный мировой опыт правового регулирования такого рода петиций с точки зрения закрепления на законодательном уровне механизмов внесения, подписания, рассмотрения онлайн-петиций.

Методы исследования

В данной статье авторы использовали как основной метод сравнительный анализ. Сравнение было осуществлено по следующим параметрам: законодательные нормы, платформы онлайн-петиций, статистика петиций, набравшие наибольшее количество подписей.

Результаты исследования

ПЕТИЦИЯ: ОБРАЩЕНИЕ vs ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ

Поскольку петиция – это коллективное обращение к органам власти, коллективное ходатайство, она может рассматриваться как диалоговая площадка между обществом и государством, либо сугубо в качестве инструмента влияния на текущее законодательство.

1. Петиция как инструмент гражданского участия в управлении (законодательная инициатива)

Петиция исключительно как **законодательная инициатива** предполагает изменение нормативных актов и по сути являет собой юридический акт, направленный на запуск нормотворческой процедуры.

ДОСТОИНСТВА	НЕДОСТАТКИ
<ul style="list-style-type: none">- В отсутствие нормальной работы законодательной власти, петиции берут на себя важную функцию - согласование общественных и властных интересов.- Увеличение вовлеченности граждан в решение проблем.- Правовое образование граждан.- Повышение уровня экспертности дискуссий – к петициям должны предъявляться высокие требования.- Повышение уровня гражданского самосознания и социальной ответственности.- Более эффективный инструмент гражданского участия в управлении.	<ul style="list-style-type: none">- В этом случае право её подачи должно быть существенно ограничено, потому что действия будут направлены на изменения позитивного права. Происходит фактическое наделение каждого гражданина правом законодательной инициативы. По этой причине петиции должны проходить множественные фильтры и цензы.- Петиции в обязательном порядке будут подлежать не только рассмотрению, но и удовлетворению, если не содержат в себе неустраиваемых противоречий с действующим законодательством.- Большинство петиций носят декларативный характер и не имеют в своем фундаменте конкретных решений по тем или иным проблемам.

	- Петиции не всегда касаются вопросов, требующих изменения текущего законодательства. Зачастую они выступают в качестве инструмента общественного давления или привлечения внимания. В этом случае граждане будут ограничены в использовании этого инструмента.
--	---

2. Петиция как формат обращения граждан направлена на улучшение социальной действительности в целом, **не ограничиваясь законодательными инициативами**. Выступает как диалоговая площадка между обществом и органами государственной власти.

К примеру, в Беларуси, исследовательский центр VIPART представил результаты исследования, посвященного анализу эффективности электронных петиций. Эксперты проанализировали 1109 петиций, созданных пользователями на сайте petitions.by в 2017–2018 гг. и набравших в общей сложности 292 159 подписей. Заявленные пользователями петиции чаще всего связаны с раскрытием информации о работе госорганов (50,8%) [2].

ДОСТОИНСТВА	НЕДОСТАТКИ
<ul style="list-style-type: none"> - Больше вовлечение граждан. - Не требует тщательного и глубокого изучения законодательства и юридических процедур. - Возможность устанавливать меньшие требования для подачи петиции. - Использование петиции для создания широкого общественного резонанса. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ограниченная эффективность. - Меньший уровень доверия в качестве инструмента влияния. - Большое количество петиций в формате обращений снижает медийный, образовательный, общественный эффект.

МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ИНСТИТУТА ПЕТИЦИЙ: ПОРЯДОК ПОДАЧИ

1. Авторизация. Для инициирования либо поддержки петиции необходимо определить формат верификации пользователей на онлайн платформе. В целях предоставления максимально широкого доступа граждан к возможностям онлайн-петиций целесообразно **применить несколько видов авторизаций граждан**. Необходимо предоставить пользователям выбор произвести идентификацию личности на платформе одновременно посредством нескольких инструментов:

- ЭЦП;
- Мобильный номер;

• Номер банковской карты. В Украине успешно применяется практика регистрации на онлайн платформе посредством данных банковской карты.

2. Возрастной ценз. Для инициирования или оказания поддержки петиции целесообразно **установить возрастной порог – с 18 лет**. Это возраст совершеннолетия в Казахстане. Именно с 18 лет у граждан Казахстана активизируется избирательное право. Нужно отметить, что практика реализации института петиций в ряде других стран демонстрирует наличие

подобного возрастного ценза. Так, Россия устанавливает минимальный возраст для подписания петиции с возраста юридического совершеннолетия – 18 лет. Аналогичная практика характерна для Узбекистана, где создать и подписать обращение могут только граждане Узбекистана в возрасте не менее 18 лет.

3. Требование к гражданству. Право на петицию аналогично всеобщему избирательному праву **целесообразно предоставить исключительно гражданам Казахстана.** При этом, право участия в инициировании и поддержки петиции должно предоставляться всем совершеннолетним гражданам Казахстана вне зависимости от происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или любых иных обстоятельств. Требование к наличию гражданства при подписании петиции используется в России и Узбекистане.

4. Предварительный сбор подписей. Для инициирования петиции необходимо предусмотреть механизм предварительного сбора подписей. Подобная мера позволит «отсеять» петиции, затрагивающих интересы исключительно одного человека. **Целесообразно установить порог «предварительной поддержки» петиции – из 5 граждан.** Подобная практика применяется в Великобритании [3] и Узбекистане [4], где инициатору петиции нужно заручиться поддержкой не менее пяти человек для того, чтобы петиция была опубликована на онлайн-платформе.

Основной заявитель также должен предоставить ИИН пяти человек, поддерживающих петицию, которые затем должны подтвердить, что они поддерживают петицию.

5. Темы петиций. Анализ международной практики института петиций позволяет выделить основные направления инициатив граждан, которые применимы к Казахстану:

- Продвижение нормативного предложения (подзаконный акт, внесение поправок в закон).
- Призыв властей к решению общественных проблем. А также, представление предложений по развитию государственной политики на рассмотрение соответствующих органов.
- Продвижение предложений о референдуме по вопросу, представляющему общественный интерес.
- Реагирование (поддержка или отклонение) в отношении текущей государственной политики или конкретных законодательных актов.

6. Определение формата петиции. Для организации процесса петиции необходимо предусмотреть формат подачи.

- Петиционер должен подписать пользовательское соглашение, о том что, при несоответствии петиции тематике, ее не допустят к голосованию;
- Петиция должна четко описывать суть проблемы и желаемые изменения;
- Петиция должны быть подкреплена конкретными данными и аргументами;
- Петиция должна содержать предполагаемые меры решения проблемы.

МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ИНСТИТУТА ПЕТИЦИЙ: ПОРЯДОК РАССМОТРЕНИЯ

1. Ответственный госорган. Анализ международной практики демонстрирует, что рассмотрение петиций находится как правило в зонах ответственности парламента и правительства (Великобритания, Германия). При этом, также существует практика рассмотрения петиций на местном уровне муниципальными и представительными органами (Австралия, Россия, Норвегия).

2. Комитет по петициям. Для организации процесса приема и рассмотрения петиций необходимо создать единый комитет по петициям. Подобный институт функционирует в Великобритании и Германии. Комитет по петициям будет осуществлять следующие действия:

- модерировать процесс подачи и размещения петиций на онлайн платформе;
- проверять соответствие петиций на предмет требований по содержанию и наличия предварительной поддержки граждан (пять подписей);
- определять уровень компетенции петиций (национальный/местный);
- при достижении порогового значения сбора подписей для петиций, делегировать петицию для принятия в работу ответственному госоргану.
- налаживать взаимодействие между разработчиком петиции и ответственным госорганом.

Таким образом, комитет по петициям выступает своеобразным посредником между инициатором петиции и органом власти.

Количественный порог. Внедрение практики онлайн-петиций в Казахстане требует определения минимального количественного порога подписей для дальнейшего рассмотрения петиции и принятия решений госорганами.

Анализ петиций, касающихся Казахстана в период 2010-2020 гг., позволяет выявить **петиции, набравшие наибольшее количество подписей и массовое распространение в социальных сетях** (Таблица 1) [5]:

Таблица 1. Наиболее популярные петиции казахстанцев, 2010-2020 гг.

№	Тема	Дата	Количество подписей
1.	Против обязательной вакцинации	от 28.04.2020 г.	175 474 подписей
2.	О необходимости принятия Закона «О языке» и исключения из Конституции статьи о статусе русского языка	от 26.08.2020 г.	125 354 подписей
3.	За отмену показа фильма «Борат-2»	от 19.10.2020 г.	110 438 подписей

4.	С требованиями установить выплаты в период ЧП и карантина детям от 0 до 18 лет	от 18.07.2020 г.	97 449 подписей
5.	В поддержку борьбы с домашним насилием в Казахстане	декабрь 2020 г.	81 тыс. подписей
		январь 2021 г.	14 тыс. подписей
6.	Против ювенальной юстиции	от 06.10.2020 г	69 438 подписей
7.	За возврат к традиционному формату обучения	от 14.05.2020 г.	66 625 подписей
8.	Против продажи земли иностранцам	от 02.10.2020 г.	57 613 подписей
9.	Против переименования столицы Казахстана	от 20.03.2019 г.	45 523 подписи

Таким образом, анализ популярных петиций указывает на высокий потенциал активности граждан в инициировании и поддержке онлайн-петиций. Внедрение единой онлайн платформы с обеспечением широкого доступа для населения и масштабной разъяснительной работой позволит гражданам коллективно выдвигать свои требования и предложения.

Для рассмотрения петиции на национальном уровне целесообразно установить пороги.

Подобная практика применяется в Великобритании. После того как петиция набирает 10 тыс. подписей граждане получают ответ от правительства. После того как петиция преодолевает порог в 100 тыс. подписей она должна быть рассмотрена для обсуждения в Британском Парламенте.

Для рассмотрения петиции на региональном уровне целесообразно установить порог в 5% от совершеннолетнего населения области. Подобная практика применяется в Российской Федерации, где на региональном уровне петициям нужно набрать 5% голосов.

3. Сроки сбора подписей. Для сохранения актуальности повестки петиции целесообразно установить **предельные сроки для сбора подписей в 90 календарных дней со дня опубликования петиции на онлайн платформе.** Предельные сроки сбора подписей в ряде стран отличаются (Украина – 3 месяца; Великобритания и Финляндия – 6 месяцев; Россия – 12 месяцев).

4. Ход рассмотрения. Комитет по петициям уполномочен рассматривать петиции на предмет соответствия нормам закона (5 рабочих дней). Далее при наличии необходимой пороговой поддержки, комитет направляет петицию на рассмотрение правительству/парламенту – на национальном уровне; областному акимату/маслихату – на региональном уровне.

По примеру Великобритании необходимо привлекать разработчика петиции к обсуждению затронутой темы. Например, создатель петиции приглашается к участию в дискуссии с депутатами или министрами правительства. Вместе с тем, могут быть организованы общественные слушания, экспертные встречи о проблеме, поднятой в петиции. Такая же практика распространена в Германии.

Выводы

Приверженность непрерывному процессу политического реформирования и концепции «слышащего государства» требует актуализации и постоянного обновления форм взаимодействия государства и общества. Суть данного подхода заключается не просто в ситуативном реагировании госорганов на ежедневные проблемы населения, но прежде всего, он должен быть направлен на постоянный диалог власти и общества, основанный на конструктивных предложениях и инициативах граждан в усовершенствовании государственных решений, проектов законов и нормативно-правовых актов. Немаловажен и вопрос повышение доверия граждан. Внедрение онлайн-петиций с установлением юридической силы петиции при получении определенного количества подписей граждан и особого порядка их рассмотрения органами государственной власти может выступить позитивным фактором, именно с точки зрения транспарентности государственных процессов.

Необходимо отметить и другие важные функции процесса подачи петиций, которые могут дать благоприятный прогноз развития гражданского участия:

- формирование единой повестки внутри общества;
- гласность;
- создание чувства солидарности в сообществе;
- расширение прав и возможностей граждан;
- выполнение чувства гражданского долга;
- повышение понимания правительством того, как политика влияет на людей;
- обеспечение прямой связи между избранными представителями и теми, кого они представляют;
- формирование представления о том, что правительство ответственно и подотчетно.

Онлайн-петиции, в качестве инструмента политического участия, способствуют вовлечению общества в политический процесс, а эффективная система обращений может улучшить восприятие парламента как представительного учреждения.

Тем не менее, важно понимать, что политика – это не только правительство и парламент, но и акиматы и маслихаты в регионах. Если человек хочет поменять жизнь себя и своих близких к лучшему, он должен активно взаимодействовать с местными властями, отстаивать свои права, инициировать конкретные, обоснованные предложения.

В данном случае актуализируется роль онлайн-петиции как инициативы снизу вверх. Особое значение надо придавать местным петициям – они формируют сообщества. Поэтому при проработке основных механизмов внедрения онлайн-петиций в Казахстане видится необходимой градация адресата для того, чтобы четко определить орган государственной власти, который на законных основаниях будет обязан принять к рассмотрению соответствующую петицию – Парламент, Правительство, ЦГО, маслихаты

или акиматы. Тем самым можно избежать «перенаправления» петиций из одного органа в другой ввиду несоответствия компетенции.

Для того чтобы система онлайн-петиций стала одним из самых прогрессивных решений в русле внедрения концепции «Слышащего государства», важно сделать этот механизм действительно работающим.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана. 1 сентября 2020 г. URL:https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g (қаралған күні: 01.11.2022)
2. Трата времени или способ достучаться до чиновников. Как белорусы используют коллективные электронные обращения <https://neg.by/novosti/otkrytj/trata-vremeni-ili-sposob-dostuchatsya-do-chinovnikov/> (қаралған күні: 01.11.2022)
3. Платформа онлайн-петиций Великобритании // URL:<https://petition.parliament.uk/help>
4. Платформа онлайн-петиций Узбекистана // URL:<https://meningfikrim.uz/ru/pages/how-it-works>
5. Платформа онлайн-петиций // URL:<https://citizengo.org/en-row>

REFERENCES

1. Poslanie Glavy gosudarstva Kasym-ZHomarta Tokaeva narodu Kazahstana. 1 sentyabrya 2020 g. [Address of the Head of State Kassym-Jomart Tokayev to the people of Kazakhstan. September 1, 2020]. URL:https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g (review date: 01.11.2022)
2. Trata vremeni ili sposob dostuchat'sya do chinovnikov. Kak belorusy ispol'zuyut kollektivnye ehlektronnye obrashheniya [aste of time or a way to get through to officials. How Belarusians use collective electronic appeals]. URL: <https://neg.by/novosti/otkrytj/trata-vremeni-ili-sposob-dostuchatsya-do-chinovnikov/> (review date: 01.11.2022)
3. Platforma onlajn-petitsij Velikobritanii [UK Online Petition Platform]. URL:<https://petition.parliament.uk/help>
4. Platforma onlajn-petitsij Uzbekistana [Online petition platform of Uzbekistan]. URL:<https://meningfikrim.uz/ru/pages/how-it-works>
5. Platforma onlajn-petitsij [Online petition platform]. URL:<https://citizengo.org/en-row>